

Een Nederlands 'joint' hoofdkwartier?

A.C. Tjepkema - kolonel van de Koninklijke Luchtmacht*

*I don't ask for much, I only want trust
and you know it don't come easy.*

Ringo Starr, 'It don't come easy'
(1971)

*I built trust among my components
because I trusted them...*

Generaal Norman Schwarzkopf
(1991)

Inleiding

In Nederland hebben wij de verkiezingen net achter de rug. In de aanloop naar de verkiezingsdatum werd Defensie regelmatig genoemd als een departement waar nog wel wat te halen viel. Bij het regeerakkoord van 1994 heeft de krijgsmacht een bezuiniging ondergaan die vooral was gericht op logistieke samenwerking tussen de krijgsmachtdelen. Het valt te hopen dat de politiek er ook deze keer in slaagt de operationele capaciteit van de krijgsmacht ongemoeid te laten. Wellicht zijn er zelfs mogelijkheden deze te verbeteren. Tijdens een inleiding voor de Nederlandse Officieren Vereniging heeft de voormalige Chef Defensiestaf, generaal b.d.

A.K. van der Vlis, vorig jaar betoogd dat de Nederlandse krijgsmacht op velerlei gebied van de Engelse kan leren.¹ In Engeland worden met name op het gebied van de operationele samenwerking tussen krijgsmachtdelen tegenwoordig grote stappen gezet. We leven nu eenmaal in een tijdperk waarin het nauwelijks nog denkbaar is dat een operatie kan worden uitgevoerd door één enkel krijgsmachtdeel.

Deze tendens doet zich al lang voor. Men kan met gemak beweren dat reeds ten tijde van de Tweede Wereldoorlog de krijgsmachtdelen in grote mate op elkaar waren aangewezen. De huidige generatie militairen met één of meer uitzendingen achter de rug heeft in vele gevallen samengewerkt met collega's van een ander krijgsmachtdeel. Het verdient dan ook aanbeveling te bezien of een betere samenwerking tussen de krijgsmachtdelen ten goede kan komen aan het operationele product en of wellicht meer *joint* aan de gewenste politieke doelstellingen inhoud kan geven.²

In dit artikel ga ik in op de Nederlandse situatie die in het algemeen tot een relatief geringe mate van samenwerking tussen krijgsmachtdelen heeft geleid. Vervolgens beschrijf ik de Britse zienswijze op joint optreden alsmede taken en organisatie van het daar onlangs opgerichte *Permanent Joint Headquarters* (PJHQ). Doel van dit artikel is de wenselijkheid van een analoge organisatie in Nederland te beschouwen.

De dynamiek van joint optreden

Gezamenlijk oftewel joint optreden neemt hand over hand toe. Het aantal nationale en internationale doctrine-publicaties over dit onderwerp is aanzienlijk. Vooral na de Golfoorlog is de belangstelling voor dit onderwerp drastisch toegenomen. Discussies over de rol van bijvoorbeeld de *Joint Forces Air Component Commander* (JFACC) worden nog steeds in de vakpers gevoerd. De redenen voor de grotere interesse in joint liggen voor de hand. Een belangrijke is de uitbreidende overlap tussen de krijgsmachtdelen, bijvoorbeeld op het gebied van de luchtverdediging en de verkenningen, maar ook terzake van de technologische kennis die voor alle omgevingen relevant is, zoals het gebruik van sensoren en informatica. Al in de Tweede Wereldoorlog waren de krijgsmachtdelen op elkaar aangewezen; dat effect is alleen maar toegenomen, zoals operaties als *Desert Storm* en *Deliberate Force* hebben aangetoond. Verder is het aantal tamelijk langdurige 'ernstoperaties' van een betrekkelijk kleine schaal de laatste jaren aanzienlijk groter geworden. Vrijwel iedere krijgsmacht in West- en Oost-Europa daarentegen is verkleind, zodat het moeilijk is een voldoende operationeel voortzettingsvermogen in stand te houden. Ten vierde zijn maritieme strijdkrachten zich uitdrukkelijker gaan oriënteren op de *littoral warfare* waardoor zij hun capaciteiten meer in de richting van de landoorlog ontwikkelen. Een gemeenschappelijke doctrine om de

* Met dank aan *squadron leader* J.D. Bleeker RAF, werkzaam bij MinDef-DCBC.

¹ Carré (1997/12) p. 15.

² Ik geef de voorkeur aan het begrip 'joint' boven 'gezamenlijk'. Het laatste begrip heeft namelijk geen specifieke militaire betekenis. Niettemin gebruik ik in dit artikel beide epitheta als synoniemen. De term 'geïntegreerd' is te beschouwen als de vergrotende trap. Het woord 'paars' heb ik met opzet vermeden vanwege de tegenwoordige politieke connotatie.

inspanningen van de krijgsmachtdelen te bundelen, is hierdoor meer gewenst dan ooit.³

Nederland

Toch zijn deze ontwikkelingen tot dusver in Nederland onvoldoende reden geweest voor structurele operationele samenwerking. Zeker, zo hier en daar groeit het gras van onderop, maar *au fond* is er geen dwingende kracht die bij ons marine, land- en luchtmacht stuurt in de richting van meer joint.

Historisch gezien was het wellicht niet heel veel beter, maar wel wat beter. Bij het begin van de Tweede Wereldoorlog stonden tenminste land- en zeestrijdkrachten onder één bevel. Tijdens de koloniale crisis in Nederlands-Indië waren de strijdkrachten op elkaar aangewezen. Voor de laatste keer in Nieuw-Guinea werd onder een gemeenschappelijk nationaal bevel gevochten. Daarna ging iedereen zijn eigen weg. Zelfs in de West waren de taken keurig verdeeld: de Koninklijke Landmacht had Suriname, de Koninklijke Marine de Antillen. Voor het overige ging de marine zo ver mogelijk de oceaan op, waar de vijandelijke onderzeeërs het beste konden worden bestreden. De landmacht had een eigen vak op de Noord-Duitse laagvlakte en de luchtmacht was keurig ingebed in de 2ATAF organisatie. Als we elkaar tegenkwamen keerden we elkaar niet de rug toe, maar we zochten elkaar bepaald niet op. Zo waren de Groepen

³ Joint doctrine is moeilijk te ontwikkelen. In geen enkel land is men erin geslaagd volwassen documenten op dit gebied tot stand te brengen. Landstrijdkrachten zijn van oudsher het verst gevorderd in hun benadering, omdat het optreden der verbonden wapens tot een gezamenlijk referentiekader dwingt. Luchstrijdkrachten concentreren zich van oudsher op het beheersen van de technologie maar hebben te maken met een toenemende complexiteit van hun operaties, wat eerst vrij recent tot *airpower* doctrine heeft geleid. Marines geloven in de rol van de zelfstandige commandant, die zo min mogelijk door voorschriften moet worden gehinderd.

Geleide Wapens van de KLu gestationeerd in het Britse legerkorpsvak en dachten de mariniers niet aan een amfibische rol op de flank van het legerkorps.

Bij de bondgenoten waren de verhoudingen tussen de wapenbroeders meestal niet veel beter, maar was de nationale strategie – door de politiek gedwongen – meer coherent. Bij de Britten ging de defensie, hoewel in de NAVO geïncorporeerd, primair om de verdediging van het eiland. In de BRD was de gehele inspanning gericht op het niet verliezen van de landoorlog, waarmee de beste voorwaarde voor het voortbestaan van de natie werd geschapen. De Duitse marine had dan ook een taak in de belendende wateren. Zo zou ik nog wel even kunnen doorgaan.

De Alleingang der Nederlandse krijgsmachtdelen

Wat zijn de oorzaken voor het gebrek aan 'broederliefde' tussen groen, donkerblauw en lichtblauw? Voor de hand liggend is de vergelijking met drie broers, die met elkaar zijn opgegroeid en elkaar waarderen, maar na de dood van hun ouders in een bitter gevecht om de erfenis van elkaar verwijderd raken. Omdat het gevecht om de begroting permanent is, kan dit machtsspel maar een deel van de verklaring zijn. Ik zou de volgende factoren willen toevoegen. Ten eerste het operationeel eigenbelang. Een zelfstandig krijgsmachtdeel, dat operationeel autonoom inzetbaar is, is nu eenmaal machtiger dan een krijgsmachtdeel dat door anderen moet worden ondersteund. Met name marine en landmacht beschouwen zichzelf – overigens niet ten onrechte – als integrator van diensten c.q. wapens. Ten tweede het denken over een krijgsmachtdeel als een bastion, dat tegen een vijandige buitenwereld moet worden verdedigd. Dit denken is het sterkste bij de marine, waar men uiteraard grote voordelen ziet in een eendrachtig maritiem-industrieel complex. Ten derde een diep gewor-

teld wantrouwen tegen politiek opgelegde samenwerking. Zulke samenwerking gaat meestal ten koste van de eigen invloed en kost, zeker in de aanloop ('de kost gaat voor de baat uit'), geld dat bij de krijgsmachtdelen wordt weggehaald. In de vierde plaats kennen de officieren van de KM enerzijds en de officieren van de KL en de KLu anderzijds elkaar niet van de elementaire officiersopleiding. Onbekend maakt onbemind en leidt tot vooroordelen. Het Instituut Defensie Leergangen voor de voortgezette opleidingen is nooit bedoeld geweest als een joint instituut; men heeft elkaar kunnen vinden op basis van collocatie.

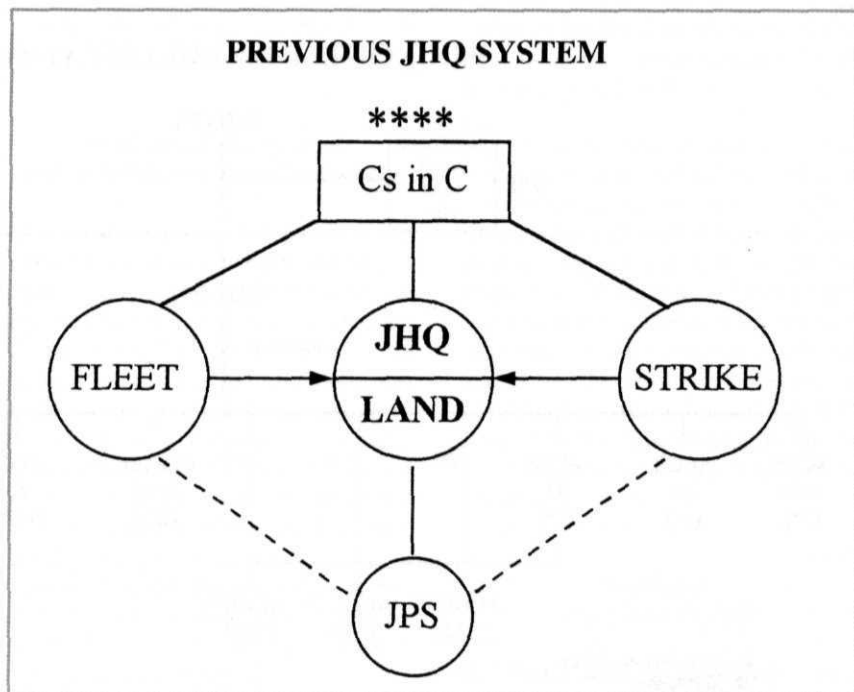
Als laatste factor zou ik willen noemen een relatief zwak ontwikkeld nationaal identiteitsbesef, niet in de voetbalsport maar wel in onze inbreng bij internationale veiligheidsorganisaties. Elke defensienota in het verleden heeft dan ook meer het karakter gehad van een opsomming van middelen, waarvoor altijd wel een internationale bestemming valt te verzinnen, dan van een bewuste poging tot een nationaal geïntegreerd defensiebeleid. Aantredende bewindslieden hebben hun ambities in het nabije verleden trachten te verwezenlijken door een 'verdeel en heers' beleid te voeren, zoals P.J.S. de Jong en H. Vredeling.⁴ Voor A.L. ter Beek stond bij de totstandkoming van de Defensienota 1991 het incasseren van het vredesdividend centraal. Bij het ontwikkelen van de zogenaamde speerpunten realiseerde ieder krijgsmachtdeel zijn eigen wensen zonder een bewuste poging van bovenaf deelbelangen te integreren.⁵ J.J.C. Voorhoeve, in 1994 geconfronteerd met een nauwelijks te sluiten financieel plan, heeft onbedoeld de samenwerking tussen de krijgsmachtdelen

⁴ P.J.S. de Jong heeft in 1965 de autonomie van de bevelhebbers teruggebracht door de directeuren-generaal Personeel en Materieel rechtstreeks vanuit de centrale organisatie aan te sturen. H. Vredeling heeft in 1973 deze werkwijze bekrachtigd door de invoering van de zogenaamde matrix-organisatie.

bevorderd via de achterdeur, namelijk de integratie van een aantal ondersteunende diensten. Geen minister heeft bij mijn weten beleidsmatig gepoogd de operationele samenwerking te bevorderen. Kennelijk wordt zulks niet als een nationaal belang ervaren. In tal van landen om ons heen wordt over het gemeenschappelijke belang heel anders gedacht. Neem bijvoorbeeld het Verenigd Koninkrijk.⁶

Het Verenigd Koninkrijk

In april 1996 opende de Britse minister van Defensie Michael Portillo het PJHQ in Northwood, bij Londen. Daarmee werd een ontwikkeling ingezet die het resultaat was van een kostenonderzoek dat in 1993 was geïnitieerd. Het bijzondere van dat onderzoek was dat het niet besparingen als voornaamste oogmerk had, maar operationele effectiviteit. Het onderzoek droeg dan ook de veelzeggende titel *Front Line First*. Niettegenstaande verbeteringen in de totstandkoming van joint procedures die als gevolg van de Falklands-crisis, de Golfoorlog en de operaties op de Balkan waren aangebracht, had het onderzoek als uitkomst dat de bestaande werkwijze onvoldoende functioneerde. Toch waren de inspanningen die de Britten zich al voorafgaande aan de Falklands-crisis hadden getroost om tot een betere samenwerking te komen, in mijn ogen indrukwekkend. Zo waren de verbindingssystemen en de bijbehorende operationele procedures op elkaar afgestemd, wat een geïntegreerde bevelvoering tijdens de operatie in het zuidelijk deel van de Atlantische



Afb. 1 Marine en luchtmacht dragen in dit voorbeeld bevoegdheden over aan de landmacht. Een Joint Planning Staff ontwikkelt richtlijnen

Oceaan mogelijk maakte. Ook werd een opleiding voor het kolonelniveau joint opgezet. De stafscholen waren in de jaren tachtig verplicht ieder jaar een extra deel van de hogere vormingen gezamenlijk uit te voeren. Het paste dan ook geheel in de lopende ontwikkelingen dat de aanbeveling om een PJHQ op te richten in 1995 door de politiek werd overgenomen.

De traditionele Britse werkwijze

Wanneer zich in het Verenigd Koninkrijk voor 1996 een crisissituatie voordeed, waarbij een joint optreden noodzakelijk was, dan werd eerst bezien in welke omgeving (zee, land of lucht) de operatie voornamelijk plaats zou hebben. Vervolgens wees de Chef Defensiestaf (CDS) de betreffende bevelhebber aan als *Joint Commander* (JC). Diens staf fungeerde dan, versterkt met personeel van de overige staven, als JHQ. In het theater trad een *Joint Force Com-*

mander (JFC) op die direct aan de JC verantwoording aflegde (zie afbeelding 1).

De bezwaren tegen dit systeem waren velerlei. Geconstateerd werd dat de vigerende structuur te veel ad-hoc-kenmerken vertoonde en van huis uit te reactief was. Verder dat de bestaande staven te veel duplicaties vertoonden en dat te weinig joint kon worden ingespeeld op zich ontwikkelende crises. Crises werken nu eenmaal ontregelend op de stafroutine en bovendien kon de gezamenlijke ervaring niet goed vanuit de planning op de uitvoering worden toegepast. Evenmin werden de *lessons learned* na afloop van de operatie goed geïmplementeerd, laat staan dat er een joint doctrine werd ontwikkeld.

De krijgsmacht delen

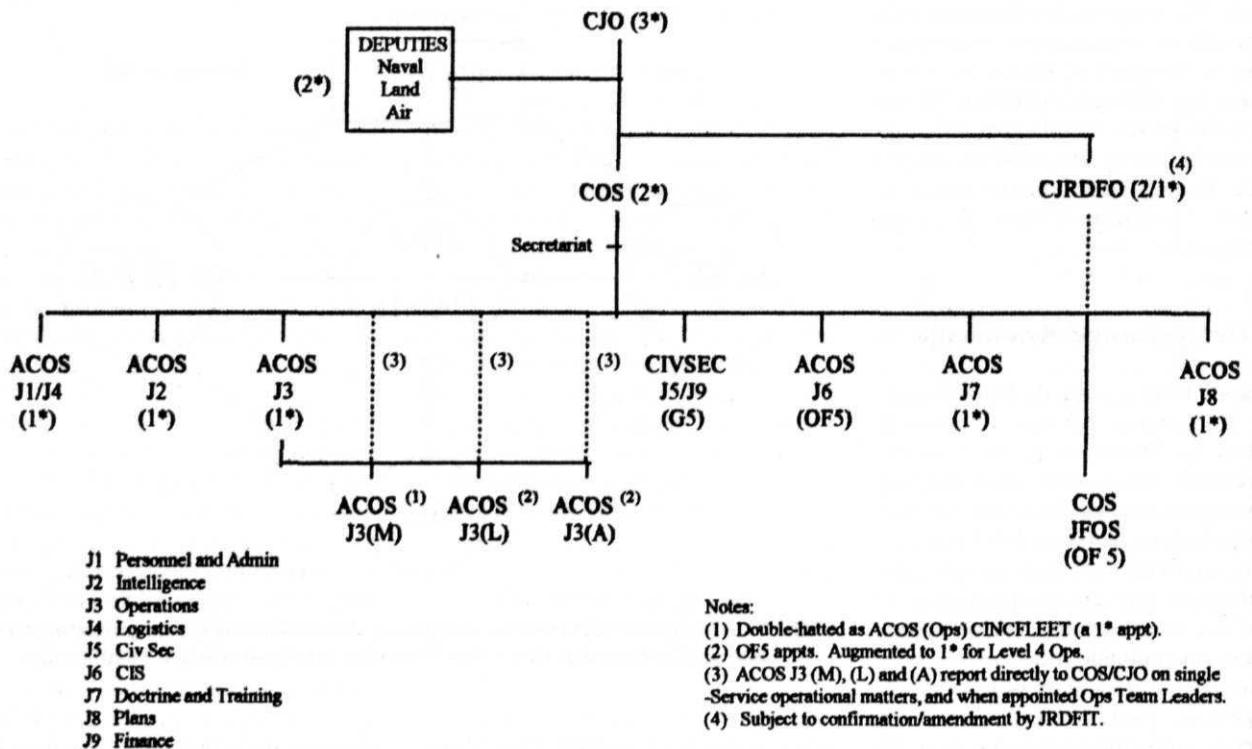
Uitgangspunten

Toen het onderzoek werd gehouden, golden bij de defensieplanning de navolgende uitgangspunten. Ten eerste zou iedere operatie voortaan een

⁵ Een voorbeeld is de oprichting van de Luchtmobiele Brigade. Niet alleen werd geen gebruik gemaakt van de ervaringen van de Korps Mariniers (ik laat in het midden welk krijgsmachtdeel daaraan het meest debet was), maar ook werd niet de vraag gesteld of het nationaal gezien op den duur mogelijk was vijf tot zes elite infanteriebataljons te vullen.

⁶ Zie ook *Newsbrief*, uitgave van het Royal United Services Institute, mei 1996, volume 16, nummer 5.

PJHQ OUTLINE ORGANIZATION



Afb. 2 De organisatie van het PJHQ, organieke vredessterkte 353 functies

joint karakter dragen, het meest waarschijnlijk in een bondgenootschap (*combined*) dan wel in een coalitie (multinationaal). Ten tweede zou het Verenigd Koninkrijk vaker bijdragen aan een operatie dan dat het een operatie zou leiden, laat staan een operatie geheel zelfstandig ondernemen. Als derde punt werd aangenomen dat de uitzendingen trendmatig een toenemende diversiteit zouden vertonen en in het algemeen een snelle reactie zouden vergen. In de vierde plaats moest rekening worden gehouden met tegelijk lopende uitzendingen en mogelijke verlengingen. De primaire rol van het PJHQ, waarin de bevelvoerende generaal *Chief Joint Operations* (CJO) wordt genoemd, is als volgt omschreven:

To be responsible, when directed by CDS, for the planning and execution of UK-led joint, combined and multi-

national operations, and for exercising operational command of UK Forces assigned to combined and multinational operations led by others, in order to achieve MODUK's military-strategic objectives.

Taakverdeling

Een interessante vraag was welke functies moesten worden overgedragen aan de nieuwe staf. De Britten kenden al de *Joint Planning Staff* en de *Joint Force Operations Staff*, waarvan het logisch was ze in het PJHQ op te nemen. Men besloot tot een geleidelijke overdracht van de C2-functies in de operationele sfeer vanuit de staven van de krijgsmacht-delen en tot de oprichting van een 'eigen' *Joint Rapid Deployment Force* (JRDF), bestaande uit een kern van 3 *Commando Brigade* (mariniers) en 5 *Airborne Brigade* (landmacht). De theorie achter de JRDF is de 'glas

water strategie'. De beginnende brand laat zich nog blussen met een glas water; wie langer wacht moet zich verlaten op multinationale 'brandweerbrigades'. De kern van de taakverdeling is dat de krijgsmacht-delen voorwaardenscheppende rollen houden, maar dat hun gevechtskracht door de CJO wordt ingezet. De verdediging van de overzeese gebiedsdelen is ook in handen van de CJO.

Sommige belangrijke traditionele functies blijven uitdrukkelijk in handen van respectievelijk *CinCFleet*, *CinCLand* en *AOCinC STC* (*Strike Command*). Het gaat onder meer om de strategische nucleaire afschrikking (onderzeeboten), NAVO artikel 5-operaties, de verdediging van de kustwateren en het luchtruim, Noord-Ierland en contra-terrorisme alsmede *Special Forces* en bijstand aan burgerlijke autoriteiten waaronder aspect-

ten van de naleving op douane-wetgeving.⁷ Essentieel in de machtsbalans is dat de bevelhebbers de structuur van hun krijgsmachtdelen hebben behouden en, wellicht belangrijker nog, de verantwoordelijkheid voor hun begroting.⁸ De bevelhebbers concentreren zich op hun *core business*, in het bijzonder op *single-service* operaties, het genereren en opwerken van operationele eenheden en het houden van oefeningen. Zij zijn dus verantwoordelijk voor training en de instandhouding op een voorgeschreven niveau van operationele gereedheid van eenheden die deel uitmaken van componenten waarover de CJO kan beschikken. Voorts dragen zij bij aan de *contingency planning* en bereiden ondersteunende krijgsmachtdeelerichte deelplannen voor. Zij behouden het volledige bevel over eenheden die toegewezen (*assigned*) kunnen worden aan joint structuren. In de bevelslijn staan de bevelhebbers en de CJO rechtstreeks onder de CDS. De ressorten van de bevelhebbers worden zelfs als *supporting commands* aangeduid. Daar staat tegenover dat de bevelhebbers *full command* over hun troepen houden en 'slechts' *operational command* delegeren. Commentatoren hebben opgemerkt dat waar in de Britse traditie de bevelhebbers *four-star* zijn, de CJO als *three-*

star te laag in rang is, oftewel de bevelhebbers zijn te hoog in rang.⁹

Taakverdeling met het ministerie van Defensie

De uitslag van de kostenstudie Front Line First was onder meer dat er een PJHQ zou worden opgericht teneinde een duidelijke verbinding te vormen tussen enerzijds de strategische en beleidsfuncties van het ministerie van Defensie en anderzijds de operaties op het operationele niveau. Met name uitvoerende elementen van het ministerie alsmede inlichtingen-, informatie- en verbidingsstructuren werden samengevoegd, waarmee tevens een zekere rationalisatie werd bewerkstelligd. De rol van de krijgsmachtdeelvastaven werd, zoals gezegd, meer een voorwaardenscheppende.

Veel aandacht is besteed aan het precieze onderscheid tussen de drie relevante niveaus: strategisch, operatief en tactisch. Hiermee tracht men enerzijds zeker te stellen dat commandanten en staven hun volledige verantwoordelijkheid begrijpen en accepteren, anderzijds te voorkomen dat hogere niveaus zich met details gaan bemoeien en proberen over de schouders mee te sturen. Het gevaar van

strikte politieke controle is vooral bij kleinschalige crisisoperaties in de landomgeving groot.

Waar in de Verenigde Staten en in de NAVO respectievelijk de *Unified Commanders* en de *Major NATO Commanders* de toplaag van het operationele niveau vormen, bezet het PJHQ ook de onderlaag van het strategische niveau. Het gaat bij het laatste niet om het formuleren van beleid maar om de implementatie ervan, waarvan het ministerie uitdrukkelijk afstand neemt. Aldus wordt duplicatie van hoogwaardige capaciteiten voorkomen.

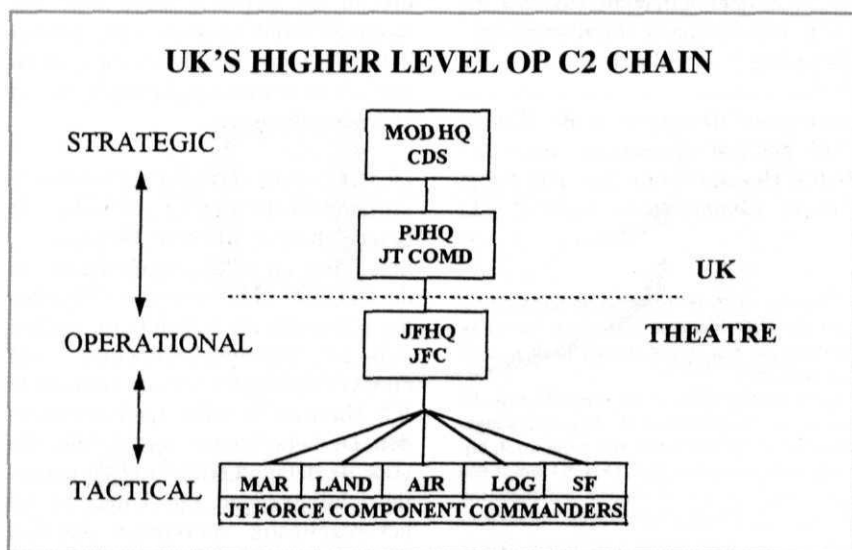
Functie van het PJHQ

Het PJHQ werd opgericht op 3 april 1996. De voorbereidingen waren getroffen door een implementatieteam onder leiding van generaal-majoor C. Wallace, die later als 'three star' de eerste CJO werd. Het PJHQ is verantwoordelijk voor de planning en uitvoering van alle Britse joint en mogelijke joint operaties. Datzelfde geldt voor multinationale operaties waarbij het Verenigd Koninkrijk de leidende positie bekleedt. Wanneer een operatie door een ander land

⁷ Deze beslissing lijkt verbazingwekkend, omdat Special Forces zich op de snijvlakken van de traditionele taakverdeling bewegen. *Special Operations* worden echter gezien als puur strategisch en daarom vanuit het ministerie aangestuurd.

⁸ De Britse topstructuur wijkt belangrijk af van de onze. Enerzijds zijn er de drie *Chiefs of Staff* (*four star*) die de CDS militair adviseren en vooral een politiek-strategische inbreng leveren. Zij hebben geen rechtstreekse bevelslijn met de bevelhebbers, maar geven wel beleidsrichtlijnen. Anderzijds zijn er de *Commanders-in-Chief*, waarvan alleen de 'gevechtskracht leverende' *four star* zijn. Zij worden in dit artikel aangeduid met 'bevelhebbers'. Daarnaast kent ieder krijgsmachtdeel ondersteunende *CinCs* zoals *CinC Training Command* (RAF), *Chief of Fleet Support* en *Quartermaster General*.

⁹ Richard Connaughton, 'The Permanent Joint Headquarters UK', *Officer (Reserve Forces Magazine)*, maart 1997, p. 39.



Afb. 3 Positionering van het PJHQ op het strategische niveau

wordt geleid, dan heeft de CJO het operationeel bevel over de Britse deelnemende eenheden. Bij klassieke NAVO-operaties zou in een dergelijk geval het operationeel bevel uiteraard bij een *Major NATO Commander* (MNC) berusten. Verwacht wordt dat op den duur de huidige NAVO-hoofdkwartieren, althans voor een deel, het veld zullen ruimen en dat het PJHQ 'een gat in de markt' zal vormen.

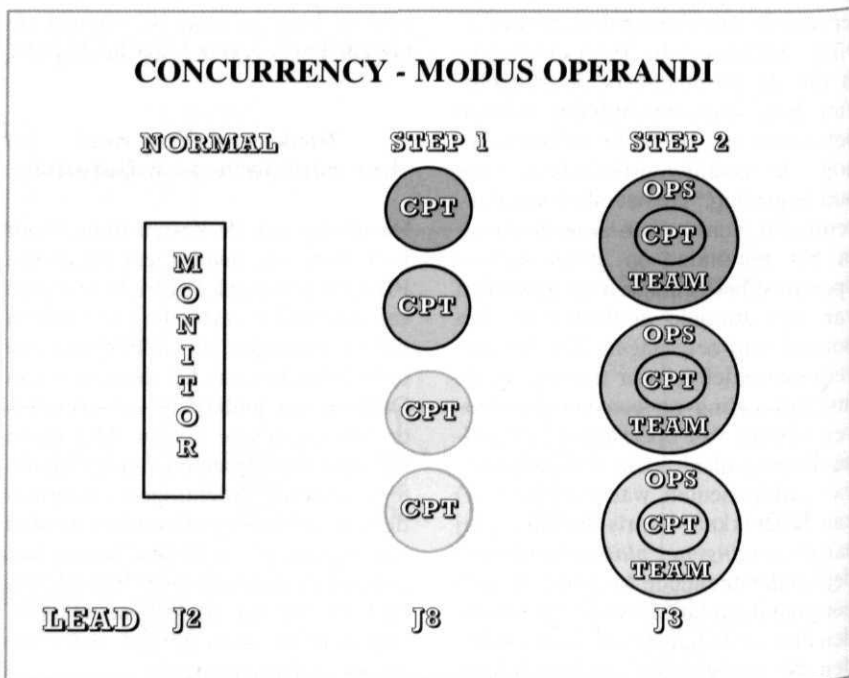
Werkwijze van het PJHQ

Wanneer zich een crisis voordoet waarbij het Verenigd Koninkrijk mogelijk betrokken zou kunnen raken, dan wordt binnen het PJHQ als eerste een multidisciplinair *Contingency Planning Team* (CPT) op het werkniveau gevormd (zie afbeelding 4). Elk CPT wordt verondersteld de betreffende situatie te observeren, voortdurend contact te onderhouden met de *supporting commands*, die uiteindelijk het werk zullen moeten doen, en advies uit te brengen wanneer nodig. Dit proces speelt zich niet in afzondering van het ministerie af. Daarom bestaat er een geïntegreerde *Defence Crisis Management Organization* (DCMO), die via videoconferenties beide hoofdkwartieren met elkaar verbindt. Op deze wijze worden vanaf het begin de beleidsdeskundigen bij de crisis betrokken (zie afbeelding 5).

Binnen het ministerie is de *Deputy CDS* het aanspreekpunt voor het PJHQ. Het ministerie kan zijn eigen *Current Commitments Team* (CCT)

¹⁰ Om tot een snelle besluitvorming te raken, heeft de CJO hiervoor een eigen 'politieke afdeling' die een direct contact heeft met de bewindslieden.

¹¹ In de huidige opzet is het waarschijnlijk dat één van de bevelhebbers als JC wordt aangewezen als er sprake is van een grote inzet, bijvoorbeeld een divisie plus. De CJO wordt dan automatisch plaatsvervangend commandant. Wel is het PJHQ altijd het leidende hoofdkwartier. De JC zal dan moeten verhuizen. Als de CJO *primus inter pares* zou worden, zou hij permanent JC worden.



Afb. 4 Binnen het PJHQ kunnen afzonderlijke teams hun eigen planopdracht uitwerken

vormen dat parallel aan de werkzaamheden van een CPT een strategische inschatting van de betreffende crisis afmaakt.

De functiescheiding tussen het ministerie en het PJHQ is dan ook dat het eerste de fundamentele beleidsvragen beantwoordt en op het strategische niveau de betrokkenheid van het Verenigd Koninkrijk vaststelt, terwijl het PJHQ de beleidsuitgangspunten vertaalt in termen van bevelslijnen en operationele inzet.

De CJO wordt verondersteld militaire initiatieven te nemen, zonedig de bewindslieden direct te benaderen¹⁰, maar als routine de communicatie via de CDS te laten verlopen. Wanneer het kabinet heeft besloten tot deelneming aan een bepaalde operatie, geeft de CDS richtlijnen aan de benoemde JC. Hiermee worden randvoorwaarden en beperkingen vastgesteld die voor de detailplanning van de operatie richtinggevend zijn. Uiteraard zal het regelmatig voorkomen dat een CPT nooit tot de tweede stap in de besluitvorming komt.

Voetangels en klemmen

Zelfs in Engeland is niet alles rozengeur en maneschijn. De verhouding van de CJO met de chefs van staven in het ministerie en met de bevelhebbers blijft een delicate. Als het PJHQ te succesvol is, dan lopen de chefs het gevaar hun operationele verantwoordelijkheden kwijt te raken en tot de rol van inspecteurs-generaal af te dalen. Evenzeer lopen de bevelhebbers de kans een ster kwijt te raken en *Component Commanders* te worden onder een permanente *four star Joint Commander* met een administratieve link naar hun respectieve chefs van staven.¹¹ Feit is echter dat men allereerst de constructieve houding van de krijgsmachtdelen roemt bij de totstandkoming van het PJHQ. Een grondige voorbereiding heeft geresulteerd in een stabiel machtsevenwicht, waarbij voorop stond dat alle partijen ervan overtuigd waren dat het nieuwe concept moest slagen. Een ander gevaar is dat het ministerie te zeer gaat leunen op een goed functionerend PJHQ. In dat geval zullen meer en meer functies van Whitehall

naar Northwood worden overgeheveld. De kans is dan aanwezig dat de strategische rol volledig bij het PJHQ terecht komt. Omgekeerd bestaat het gevaar dat de bewindslieden zullen blijven insisteren op het verschaffen van detailinformatie, waardoor het PJHQ veel tijd moet steken in het tevreden houden van de ministeriële bureaucratie. In dat geval zullen de geprojecteerde besparingen in personeel en middelen niet worden bereikt. Zelfs een nooit bedoelde expansie van het PJHQ is dan denkbaar.

Joint in de Nederlandse staven

De verhoudingen tussen onze Haagse staven steken bepaald schril af bij de Britse situatie. Weliswaar kent het ministerie van Defensie het Defensie Crisisbeheersingscentrum (DCBC), maar dit is slechts een kleine rompstaf die moet worden gevoed door de krijgsmachtdelen. Zo heeft ieder krijgsmachtdeel nog steeds zijn eigen operationele staf met een eigen, op 24-uursbasis bemand operatiecentrum. Daarnaast levert het DCBC uiteraard zijn eigen continudiensten om de klok rond aanspreekbaar te zijn. Alle bezwaren die voor de Britten aanleiding waren om tot een doorbraak te komen, gelden onverkort voor onze krijgsmacht. Ook bij ons wordt meer gereageerd dan dat er proactief wordt opgetreden. Ook bij ons komen vele duplicaties van functies voor. Ook bij ons wordt ad hoc gehandeld en werken planopdrachten voor crisissituaties in hoge mate ontregelend op de reguliere werkzaamheden van de staven. Ten slotte zij gezegd dat wij wel met de mond belijden joint te opereren, maar in de praktijk al het mogelijke doen de belangen van het eigen krijgsmachtdeel te laten prevaleren.

Vergelijking met andere landen

In vele andere landen was men al jaren geleden tot de conclusie geko-

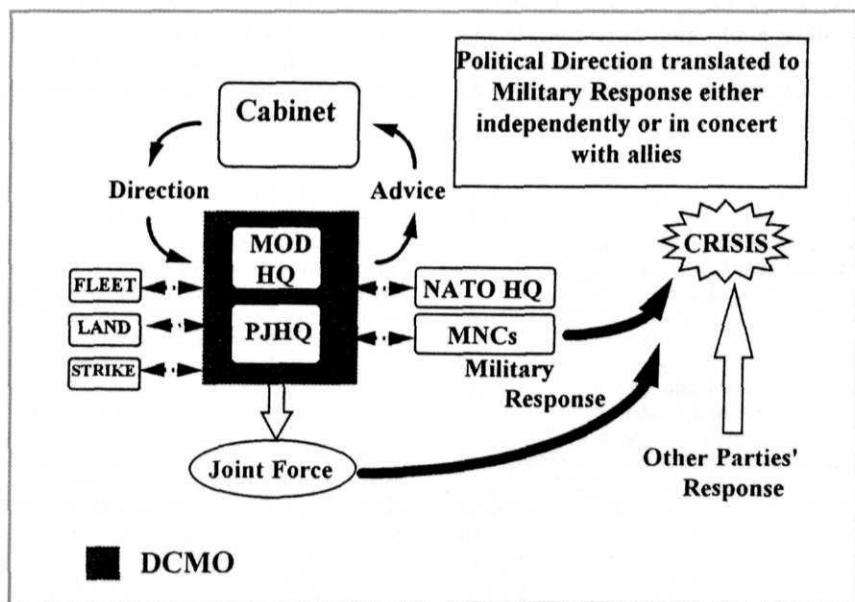
men dat de krijgsmachtdelen, zeker na de ingrijpende veranderingen van de internationale betrekkingen, joint zouden moeten opereren. Heel vaak waren beslissingen daartoe door bezuinigingsdrift ingegeven, waarmee de zuiverheid van de beweegredenen werd aangetast. In Canada had men al in de jaren zestig de krijgsmachtdelen afgeschaft. Dat was een veel geciteerde stap te ver, zoals ook de Canadezen zich twintig jaar later realiseerden. In landen als Frankrijk en de Verenigde Staten is men, vooral gestimuleerd door de gebeurtenissen tijdens de Golfoorlog, samenwerkingsverbanden aangegaan die gezamenlijke operationele inzet mogelijk maken.

Het is opvallend dat landen die actief zijn in de deelneming aan crisisbeheersingsoperaties, zich meer joint hebben georganiseerd dan landen, zoals Duitsland, die op dit gebied minder actief zijn. Het meest relevante toetsingsvoorbeeld voor onze krijgsmacht acht ik het Verenigd Koninkrijk. Niet alleen zijn wij allebei naties met een lange overzeese traditie, maar ook blijken wij in militair-politieke zin heel vaak dezelfde richting te kiezen als de Britten.

Conclusie

Welnu, in het Verenigd Koninkrijk is men in het algemeen van oordeel dat de totstandkoming van het PJHQ veel te lang op zich heeft laten wachten. Wat dat oordeel voor ons inhoudt, laat zich gemakkelijk raden. Hoewel de Britse situatie alleen al vanwege de grootte van de strijdkrachten niet vergelijkbaar is met de onze, bepleit ik niettemin de oprichting van een nationaal joint hoofdkwartier dat de planning en uitvoering van alle militaire operaties waarin Nederland participeert, ter hand neemt. Voorts zou dit hoofdkwartier het nationale bevel over alle Nederlandse troepen, toegewezen aan combined en multinationale verbanden, moeten voeren. Die verantwoordelijkheid ligt thans bij de CDS.

In mijn optiek zou de CDS opperbevelhebber moeten zijn en zou de plaatsvervangend CDS commandant van het gezamenlijke hoofdkwartier moeten zijn. Bij ons zou co-locatie van zo'n hoofdkwartier bij het ministerie voor de hand liggen en daardoor ook zijn eigen problemen met zich brengen. Dat lijkt mij echter verkies-



Afb. 5 De functie van de geïntegreerde Defence Crisis Management Organization

lijker boven het voortzetten van de toestand van nu.

Verder zou een 'PJHQ' een zelfstandige, proactieve rol moeten spelen in de besluitvorming rond het ontstaan van een crisis, en een adviserende rol moeten spelen bij het toewijzen van militaire middelen.

Met dit artikel beoog ik geenszins een volledig organisatiemodel te schetsen dat aan de gedachte van meer samenwerking inhoud zou kunnen geven. De vraag rijst vanzelfsprekend of de behoeften ook door een nationaal hoofdkwartier zouden moeten worden gesteld. Waar wij tot dusver nau-

welijks verder zijn gekomen dan het vervangen van de bestaande wapensystemen zonder het in beschouwing nemen van joint alternatieven, lijkt het mij op den duur onontkoombaar.¹² Voorlopig gaat het mij om het vergroten van de operationele effectiviteit en slagvaardigheid met (hopelijk) dezelfde middelen maar ook om de verbetering van de attitude die tot samenwerking leidt. Dat zulks op ter-

¹² Een voorbeeld zou kunnen zijn de aanschaf van een STOL-vliegtuig- of een helikoptercarrier. We zouden onze operationele flexibiliteit vergroten, minder de drukbevolkte omgeving belasten en de werven aan het werk zetten.

mijn tot besparingen leidt, lijkt mij nogal wies, maar mag niet het hoofddoel zijn.

Om het eens heel duidelijk te stellen: we moeten de bevelslijnen bundelen in een krijgsmacht die nu ongeveer net zo groot is als enkele jaren geleden de gehele landmacht, maar nog vrijwel dezelfde (top)structuur bezit. Het slechtste wat ons kan overkomen, is een nieuwe ronde met de kaaschaaf, die de vergruizing van de organisatie alleen maar verergert. Eendracht maakt macht en de toepassing daarvan is onze *core business*.

