

De Nederlandse expeditionaire krijgsmacht

Slim en slagvaardig?

Om te kunnen optreden in verschillende crisisgebieden en onder uiteenlopende geografische en klimatologische omstandigheden is flexibiliteit van de krijgsmacht een noodzaak. De vraag is of de Nederlandse krijgsmacht over deze flexibiliteit beschikt. En hoe is het gesteld met haar reactievermogen? Gaat dit ten koste van de stabiliteit van de organisatie? Nu de krijgsmacht zoveel ervaring heeft opgedaan in onder meer voormalig Joegoslavië, Irak, Afghanistan en – recent – Libië, is de tijd rijp voor bezinning. Nu is de krijgsmacht te veel gericht op de korte termijn en is haar leervermogen te verkokerd en versnipperd.

*Dr. E.J. de Waard**

Sinds de Nederlandse krijgsmacht begin jaren negentig het pad van crisisbeheersing is ingeslagen, is flexibiliteit een veel genoemde organisatorische vereiste. De *Prioriteitennota* van 1993 meldde al dat de krijgsmacht flexibeler moest worden om te kunnen optreden in verschillende soorten crisisbeheersingsoperaties en onder uiteenlopende geografische en klimatologische omstandigheden. In de jaren daarna is deze roep alleen maar sterker geworden.¹ In het recent verschenen rapport *Verkenningen* wordt een zelfde soort redenering nog steeds gevolgd.

Inleiding

De Nederlandse krijgsmacht heeft nu ongeveer twintig jaar ervaring opgedaan met het wereldwijd uitvoeren van allerlei militaire missies in crisisgebieden. Het is daarom interessant om

de vraag te ontrafelen hoe het gesteld is met de organisatieflexibiliteit van de Nederlandse krijgsmacht in haar rol van expeditionaire *crisis response* organisatie. Dit artikel tracht hierop een antwoord te geven aan de hand van drie relevante vragen over de flexibiliteit van de organisatie.²

Als eerste ga ik in op de vraag of de krijgsmacht de flexibiliteit bezit om adequaat te reageren op een grote variëteit aan missiecontexten en wijzigende omstandigheden. Ten tweede komt aan de orde of de reactiesnelheid van de krijgsmacht toereikend is om snel te reageren op nieuwe crisissituaties of op relevante operationele verstoringen tijdens een lopende missie. Ten derde wordt de vraag beantwoord of de Nederlandse krijgsmacht de noodzaak tot continue operationele aanpassing en verandering kan combineren met het waarborgen van voldoende stabiliteit in de organisatie.

Het artikel sluit af met een discussie over de aanpassingen die nodig zijn om de flexibiliteit van de expeditionaire krijgsmacht te verbeteren.

* De auteur is universitair docent bij de sectie Management, Organisatie en Defensie-Economie van de Nederlandse Defensie Academie (NLDA).

1 Zie o.a. de *Defensienota 2000*, de *Prinsjesdagbrief 2003*, de *Strategische Verkenningen 2006* en de *Militair Strategische Visie 2010*.

2 Volberda, H.W. *De flexibele onderneming*. Deventer: Kluwer, 2004.



Een Nederlandse F-16 piloot keert na de eerste missie boven Libië terug op de Italiaanse basis

Hiermee beoog ik de discussie over de toekomst van de krijgsmacht, zoals ingegeven door het rapport *Verkenningen*, inhoudelijk te voeden.³ Ten slotte dient te worden vermeld dat de theoretische, methodologische en empirische onderbouwing van deze bijdrage is gebaseerd op het onderliggende promotieonderzoek.⁴

Flexibiliteit van de krijgsmacht

Inspelen op veranderende omstandigheden

De Nederlandse krijgsmacht is in staat om adequaat te reageren op uiteenlopende operationele omstandigheden. Een belangrijke bron hiervoor is het modulair samenstellen van uit te zenden *Taskforces*. De basis van deze filosofie van modulaire samenstelling van de krijgsmacht is het Defensie besturingsmodel.

In dit model wordt de defensieorganisatie impliciet in tweeën verdeeld. Het eerste deel is de staande of moederorganisatie. Deze is verantwoordelijk voor het beheren en gereedstellen van operationeel inzetbare eenheden. Samen vormen de vier operationele comman-

do's (OPCO's), de defensiematerieelorganisatie (DMO) en het commando dienstcentra (CDC) de staande organisatie. Bij een uitzending worden vanuit dit staande deel van de organisatie operationele eenheden geselecteerd en samengevoegd tot specifieke uitzendconfiguraties. De commandant der strijdkrachten (CDS) draagt de operationele verantwoordelijkheid voor dit tweede, daadwerkelijk in te zetten, deel van de organisatie.

Het proces van selectie en samenstelling van uit te zenden *Taskforces* is gebaseerd op het denken in krijgsmachtbrede capaciteiten. Dit capaciteitsdenken overstijgt de traditionele grenzen van de OPCO's. Afhankelijk van de uit te voeren taak bekijkt men welke militaire capaciteiten nodig zijn om het gewenste militaire vermogen te genereren. Vervolgens gaat

3 Bekkers, F.F. en De Spiegeleire, S.H.A.M. 'Strategische lenigheid'. *Militaire Spectator* 179 2010 (7/8), 360-371.

4 De Waard, E.J. *Engaging Environmental Turbulence: Organizational Determinants for Repetitive, Quick and Adequate Responses*. ERIM PhD Series in Research and Management, 2010, 189.

men na in hoeverre deze capaciteiten aanwezig en beschikbaar zijn binnen de verschillende OPCO's.

Deze aanpak maakt het mogelijk om een grote variëteit aan inzetconfiguraties te creëren. Uiteindelijk biedt het de krijgsmacht de mogelijkheid om grofweg negentig verschillende operationele 'producten' te ontplooiën zonder dat hiervoor negentig aparte organisatieonderdelen nodig zijn. Kortom, deze aanpak maakt het mogelijk dat de Nederlandse krijgsmacht, ondanks haar beperkte hoeveelheid mensen en middelen, een groot aantal uiteenlopende taken op zich neemt.

Voorbeelden

Naast het creëren van maatwerkoplossingen voor nieuwe missies, kunnen ook veranderingen in de aard en omvang van een lopende missie worden opgevangen met behulp van de zogeheten modulaire samenstellingsfilosofie. Een sprekend voorbeeld hiervan is de ontwikkeling van de Nederlandse militaire bijdrage aan het oplossen van het conflict op de Balkan. De IFOR-missie in Bosnië, die primair een vredesafdwingend karakter had, vroeg om andere functionaliteiten en middelen dan de latere SFOR- en EUFOR-missies, die steeds meer een vredesopbouwend karakter kregen.

Door de samenstelling van de Nederlandse bijdrage aan te passen kon gelijke tred worden gehouden met deze verandering. Stapsgewijs en heel gericht heeft de Nederlandse krijgsmacht het aantal gevechtseenheden vermindert, andersoortige functionaliteiten en eenheden inbracht, waaronder waarnemers en marechaussee-eenheden, en de offensieve wapensystemen vervangen door meer defensieve middelen.

Ervaringen uit de ISAF-missie in Afghanistan en de SFIR-missie in Irak wijzen er verder op dat het samenstellen van militaire maatwerkformaties door gaat tijdens een uitzending. Om te kunnen inspelen op de complexe en wisselende lokale veiligheidsomstandigheden worden op tactisch niveau tijdelijke eenheden geassembleerd voor één opdracht of taak.

FOTO AVDD



Bosnië-Herzegovina. De Nederlandse krijgsmacht heeft circa twintig jaar ervaring met militaire missies in crisisgebieden

Hierbij valt te denken aan een verkenningpatrouille, een gevechtspatrouille, of een *provincial reconstruction team* (PRT) patrouille.

Deze specifiek samengestelde tactische formaties staan bekend als *combined arms teams* (CATs). Een CAT bestaat veelal uit een gevechtseenheid van pelotonsgrootte als kernelement, aangevuld met gevechtssteun- en gevechtsverzorgingssteuneenheden van pelotons- of groeps-grootte. De steunende eenheden worden voor de duur van de opdracht onder bevel gesteld van de pelotonscommandant van de gevechtseenheid.

Marine en luchtmacht

Voorts is het interessant om te vermelden dat de respondenten van de Koninklijke Marine en de luchtmacht, in vergelijking met de landmacht, te kennen geven veel minder geconfronteerd te worden met een veranderlijke taakuitoefening. Ze stellen vast dat hun manier van optreden operationeel gezien grotendeels gelijk is gebleven na de val van de Berlijnse Muur. Varen met een fregat in het kader van TF 150 op de Indische Oceaan verschilt niet wezenlijk van patrouilleren met een fregat op de Atlantische Oceaan tijdens de Koude Oorlog.

Dezelfde argumentatie is van toepassing op vliegoperaties van de luchtmacht. Tactisch en technisch bezien is het beoefenen van *close air support* boven een Europees theater niet wezenlijk anders dan datgene wat de Nederlandse F-16 en Apache-gevechtshelikopters hebben gedaan in Afghanistan. Daar komt verder bij dat de hoofdwapensystemen van de luchtmacht en marine van oudsher de spil vormen van hun optreden en manier van organiseren. Het technische systeem (varend of vliegend platform) legt als het ware de personele en structurele randvoorwaarden op voor het genereren van effectief militair vermogen.

Het feit dat hun operationele taakstelling niet echt is veranderd na de val van de Berlijnse Muur impliceert dan ook dat de oorspronkelijke manier van organiseren nog steeds toereikend is voor het nieuwe crisisbeheersingsoptreden. Daarbij wordt overigens wel de kanttekening geplaatst dat *joint* samenwerken, op een veel lager organisatieniveau dan tijdens de periode van de Koude Oorlog, een vereiste is geworden om de complexiteit van een crisisbeheersingsoperatie goed aan te kunnen. Maar juist door hun solide basisstructuur en autonome taakdomeinen is het tamelijk eenvoudig om de benodigde marine- of luchtmachtmodules los te koppelen van de moederorganisatie en te integreren in een overkoepelende *combined, joint* Taskforce-structuur.

Groot improvisatievermogen

Het op maat samenstellen van militaire Taskforces is niet de enige manier om de onvoorspelbaarheid en veranderlijkheid van de veiligheidomgeving aan te kunnen. Uit het onderzoek blijkt namelijk ook dat de krijgsmacht kan terugvallen op een groot improvisatievermogen. Onvoorziene omstandigheden kunnen hiermee adequaat worden opgevangen.

Het onderzoek laat zien dat de krijgsmacht alles in het werk stelt om het uitgezonden personeel zo goed mogelijk te ondersteunen. Zo werden voor de Nederlandse inzet in Uruzgan doelbewust gepantserde containers aangeschaft om de leefruimten ter plaatse zo veilig mogelijk te maken. Deze containers behoorden niet

tot de standaardinventaris van de krijgsmacht, maar waren het resultaat van creatief nadenken over hoe om te gaan met de latente dreiging van raketbeschietingen op het kamp.

Daarnaast valt te denken aan de invoering van een *fast-track procurement* procedure, die het mogelijk maakt om snel en ad hoc nieuwe technologische middelen aan te schaffen en in te zetten als de operationele veiligheidssituatie of nieuwe tactische inzichten daarom vragen. Het meest bekende voorbeeld hiervan is de snelle invoer van het nieuwe voertuig de Bushmaster, dat in vergelijking met de Nederlandse standaardvoertuigen veel beter bestand bleek tegen *Improvised Explosive Devices* (IEDs).

In aanvulling op het ad hoc aankopen van alternatieve technologische middelen blijkt de organisatie ook heel creatief in het aanpassen of invoeren van nieuwe standaardprocedures. Hierbij valt te denken aan de snel en op grote schaal ingevoerde *standard operating procedures* (SOPs) voor het opsporen en ruimen van IEDs, en de nieuw ontwikkelde communicatiemethodiek voor het benaderen van lokale stamhoofden. Maar ook maatwerkprogramma's voor het lokaal opleiden en trainen van Afgaanse politie- en legereenheden vallen hieronder.

De inzet van schaarse, essentiële capaciteiten vraagt ook veel van het improvisatievermogen van de krijgsmacht. Denk hierbij bijvoorbeeld aan specialisten zoals genisten, *Special Forces* en helikopterbemanningen, waar operationeel gezien veel vraag naar is maar waar de aantallen klein van zijn. Voor deze specifieke groepen heeft de krijgsmacht besloten de duur van een uitzending te verkorten en tegelijkertijd de frequentie van uitzenden te verhogen. De last van een enkele uitzending gaat als het ware minder zwaar wegen, waardoor de drempel lager wordt om vaker op uitzending te gaan.

Een ander sprekend voorbeeld van de relatie tussen schaarse capaciteit en improvisatievermogen betrof het garanderen van continue luchtsteun met gevechtshelikopters tijdens de ISAF-missie, terwijl de beschikbaarheid van vol-

doende onderhoudspersoneel om de Apaches inzetbaar te houden steeds nijpender begon te worden. Zeker toen besloten werd om de missie in Afghanistan te verlengen, moest de luchtmacht met inventieve maatregelen komen om het dreigende tekort aan voldoende en gekwalificeerde technici af te wenden.

In een vroeg stadium na het politieke besluit tot verlenging van de missie heeft men besloten F-16-monteurs om te scholen naar monteurs voor Apache-gevechtshelikopters, om tijdig over een grote pool van multi-inzetbaar onderhoudspersoneel te kunnen beschikken.

Reactiesnelheid van de krijgsmacht

In algemene zin blijkt uit het onderzoek dat de Nederlandse krijgsmacht heel snel en doelgericht kan reageren op relevante veranderingen in een operatiegebied. Deze voortvarendheid is voor een groot gedeelte terug te voeren op de diepgewortelde *mindset* van de organisatie. Die was en is gericht op het oppakken van de taak; doen wat er gedaan moet worden, met de middelen die voorhanden zijn. In meer praktische zin heeft deze mentaliteit zich vertaald in een actiegerichte eensgezindheid op het niveau van de CDS en zijn drie stafafdelingen (Directie Operaties (DOPS), Directie Aansturing en Operationele Gereedstelling (DAOG) en Directie Operationele Besluitvorming, Behoeftestelling en Plannen (DOBBP)).

Verder toont het onderzoek aan dat het modulair samenstellen van eenheden de genoemde *mindset* van de organisatie aanvult. De inzet van Nederlandse eenheden binnen multinationale militaire troepenmachten stimuleert namelijk de ontwikkeling een uitgebreide kennispool. Aan deze pool kan op een snelle en doelgerichte manier informatie en kennis worden onttrokken om het eigen operationele optreden te verbeteren.

De eerder aangehaalde IED-dreiging is een sprekend voorbeeld om in dit verband nogmaals te noemen. Toen de Taliban plotseling overging van een frontale aanvalsaanpak naar het ingraven van bembommen werd de Nederlandse

troepenmacht gedwongen om heel snel effectieve tegenmaatregelen te nemen. Om geen tijd te verliezen, was de eerste reactie te analyseren hoe partnerlanden omgingen met deze dreiging. Een inventarisatie van de standaardprocedures en technologische middelen die zij gebruikten maakte het mogelijk voor de CDS en zijn ondersteunende afdelingen om binnen korte tijd nieuwe technologische systemen aan te schaffen, effectievere SOPs op te stellen en oefen-, trainings- en opwerkprogramma's aan te passen.

Nadelen

Behalve deze positieve invloed blijkt het modulair organiseren tevens een negatief effect te hebben op de snelheid van handelen. De belangrijkste reden hiervoor is dat de krijgsmacht, in het bijzonder de landmacht vanwege haar sterk wisselende taakomgeving, voor het creëren van maatwerkmodules vaak bestaande organieke verbanden moet loslaten. Om een dergelijke niet organieke Taskforce voldoende ingespeeld te laten zijn, investeert de organisatie in oefen- en trainingsprogramma's voorafgaand aan de daadwerkelijke inzet. Het spreekt voor zich dat de extra tijd die hiermee gemoeid is, de reactiesnelheid van de organisatie verlaagt.

Stabiliteit van de krijgsmacht

Zoals gezegd, heeft de Nederlandse krijgsmacht de neiging om tijdens een lopende missie alles op alles te zetten om de uitgezonden eenheden bij te staan. Dit uit zich bijvoorbeeld in de aanschaf van nieuwe technische systemen, het aanpassen of vervangen van bestaande procedures en het samenwerken met andere partners. Het onderzoek brengt echter ook naar voren dat de tijd om de gemaakte keuze af te zetten tegen en te verankeren in de bredere organisatiecontext ontbreekt, of veelal niet wordt genomen. Hoewel deze handelswijze begrijpelijk is, leidt het wel tot bedrijfsvoeringproblemen binnen de organisatie.

Zo komt uit het onderzoek naar voren dat de organisatie ongewenst moet afwijken van overkoepelende processen op bijvoorbeeld het gebied

van begroting, onderhoud, logistiek, opleiding en training, en algemene administratie. Deze processen worden ook complexer gemaakt door de noodzakelijke improvisaties. Het gevolg hiervan is dat op termijn allerlei corrigerende maatregelen moeten worden genomen om de stabiliteit van deze essentiële bedrijfsvoeringsprocessen weer enigszins te herstellen. Een treffend kritiekpunt in dit kader is dat de focus van de krijgsmacht te veel ligt op de korte termijn doordat ze voornamelijk gericht is op lopende missies.

Tegenstrijdige vormen van flexibiliteit

Verder hebben de onderzoeksresultaten duidelijk gemaakt dat de Nederlandse krijgsmacht zich geconfronteerd ziet met twee tegenstrijdige vormen van flexibiliteit. Enerzijds heeft de organisatie flexibiliteit in de samenstelling nodig om maatwerkoplossingen te generen, en zo het gevarieerde takenpakket aan te kunnen. Anderzijds heeft de uit te zenden militaire formatie behoefte aan operationele flexibiliteit om adequaat te kunnen inspelen op de lokale omgevingsdynamiek. Met het denken in defensiebrede capaciteiten heeft de organisatie primair ingezet op samenstellingsflexibiliteit. Het gevolg hiervan is dat voor de meeste uitzendingen een complex samenstellingsproces moet plaatsvinden om de juiste eenheden bij elkaar te brengen.

Deze manier van inzet heeft drie belangrijke gevolgen voor de stabiliteit van de organisatie. Ten eerste moet de organisatie extra investeren in allerlei coördinatiemechanismen om de samengestelde eenheid samen te smeden tot een goed geoliede machine. Zo moet er extra worden geoefend en getraind om voldoende ingespeeld te raken en moet extra stafcapaciteit worden ingezet om joint Taskforces effectief aan te kunnen sturen. Daarbij zijn allerlei liaison-functionarissen nodig om voldoende afstemming te bereiken binnen dergelijke grote en complexe staforganen.

Ten tweede beperkt de maatwerkstrategie het militair vermogen van achterblijvende eenheden. Vaak moeten brigades, squadrons en maritieme eskaders eenheden afstaan in ver-

band met een uitzending. Het gevolg hiervan is dat deze grotere organieke verbanden essentiële eenheden missen om hun eigen oefenen trainingsprogramma naar behoren te kunnen uitvoeren. Op termijn kan dit schadelijk zijn voor de organisatiestabiliteit. De achterblijvende eenheden kunnen immers niet hun gewenste professionele niveau bereiken, waardoor ze eigenlijk minder bruikbaar worden.

FOTO: AN/DD, P. WIEZORECK



Bosnië-Herzegovina, 2004. Het bijbrengen van de juiste militaire eenheden is een complex proces

Op langere termijn bezien komt daar nog bij dat bepaalde taakgebieden in de breedte van de organisatie niet voldoende zijn beoefend. Het gevolg hiervan is dat de crisisbeheersingscompetentie van de Nederlandse krijgsmacht als geheel wordt aangetast.

Ten derde ontstaan door de continue samenstellingsperikelen gevoelens van onrust bij het personeelsbestand van de organisatie. Het gevoel dreigt te ontstaan dat de organisatie gevangen zit in een vicieuze cirkel van het vullen van het ene gat met het andere gat.

Takenpakket marine & luchtmacht

In het kader van het waarborgen van de organisatiestabiliteit van de Nederlandse krijgsmacht is het goed om terug te grijpen op de constatering dat de taakuitoefening van marine- en luchtmachteenheden grotendeels gelijk is gebleven. Het woord 'grotendeels' is in deze

bewust gekozen omdat er altijd een kans bestaat dat deze OPCO's worden ingezet voor operationele opdrachten buiten hun traditionele taakdomein. Sterker nog, recente missies hebben laten zien dat dit ook daadwerkelijk gebeurt.

Een goed voorbeeld hiervan is de marineorganisatie die in augustus 2005 een PRT moest gaan bemannen in Pol-e-Khomri, Afghanistan. Met deze landgebonden taakstelling werd de marine plotsklaps geconfronteerd met de uitdaging een nieuw soort opdracht tot een goed einde te brengen in een crisisgebied dat alles behalve veilig en stabiel was. Met uitzondering van de beveiligingstaak, die werd toebedeeld aan het Korps Mariniers, liep men al snel tegen het probleem aan dat de bestaande organisatiestructuur van de Zeedienst hiervoor niet geëquipeerd was. De stabiele basis van relatief autonome schepen, waar men normaal gesproken op terug kan vallen, was ineens niet meer toereikend en er moest dus naar een maatwerkoplossing worden gezocht. Aangezien het PRT een kaderzwaar karakter had besloot de marineleiding uiteindelijk om selectief de benodigde functionarissen aan de walorganisatie te onttrekken en samen te voegen tot een tijdelijke eenheid.

Achteraf bekeken heeft de marine spijt van dit besluit. De organisatie verwijt zichzelf dat ze zich te veel heeft laten leiden door de manier van aanpak van haar voorgangers, zonder daarbij voldoende rekening te houden met de sterktes en zwaktes van de eigen organisatie. Door de walorganisatie te 'kannibaliseren', ontstonden tal van organisatorische problemen elders in de organisatie, met ook vaak gevolgen op de lange termijn. Zo kwamen bepaalde opleidingen stil te liggen, kregen cruciale administratieve processen een veel te lange doorlooptijd, en raakte een deel van het personeel erg ontevreden.

Besluiten voor de toekomst

Bovenal komt uit het onderzoek naar voren dat de Nederlandse krijgsmacht de laatste twee decennia grote vooruitgang heeft geboekt als



FOTO AVDD, G. VAN ES

het gaat om het vergroten van de organisatieflexibiliteit. Van een vrij traditionele militaire organisatie, gericht op een tamelijk voor spelbaar, grootschalig conflict, is Defensie in staat gebleken de overgang naar een veel kleinere, multifunctionele en expeditionaire crisisbeheersingsorganisatie goed te maken. Het grote aantal missies dat succesvol is uitgevoerd sinds de val van de Berlijnse Muur en de gevarieerdheid hiervan zijn de sterkste onderbouwingen van dit feit.

Tegelijkertijd blijkt dat de transformatie die de organisatie nog steeds doormaakt een proces van 'al doende leren' is. De roep om nu doelbewust tijd vrij te maken en te leren van de opgedane ervaringen is erg sterk.

Tijd voor bezinning

De tijd lijkt meer dan rijp te zijn voor een dergelijke bezinningsfase. De veeleisende missie in Uruzgan is immers afgerond en heeft een berg aan relevante ervaringen opgeleverd. Een nieuwe grootschalige crisisbeheersingoperatie ligt vooralsnog niet in het verschiet. Dat biedt ruimte om meer conceptuele vraagstukken op te pakken, die door de waan van de dag zijn blijven liggen. Daar komt nog bij dat het hui-



Operatie Spin Ghar, Afghanistan. Het samenstellen van militaire maatwerkformaties gaat ook door tijdens een uitzending

dat het maken van uiteindelijke inhoudelijke keuzes voorbehouden is aan de politiek.

Gemiste kans

Met het formuleren van een soort algemeen credo dat een 'slimme en slagvaardige krijgsmacht' nodig is om de complexe en onzekere veiligheidsomgeving aan te kunnen, laat het rapport *Verkenningen*, en daarmee de Defensietop, een kans liggen om het politieke besluit dat moet worden genomen meer doelgericht te sturen. Wat nu immers al gebeurt, is dat de politieke partijen de vier scenario's uit het rapport primair vanuit een kostenperspectief reduceren tot arbitraire rekensommetjes van middelen en eenheden die zouden moeten blijven of kunnen worden afgestoten.

Door hier als krijgsmacht zelf niets inhoudelijks tegenover te zetten doet de Nederlandse krijgsmacht zichzelf te kort. Juist als het gaat om de slimheid en slagvaardigheid van de defensieorganisatie, gepropageerd in het rapport *Verkenningen*, dan heeft de Nederlandse krijgsmacht veel bereikt in de laatste twintig jaar. De opgedane ervaringen zouden veel meer moeten worden onderzocht, uitgedragen en doorvertaald in concrete, richtinggevendende organisatorische toekomstplannen. Vrij vertaald zijn slimheid en slagvaardigheid precies die capaciteiten die boven komen drijven in het hiervoor beschreven stuk. De slimheid van de krijgsmacht uit zich in haar doelgerichte improvisatievermogen. De modulaire samenstellingsfilosofie legt in zeer belangrijke mate de basis voor de slagvaardigheid van de Nederlandse krijgsmacht.

Onderzoek toont aan dat het met de slimheid en slagvaardigheid van de krijgsmacht dus best goed gesteld is.⁵ Natuurlijk zijn er verbeteringen mogelijk. Zo leidt het improvisatievermogen te veel tot een focus op korte termijn, voornamelijk gericht op lopende missies. Daarnaast

dige politiek-economische klimaat in Nederland een zware bezuinigingsdruk op de hele rijksoverheid legt, en dus ook op de defensieorganisatie.

Aanknopingspunt

Het rapport *Verkenningen* is waarschijnlijk een uitstekend aanknopingspunt voor dit proces van heroriëntatie. Aan de hand van vier toekomstscenario's worden beleidsmakers uitgedaagd een keuze te maken op basis waarvan de noodzakelijke defensie-inspanningen beter in een perspectief van de lange termijn kunnen worden geplaatst. Door het slechts schetsen van toekomstscenario's beperkt het rapport zich echter tot het nadenken over de wat-vraag: wat is onze ambitie? Wat willen we aankunnen met de Nederlandse krijgsmacht?

De veel concretere hoe-vraag, die betrekking heeft op het aanpassen van personele, structurele en technologische aspecten, om adequaat invulling te kunnen geven aan die wat-vraag, komt niet of nauwelijks aan bod. Hierbij dient opgemerkt te worden dat het beantwoorden van die hoe-vraag ook nooit een uitgangspunt is geweest bij het schrijven van de *Verkenningen*. Heel bewust eindigt het rapport met de stelling

5 Bogers, M.P. en Beeres, R.J.M. 'Prestaties Nederlandse krijgsmacht in Europees perspectief'. *Militaire Spectator* 179 2010 (1), 22-32.



FOTO AVDDI, G. VAN ES

Bezoek aan de bazaar in As Samawah, Irak. De transformatie die Defensie doormaakt is nog steeds een proces van 'al doende leren'

wordt de slagvaardigheid van de organisatie beperkt door een disbalans tussen de organieke structuren in de moederorganisatie en de eenheden die daadwerkelijk worden uitgezonden. Met de resultaten in het achterhoofd van het promotieonderzoek dat ten grondslag ligt aan dit artikel, zou het een zinvolle exercitie zijn om de *Verkenningen* een meer praktisch vervolg te geven. De onderstaande aanbevelingen uit het onderzoek, die de slimheid en slagvaardigheid van de krijgsmacht ten goede komen, zouden een eerste inhoudelijke bijdrage kunnen zijn voor dit *Verkenningen II* project.

Aanbevelingen

I Verbeter het leervermogen van de organisatie
Eenzijds heeft het improvisatievermogen van de Nederlandse krijgsmacht een belangrijke bijdrage geleverd aan het succes van het crisis-beheersingsoptreden van de afgelopen jaren. Maar anderzijds heeft deze diepgewortelde mentaliteit zich ontwikkeld tot een vorm van slimheid die te veel gericht is op de korte termijn. Het verbeteren van de *lessons-learned* organisatie zou een manier kunnen zijn om uit deze impasse te geraken.⁶

De huidige leerstructuur van de Nederlandse krijgsmacht is te typeren als te verkokerd en versnipperd. Het zou daarom goed zijn om deze

kritisch tegen het licht te houden, te kijken hoe de verschillende deelprocessen zijn georganiseerd, hoe ze vervolgens aan elkaar zijn gekoppeld en waar en waarom er 'kennislekken' ontstaan. Na deze inventarisatie kunnen voorstellen tot verbetering worden ontwikkeld, waarna een daadwerkelijke reorganisatie kan beginnen om een betere inbedding van het leervermogen in de organisatie te bewerkstelligen.

Een tweede mogelijkheid voor het verbeteren van het leervermogen van de organisatie zou gevonden kunnen worden door meer inhoud en status te geven aan het oefen- en trainingsprogramma van de krijgsmacht. De mogelijkheid om te kunnen oefenen en trainen in een gesimuleerde en relatief veilige omgeving is een vrij unieke situatie. De meeste commerciële organisaties hebben immers niet de luxe om hun concurrentiegedrag uit te proberen in een soort oefenomgeving.

De krijgsmacht zou meer voordeel op de lange termijn moeten halen uit haar oefen- en trainingsprogramma's. Omdat deze programma's de basis leggen voor toekomstig optreden verdienen ze op de eerste plaats een centralere rol binnen het functioneren van de organisatie dan nu het geval is. Oefeningen hebben natuurlijk geen prioriteit boven uitzendingen, maar ze zijn nu nog te vaak het kind van de rekening. Te veel worden oefen- en trainingsprogramma's de 'dupe' van de heersende uitzendddruk. Oefenprogramma's van achterblijvende eenheden worden bijvoorbeeld ingekort of inhoudelijk uitgekleed om voorrang te kunnen geven aan eenheden die daadwerkelijk op uitzending gaan.

Op de tweede plaats zouden de oefen- en trainingprogramma's inhoudelijk moeten worden verbeterd door niet primair gericht te zijn op gevechtsoperaties en de daarbij behorende niveaus van gereedheid.⁷ Minstens zo belangrijk is het om het brede taakspectrum systematisch in het oefenprogramma aan bod te laten komen. Bovendien zou er binnen de oefenscenario's nog meer aandacht moeten uitgaan naar de praktische kant van joint en combined samenwerken om eenheden in een vroeg

6 Bijlsma, T. 'Professioneel leren door militaire teams'. *Militaire Spectator*, 179 2010 (9), 454-466.

7 Swillens, J.R. 'Comprehensive Approach: de praktijk'. *Militaire Spectator*, 178 2009 (11), 578-589.

stadium gewend te laten raken aan het werken in wisselende samenstellingen.

II Beter afstemming moederorganisatie en uitzendformatie

Als we kijken naar de slagvaardigheid van de Nederlandse krijgsmacht is het aanbevelenswaardig om te onderzoeken of het reservoir van capaciteiten zodanig te herstructureren valt dat er minder vergaand gemixt hoeft te worden met eenheden dan nu het geval is. Vooral de landmacht ziet zich geconfronteerd met deze uitdaging.

Zoals gezegd heeft onderzoek uitgewezen dat operationele eenheden van de luchtmacht en marine, vanwege hun taakstelling en de dominantie van hun technische platformen, een meer autonoom (lees 'modulair') karakter hebben.⁸ Deze situatie maakt het voor hen relatief eenvoudig om voor een uitzending eenheden aan de moederorganisatie te onttrekken.

Voor de landmacht is het losweken van ingewerkte eenheden uit de staande organisatie veel lastiger. De landmacht heeft namelijk altijd vastgehouden aan de brigade als het niveau van verbonden wapens. Dit maakt de brigade tot haar kleinste geïntegreerde operationele module. De brigade is tot op heden echter veel te groot gebleken om als geheel uit te zenden. Meestal zendt de landmacht maar één bataljon uit als de operationele ruggengraat van een expeditie Taskforce. Om dit bataljon autonoom te kunnen laten optreden moeten allerlei gevechtssteun- en verzorgingssteun-eenheden worden toegevoegd vanuit de eigen of andere operationele brigades.

Gebaseerd op de theorie van modulariteit zou de landmacht moeten onderzoeken of het mogelijk is om de eenheid van verbonden wapens op bataljonsniveau neer te leggen.⁹ Deze stap zal de stabiliteit van de landmachtorganisatie hoogstwaarschijnlijk ten goede komen. Het gevolg hiervan is namelijk dat een uit te zenden Taskforce een beter ingewerkt systeem vormt en dat achterblijvende eenheden veel minder worden aangetast in hun operationele zelfstandigheid. Daarnaast worden



FOTO AVDD, R. KLEIN

EUFOR-missie in Tsjad. De opgedane ervaringen moeten veel meer worden onderzocht, uitgedragen en doorvertaald in concrete toekomstplannen

allerlei 'vredes'-bedrijfsvoeringsprocessen in veel beperktere mate doorkruist.

Ten slotte

Een tegenargument zou kunnen luiden dat juist de onvoorspelbare taakomgeving van de landmacht het onmogelijk maakt om vaste uitzendstructuren te creëren binnen de moederorganisatie. Hoewel deze kritiek begrijpelijk is, kan daar tegenover worden gesteld dat het voor de landmacht altijd een kwestie zal blijven van zoeken naar het beste compromis tussen de eis van samenstellingsflexibiliteit en die van operationele flexibiliteit.

In dit verband maakt het onderzoek in ieder geval duidelijk dat aan de huidige vorm aanzienlijke organisatorische nadelen kleven. Deze constatering pleit er voor om verder te zoeken naar een beter compromis dan nu gevonden is. Terugkijken naar het expeditie verleden van de landmacht zou wat dit betreft uitkomst kunnen bieden. Het valt namelijk op dat er bij de landmacht een vast patroon is te herkennen in de omvang en operationele functionaliteiten van uitgezonden Taskforces.¹⁰ Dit patroon ondersteunt het idee om de eenheid van verbonden wapens op het bataljonsniveau neer te gaan leggen. ■

8 Kramer, F.J. en De Waard, E.J. 'Componeren met componenten: Het flexibiliteitsdilemma van de expeditie krijgsmacht'. *Carré*, 2007, 1, 38-44. De Waard, E.J. en Kramer, F.J. 'Tailored task forces: Temporary organizations and modularity'. *International Journal of Project Management*, 26 (5), 2008, 537-546.

9 Garud, R., Kumaraswamy, A. en Langlois, R. (eds.) *Managing in the Modular Age*. Oxford, Blackwell Publishing, 2003.

10 Van Meurs, M.P., *Georganiseerde flexibiliteit?* Afstudeerscriptie Nederlandse Defensie Academie, 2009.