



militaire spectator

WAARIN OPGENOMEN
DE OFFICIËLE
MEDEDELINGEN VAN
DE KONINKLIJKE
LANDMACHT EN DE
KONINKLIJKE
LUCHTMACHT



**Civiele
verdediging . . .**

(zie blz. 533)

[met dank aan de
redactie van „Alert“]



militaire spectator

MAANDBLAD

waarin opgenomen de officiële mededelingen van de Koninklijke landmacht en de Koninklijke luchtmacht

UITGAVE:

Koninklijke Vereniging ter Beoefening van de Krijgswetenschap

Secretaris:

Denijsstraat 135, 2551 HJ Den Haag

Ledenadministratie:

K. Doormanlaan 274,
2283 BB Rijswijk

HOOFDREDACTEUR:

P. L. Hoevers

brigade-generaal der infanterie b.d.

p/a HKS, Frederikkazerne
v.d. Burchlaan 31, 2597 PC Den Haag
Telefoon (070) 16 66 29

ADJ.-HOOFDREDACTEUR:

W. C. Louwerse

commodore Koninklijke luchtmacht

REDACTEUREN:

J. M. J. Bosch

majoor der cavalerie

B. A. C. Droste

luitenant-kolonel van de Koninklijke
luchtmacht

dr. A. A. Klumper

luitenant-kolonel van de militair
psychologische en sociologische dienst

ir. G. M. van der Laan

brigade-generaal van de technische staf

drs. J. W. M. Schuiten

luitenant-kolonel verbindingdienst

BUREAUREDACTIE/PRODUKTIE:

Spui 47, 2511 BL Den Haag
Telefoon (070) 72 13 68

ABONNEMENTEN:

f 30,-, buitenland f 40,- per jaar
Losse nummers f 2,75

ADVERTENTIES:

N.V. Noord-Nederlandse Drukkerij
Postbus 6, 7940 AA Meppel
Telefoon (05220) 7 09 11
Contractprijzen op aanvraag

NADruk VERBODEN

500 Officiële mededelingen van de Koninklijke landmacht en de Koninklijke luchtmacht

501 Er bestaan alleen slechte commandanten . . .

503 Lichte infanterie, aanvulling voor de verdediging, door P. F. A. Berkelaar

513 Maritieme ontplooiing van de Sovjet-Unie. De benadering bepaalt het beeld, door G. J. van Doorn, eerste luitenant der cavalerie

526 Beleidsevaluatie bij de overheid, door drs. A. C. van Weerd, majoor van de militaire administratie

533 De civiele verdediging van Nederland. Onderdeel van het veiligheidsbeleid, door ing. G. H. Horn, kapitein van de Koninklijke luchtmacht (2, slot)

541 Van capiteyn tot kapitein. Grepen uit de geschiedenis van het militaire-rangstelsel, door L. Schuitemaker, kapitein der artillerie b.d.

546 Boeken

OFFICIELE MEDEDELINGEN



KONINKLIJKE LANDMACHT
KONINKLIJKE LUCHTMACHT

Uit de landmacht- en luchtmachtorders

LaO 78016 (81/44) / LuO 78515 (81/38). Reisbesluit militairen 1978 (herdruk, januari 1986).

LaO 86002 (51.16/33) / LuO 86501 (51.16/34). Deelneming aan verkiezingen.

LaO 73010 (78/397). Cursus voortgezette militaire vorming aan de Hogere Krijgsschool (herdruk, maart 1986).

LaO 77027 (56/58) / LuO 77518 (56/46). Aanmaak van leggerbescheiden bij opkomst voor eerste oefening.

LaO 86004 (55.1/9at) / LuO 86502 (55.1/9at). Wijziging boekwerk regelin-

gen inkomsten militairen Koninklijke landmacht en Koninklijke luchtmacht (48e wijziging).

LaO 86005 (56/62) / LuO 86503 (56/48). Regeling tandheeskundige behandelingskaart.

LaO 83005 (51.15/113). Regeling vervoer voor rijksrekening bij verlof in het buitenland verblijvende militairen alsmede voor uit het buitenland afkomstige dienstplichtigen die in Nederland hun militaire dienstplicht vervullen (herdruk, april 1986).

LuO 78515 (81/38). Reisbesluit militairen 1978 (herdruk, april 1986).

LaO 63058 (51.15/68). Regeling verlof, bewegingsvrijheid en vervoer voor rijksrekening voor militairen, die hun dienst verrichten in de Duitse Bondsrepubliek (West-Duitsland) en behoren tot de aldaar permanent gelegerde brigade of de

onder bevel van de commandant gestelde eenheden (herdruk, april 1986).

LaO 84006 (55.17/94). Regeling dagelijks reizen in buitenland geplaatste militairen (herdruk, april 1986).

LaO 62035 (55.17/52) / LuO 62540 (55.17/50). Verplaatsingskostenbesluit 1962 (herdruk, mei 1986).

LaO 7709 (23.1/79). Adviescommissie II bij de KL.

LaO 86007 (78/537) / LuO 86504 (78/184). Interimregeling examens Koninklijke Militaire Academie 1986.

LaO 78016 (81/44)/LuO 78515 (81/38). Reisbesluit militairen 1978 (herdruk, juni 1986).

LaO 86008 (55.73/14). Verstrekking van voeding in vrede-stijd.



Lamed 019-86 (78/543). Opleiding tot officier-munitietechnicus.

Lamed 020-86 (55.5/86) / Lumed 511-86 (55.5/83). Inkomensgrens bij vrijwillige ziekenfondsverzekering.

Lumed 509-86 (03/12). Brand-/inbraakverzekering messes en koffiekamers.

Lumed 510-86 (23.1/76n). Commissie van advies inzake opleiding tot officier voor speciale diensten van de Koninklijke luchtmacht.

Lumed 513-72 (02/33). Aanwijzing tot straffen bevoegde commandanten (herdruk, juli 1986).

De aandacht wordt erop gevestigd, dat officieren, die maandelijks van Rijkswege de „Militaire Spectator” ontvangen, bij wijziging van hun adres, dit dienen bekend te maken aan de administratie van de eenheid waarbij zij in onderhoud zijn.

Einde van de Officiële mededelingen van de Koninklijke landmacht en Koninklijke luchtmacht

KONINKLIJKE VERENIGING TER BEOEFENING VAN DE KRIJGSWETENSCHAP

Op vrijdag 21 november 1986 houdt de vereniging, gezamenlijk met het Nederlands Instituut voor Internationale Betrekkingen Clingendael, van 9.00 tot 18.00 uur (aanvang eerste inleiding 9.30 uur) een themadag over het onderwerp

De noordflank van de NAVO

met medewerking van Engelstalige inleiders, in de officiersmess van de Frederikkazerne, gebouw 147, Van der Burchlaan 31, Den Haag.

De kosten (incl. lunch en borrel) bedragen f 25,- p.p., ter plaatse te voldoen.

Introductie: d.t.v. de secretaris, Ikol W. F. Anthonijsz, Frederikkazerne, gebouw 110, Postbus 90701, 2509 LS Den Haag (tel. tijdens diensturen (070) 16 68 99).

Er bestaan alleen slechte commandanten...

MS In een gesprek met de Algemene Vereniging van Nederlandse Militairen, de grootste belangenorganisatie van dienstplichtige militairen, deed generaal G. L. J. Huyser, Chef Defensiestaf — aldus de Telegraaf — de volgende uitspraak:

Slechte soldaten bestaan niet. Er bestaan alleen slechte commandanten . . . Kaderleden moeten het hebben van eigen kwaliteiten. Moeten kunnen motiveren. In opleidingen moet je toekomstige kaderleden menselijk leiderschap aanleren . . . Motivatie is erg individueel. Waar de één het naar zijn zin heeft, baalt de ander, maar in negen van de tien gevallen is slechte motivatie te wijten aan de commandant. Die is verantwoordelijk voor de stemming . . .

Generaal Huyser wordt alom, zowel binnen als buiten defensie, zeer gewaardeerd om zijn pragmatische kijk op militair-strategische en militair-politieke aangelegenheden. Hij is een zeer gewaardeerd spreker en weet op meeslepende wijze, onder meer op militair-futurologisch gebied, zijn gehoor te boeien, staat ondanks zijn hoge „Haagse” functie nog steeds met beide benen in de reali-

teit van de troependienst en heeft steeds weer een boodschap te brengen; zo ook in het aangehaalde citaat.

Aannemende dat het citaat in de Telegraaf juist is en niet uit zijn verband gerukt, kan echter onmiddellijk de vraag worden gesteld of er werkelijk geen „slechte” soldaten bestaan, waarbij onder „slecht” dan te verstaan de militairen die de kantjes ervan af lopen, opdrachten niet, slecht of onvoldoende uitvoeren, ongeïnteresseerd zijn of negatief zijn ingesteld, en proberen hun omgeving negatief te beïnvloeden. Op zijn zachtst gesteld kan bij die uitlating een groot vraagteken worden gezet. Menigeen weet uit eigen ervaring dat er in die zin altijd slechte soldaten zijn geweest.

Wie overigens de uitlatingen van generaal Huyser op dit gebied gedurende zijn carrière heeft gevolgd weet dat hij zich altijd lovend heeft uitgelaten over de Nederlandse soldaat en dan tevens eraan toevoegde dat een dergelijke loftuiting tevens een compliment inhield voor de officieren en onderofficieren die voor opleiding en training verantwoordelijk zijn. De door de Chef Defensiestaf geponeerde stelling is als zodanig dan ook niet genuanceerd, al komt hij als variant op „le régiment c'est le commandant” of „c'est le commandant qui fait la troupe” ons bekend voor. Daarin heeft hij zeker gelijk. Helaas worden namelijk soms wél slechte soldaten „gemaakt”. Onzorgvuldige opvang en begeleiding, onjuiste man-handling, om maar enkele aspecten te noemen, kunnen leiden tot ongemotiveerdheid, en van een goed militair een „slechte” maken; daarin heeft generaal Huyser het gelijk aan zijn zijde. Het is echter de vraag of die situatie zich veelvuldig voordoet en, mocht dat het geval zijn, wat doet de beleidbepalende defensietop om dit verschijnsel uit te bannen en te voorkomen? Waarom worden „slechte” commandanten dan niet van hun functies ontheven en blijven „goede” commandanten niet langer in functie? Het antwoord op die vragen is eenvoudig te geven: vrijwel elke vrijwillig dienende officier en onderofficier moet commando- c.q. parate functies vervullen wil hij of zij — gelet op de militaire rechtspositionele bepalingen — een bepaald carrièrepatroon kunnen doorlopen. Veelal komen commandanten — officieren en onderofficieren — nu te jong op die functies; maar ook die jonge, onervaren commandanten doen hun uiterste best

de troep te motiveren en goed op te leiden. In de toekomst zal — althans wat de KL betreft — enig soelaas worden geboden aan het te jong plaatsen op functies van met name pelotonssergeant en compagniescommandant, resp. overeenkomstige functies, gelet op de richtlijnen die de BLS heeft uitgevaardigd. Maar voorlopig blijft de huidige situatie gehandhaafd.

Een ander aspect dat hierbij een rol speelt is het veelal ontbreken van begeleiding van jongere commandanten door meer ervaren collega's. Menigmaal is reeds gerept over de gevolgen van te grote bureaucratie die op de schouders drukt van de commandant, met name op die van de compagniescommandant. Verandering daarin is nog niet te bespeuren; het tegendeel lijkt waar te zijn, gelet op o.m. de administratieve lastenverzwaring die het nieuwe beoordelingssysteem heeft meegebracht. Niettemin blijft die begeleiding essentieel. Maar nog steeds: mochten er slechte commandanten zijn, kan hen dan enig verwijt worden gemaakt? Zijn zij geschikt om commandant te zijn? Die vraag zou positief moeten worden beantwoord, hoewel de uitzondering steeds de regel bevestigt. Zo niet, dan is er iets mis met het selectiesysteem. Dat zou voor bepaalde wapens wel eens het geval kunnen zijn. De Chef Defensiestaf heeft al eens gepleit voor een andere selectie van officieren en onderofficieren bestemd voor de infanterie en de cavalerie (De flexibele geest, *MS* 154 (1985)(6)245). Wellicht dient ook de opleiding van het beroepspersoneel te worden bijgesteld. Dat geldt zeker voor het dienstplichtige kader. Die opleiding is te kort. Gedurende de jaren '50 werden de dienstplichtige onderofficieren en reserve-officieren langer opgeleid voor eenvoudiger functies dan heden het geval is. Ook op dat aspect heeft de Militaire Spectator reeds gewezen.

Het voorgaande geeft al aan dat het te eenvoudig is de commandant in zijn algemeenheid voor bepaalde zaken verantwoordelijk te stellen. De lijn zou moeten worden doorgetrokken tot en met de defensietop. Met name van het beroepspersoneel kan worden gesteld dat het gemotiveerd het beroep van militair heeft gekozen. Gaat de stelling dan wel op dat gemotiveerdheid — voor een groot deel — is terug te voeren tot de kwaliteiten van de commandant? Zij gaat niet op als het gaat om de gemotiveerdheid van het beroepspersoneel als geheel. Onlangs werd in dit tijdschrift een appel ge-

daan iets te doen aan het grote verloop onder de beroepsmilitairen, die de wapenrok verwisselen voor het wandelkostuum. Ook door militaire belangenverenigingen is gewag gemaakt van de verminderde motivatie van het beroepspersoneel. De (hogere) commandant kan daarvoor niet volledig verantwoordelijk worden gesteld; die verantwoordelijkheid ligt ook, en misschien wel voornamelijk, bij de politieke en militaire bewindslieden. En moet — gelet op de verminderde motivatie van het beroepspersoneel en de geringe animo van de doorsnee dienstplichtige militair zijn dienstplicht te vervullen; het scheelt hem immers ruim een jaar studeren, werken of werk zoeken — de zaak niet worden omgedraaid en zou niet moeten worden gesteld dat, dank zij de inzet van de commandant, dank zij zijn verantwoordelijkheidsgevoel en hart hebben voor de militaire organisatie, de zaak nog steeds niet is ontspoord?

Het valt heden ten dage niet mee een eenheid te commanderen. Vaak zijn opleiding en ervaring te gering; de Chef Defensiestaf heeft naar aanleiding daarvan reeds gepleit voor een compagniescommando van ten minste twee termijnen, waarvan desnoods de eerste niet wordt beoordeeld. Of die situatie ooit zal optreden ligt ter beoordeling en beslissing in „Den Haag”. Wel kan daaruit worden geconcludeerd dat niet alleen aan de (troepen)commandant de zwartepiet mag worden toegeschoven. Het antwoord op de uitlating van generaal Huyser ligt in Den Haag: betere initiële en verdere opleiding voor commandofuncties, meer ervaring en overwicht, en de aanvaarding van de consequentie dat iemand, waarvan wordt verwacht of blijkt dat hij het commando niet aankan, niet uit carrièreoverwegingen een dergelijk commando dient te krijgen of te behouden. Van wezenlijk belang is echter ook de steun die de hogere commandant en zijn staf dienen te geven; maar al te vaak bestaat die „steun” nu nog uit reprimandes. Het is ons bekend dat de minister een adviesgroep — waarvan lgen b.d. W. Loos, voormalig legerkorpscommandant, voorzitter is — heeft gevraagd hem inzake verbeteringen van de kwaliteit van de organisatie te adviseren.

Op dit moment zijn echter een saluut en een dankje-wel aan de (lagere) commandant, die zo hard werkt en zo veel weet te bereiken, zeker op hun plaats.

Lichte infanterie, aanvulling voor de verdediging

Wie als geïnteresseerd burger de Defensienota leest stuit op een mijns inziens merkwaardige contradictie. Enerzijds wordt aangegeven dat er een behoefte bestaat aan infanterie in verband met de urbanisatie en bebossing in het vak van 1 Lk, doch anderzijds wordt aangegeven dat de vier infanteriebataljons van 101 Infanteriebrigade met vrijkomend materieel zullen worden gemechaniseerd.

Elders in de Defensienota wordt dan weer gewag gemaakt van twee mobilisabele infanteriebataljons in 1993, die de beschikking zouden krijgen over infanterievoertuigen. Helaas is niet aangegeven wat men met dit laatste bedoelt. Hebben wij hier te maken met gepantserde personeels(wiel)voertuigen of met ongepantserde vrachtwagens?

Contrair hieraan zullen de infanteriebataljons geheel geïntegreerd in het moderne gemechaniseerde gevecht worden ingezet, blijkens hun in de bataljonsorganisatie opgenomen lange-afstandpantserbestrijdingsmiddelen. De Defensienota geeft in dit verband dan ook aan dat de pantserbestrijdingsmiddelen op deze wijze beter gecoördineerd in de verdediging kunnen worden ingezet, waarbij ook op het kostenaspect wordt gewezen. Voorts stelt de Defensienota dat de infanterie ook in het legerkorpsachtergebied moet worden ingezet, in samenhang met verkenningseenheden.

Men kan zich nu afvragen of infanterie-pur-sang in een modern gemechaniseerd leger nog wel een plaats heeft en zo ja, wat dan haar specifieke taak is.

De auteur is na zijn middelbare-schoolopleiding in 1975 geschiedenis gaan studeren aan het instituut „De Haagse Leergangen”. In 1983 behaalde hij de mo-b-akten geschiedenis en maatschappijleer. Sedert 1980 is hij werkzaam in het middelbaar onderwijs. Hoewel hij werd afgekeurd voor militaire dienst heeft de krijgskunde steeds zijn speciale belangstelling gehad. De heer Berkelaar draagt dit artikel op aan zijn vader die in de meidagen 1940 als infanterist bij Ypenburg heeft gevochten.

Ik pretendeer geenszins de deskundigheid te bezitten om via uitgebreide en diepgaande krijgskundige studie de tactische concepties van 1 Lk te kunnen aanvullen of zelfs veranderen. Veeleer wil ik via deze verhandeling een probleem en mijn oplossing aanstippen. Mogelijk zal deze beschouwing aanzetten tot reflectie en nader onderzoek, alsmede discussie. Opgemerkt zij dat ik mij zal baseren op open bronnen.

Ik zal eerst een kort historisch overzicht geven van de taak van de infanterie sinds 1939. Vervolgens zal ik de opdracht van 1 Lk en het terrein waarin moet worden geopereerd omschrijven. Dan zal de hier voorgenoemde contradictie nader worden uitgewerkt, waarna de dreiging tegenover 1 Lk aan de orde zal komen. Tot slot zal ik via de bespreking van onderstaande vier punten trachten aan te tonen, dat het gebruik van lichte infanterie bij 1 Lk noodzakelijk en mogelijk is:

- de problemen bij de strijd om geurbaniseerde gebieden;
- de opdracht van de lichte infanterie;
- het materieel en de wapensystemen;
- de organisatiestructuur.

Historisch overzicht

Een korte blik op de recente geschiedenis leert dat infanterie een onmisbare component van elke legerorganisatie is. De Duitsers introduceerden in 1939 een moderne variant van het principe van de „Blitzkrieg”. In feite pasten bv. de Mongolen in de 13e eeuw de principes ervan reeds toe: snel, flexibel, verrassend en over grote afstanden optreden. In navolging van de Duitsers namen andere legers deze principes en de daarbij behorende organisatie over.

De organisatie behorende bij het idee van de „Blitzkrieg” is gebaseerd op het principe van de gecombineerde strijdmacht, waarbij in de organi-

satie een aantal onderdelen op zodanige wijze is ondergebracht dat ze elkaars complement vormen. Dat wil zeggen dat de zwakheden van één der onderdelen kunnen worden gecompenseerd door de voordelen die de andere onderdelen bieden. De explosiemotor en het pantser zorgen daarbij voor mobiliteit en bescherming, waaraan vuurkracht als derde component wordt toegevoegd. Het geheel kan bovendien worden aangevuld met het volledig geïntegreerde gebruik van luchtstrijdkrachten (helikopters en gevechtsvliegtuigen). Tot op de dag van vandaag blijkt deze combinatie van gepantserde infanterie, artillerie, genie, enz., en tanks, benevens het element van de luchtstrijdkrachten, onweerstaanbaar om een eenmaal uitgebroken conflict te beslechten. Het duidelijkst blijkt dat uit de vijf Israëliisch-Arabishe oorlogen (1948, '56, '67, '73 en '82).

Toch wordt de „gepantserde vuist” met zware, ja onaanvaardbare, verliezen geconfronteerd als zij in verstedelijkte en beboste gebieden optreedt. Enkele voorbeelden.

— De Duitse tankaanval op Warschau in 1939 liep onder zware verliezen vast.

— In de bossen van Smolensk betaalden zowel Duitsers (1941) als Russen (1944) een hoge prijs voor hun opmars.

— Stalingrad, Monte Cassino, Normandië, Arnhem, Aken, het Reichswald en Berlijn waren in principe een strijd tussen infanteristen, alwaar gepantserde eenheden niet volgens de principes van de „Blitzkrieg” konden optreden, maar een ondersteunende rol kregen toebedeeld.

— In de strijd om Suez in 1973 begingen de Israëli's de fout de stad binnen te trekken met de tanks voorop en de gemechaniseerde infanterie in hun gepantserde personeelsvoertuigen daarachter. De Egyptenaren lieten de Israëli's in een dodelijke val lopen: de antitankraketten beschoten de colonnes van voor naar achter, zodat de Israëli'sche troepen elke cohesie verloren en met zware verliezen moesten terugtrekken. De Israëli's trokken snel de eenvoudige conclusie dat ze infanterie nodig hadden, gespecialiseerd in straatgevechten, en dat de daarbij behorende tactieken en trainingsprogramma's zo grondig mogelijk ter hand moesten worden genomen. In de Libanon-oorlog van 1982 werden die eenheden met veel succes ingezet tegen een tegenstander die zich vooral in geürbani-

seerde gebieden (Tyrus, Sidon, Damour en natuurlijk Beiroet) stevig had verschanst.

De opdracht en het operatiegebied van 1 Lk

De opdracht van 1 Lk luidt globaal: het voeren van het defensief in een vak van 100 × 170 km. Hierbij dient de opmerking te worden gemaakt dat geen enkel gevecht volkomen defensief of volkomen offensief kan zijn. De commandant van 1 Lk zal bv. de behoefte kunnen gevoelen een verloren gegaan belangrijk kruispunt, hoogte of dorp (tijdelijk) te heroveren in het kader van de zo goed mogelijke uitvoering van zijn opdracht.

Een eenvoudige kaartstudie van de Noordduitse laagvlakte laat zien dat wij over het algemeen met goed tankterrein te maken hebben, maar grote en kleine bosgebieden, benevens moerasgebied, zullen een gemechaniseerd leger in bepaalde richtingen kanaliseren. In het gebied vinden wij voorts nog tal van rivieren en kanalen die het oost-west-verkeer belemmeren. Voorts vindt men er om de ca. 3 km steden en dorpen die d.m.v. een uitgebreid (spoor)wegennet met elkaar zijn verbonden.

De contradictie nader uitgewerkt

Het Lk is van moderne gepantserde middelen voorzien waarmee, met inachtneming van de principes van de „Blitzkrieg”, het verdedigend gevecht kan worden gevoerd. De potentiële tegenstander zal opteren voor een snelle, verrassende aanval, waardoor de verdedigende partij een snelle terugtocht moet worden opgedrongen. De verdediging zal natuurlijk de vijand maximale verliezen willen toebrengen en willen stoppen, waarbij oorden gemakkelijk voor tijdelijke verdediging kunnen worden gebruikt. Vooral als zo'n verstedelijkt gebied op de aanvalsas van de aanvaller ligt, wordt deze gedwongen zo'n dorp of stadje in bezit te nemen, terwijl de verdediger de kans krijgt door middel van een goed voorbereide verdediging de aanval te vertragen of zelfs te stoppen. Welnu, hier moet een gemechaniseerde infanteriecompagnie of -bataljon, o.m. uitgerust met de moderne YPR-765, geoefend in het samenwerken met de Leopardtanks en de M-109 artillerievuurmonden, uitkomst bieden. Dat zal, zeker zonder speciale uitrusting en speciale steun, in ieder geval moeilijk gaan, zo niet onmogelijk blijken. Dat

pleit m.i. voor de invoering van lichte infanterie die, waar nodig, in oorden of bebost terrein kan worden ingezet in zowel verdediging als tegenaanval. Dit staat diametraal op het plan vier infanteriebataljons te mechaniseren.

De dreiging

De potentiële tegenstander zal om de Noordduitse laagvlakte te doortrekken opteren voor een strijdmacht van verbonden wapens, die op basis van de volgende parameters moet opereren.

— De factor snelheid is van het grootste gewicht; een korte oorlog heeft de meeste kans van slagen (dit is geheel in overeenstemming met de principes van de „Blitzkrieg”).

— De frontale aanval met een overmacht aan materieel en personeel op een smal front, uiteraard voorafgegaan door artilleriebeschieting.

— Tegelijk zullen in het Lk-achtergebied „Spetsnaz”-eenheden (commando’s), maar ook parachutisten en door helikopters vervoerde infanterie optreden.

Men kan uit het bovenstaande gemakkelijk concluderen dat 1 Lk niet alleen aan „het front” de middelen zal moeten hebben, om te opereren maar ook in zijn achtergebied; hier vindt immers de constante stroom van personeel en materieel naar de voorste rand van het weerstandsgebied (vrw) plaats.

Gevechten in oorden en bossen

De problemen hierbij zijn behalve specifiek ook zeer groot. De markantste zijn de volgende:

— een aanval is langzaam, moeilijk en kostbaar aan zowel personeel als materieel;

— de verdediging heeft de mogelijkheid bij verrassing op te treden, waarbij ruim gebruik kan worden gemaakt van mijnen en valstrikken;

— beide partijen hebben een (zeer) grote vuur- en zichtdekking, die vooral de verdediging ten goede komt;

— beide partijen voeren het zg. nabijgevecht, zodat zware ondersteunende wapens niet of nauwelijks kunnen worden ingezet, terwijl de cohesie van de eenheden onder zware druk komt te staan.

Het wegennet op de Noordduitse laagvlakte is van

eminent belang voor zowel de aanvaller als de verdediger. Hiermee is dan tevens gezegd dat het belang van oorden toeneemt; hier komen de wegen en spoorwegen samen. Men kan er een uitvalsbasis creëren of een verdediging inrichten, vooral omdat vele faciliteiten (nog) aanwezig zijn.

Het bezit van bossen en moerassen acht ik van minder belang in het kader van de respectieve opdrachten van zowel de aanvaller als verdediger; zij kunnen ten hoogste in de strijd tussen de snelle gepantserde eenheden, waarin het behoud van het momentum van evident belang is, worden gebruikt als uitvalsbasis voor commandoacties, zoals de Britse SAS-eenheden die in 1944 in Frankrijk uitvoerden, alsmede voor het uitvoeren van vuurovervallen. Het kan voor de verdediging noodzakelijk blijken boscomplexen grondig uit te kammen, maar daarvoor is dan zoveel infanterie nodig dat 1 Lk die onmogelijk alleen kan opbrengen. De Duitse bondgenoot zal dan door middel van de „Heimatschutz” de hoofdrol moeten spelen. Ik zal op dit probleem nog nader terugkomen bij de behandeling van de taakstelling voor de lichte infanterie.

Voorlopig moet de conclusie wel luiden dat het bezit van oorden binnen het kader van de verdediging prioriteit moet hebben boven het bezit van boscomplexen.

De vraag rijst dus hoe het verdedigend gevecht in oorden moet worden aangepakt. Voor de aanvaller is het veruit te prefereren om bv. uit colonneverband of het zg. ontmoetingsgevecht snel een stadje binnen te trekken. De verdediging is dan slecht voorbereid en dus kan de verdedigende eenheid (als die er al is) snel worden overrompeld, zodat alleen nog een snelle zuivering noodzakelijk is. Hierna is het wegennet geschikt voor een veilige aan- en afvoer van personeel, materieel en voorraden. Het is de zorg van de verdediger te anticiperen en dus de verdediging wel te hebben voorbereid. Alleen na een minutieuze voorbereiding heeft de aanvaller dan de kans — altijd tegen zeer hoge offers — in het bezit te komen van een dorp of stad.

Achtereenvolgens zal ik nu de voornaamste problemen opsommen die bij straatgevechten optreden en aantonen dat een moderne gepantserde strijdmacht van verbonden wapens, gewend aan het optreden volgens de principes van de „Blitz-

krieg", hierbij in vrijwel onoverkomelijke problemen raakt.

Kenmerkend voor oorden zijn gebouwen en straten. Welnu, straten zijn „natuurlijke vuursectoren", waar dus elke beweging onmiddellijk wordt afgestraft. Gepantserde voertuigen en tanks staan constant aan grote gevaren bloot; zij moeten zich immers in die straten vertonen om hun opdracht, het leveren van directe vuursteun aan de uitgestegen infanterie, te kunnen uitvoeren. Alleen al door hun motorgeluid, maar vooral ook door hun grootte zijn zij zeer opvallend en daardoor overgeleverd aan de genade van elk (klein) antitankwapen (Law, RPG-7, gebundelde lading, molotovcocktail enz.). Bovendien levert een uitgeschakeld pantservoertuig een uitstekende barricade voor de verdediging en dus een hindernis voor de aanvaller.

De uitgestegen infanterie vindt weliswaar in en nabij gebouwen veel vuur- en zichtdekking, maar voor de nabijgevechten in deze omgeving is veel speciale uitrusting nodig. Behalve draagbare groot-kaliberwapens, automatische wapens en springstoffen, zullen koevoeten, breekijzers en de pionierschop onmisbaar blijken voor het in straatgevechten ingezette personeel. Dat personeel zal bovendien een grondige opleiding moeten hebben gehad om dit soort gevechten tot een goed einde te kunnen brengen; scherpschutters kunnen gemakkelijk alle ongedekte bewegingen onmogelijk maken. De steun van genietroepen, die liefst volledig geïntegreerd in de verbanden moeten optreden, is onontbeerlijk. Zij kunnen in de verdediging barricades opwerpen met springstoffen, of 's vijands bewegingen op allerlei wijzen bemoeilijken of zelfs lam leggen, bv. door het leggen van mijnen of het aanbrengen van valstrikken, tijdladingen enz. Voorts kunnen zij leiding geven bij het extra versterken van huizen, flats of belangrijke gebouwen. In de aanval kunnen de gedecentraliseerd optredende genietroepen de bovenaangehaalde zaken niet alleen snel herkennen maar ook voor de compagnies- of pelotonscommandant opruimen.

De leiding, zelfs van kleine eenheden, is in straatgevechten bijzonder moeilijk. De noodzaak zich te dekken, het beperkte zicht en het vele lawaai zullen zelfs op het lage niveau van de pelotonscommandant de cohesie, en dus het effectief optreden, ten zeerste aantasten.

Het C³-probleem (command, control, communi-

cations) werd door generaal Zjoeikov in Stalingrad (1942/43) opgelost door gebruik te maken van radio's, maar de Britten hadden in Arnhem (1944) enorme problemen met hun radioapparatuur, net als de Israëli's in Libanon (1982). Buitendien is het vertrouwen hebben in radioapparatuur, hoe modern die ook is, uit den boze als van de tegenstander te verwachten valt dat hij de gesprekken zal afluisteren waardoor hij exact de positie van een radio (dus commandopost) kan peilen.

Een uitgebreid gebruik van elektronische contramiddelen (ecm) is voorts een factor waarmee in dit verband rekening moet worden gehouden. Een oplossing biedt dan alleen nog maar het gebruik van ordonnansen en lijnverbindingen. Die zijn zeker kwetsbaar, doch ze mogen m.i. niet over het hoofd worden gezien, zeker als er een eenvoudige manier wordt gevonden om van het plaatselijke ondergrondse telefoonnet gebruik te maken.

De moderne gepantserde strijdmacht is voorzien van eigen, eveneens gepantserde, artillerie. Vuursteun is voor zo'n eenheid een „gewone" zaak, maar in straatgevechten is vuursteun op zijn zachtst gezegd problematisch, evenals luchtsteun (hoewel de Israëli's door veel oefening hierin een grote ervaring hebben gekregen). Door de zeer problematische waarnemingsmogelijkheden is het uitbrengen van vuur op de doelen, waar vriend en vijand dicht opeenzitten, een moeilijke en gevaarlijke zaak, ook al door de grote letaliteit van de moderne 155mm-granaten. Buitendien zorgt de enorme vuurkracht van de artillerie en de luchtmacht al snel voor een ondoordringbare puinhoop, waar de verdediging zich dan weer — maar nu nog beter dan voorheen — kan verschansen. Stalingrad en Monte Cassino zijn hiervan de sprekendste voorbeelden.

Ik meen op grond van het bovenstaande voor de thans beschikbare eenheden van 1 Lk het volgende te mogen concluderen:

- de infanterie is te weinig geoefend voor gevechten in oorden;
- de infanterie heeft geen of te weinig gespecialiseerde wapens voor nabijgevechten;
- er is naar verhouding te weinig infanterie per eenheid (9 man per groep betekent 27 man per peloton en 81 man per compagnie);
- de gepantserde voertuigen zijn slechts matig geschikt voor gevechten in oorden;

- ondersteuning met artillerie enz. houdt steeds risico voor eigen troepen in;
- er zijn slechts beperkt middelen om het C³-probleem op te lossen, hetgeen dwingt tot een creatieve benadering;
- De eenheden zijn voor gevechten in oorden te homogeen en daardoor onvoldoende flexibel.

De taken voor de lichte infanterie

Men kan de taken voor de infanterie in eerste instantie onderscheiden naar plaats: Nederland; het legerkorpsachtergebied; de manoeuvre-eenheden. Ik wil mij op het laatste aspect concentreren en zal deze beschouwing dan ook daartoe beperken, maar niet zonder drie, naar mijn mening belangrijke, taken in het legerkorpsachtergebied te hebben genoemd.

1. Semi-statische verdediging van belangrijke objecten.
2. Patrouilleactiviteiten ter bescherming van de (spoor)wegen en belangrijke gebieden. Deze patrouilles zullen over het algemeen moeten zijn uitgerust met landrovers, licht gepantserde voertuigen, enz.
3. Het geven van een snelle en effectieve bijstand in geval van een grootscheepse aanval door bv. parachutisten. De eenheden met deze taak moeten de sterkte van een versterkt bataljon hebben. Hierbij zijn een goede pantsering en grote mobiliteit, alsmede een grote variëteit aan wapens, belangrijke componenten om in elke denkbare situatie goed te kunnen optreden. Het verdient aanbeveling deze taken in nauwe samenwerking met de plaatselijke Duitse troepen — de „Heimatschutz” — uit te voeren.

Nu zijn wij toegekomen aan de omschrijving van de taken van de lichte infanterie binnen het kader van de algemene taakstelling van de manoeuvre-eenheden: het voeren van het verdedigend gevecht waarbij eventueel van strook naar strook beweeglijk moet worden verdedigd. Die taken zijn naar mijn mening de volgende.

1. Het verdedigen van belangrijke oorden en boscomplexen.
2. Het voorbereiden van de verdediging in een nog niet door de tegenstander geïnfiltreerde strook en het bezet houden van belangrijke posities daarin.

3. Het blokkeren van een door verrassing gereali-seerde doorbraak van de tegenstander.
4. Het leveren van eenheden voor „air mobile actions” t.b.v. een divisie- of brigadecommandant. Hierbij zij opgemerkt dat de daartoe benodigde helikopters van de NAVO-bondgenoten zullen moeten komen. Hoewel de „derde dimensie” een belangrijk aspect is in het moderne gevecht heeft de groep lichte vliegtuigen (nog) niet de beschikking over een grote helitransportcapaciteit.
5. Het steunen van tegenaanvallen voor zover die over of naar voor gemechaniseerde troepen onbegaanbaar terrein leiden, m.a.w.: naar of in oorden en bossen.

Deze vijf taken dienen te allen tijde aan de volgende twee principes te voldoen.

— Acties mogen nooit door geïsoleerde infanterie-eenheden worden uitgevoerd; infanterie alleen is aan de genade van gemechaniseerde en gepantserde eenheden overgeleverd. In de confrontatie met zulke eenheden in open terrein heeft infanterie maar twee keuzen, vernietiging of overgave. Nooit mag een commandant vergeten dat infanterie binnen zijn gemechaniseerde eenheid een specifieke opdracht heeft en *alleen* daarvoor mag en kan worden ingezet.

— Acties zullen waar en wanneer nodig moeten worden uitgevoerd in nauwe samenwerking met de „Heimatschutz” van de Duitse bondgenoot, omdat die een grote kennis heeft van de plaatselijke omstandigheden.

Vatten wij het bovenstaande nog eens samen, dan heeft de lichte infanterie — in mijn optiek — als taak het voeren van het nabijgevecht ten dienste van en in samenwerking met de gemechaniseerde en gepantserde manoeuvre-eenheden van 1 Lk.

Materieeleisen

Ik zal in deze paragraaf achtereenvolgens aan de orde stellen: de persoonlijke en groeps wapens, de ondersteuningswapens en het transportmaterieel. Allereerst dient te worden opgemerkt dat bij de wapen- en materieelkeuze factoren als terrein, het potentieel van de tegenstander en de (verdedigende) taak van de infanterie een rol spelen. Mijs inziens is het terrein (bos- en geürbaniseerde complexen) de belangrijkste factor; het terrein beveelt! Het gevecht in de beboste of bebouwde om-

geving dient op zodanige wijze te worden gevoerd, dat een maximale vuurkracht op het beslissende moment zo dicht mogelijk bij de tegenstander wordt gebracht. Dat heeft als voordeel, dat de tegenstander zijn (zware) ondersteunende wapens niet zonder gevaar voor eigen troepen kan inzetten, terwijl hij voortdurend onder (psychische) druk staat.

Concreet levert dat de volgende reeks wapens op, die zoveel mogelijk gecombineerd moet worden ingezet.

De persoonlijke en groepswapens voor de lichte infanterie

— Een pistool en/of groot-kaliberrevolver (bv. .357 magnum/.44 magnum) t.b.v. de persoonlijke verdediging. (Behalve het bekende FN-Browning pistool (afb.1) nog twee suggesties voor een groot-kalibervuistvuurwapen: het .357 magnum-pistool (Desert Eagle uit Israël) en de Smith & Wesson .44 magnum-revolver (afb. 2 en 3)).

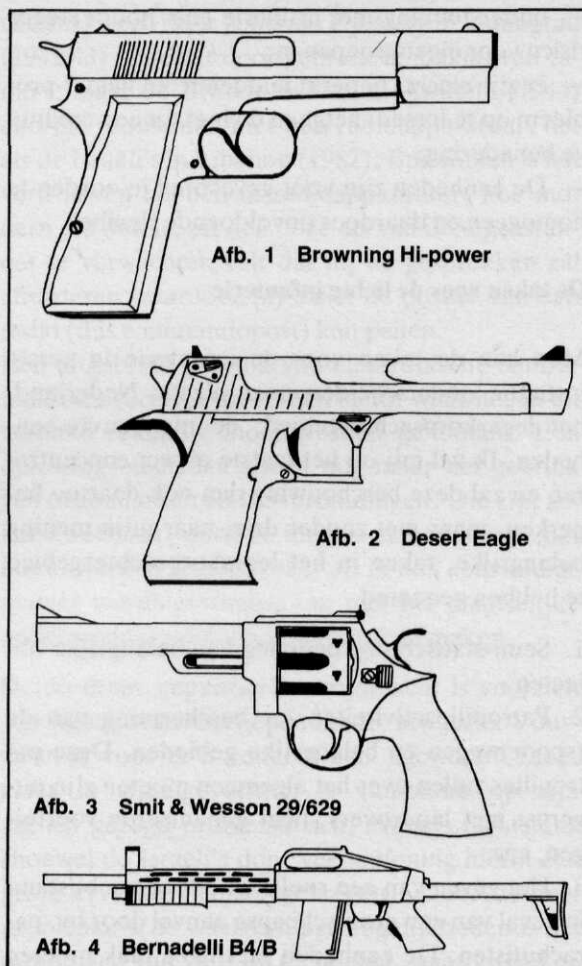
— Een pistoolmitrailleur (Uzi), het ideale all-roundwapen in deze situaties.

— Een geweer Fal als scherpschutterswapen en in combinatie met de M-203 40mm-granaatwerper als de „harde vuist” voor de infanteriegroep te gebruiken.

— Een mitrailleur Mag, al dan niet met een affuit, om een groot vuuroverwicht te creëren.

— Het gebruikelijke assortiment hand- en geweergranaten, alsmede mijnen en explosieven.

In dit verband mag de rol van het jachtgeweer of beter de „combat shotgun” als alternatief of aanvulling voor de Uzi en de Fal niet onbesproken blijven. In beboste en bebouwde gebieden kan een 9 mm parabellumkogel door allerlei obstakels van zijn baan afwijken, en de 7,62 × 51 mm kogel heeft zeker een groot doordringingsvermogen, maar houdt daarmee ook een groot risico in voor de eigen troepen. Een „combat shotgun” kan hier uitkomst bieden; met één schot kan een bepaald patroon van relatief kleine kogels worden afgegeven dat op korte afstand een groot effect heeft, maar op grotere afstand vrij ongevaarlijk is. Verder is er nog het voordeel dat het gebrek aan „stopping power” van de 9 mm parabellumkogel, of de mogelijkheid dat men „bijna raak”, schiet, door het patrooneffect van de „combat shotgun” meer dan goed wordt gemaakt. Het verdient m.i.

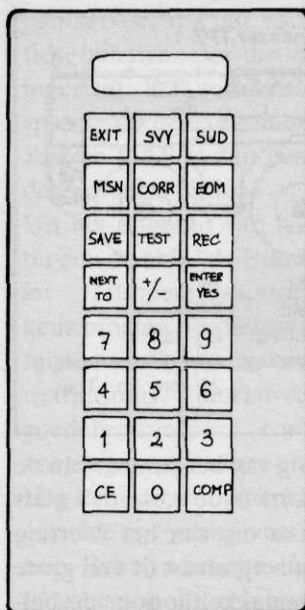


aanbeveling de mogelijkheden van de „combat shotgun” voor de KL te evalueren (zie afb. 4).

De ondersteuningswapens voor de lichte infanterie

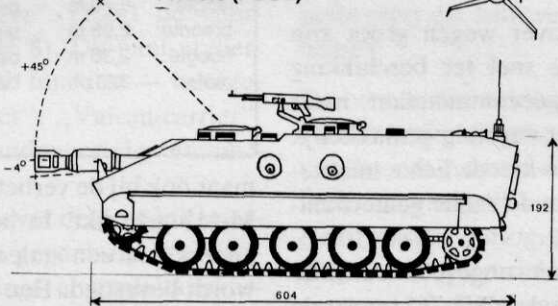
— Een 60mm- en 81mm-mortier om doelen achter en in dekking te kunnen bestoken.

De 60mm-mortier moet dan op pelotonsniveau worden ingezet en de 81 mm op compagniesniveau. Ik stel mij voor dat dit laatste mortiertype gemechaniseerd moet zijn, zodat het wapen onder pantser door personeel kan worden ingezet; voorts moet ook een grote hoeveelheid munitie beschikbaar zijn. Men moet het wapen bovendien — indien nodig — ook buiten het pantservoertuig kunnen inzetten. Voorts dienen deze wapensystemen te worden voorzien van moderne richtmiddelen. Ik bedoel daarmee een vuurleidingscomputer in miniatuur, die gemakkelijk door elke willekeurige mortierist kan worden bediend. Een systeem als de „Morcos” heeft de grootte van een forse

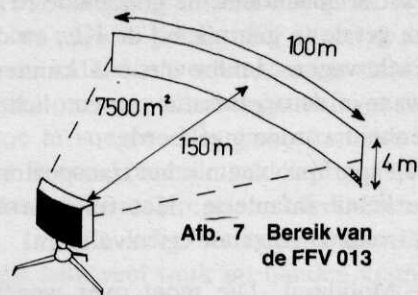


Afb. 5 Toetsenbord Morcos

Afb. 6 Fire support combat vehicle (FSCV)



Afb. 7 Bereik van de FFV 013



lengte: 6,04 m
 breedte: 2,92 m
 hoogte: 1,92 m
 motor: 300 pk
 gewicht: ca. 12 t
 snelheid: 61 km/h
 bemanning: 3 + 5
 bewapening: 105 mm
 kn/hw + mitrs

pocket-calculator en is zeer eenvoudig te bedienen (afb. 5).

De antitankcapaciteit van de infanterie mag niet over het hoofd worden gezien; men kan hierbij denken aan de Law, de Carl Gustav 84 mm tlv en de Dragon. Deze wapensystemen moeten al op pelotonsniveau ter beschikking staan, zodat een eventuele dreiging onmiddellijk het hoofd kan worden geboden.

Voorts onderken ik behoefte aan:

- een vlammenwerper die als „harde bijstand” voor een infanteriegroep kan dienen;
- een M-741 Vulcan „weapon carrier” (een gemodificeerde M-113 met een zesloops 20 mm-kanon); deze kan een tweeledige rol vervullen: het wapen kan in straatgevechten goede diensten bewijzen, zoals de Libanonoorlog van 1982 aantoonde, maar het kan ook dienen als luchtafweerpapen.

Van eminent belang is ook de vuursteun die tanks aan infanterie kunnen bieden. De bezwaren van het gebruik van tanks zijn echter al aan de orde geweest. Toch bestaat er m.i. een oplossing voor dit probleem in de vorm van het „Fire support combat vehicle” (FSCV), een gemodificeerde M-113 met een 105 mm kanon/houwitser (afb. 6). Dit voertuig combineert een groot aantal voor straatgevechten c.q. infanterieondersteuning, positieve aspecten zoals:

- een kanon/houwitser die zowel tegen harde

doelen, zoals betonconstructies, tanks, pantservoertuigen, enz., als tegen zachte doelen zoals vrachtwagens en infanterie, kan worden ingezet; — laag silhouet en een grote laadruimte in het voertuig, welke ruimte voor diverse doeleinden kan worden benut: men kan er verscheidene infanteristen mee vervoeren die zo uit het voertuig aan het gevecht kunnen deelnemen; ook kan men de ruimte gebruiken voor extra brandstof en munitie, of als commandopost of voor gewondenevacuatie; kortom, de mogelijkheden zijn legio.

Als laatste ondersteunende wapens dienen nog explosieven en mijnen te worden genoemd. Zij moeten in straat- maar ook in bosgevechten tot op het laagste niveau (peloton en groep) worden ingezet. De Zweedse FFV-013-mijn kan — eventueel op afstand bediend — een gebied van 7500 m² bestrijken, waarbij de scherven tot 4 m hoogte effectief een afstand van 150 m afleggen. Deze mijn, die naar believen op een driepoot kan worden geplaatst, is een ideaal hulpmiddel voor semistatisch bewakingspersoneel, maar kan ook worden gebruikt voor de bewaking van invalswegen van oorden, bossen, hoofdkwartieren, enz. Een extra voordeel is nog dat, door de afstandsbediening, een zeer klein team een relatief groot gebied kan bewaken (afb. 7).

Het transportmaterieel

Dit materieel is gedeeltelijk in de voorgaande

tekst al behandeld; de genoemde M113 is in groten getale in gebruik bij de KL, en de bestaande vrachtwagens, landrovers e.d. kunnen zonder bezwaar in de organisatie van een lichte infanterie-eenheid worden ingevoerd.

Een apart probleem is het transportmaterieel voor de lichte infanterie. Het transportmiddel moet m.i. aan de volgende eisen voldoen.

— Mobiliteit. Die moet over wegen groot zijn omdat de lichte infanterie snel ter beschikking moet komen van een brigadecommandant, maar ook in het terrein moet het voertuig gemakkelijk kunnen opereren. Alleen zo kan de lichte infanterie geïntegreerd optreden in de snelle gemechaniseerde verbanden van 1 Lk.

— Bescherming. Die moet ongeveer dezelfde kwaliteit hebben als die van de YPR-765, zodat de infanterie veilig naar het gevechtsterrein kan worden gebracht.

— Vuurkracht. Die behoeft maar gering te zijn, omdat de voertuigen hooguit voor een ondersteunende taak zullen kunnen worden ingezet.

— Lage onderhoudskosten en grote bedrijfszekerheid.

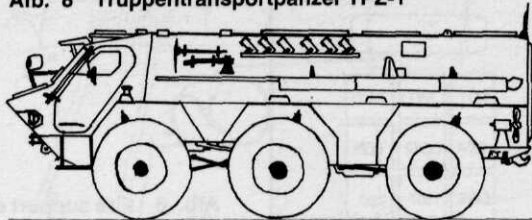
— De ergonomie moet een grote rol spelen omdat de infanterie snel en over relatief grote afstanden zal moeten worden vervoerd, en ook een grote hoeveelheid materieel dient te worden meegevoerd.

— De aanschaffingskosten van het voertuig moeten lager zijn dan die van de YPR-765.

De oplossing voor het probleem ligt, zo stel ik mij voor, in het in gebruik houden van de oude YP-408, maar dan moet wel aan een aantal voorwaarden worden voldaan.

Ik wijs er in dit verband op dat de Israëli's, maar ook anderen, (pantser)voertuigen die verouderd of versleten zijn na een grondige revisie en renovatie weer in gebruik hebben genomen. Verbeteringen aan de YP-408 zouden door de industrie relatief gemakkelijk kunnen worden uitgevoerd; die moeten dan liggen in de motor, het wielophangingssysteem en de banden die van het „run-flat“-type moeten zijn. Belangrijker nog is de verbetering van het pantser. De Israëli's hebben in dit verband goede resultaten geboekt met hun „blazer-systeem“, dat een goede bescherming biedt ten koste van een geringe gewichtstoename. De „blazer“ wordt niet alleen op tanks gemonteerd

Afb. 8 Truppentransportpanzer TPZ-1



| | | | |
|----------|--------|-------------|--|
| lengte: | 6,76 m | gewicht: | 16 t |
| breedte: | 2,98 m | snelheid: | 105 km/h |
| hoogte: | 2,30 m | bemanning: | 2 + 12 |
| motor: | 320 pk | bewapening: | naar keuze (mitr, 20 mm kn, Tow, enz.) |

maar ook bij de verbetering van het pantser van de M-113 gebruikt. In het kort is de „blazer“ niets anders dan een stalen doos die aan het voertuig wordt bevestigd. Een pantsergranaat of een grote scherf dringt natuurlijk gemakkelijk door de buitenste wand, maar wordt dan door een kleine explosieve lading in de „blazer“ op zodanige wijze in de projectielbaan beïnvloed dat van gevaar voor het voertuig zelf geen sprake meer is.

Voorwaar een gevarieerde set aan wapens en materieel, die een zware wissel zal trekken op zowel de commandovoering als de individuele soldaat. Bovendien dient het kostenaspect in ogenschouw te worden genomen; dat is een niet te verwaarlozen factor. Ik meen echter dat aan investering in (nieuwe) middelen niet valt te ontkomen bij het oprichten van een eenheid met zo'n specifieke taak. Waarbij onmiddellijk moet worden opgemerkt dat door mij zoveel mogelijk is aangesloten op in de krijgsmacht ingevoerd materieel.

Ik beoog hiermee niets anders dan een voorbeeld te geven; alleen een grondige evaluatie kan uitsluitend geven over de vraag welk materieel en welke wapensystemen dienen te worden ingevoerd in de organisatie van een lichte infanterie-eenheid. Men kan opmerken dat ik daarbij heel ver ben gegaan in mijn keuze van pantservoertuigen. Let men alleen op het kostenaspect dan is m.i. de invoering van een verbeterde versie van de YP-408 en de al aanwezige versies van de M-113, benevens de aankoop van de M-741 (een M113 met een zesloops 20 mm Vulcan-kanon) en de M-125 (een gemodificeerde M-113 met een over 360° draaibare 81mm-mortier met 114 granaten) veruit te prefereren.

Men kan tegenwerpen dat de eenheid ten zeerste zou zijn gebaat met de invoering van één type

pantservoertuig dat voor alle voorkomende functies, behalve voor die van de FSCV, kan worden ingericht. Dat zou dan weer een aanzienlijke besparing op de exploitatiekosten geven. De Franse Saviem VAB is dan een goed voorbeeld, evenals de Zwitserse Pirana.

Uit het oogpunt van NAVO-standaardisatie echter zou de al bij de Bundeswehr ingevoerde Daimler „Truppentransportpanzer” TPZ-1 de voorkeur moeten verdienen (afb. 8). Dit pantservoertuig kan alle voorkomende functies — infanterietransport, „mortar-carrier”, „Vulcan-carrier”, goederentransport, commandovoertuig, en nbc-voertuig — vervullen.

Nog een laatste opmerking over de door mij voorgestelde invoering van een gepantserd wielvoertuig. Behalve het aanschaffings- en exploitatiekostenaspect moet ook nog het trainingsaspect worden aangestipt; men zal immers chauffeurs en onderhoudspersoneel speciaal voor deze voertuigen moeten opleiden en dat terwijl de rest van de gepantserde eenheden met rupsvoertuigen is uitgerust. Nogmaals, alleen een grondige studie kan een antwoord geven op de vraag welk materieel het beste kan worden ingevoerd.

Ik zal echter in de bespreking van de organisatiestructuur in het volgende nummer van de MS zoveel mogelijk blijven uitgaan van in de krijgsmacht al ingevoerd materieel.

Al met al neem ik aan dat de lichte infanterie-eenheid, zoals ik die voorstel, minder investeringen vergt dan een vergelijkbare eenheid met het modernste gepantserde materieel.

Kantttekeningen

Aansluitend wil ik nog drie opmerkingen maken over naar mijn mening belangrijke zaken m.b.t. de uitrusting van de eenheden van 1 Lk in het algemeen en van een lichte infanterie-eenheid in het bijzonder.

In de organisatie van de Sovjetrussische eenheden ter grootte van een divisie zijn al eenheden opgenomen die speciaal zijn geëquipeerd voor nbc-oorlogvoering. Daarbij ligt het zwaartepunt op de nucleaire en chemische component van die niet-conventionele uitrusting. Aangezien hiermee is gezegd dat de potentiële tegenstander de mogelijkheid heeft al snel in een eventueel conflict en lang voordat het gebruik van nucleaire wapens ook

maar wordt overwogen, chemische wapens in te zetten, lijkt het mij van belang niet alleen de uitrusting van de individuele soldaat up-to-date te brengen, maar om ook aan bataljonsstaven een nbc-groep toe te voegen. Die groep kan dan de commandant in voorkomende gevallen adviseren en alle noodzakelijke maatregelen coördineren en controleren. In feite krijgt de commandant experts erbij die hem veel werk uit handen kunnen nemen.

De tweede opmerking handelt over het probleem van de verbindingen; in het voorgaande is dit al aan de orde geweest. Ik meen dat het moderne gevecht in belangrijke mate wordt gekenmerkt door elektronische oorlogvoering (eov), waarin verbindingen dus op cruciale momenten kunnen worden gestoord of afgeluisterd. In dit verband wijs ik op de mogelijkheid van lijnverbindingen tussen de eenheden, al was het alleen maar als aanvulling op de normale verbindingen. Zeker, lijnverbindingen zijn kwetsbaar, maar als zij ondergronds zijn aangelegd is de kwetsbaarheid aanzienlijk gereduceerd. Welnu, 1 Lk beschikt over zo'n ondergrondse lijnverbinding! Naar mijn informatie kan een plaatselijke telefooncentrale worden afgekoppeld van het landelijke telefoonnet, waarna binnen het gebied van die centrale de communicatie ongestoord kan verlopen. Natuurlijk kan men hierbij ook denken aan seinpistolen. Die zijn m.i. minder geschikt voor stads- en bosgevechten omdat men bij het gebruik de eigen positie kan verraden, terwijl de zichtbaarheid in de — uit de aard der zaak — verwarde gevechten nogal twijfelachtig is. Het enige wat dan, behalve lijnverbindingen, overblijft is het gebruik van ordonnansen.

Ten slotte wil ik nog wijzen op het belang van pantservesten. In de wandeling wordt deze beschermende kledij ook wel kogelvrij genoemd; die naam is onjuist; kogels kunnen zo'n vest wèl doorboren, maar scherven of rondvliegende stenen e.d. die een dusdanige uitwerking kunnen hebben dat het menselijke lichaam die niet kan verdragen, kunnen mogelijk wèl door het pantservest worden tegengehouden. Een Amerikaanse firma levert het beste materiaal voor pantservesten, nl. Kevlar, een zeer licht en ook uitzonderlijk sterk materiaal. Daar staat dan weer de hoge prijs tegenover. Een bekende Nederlandse firma levert echter de even sterke en zeer lichte aramidevezel, wellicht

tegen een (veel) lagere prijs. Misschien kan een onderzoek naar de mogelijkheden van die Nederlandse vezel, „Twaron”, leiden tot een geheel Nederlandse produktie van pantservesten. Het nut van zulke pantservesten wordt in de literatuur aangetoond: 75% van de wonden in de Koreaanse en Vietnamese oorlogen werd toegebracht door rondvliegende scherven, splinters, stenen, enz.; in 70% van deze gevallen droeg de man in kwestie

geen bescherming. In de Libanon-oorlog werd een vermindering van 30% van het aantal getroffen soldaten bereikt door het dragen van pantservesten.

Tot slot van deze paragraaf wil ik graag toegeven dat e.e.a. niet grondig is uitgewerkt. Hiertoe mis ik immers ten enen male de deskundigheid; ik heb dan ook alleen een aantal zaken willen aanstippen, dat naar mijn mening de aandacht vraagt.

[SLOT VOLGT]



G. J. van Doorn

eerste luitenant der cavalerie

Maritieme ontplooiing van de Sovjet-Unie

De benadering bepaalt het beeld

Op 6 maart jl. vond aan het Koninklijk Instituut voor de Marine te Den Helder een symposium plaats met als thema „Maritieme ontplooiing van de Sovjet-Unie”. Omdat evenwel niet alléén die maritieme ontplooiing, maar ook de achtergronden — ideologisch/filosofisch, politiek, doctrinair, economisch — ervan aan bod zouden komen, bestond de gedachte dat ook (toekomstige) officieren van land- en luchtmacht wel zouden kunnen zijn geïnteresseerd in de tijdens dit symposium door de inleiders geboden informatie. Een reden voor de redactie van „Parade”, het tijdschrift van de KMA, één van haar redacteuren te verzoeken het symposium bij te wonen, en op te tekenen wat voor een ieder, van welk krijgsmachtdeel dan ook, van belang zou kunnen zijn. Bij de uitvoering van dat verzoek echter getroffen door de onzorgvuldigheid waarmee in de Nederlandse dagbladpers verslag werd gedaan van dit symposium, leek het mij zinvol hieraan, op een andere wijze, alsnog ruimere bekendheid te geven.

Het merendeel van de dagbladen belichtte slechts wat is gezegd door twee van de zeven inleiders. Goed, een kop als: „Sovjet-marine niet offensief” mag dan journalistiek wenselijk zijn („pakkend”, zodat hij uitnodigt tot verder lezen), aan een andere verklaarde journalistieke behoefte, „het algemeen belang te dienen”, draagt hij zeker niet bij. Integendeel: de lezer wordt op voorhand voorzien van onjuiste, suggestieve informatie, die vervolgens in veel gevallen nog onjuist wordt onderbouwd ook; namelijk maar ten dele, door slechts twee van de zeven sprekers te vermelden, en dan nog met citaten, die een context behoeven om juist te kunnen worden begrepen, doch deze ontberen. Of, erger nog: door aan te halen wat nooit is uitgesproken.

Bij nader onderzoek blijken vele van de onjuistheden in de dagbladpers te zijn ontleend aan de ANP-telexberichten. De meest te laken suggestie

daaruit is wel dat de beide militaire inleiders op dit symposium, lkol marns mr. drs. C. Homan en Itz I drs. M. H. H. de Weerd, resp. docent strategie en docent internationale betrekkingen aan het KIM, elkaar zouden tegenspreken. Een vergelijking van de lijst met deelnemende journalisten, en de kranten die genoemde suggestie hebben vermeld, leidt tot de conclusie dat alleen de kranten, die géén eigen verslaggever naar het symposium zonden (Het Binnenhof, Leidsche Courant, De Stem, Haarlems Dagblad) zich dergelijke uitspraken hebben gepermitteerd. In de wel vertegenwoordigde dag- en weekbladen verscheen, in de meeste gevallen enkele dagen later, een eigen artikel, dat weliswaar ook maar een deel van het geheel belichtte, maar in ieder geval geen onjuistheden bevatte (Reformatorisch Dagblad van 8 maart 1986, Algemeen Dagblad, Telegraaf en Defensiekrant van 13 maart en het Noord Hollands Dagblad van 15 maart; de laatste krant ondernam zelfs een poging de genoemde suggestie te ontkrachten).

Het voornemen is, zij het beknopt en samenvattend, hieronder aan te geven wat de kern was van het betoog van elk der inleiders, daarbij te bezien hoe deze inleidingen tot elkaar in relatie zijn te brengen, en daaruit ten slotte een combinerend totaalbeeld te schetsen.

Het leek evenwel niet onaardig te beginnen met een citaat van drs. G. van Benthem van den Bergh, voorzitter van het Nederlands Genootschap voor Internationale Zaken, tevens voorzitter van het verzamelde forum van inleiders, die over het thema van het symposium opmerkte dat het hier een onderwerp betrof „waarover meer werd beweerd dan gestudeerd”. Het moet het fatsoen zijn geweest dat een aantal van de toehoorders ervan weerhield duidelijk hoorbaar op te merken dat het gesignaleerde verschijnsel zich wellicht niet alleen voordoet bij dit onderwerp.

De lezingen

prof. dr. G. Teitler

Deze eerste inleider, hoogleraar krijgswetenschappen aan het KIM, sprak in zijn „Historische beschouwing over mythe en werkelijkheid” over de behoefte van een bezitter van schaarse goederen, dit „genot ongestoord en niet geplaagd door schuldgevoelens te smaken”. Hieruit vloeit naar zijn inzicht de noodzaak voort „zichzelf en eventueel afgunstige derden te overtuigen van het *recht* op dat bezit”. Zoals dat vroeger al in het Duitse Keizerrijk gebeurde, werd ook nu door de Sovjet-Unie, ter rechtvaardiging van een krachtige vlootontwikkeling, gegrepen naar het middel van de verkondigde vanzelfsprekendheid, door te wijzen op de historische en traditionele onvermijdelijkheid van een maritieme ontwikkeling: Teitler constateert „dat vanuit de Sovjetrussische marine sterk de behoefte wordt gevoeld de huidige machtsontplooiing van eeuwenoude wortels te voorzien”. Dit is wat hij noemt de *mythevorming*.

Voor een primair continentaal land als Rusland zijn er twee redenen aan te geven voor verwaarlozing van zaken die *niet* met dat continentaal-strategische element hebben te maken, zo meent de inleider: „In de eerste plaats eist het primaire, continentale veiligheidsbelang al zóveel energie op, dat er voor bijzaken weinig overbleef”. De tweede oorzaak moet worden gezocht in het verschil tussen elkaar opvolgende heersers: uiteenlopende voorkeuren kregen ook uiteenlopend aandacht. In plaats van duurzaamheid vormde grilligheid het hoofdpatroon van de Russische ontwikkelingsgang, met hoogte- en dieptepunten van opbloei en verval. Dit verschijnsel van op- en neergang bleef ook de Russische zeemacht niet bespaard.

Lange tijd ontbraken ook de wezenlijke economische (staats)belangen op zee of overzee, zodat de Russische ambities, overigens niet in afwijking van andere continentale staten, werden afgebakend door de grens tussen water en land. Zo kon het belang van Ruslands continentale veiligheid ook langdurig domineren. Daar waar echter de kustgebieden niet in eigen handen waren, maar behoorden aan staten met het bestuurscentrum overzee, ontstond geleidelijk tòch de Russische behoefte zich ook op zee te geven: „Eerst om te

trachten de vijandelijke aanvoerlijnen af te snijden. Later om de inmiddels veroverde gebieden te beveiligen en te isoleren”.

Drie voorbeelden dienen ter illustratie: de Russische strijd tegen Zweden, Turkije en Japan. Van belang is de parallel die Teitler trekt tussen de positie van deze drie landen vroeger, en die van de Verenigde Staten nu: „De eerste drie hadden, de laatste heeft, belangen op het Euraziatische continent, die slechts door maritieme inspanningen konden/kunnen worden behartigd. Vanuit Moskou bekeken zijn daarentegen continentale belangen in het geding. (. . .) De Verenigde Staten staan er (. . .) niet anders voor dan vroeger de Japanners, Turken en Zweden. Zij alle moeten/moesten eerst de zee over om hun bruggehoofd op het Euraziatisch continent te kunnen behouden. Strategisch opereren de Russen zo steeds op de binnenlijn.”

Een en ander schetst evenwel, zeker tot op dat moment, des te gemakkelijker het beeld van de Sovjet-Unie als een zich slechts verdedigende staat: „Steeds was het de tegenstander die het initiatief had genomen een overzees rijk te stichten. De Russen werden dus van zee uit eerst genaderd en vervolgens tot actie gebracht. Geen wonder dat zij deze reactie niet alleen in een defensief licht bezagen, maar er gewoonlijk ook met een maritieme achterstand aan begonnen. Uitzonderingen daargelaten heeft het Russische optreden ter zee zich dan ook door voorzichtigheid, behoedzaamheid en een tamelijk defensieve instelling gekenmerkt.”

Om dit beeld te completeren wordt een vergelijking getrokken met de Nederlandse marine die de taak had Indië tegen Japanse agressie te beschermen: „Met een zwaartepunt in Indië en uitgaande van een scenario, waarin Japan het meesterschap ter zee niet kon worden betwist, koos Nederland voor een aanpak waarbij de vijandelijke invasievloot tot doelwit werd bestempeld. Een harmonisch opgebouwde eigen vloot was in dit scenario niet nodig. Nederland besloot — net als de Sovjet-Unie — de kern van zijn zeemacht uit onderzeeërs te doen bestaan.”

De steeds harmonischer samenstelling van de Russische marine, in het recentste verleden, verandert volgens Teitler weinig aan het defensieve grondpatroon, hoewel hij zegt te moeten toegeven dat in vreedstijd zulk een uitgebalanceerde vloot

zich voor een hele reeks taken kan laten gebruiken. „Dit gegeven neemt echter niet weg, dat in geval van oorlog al die taken worden geofferd aan het rechtstreeks beveiligen van het grondgebied van de staat. (. . .) „Wat wordt nagestreefd, is niets minder dan het maritieme vergrendelen van de eigen gebieden voor de nadering van vijandelijke eskaders met alle middelen die de Sovjet-Unie ter beschikking staan.”

Prof. Teitler concludeert dat aan de eerdergenoemde grilligheid nu wel een einde is gekomen: van ontbrekende traditionele van de zee afhankelijke belangen is niet langer sprake. Opkomende visserij- en koopvaardijbelangen hebben daarin verandering gebracht. Daardoor ontvalt aan de middelen ter rechtvaardiging van Russische activiteit ter zee de oorspronkelijke noodzaak van de mythevorming: „Dit steigerwerk kan immers worden afgebroken nu de Sovjet-Unie zich ter zee van een gedegen economische en militaire grondslag heeft voorzien. De werkelijkheid, kortom, wordt robuust genoeg om het zonder mythen te kunnen stellen.”

prof. dr. P. M. E. Volten

Deze inleiding, van de bijzonder hoogleraar in de geschiedenis van de veiligheidsproblematiek aan de Rijksuniversiteit te Utrecht, handelt over de politiek-militaire besluitvorming in de Sovjet-Unie.

De inleider begint met een aantal voorbeelden waaruit blijkt „dat in de Sovjet-Unie de verhouding tussen het politiek leiderschap en het militaire op verschillende manieren wordt geïnterpreteerd”. Volten vervolgt: „Ook al wordt dat land bestuurd door een partij die zich de macht toeëigent elk individu en elk maatschappelijk en politiek instituut een bepaald gedrag te mogen voorschrijven, *de partij kan niet voorkomen dat voorschriften op verschillende wijze worden uitgelegd en nageleefd. Hoe groot de macht van de partij ook is, zij kan niet alles afdwingen.* De CPSU is alleenheerser, maar tegelijkertijd samengesteld uit individuen en instituten.” (Cursivering van mij, v.D.) Een en ander brengt de inleider ertoe de oorzaken van de meningsverschillen te verdelen in drie hoofdgroepen:

1. het verschil tussen militaire doctrine en militaire wetenschap;

2. de institutionele verhouding tussen politieke en militaire organen;
3. personen, gebeurtenissen en de autonomie van het politieke proces.

Bij oorzaak 1 wordt duidelijk gemaakt dat de militaire wetenschap ondergeschikt is aan de doctrine. Houdt de militaire doctrine zich bezig met het voeren van het veiligheidsbeleid — met een primaire rol voor de politieke leiding — de militaire wetenschap behoort zich te bepalen tot de voorbereiding en het voeren van het gevecht, het middel in de oorlog, één van de vormen van uitvoerende politiek. Staat de doctrine, eenmaal officieel goedgekeurd, onwrikbaar vast, de wetenschap staat een zeker verschil van mening toe, als in elk geval de resultaten van de studie maar doctrine-bevestigend of -verrijkend zijn, en de ontwikkeling van een „eenheid van opvattingen” bevorderen.

Het probleem hierbij schuilt in de niveau-aanduiding binnen de militaire wetenschap; van beneden naar boven zijn dat: tactisch, operationeel en strategisch. „Omdat strategische operaties van invloed zijn op het verloop en de uitkomst van de gehele oorlog, is strategie een gebied waar politieke en militaire opvattingen moeilijk zijn te scheiden.”

Na aanhaling van diverse voorbeelden (met name Gorsjkovs verzuim onderscheid te maken tussen doctrine en strategie enerzijds en militaire wetenschap en operaties anderzijds) concludeert Volten: „Het ontbreken van een scherpe scheiding tussen doctrine en militaire wetenschap biedt de militairen de gelegenheid eigen inzichten te verheffen tot officiële leer, althans dat te proberen. Zij zijn daarbij in het voordeel, omdat zij beschikken over een monopolie op het gebied van specifieke militair-wetenschappelijke kennis, waarvan de politieke leiding afhankelijk is.”

Over de verhouding tussen politieke en militaire organen (oorzaak 2) zegt Volten: „Beleidsvoorbereiding vindt plaats binnen een groot aantal instellingen van de partij en de overheid. (. . .) De *Defensieraad* is het belangrijkste orgaan voor politiek-militair overleg, en een machtig instrument in de handen van de secretaris-generaal en de overige sleutelfiguren uit het Politburo die lid zijn.” Eén ander orgaan is evenwel voor de genoemde secretaris-generaal van zeker zo groot belang: de *Generale Staf*, waarop hij direct toezicht heeft, en

daardóór ook op het ministerie van defensie. „De invloed van dit ministerie en de Generale Staf op het veiligheidsbeleid kan niet uitsluitend worden afgeleid uit de formele banden met het politieke leiderschap.” Volten stelt dat de zwaarste taak waarmee de CPSU — hoewel *de* gezaghebbende instantie — zich ziet belast, is voortdurend erop toe te zien „dat de macht van de defensieorganisatie slechts binnen de door haar gestelde grenzen in invloed wordt vertaald.”

Meer aandacht besteedt hij aan wellicht ook de meest controversiële van alle genoemde oorzaken: de personen, gebeurtenissen, en de autonomie van het politieke proces (oorzaak 3), en de verhoudingen die daartussen optreden.

Over het optreden van *Stalin* is Volten zeer kort: die voerde een politiek waarbinnen iedereen werd gedwongen zich uitsluitend met zijn eigen zaken te bemoeien. Eigen initiatief in afwijking hiervan had veelal de bekorting van een mensenleven tot gevolg. Onder *Chroesjtsjov* nam dat gevaar weliswaar iets af, maar de mogelijkheid het veld te moeten ruimen vanwege voor de gevestigde orde bedreigend zelfstandig gedrag bleef levensgroot aanwezig. Onberekenbaarheid was Chroesjtsjovs belangrijkste kenmerk, met als één van de meer in het oog springende gevolgen het schijnbaar afbrokkelen van het primaat van de politiek. Schijnbaar, omdat in bepaalde gevallen die dreigende tendens nog op het laatste moment werd gestopt, bv. door in 1957 de — blijkbaar *te* zelfstandige — minister van defensie, maarschalk Zjoekov, tot aftreden te dwingen.

Brezjnev en *Kosygin* schrijft Volten de introductie van collectief leiderschap toe: „Die politieke stijl leidt echter ertoe dat moeilijke beslissingen worden vermeden of uitmonden in krachteloze compromissen.” Ook Brezjnev zelf kwam tot die slotsom, en begin jaren '70 deed hij een voorzichtige poging het politiek immobilisme en de economische stagnatie te doorbreken. Het in eigen hand nemen van het buitenlandse beleid tegenover het Westen had succes, alhoewel ook Brezjnev moest ondervinden dat veel van het slagen van voorstellen afhankelijk is van een goede presentatie; d.w.z. een presentatie waarin het merendeel van de uitvoerders denkt zijn eigen belang te kunnen terugvinden. Westerse politici die met de Sovjet-Unie moesten onderhandelen, zoals Kissinger, be-

merkten dat de onthouding van de instemming met een bepaald akkoord door één van de leden van het Politburo (in dit geval Gretsjo) ook een stevige barrière betekende voor vorderingen in die onderhandelingen. Het is mogelijk toeval, maar ná Gretsjo's dood in april 1976 tekent zich een sterke, manifeste behoefte af bij het politieke leiderschap, meer greep te krijgen op het militaire. Volten concludeert dat de politiek-militaire besluitvorming in de jaren '70 meer is geformaliseerd, met name door middel van de Defensieraad. Erg nuttig — althans zo schijnt het — voor de eenstemmigheid van meningen met betrekking tot defensieaangelegenheden binnen de partijtop is de verslechtering van de Oost-Westverhouding geweest. Het was in elk geval *niet* de kracht van het politieke leiderschap die daartoe het meest bijdroeg.

„Hiermee is niet gezegd, dat Brezjnev — na het keerpunt omstreeks 1975 — en zijn kortstondige opvolgers Andropov en Tsjernenko, wijzigingen van betekenis in het defensiebeleid zouden hebben beoogd”, zo vervolgt Volten, daarmee aangevend dat in zulk geval zou moeten worden gezocht naar mogelijke oorzaken voor het uitblijven van daarop gerichte uitvoerende activiteiten. Wel ondervindt in het politiek-militaire overleg het *relatieve aandeel* van defensie in de begroting, en de *juiste besteding* van gelden voor de ontwikkeling van de nationale economie en van defensie, vooral de laatste jaren, meer nadruk: „De tijd van de gekoesterde slogan *meer is beter* is voorbij”, zo merkt Volten op.

Over de recent aangetreden Gorbatsjov wil de spreker nog niet veel kwijt. Mogelijk laat zich uit diens nu reeds waarneembare indringende personeelsbeleid aflezen „dat subsystemen iets van hun grote vrijheid en aanzienlijke ruimte voor beleidsbepalingen zullen moeten opgeven. Dat geldt ook voor defensie.” Van een echte tendens kan evenwel zo kort na dato nog niets met zekerheid worden gezegd.

dr. J. Löwenhardt

Voor wie uitgaat van de veronderstelling dat meer kennis van en inzicht in de Russische ideologie noodzakelijke voorwaarden zijn voor een beter begrip van de buitenlandse politiek van de Sovjet-Unie, was de inleiding van dr. Löwenhardt,



Admiraal Sergei G. Gorsjkov

„Ideologie en maritieme ontplooiing: Sergei Gorsjkov en de maritieme macht van de staat”, erg verhelderend. De centrale vraag die de inleider, wetenschappelijk hoofdmedewerker bij het Oost-Europa Instituut van de Universiteit van Amsterdam, aan de orde stelt is: „Waarom stapte de Sovjet-Unie in de loop van de jaren '60 over van een defensieve naar een offensieve vlootpolitiek?”. Tevens besteedt de spreker in ruime mate aandacht aan de dominante rol van admiraal Gorsjkov in dat laatste.

Naar een antwoord op bovengestelde vraag werkt Löwenhardt toe door erop te wijzen hoe de Sovjet-Unie in de loop van de tijd (1940-1985) de status van „wereldinrichtingsmacht” heeft verworven, „een staat wiens stem en wiens belangen niet kunnen worden genegeerd als het gaat om belangrijke internationale vraagstukken”. Hij beschrijft daartoe hoe achtereenvolgens Stalin, Chroesjtsjov en Brezjnejev hun eigen bijdragen leverden aan de ontwikkeling van de buitenlandse politiek. „Stalin zag zijn land heel nadrukkelijk als een grote continentale mogendheid, omringd door vijanden.” De behoefte voornamelijk te zijn toegerust

op een politiek van zelfbescherming en eigen veiligheid werd nog versterkt door de gebeurtenissen in de oorlogsjaren. Later werd deze zelfde behoefte gevoed door de nieuw ontstane bipolariteit tussen Oost en West.

Het was nadien echter eerst *Chroesjtsjov* die nieuwe technische mogelijkheden geleidelijk inpaste in de buitenlandse politiek, die daarmee ook direct actiever en minder defensief van karakter werd. Desondanks domineerde niet het primaat van de militaire macht, maar nog altijd dat van de politiek en de economische behoefte. Chroesjtsjovs visie op de in zijn tijd grootschalige dekolonisatie stelde hem heel wel in staat zowel buitenlands-politiek als economisch de Russische behoeften te vervullen: „Hij zag dat de Sovjet-Unie haar invloed in de wereld kon uitbreiden door zichzelf als de natuurlijke leider op te werpen van de volkeren die zich uit de ketenen van het imperialisme hadden bevrijd. In ruil voor economische en militaire hulp verkreeg de Sovjet-Unie politieke invloed en militaire steunpunten ver van haar grenzen.” Toch mag een zekere onbezonnenheid Chroesjtsjovs politieke handel en wandel niet worden ontzegd.

Brezjnejev en *Kosygin* maakten daaraan een einde, en voerden een veel weloverwogener militaire politiek als ondersteuning van hun buitenlandse beleid.

Mede door de oorzaak van een „twee-frontenbeleid” (China) werd de Sovjet-Unie in zekere zin toch tot matiging gedwongen; uit deze situatie vloeide de aanvaarding van het begrip „détente” voort. Het voornaamste kenmerk daarin is het niet aflatende streven van de Sovjet-Unie de strategische pariteit bewerkstelligd, en de nieuwe naoorlogse politieke constellatie algemeen geaccepteerd te krijgen. Beide pogingen konden rond het jaar 1975 als geslaagd worden beschouwd.

Van februari 1972 af publiceerde de opperbevelhebber van de Russische vloot *Sergei Gorsjkov* een artikelenserie over „De vlootstrijdkrachten in oorlog en in vredetijd”, waarvan het doel in het eerste artikel is terug te vinden: „enkele gedachten over de rol en plaats van vlootstrijdkrachten in verschillende perioden van de geschiedenis op papier te zetten om zo de tendensen en wetmatigheden te kunnen vaststellen”. Wat Gorsjkov in zijn land de politieke en militaire leiding wenst duide-

lijk te maken vat Löwenhardt samen in twee stellingen:

— de staat kan nooit een supermacht worden of blijven zonder sterke, uitgebalanceerde vlootstrijdkrachten, die zich overal op de oceanen kunnen doen gelden;

— ook in het atoomtijdperk zijn pleidooien voor een beperktere rol van de marine in strijd met de doelstellingen van de buitenlandse politiek, ze spelen de vijand in de kaart, en zijn daarom onacceptabel.

Gorsjkov introduceerde daarom het begrip „militaire macht” in relatie tot de buitenlandse politiek. Aan Gorsjkov en die maritieme macht besteedt Löwenhardt vervolgens aandacht. Hij noemt hem de Russische Mahan, en schetst zijn bliksemcarrière die uitmondde in het opperbevel van de vlootstrijdkrachten in juni 1956, hem op 46-jarige leeftijd door Chroesjtsjov opgedragen. Gorsjkov is in staat gebleken diens ongeordendheid te beperken, en „hem en zijn opvolgers te overtuigen van het grote belang van een sterke, moderne en evenwichtige marine”.

„De maritieme macht van een staat is voor Gorsjkov niet meer en niet minder dan een wezenlijk bestanddeel van economische macht, een bestanddeel waarvan het belang naar zijn mening in de Sovjet-Unie lange tijd is onderschat”, aldus Löwenhardt. Interessant in dit verband is wat de inleider zegt over Gorsjkovs benadering:

„Gorsjkov definieert maritieme macht als een systeem van onderling samenhangende elementen: de mogelijkheden tot het doen van oceanologisch onderzoek, tot het winnen van natuurlijke rijkdommen, de stand van de transport- en handelsvloot en hun mogelijkheden aan de behoeften van de staat tegemoet te komen, de stand en mogelijkheden van de scheepsbouw, en ten slotte het beschikken over een oorlogsvloot, voor zover er in de wereld antagonistische maatschappijstelsels bestaan. Hij geeft er blijk van enige kennis van systeemtheorie te hebben door niet alleen te schrijven over de onderlinge samenhang van deze elementen, maar ook over de *omgeving* van het systeem. (. . .) De maritieme macht moet in deze opvatting worden gezien als de capaciteit van een staat om alle bronnen die de wereldoceanen bieden, in dienst te stellen van de mens, en ten volle te gebruiken voor de ontwikkeling van de econo-

mie. Voor de Sovjet-Unie is de maritieme macht één van de belangrijkste factoren voor de versterking van de economie en die macht komt tot uitdrukking in de transport-, visserij-, handels- en onderzoeksvloten, in de oceanologie, in industrietakken als de scheepsbouw en visverwerking, en in de vele geleerden, ontwerpers, ingenieurs, technici en zeelieden die in deze takken van bedrijvigheid hun steentje bijdragen tot de opbouw van het land.”

Tot het aanhouden van een militaire component van maritieme macht zien de Russen zich slechts gedwongen door het imperialisme. Dat is het minste dat men kan doen om de eigen veiligheid en de belangen op zee te beschermen. Het beschikken over een eigen transportvloot is noodzakelijk om de economische en politieke onafhankelijkheid van de buitenlandse handel te garanderen.

Löwenhardt concludeert uit zijn beschouwing zelf dat er twee redenen zijn aan te geven voor de aandacht die Gorsjkov schenkt aan de economische componenten van maritieme macht:

1. de persoonlijk-ideologische behoefte ooit te zullen worden beschouwd als de architect van het Russische maritieme denken op wereldschaal, met de noodzakelijke gebruikmaking van een marxistisch-leninistische noemer;
2. het tactisch-politieke streven door middel van beleidsanalyse de voortgezette maritieme ontplooiing aannemelijk te maken.

Löwenhardt besluit met de slotsom dat Gorsjkovs presentatie van een politieke en economische kosten-batenafweging niet alleen voor de Sovjet-Unie een positieve balans moet opleveren, maar terzelfder tijd, en niet in in de laatste plaats, ook Gorsjkovs *eigen* image duidelijk ten goede moet komen.

drs. G. A. Dubbeld

De vierde lezing, door het hoofd van de afdeling Internationaal maritiem beleid van het directoraat Scheepvaart en maritieme zaken van het ministerie van verkeer en waterstaat, had als onderwerp „De koopvaardij van de Sovjet-Unie”.

Dubbeld leidt zijn lezing in met de constatering dat de traditionele westerse dominantie in de zeescheepvaart langzaam in betekenis afneemt. Hij illustreert dat aan de hand van de stijging van de

Russische vloot en de daling van de Westeuropese vloten op de ranglijst (een vergelijking van de jaarsituaties van 1960 en 1985).

Het accent van de inleiding ligt op de scheepvaartpolitiek van de Sovjet-Unie en de gevolgen ervan voor de westerse rederijen. Gesteld wordt dat door Oosteuropese landen scheepvaartpolitiek wordt bedreven vanuit een politiek-instrumentele conceptie, tegenover de westerse commercieel-industriële, die louter ten dienste staat van een zelfstandige economische activiteit. Omdat de vraag, of scheepvaartactiviteiten ook winst opleveren, voor het Oosten niet relevant is, is er sprake van „niet-commerciële concurrentie die de levensvatbaarheid van Westeuropese rederijen op termijn aantast”. Op vele manieren stelt zulks de Sovjet-Unie in staat tot een „aanzienlijke penetratie op de tot nog toe door westerse scheepvaartmaatschappijen beheerste markt”. De — drieledige — hoofddoelstelling van dit scheepvaartbeleid kan als volgt worden samengevat:

- zo gering mogelijke afhankelijkheid van westerse scheepvaartdiensten;
- het verkrijgen van zo veel mogelijk westerse valuta;
- een voldoende reservecapaciteit gericht op politieke en militair-strategische doeleinden.

Van groot belang is Dubbelds volgende constatering: „In een recent persbericht van Tass wees de Sovjetrussische minister van koopvaardij, Gozjenko, erop dat Russische schepen de havens van 125 staten binnenlopen. *Waarschijnlijk is dat van even zo grote politieke en strategische waarde als het weren van buitenlandse schepen uit de havens van de USSR.*” (Cursivering van mij, v.D.)

De concurrentie van de Sovjet-Unie wordt bovendien nog eens extra sterk door de enorme tariefonderbiedingen, waar de westerse, wel-commerciële rederijen niet tegenop kunnen. Westerse overheden zitten dus ook met de vraag wat hieraan moet worden gedaan. Het instellen van een monitorsysteem bevestigde slechts de penetratie door Sovjetrussische lijnen; overleg van de zg. „hardcoregroep” (België, West-Duitsland, Frankrijk, Nederland en Engeland) met de Russische leiding wierp weinig rijpe vruchten af. De hoop is nu gevestigd op een veel strenger registratiesysteem voor lijnen uit de SU. Aan de hand van daaruit komende bevindingen zullen in het Westen mogelijk

beperkende overheidsmaatregelen tegen de Russische lijnen worden getroffen.

Dubbeld besluit met de gelukkige constatering dat „voor West-Europa scheepvaart nog steeds een levensbehoefte is, en dat de overheden zich van dit feit terdege bewust zijn”.

ir. P. J. van Erven Dorens

De marketing manager van de Industriële Raad voor de Oceanologie (IRO), hield een inleiding over de offshore van de Sovjet-Unie, met drie onderwerpen van aandacht:

- aanduiding en belangenafweging van (toekomstige) Russische offshore-activiteiten;
- schets van het totale olie- en gasbedrijf van de Sovjet-Unie, dat geheel en al is gelieerd aan de hiervan afhankelijke offshore;
- uiteenzetting over produkten en diensten die de Sovjet-Unie in het Westen heeft besteld en gaat bestellen.

Ruim beschouwd zijn vijf offshoregebieden te onderscheiden: de Kaspische Zee, de Zwarte Zee, de Oostzee, het eiland Sachalin en de Barentsz-Zee. Van deze vijf is alleen de Kaspische Zee een meer ontwikkeld gebied, met een omvangrijke olieproductie. De laatste twee staan aan het begin van grote ontwikkelingen en exploitatie.

De olie-export naar het Westen is voor de Sovjet-Unie van levensbelang, zo stelt de inleider, en dit noopt tot een verhoogde inspanning op het terrein van de oliewinning. Van Erven Dorens noemt de inkomsten uit olie „de kurk van de Russische economie, die dan ook zal moeten blijven drijven als de wereldolieprijzen dalen”. Een verkeerd beleid, zoals tot voor kort niet ongewoon, kan in deze situatie fatale gevolgen hebben. Dat de Sovjet-Unie tevens grootste aardgasproducent is, helpt de staat echter niet uit deze behoeftige situatie, omdat alle mogelijkheden van gasafzet in Europa al ten volle worden benut.

In de eenvoudigere produkten en diensten (boortorens, boorstangen, putwanden e.d.) voorzien de Russen zelf. Het is evenwel de hoogwaardiger technologie die ze uit het Westen betrekken: „Voor alle apparatuur, die wezenlijk kan bijdragen tot verhoging van de produktie via secundaire of tertiaire winningstechnieken is belangstelling, (. . .) op zeer korte termijn en in grote hoeveelheden”.

den". De bereidheid tot aankopen in het Westen is in het verleden al erg groot gebleken. Concessies in de vorm van grotere toegankelijkheid voor westerse multinationals bleven echter uit. Wel vond met een aantal landen de vorming van consortia plaats. Met Nederland is er alleen een overeenkomst voor de uitwisseling tussen de IRO en het Russische Staatscomité voor wetenschap en techniek.

In de kranten, die geen eigen verslaggever naar het symposium zonden is aan de boven besproken vijf inleidingen (nagenoeg) geen aandacht geschonken; niet zo vreemd, als wij bedenken dat hun teksten haast woordelijk overeenkomen met die van de ANP-telexberichten: het laat zich raden wat er is gebeurd.

drs. M. H. H. de Weerd, Itz I

De laatste twee inleidingen zijn van de twee sprekers uit het militaire beroep. De eerste is luitenant ter zee I M. H. H. de Weerd, docent internationale betrekkingen aan het KIM. Hij begint met uit te leggen uit welk denkkader en op welke wijze hij het „Maritiem beleid als onderdeel van het buitenlands beleid van de Sovjet-Unie” benadert. Dominant noemt hij de vraag: „Heeft het Sovjet-russische leiderschap een zeeruimbeleid ter behartiging van de nationale en internationale belangen van de Sovjet-staat en -maatschappij?”. Daarbij noemt hij het een noodzaak „enige afstand te nemen van ieders neiging te interpreteren in termen van de eigen cultuur”. Belangrijk is dan zijn gevolgtrekking: „Dit impliceert studie van maritiem beleid als een onderdeel van het buitenlandse beleid van de Sovjet-Unie: onderzoek van beleidslijnen in de Sovjet-russische buitenlandse politiek waaraan een maritieme dimensie is te onderkennen.”

Een en ander brengt hem ertoe te stellen dat de Sovjet-Unie *geen* „zeeruiembeleid” kent „in de Mahannistische zin van één als apart, coherent en relatief autonoom te beschouwen terrein binnen het Russische buitenlandse beleid, gericht op beheersing van de zeeën”. „Die maritieme dimensie van buitenlands-politieke beleidslijnen is met behulp van *beleidsanalyse* in beeld te brengen. Er blijkt dan een *intentionele samenhang van doelen, middelen, wegen en tijdstippen*, zoals die door het

Sovjet-russische leiderschap — na strijd om beleid — in verschillende beleidssectoren zelf is vastgesteld.” Het verschaft daarmee inzicht in het beoogde belang van maritiem beleid voor het Russische leiderschap. Dat wil zeggen: inzicht in de wijze waarop beleid in de maritieme sfeer wordt gewenst als middel bij te dragen aan het realiseren van nationale en internationale doelen van buitenlands beleid. (. . .) Uitgangspunt vormen doel-middelintenties in het kader van de Sovjet-russische meerjarenplanning; niet de middelen in strikte zin waaraan wij dan vervolgens de intenties van onze eigen denkpatronen toekennen. *Sovjet-russische ideologie speelt daardoor een betekenisvolle rol*”, zo meent De Weerd. (Cursivering van mij, v.D.)

De probleemstelling formuleert de inleider als volgt: „Wat is voor het Sovjet-russische leiderschap het (beoogde) belang van maritiem beleid als onderdeel van het huidige buitenlandse beleid van de Sovjet-Unie?”. Hiervan leidt hij vervolgens vier deelvragen af.

1. Hoe kunnen „maritiem beleid” en „buitenlands beleid” in Sovjet-russische context conceptueel worden verbonden en in hun onderlinge samenhang zinvol worden gerealiseerd?
2. Welke elementen van de Sovjet-russische voorstellings- of gedachtenwereld zijn van belang voor het formuleren van maritiem beleid als onderdeel van het buitenlandse beleid van het Russische leiderschap?
3. Hoe kan het vastgestelde maritieme beleid als onderdeel van het buitenlandse beleid van de Sovjet-Unie zinvol in elementen worden uiteengelegd?
4. Welke nationale en internationale Sovjet-russische belangen moeten door maritieme beleidselementen worden gediend?

Beschouwing van deze deelproblemen rechtvaardigt reeds de veronderstelling dat Russisch buitenlands beleid wellicht herleidbaar is tot, en afleidbaar is van, het antwoord op de laatste vraag.

In antwoord op de eerste van de vier vragen komt ook De Weerd met een voorbeeld van systeembnadering waarvan hij stelt dat de Sovjet-Unie dat helder herkenbaar hanteert: „Einddoel, tussendoelen (sectordoelen) en middelen in strikte zin kunnen conform de Sovjet-russische opzet worden



De Kiev

gepresenteerd als te bereiken situaties en/of uit te voeren verrichtingen in termen van doctrine en actieprogramma op strategisch (20 jaar), operationeel (10 jaar) en tactisch (5 jaar) niveau." Kernelement hierin is de „doel-middelstructuur van een vastgesteld planontwerp in de tijd”.

Vraag 2 wordt beantwoord door te stellen dat „een beleidsoriëntatie van landgerichte autarkie in de moderne omstandigheden niet zinvol meer is. (. . .) Zeeruimgebruik is een middel voor de economische ontwikkeling van de Sovjet-Unie, van de „socialistische wereldgemeenschap” en van de „landen die een onafhankelijke koers hebben gekozen”. Het is eveneens een middel om een vreedzame voortgang van het historische proces van de wereldrevolutie veilig te stellen: het stichten van een wereldorde naar Sovjetrussisch socialistisch/communistisch model *op de zeer lange termijn* (cursivering van mij, v.D.). De internationalisering van het economische leven noopt daartoe, alsmede de „kapitalistische omsingeling”. (. . .) Het Sovjetrussische denken over maritiem beleid in de sfeer van de internationale betrekkingen wordt dan ook beheerst door de voorstelling van confrontatie. Dat wil zeggen, door de idee van conflict, competitie en coöperatie in een beleidskader van vreedzame coëxistentie”.

Voor de beantwoording van vraag 3 voert spreker ook hier weer de zekere samenhang van doelen, middelen, wegen en tijdstippen aan. Er is „qua planontwerp sprake van een soort overkoepelende samenhang van doctrine rondom de actieprogramma's op het gebied van militaire veiligheid, economische welvaart, maatschappijopbouw en culturele ontwikkeling”. Als generaal einddoel kent het beleidsprogramma de taak: te zamen met de andere socialistische landen betrouwbaar waar-

borgen van de zaak van het communisme. Het is de hoofdtaak van het Russische buitenlands beleid ertoe bij te dragen dat op langere termijn nationaal en internationaal een samenleving ontstaat die is georganiseerd naar Sovjet-communistisch model.”

Deze hoofdtaak, zo De Weerd, blijkt opgedeeld in drie generale deeltaken, drie centrale tussendoelen, gedieën de beoogde resultanten van vier onderscheiden beleidssectoren. „Deze sectoren kunnen worden benoemd volgens hun ideologisch-doctrinaire aanduiding: (1) *planmatige opbouw van het communisme in de SU* (POCSU), (2) *socialistisch internationalisme* (SI), (3) *vreedzame coëxistentie* (VC), en (4) *internationale solidariteit* (IS). Deze verticale indeling ontleent haar relevantie aan de beleidsformulering vis-à-vis verschillende doelgroepen op basis van hun maatschappij-informatie, respectievelijk: (1) de Sovjetrussische samenleving, (2) de staten van de Sovjet-socialistische gemeenschap (WP/Comecon-groep), (3) de staten waarin een westers-kapitalistische ordening of ontwikkeling dominant is (de OESO-landen), en (4) landen in ontwikkeling (staten in wording) met een „socialistische oriëntatie”, met een „niet-kapitalistische ontwikkelingsweg” of waar een „nationale bevrijdingsstrijd” gaande is tegen feodale en/of westers-kapitalistische interne en externe relaties”.

Het aanvaarden van conflicterende doelen en middelen als onvermijdelijk en vanzelfsprekend geeft aan hoe consciëntieus en toegewijd de theorie van de systeembenadering wordt toegepast; De Weerd concludeert dan ook niet voor niets: „De Sovjetrussische benadering heeft een doeloriëntatie, is gericht op het *politieke eindprodukt*.” (Cursivering van mij, v.D.) ▷

De vierde vraag beantwoordt spreker door de in de derde aangegeven beleidssectoren nader uiteen te zetten. De *planmatige ontwikkeling van de Russische samenleving* geeft voornamelijk een economische gerichtheid te zien in combinatie met de sterke drang het geheel krachtig militair te beveiligen en te ondersteunen.

Het *Socialistisch internationalisme* is één van de belangrijkste doelstellingen in het Russische beleid, wat zich uit in het streven naar toenemende eenheid en hechtere economische samenwerking en integratie van de Sovjet-socialistische statengroep (Warschau-Pact/Comeconlanden). Ook hier kunnen wij weer spreken van economische finaliteit, ondersteund door krachtig militair potentieel.

De *Vreedzame coëxistentie* definieert spreker als: „een wereldwijde operatie binnen een algemene strategie van „vreedzame wereldrevolutie” tegenover één specifieke doelgroep: het Westen (de OESO-landen)”. Daardoor, zo meent De Weerd, is dit beleid tegelijkertijd zowel één van de middelen voor het beleid van socialistisch internationalisme, als van en voor *internationale solidariteit*, een „concentratiebeleid voor vrienden en bondgenoten”, waarmee het Sovjetrussische leiderschap „als het ware de eigen gedragsregels vaststelt voor de wedkamp tussen Oost en West in de context van de Derde Wereld. De planning spitst zich toe op het reactief en beredeneerd scheppen van economische en/of militaire voorwaarden, waaronder de doelgroepen structurele afhankelijkheidsrelaties met het Westen kunnen minimaliseren en op (zeer) lange termijn doen verdwijnen.”

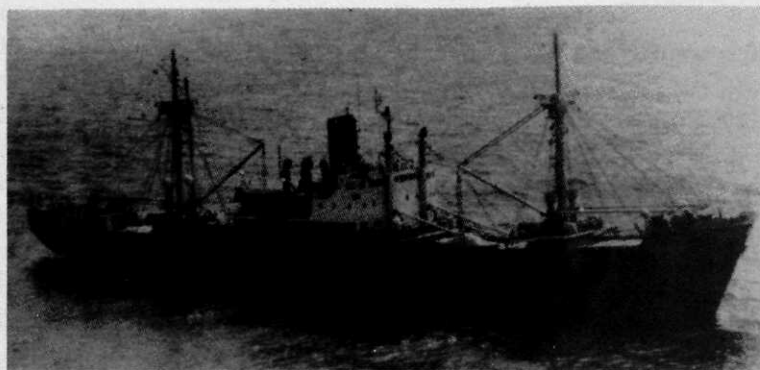
In alle vier vermelde beleidssectoren gaan economisch beleid en veiligheidsbeleid hand in hand, als onderdeel van de vervulling van de ideologie,

waarbij in het „vastgestelde beleid civiele elementen sterker worden beklemtoond dan militaire. De voorwaarts ontplooidde strijdkrachten ter zee in het kader van „wederzijds gelijkwaardige (nucleaire) dreiging” vervullen politiek consoliderende of afscherpende functies voor het met civiel (maritiem) verwezenlijkte of in gang gezette.

Dat brengt de inleider tot de volgende slotsom: „Het Sovjetrussische leiderschap beoogt — in wedijver en samenwerking met landen van het Westen — voortgaand het scheppen van een zich uitbreidende belangengemeenschap van ontwikkelde Sovjet-socialistische en zich ontwikkelende Sovjet-socialistisch georiënteerde staten. Het zijn vooral de koopvaardij, de oceanografie en in mindere mate ook de visserij die, naast hun groeiende nationale betekenis, in dat proces een sleutelrol moeten spelen.”

mr. drs. C. Homan, Ikol marns

De laatste, doch stellig niet minst belangrijke inleiding was van de docent strategie aan het KIM, handelend over „De militair-maritieme strategie van de Sovjet-Unie”. Zijn centrale vraag is welke de ratio is achter de vlootopbouw van de Sovjet-Unie. Homan zoekt het antwoord door weer te geven welke taken de Russische zeevrijheidskrachten zoal hebben toebedeeld gekregen en aan welke beperkingen hun optreden onderhevig is. Een en ander geschiedt met behulp van de uitgelegde concepties van *afschrikking* en *geünificeerde strategie*. Opgemerkt wordt dat in de Sovjetrussische militaire doctrine, in tegenstelling tot in de westerse, de verdediging door middel van oorlogvoering centraal staat. Dat plaatst het idee van *nucleaire afschrikking* in een geheel ander daglicht dan bij ons, waar de afschrikking al heeft gefaald bij het



Inzet van Spetsnaz-eenheden kan vóór het uitbreken van vijandelijkheden o.a. geschieden door Russische „koopvaardij schepen”

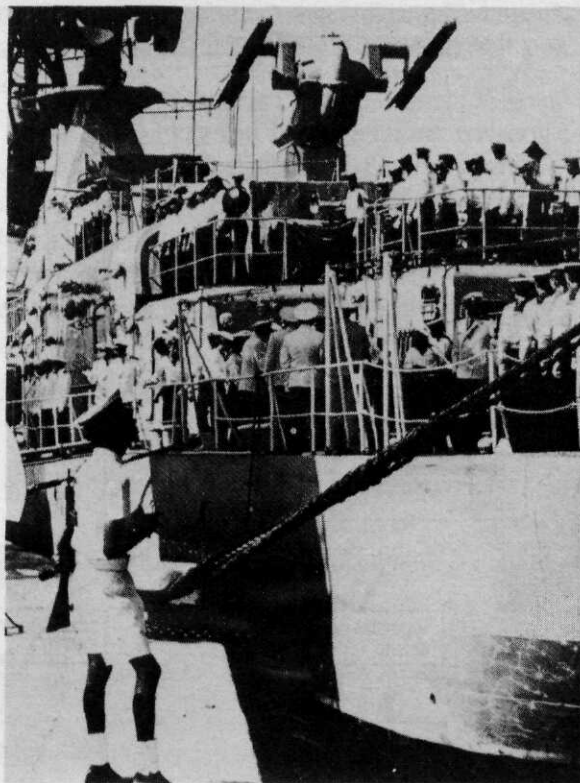
aangaan van de eerste schermutselingen. Een oorlog met het Westen voldoet voor de Sovjet-Unie echter niet aan de voor haar zo belangrijke criteria van „winbaarheid” en „positieve kosten-baten-verhouding”, zodat het voorkomen of vermijden van een oorlog hoofddoelstelling van het Russische buitenlandse beleid is geworden.

De *geünificeerde strategie* uit zich in de gehanteerde conceptie van de „combined arms”, die inhoudt „dat militaire taken, onafhankelijk van krijgsmachtdeel, het beste kunnen worden uitgevoerd door alle daartoe geschikte wapens gecombineerd in te zetten”.

Militaire wetenschap wordt ook aangeduid als geünificeerde kennis over de voorbereiding en het voeren van een gewapend conflict: „De laatste jaren is een toenemende nadruk op de „combined arms”-benadering en een ondubbelzinnig militair denken te onderkennen”, zo stelt Homan vast. En van wellicht het grootste belang is Homans constatering dat „een en ander moet worden gezien in het licht van een toenemend systematische benadering van het complexe probleem van hedendaagse oorlogvoering in de Sovjet-Unie.” Was systeembenadering al niet eens eerder door een inleider ter sprake gebracht?

Hieruit distilleert Homan de volgende vier taken van de Russische marine.

1. Het tot stand brengen en beschermen van de strategische nucleaire (tweede) slagkracht (door het stationeren van onderzeeboten in de daarvoor bestemde zeegebieden, en bescherming hiervan door oppervlakteschepen en aanvalsonderzeeboten).
2. Het verlenen van steun aan grondstrijdkrachten (door het aanhouden van scheepsvuursteun en een grote amfibische vloot met mariniers om de verovering van belangrijke kustgebieden mogelijk te maken).
3. De interdictie van vijandelijke zeeverbindingen (met een aanvankelijk mindere prioriteit die, afhankelijk van de schatting van de waarschijnlijke duur en het verloop van het conflict, eventueel zal worden aangepast).
4. Het ondersteunen van het buitenlandse beleid in vreedstijd (door een „naval presence”-beleid in de Middellandse Zee, Indische Oceaan, het Caribisch gebied, voor de kust van West-Afrika, en in het westelijke deel van de Stille Oceaan, voor



Nieuwe Sovjetrussische belangstelling voor de potentiële rol van een militaire presentie als een instrument van politiek in de Derde Wereld

het plegen van machtsvertoon in aldaar afgelegen gebieden).

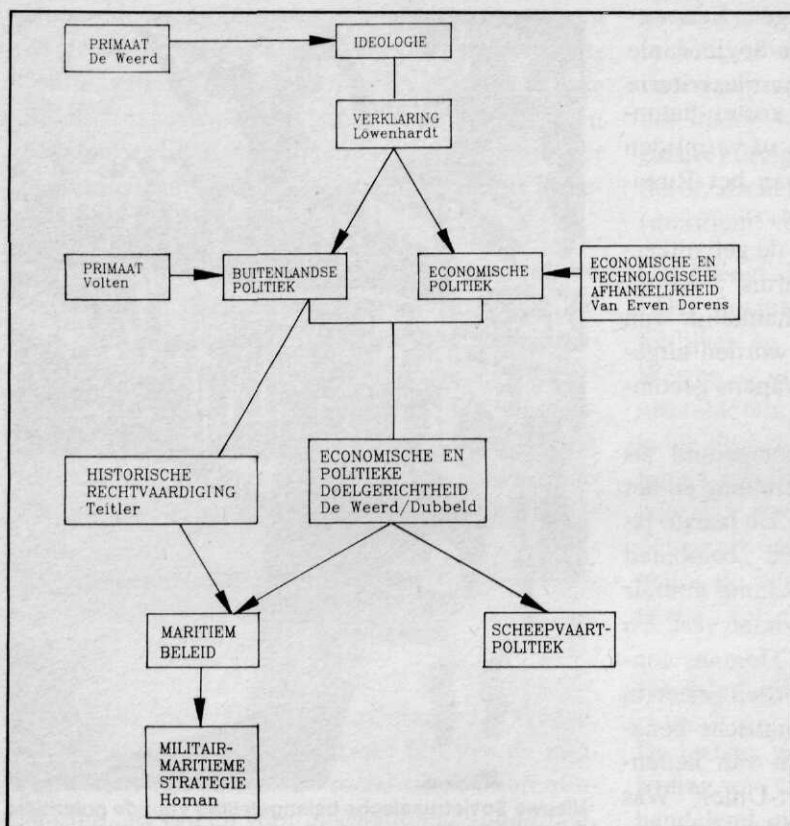
Na de opsomming van enkele beperkingen voor de Russische marine — gebrek aan „warm water”, gebrek aan op zee gebaseerde luchtsteun, gering vermogen tot onderzeebootbestrijding op oceanen en bevoorrading, en (in vergelijking met de westerse) gering aantal overzeese faciliteiten — komt spreker tot de driedledige conclusie:

— dat het optreden van de Russische marine vooral moet worden gezien in het kader van de allesoverheersende doelstelling „bescherming van het moederland”;

— dat ernstig moet worden getwijfeld aan het vermogen van de Russische zeestrijdkrachten op grote afstand offensieve operaties, waaronder het projecteren van macht op land, te plegen;

— dat de huidige bouw van nieuwe kapitale oppervlakteschepen, waaronder vliegkampschepen, betekent dat aan het eind van deze eeuw de Russische marine gaat beschikken over een aloud ideaal: de gebalanceerde vloot.

Voor alle duidelijkheid: daarmee is nog niet de op-



Schematisch beeld van de samenhang tussen de lezingen

merking gemaakt dat „de Russische marine niet offensief is”. Hier wordt gesteld dat de middelen wellicht nog ontoereikend zijn. Niet dat de wens ontbreekt. En zou het misschien ook niet tot de mogelijkheden behoren dat een in aanleg defensieve (of een op die manier gepresenteerde) doctrine in het kader van de militaire wetenschap — daaraan ondergeschikt — wordt beleden met offensieve deel-doelstellingen, waarvan het vlootbeleid slechts een kleiner deel uitmaakt? Na het voorafgaande laat zich in elk geval een ruimere reeks mogelijke visies bedenken dan één enkele (toegegeven: de eenvoudigste) conclusie.

Besluit

Hoe kunnen deze lezingen nu met elkaar in verband worden gebracht, zodat een helder beeld van het geheel ontstaat? Ook hier weer lijkt de systeembenadering zinvol toepasbaar te zijn.

We hebben gezien dat maritiem beleid een afgeleide is van een vastgesteld buitenlands beleid (primaat van de politiek), dat op zijn beurt weer voortvloeit uit de Russische ideologie (Volten, De Weerd). Een deel van de invulling van de laatste

afgeleide wordt behandeld door Homan: militair-maritieme strategie, met als voornaamste kenmerk zelfbescherming door voorwaartse verdediging.

Over de doelgerichtheid van het maritieme beleid en de scheepvaartpolitiek van de Sovjet-Unie, waarvan de laatste behalve economisch voornamelijk ook *politiek* lijkt te zijn gericht, spreken De Weerd en Dubbeld. Een grote rol daarin lijkt vooral te worden toebedeeld aan juist de *civiele* elementen.

De Russische economische en technologische afhankelijkheid van het Westen (afzet en know-how) wordt belicht door Van Erven Dorens.

Pogingen de maritieme ontwikkeling historisch te rechtvaardigen en ideologisch te verklaren worden resp. besproken door Teitler en Löwenhardt, waarbij mythevorming en Gorsjkov sleutelbegrippen zijn.

Een en ander levert de hierbij afgedrukte schets op van de onderlinge samenhang van de lezingen. Hieruit moge blijken dat het weinig zinvol is te stellen dat het betoog van Ikol Homan niet compleet is: die pretentie kan hij ook niet hebben gehad, gezien het feit dat hij, als hoofdorganisator

van dit symposium, nog zes andere sprekers aan het woord liet over andere (deel)aspecten van de totale materie. Daarvan kunnen de inleidingen van De Weerd en Löwenhardt (Volten eventueel) als het geheel overkoepelend worden beschouwd; de overige sprekers, waaronder Homan zelf, belichtten „slechts” subsystemen en deelaspecten van dat geheel. Wilde Homan een „compleet be- toog” houden, dan had hij zelf wel een lezing van 2 uur en 55 minuten gehouden. Het nut van een symposium lijkt nu juist zo iets te voorkomen, door diverse inleiders vanuit hun eigen specifieke disci-

plines een bijdrage te laten verzorgen. Trouwens, de tevoren verklaarde doelstelling geeft dat ook aan:

. . . het leveren van een bijdrage tot het verwerven van inzicht in de verschillende aspecten van de maritieme ontwikkeling van de Sovjet-Unie, door deze door deskundigen vanuit uiteenlopende disciplines te laten belichten, en zo de toehoorders zelf in staat te stellen zich een evenwichtig en samenhangend beeld te vormen van die ontwikkeling.

En dat is wat er gebeurde.



drs. A. C. van Weerd

majoor van de militaire administratie

Beleidsvaluatie bij de overheid

In de politieke en ambtelijke wereld wint de term „beleidsvaluatie” snel aan populariteit. Of ook metterdaad uitvoering wordt gegeven resp. kan worden gegeven aan evaluatie van overheidsbeleid is echter zeer de vraag. Drie voorbeelden ter illustratie . . .

— Het Tweede-Kamerlid Van Heemskerck-Pillis Duvekot (VVD) constateerde bij de verandering van de Defensienota 1984 in het kader van de topstructuur van het ministerie van defensie dat:

. . . het een geweldig manco is dat tot op heden met betrekking tot de matrixorganisatie nog geen enkele evaluatie heeft plaatsgevonden. [1]

— In een Aanwijzing van de secretaris-generaal van 21 mei 1984 kan men in pt 12, Planningsproces, lezen:

In de herziene Handleiding „Nederlands Defensie Planningsproces” is nog steeds geen invulling gegeven aan de hoofdstukken Beleidsrealisatie en Beleidsvaluatie. Daarin dient op korte termijn te worden voorzien. [2]

— Drs. N. H. M. Dekker merkt in een artikel over het reorganiseren bij de overheid op:

Na verloop van tijd, als de stofwolken na een reorganisatie-explosie wat zijn neergedwarreld, blijkt het functioneren zich te hebben gestabiliseerd in een compromis tussen oud en nieuw. (. . .) Deze uiteindelijke vorm komt nimmer op papier. Formeel blijft het oorspronkelijke reorganisatieplan van kracht. Gelukkig heeft niemand meer de moed om nu eens concreet na te gaan wat precies het effect is geweest van de reorganisatie. [3]

Evaluatie van overheidsbeleid in het algemeen, en defensiebeleid in het bijzonder is geen wassen neus; het aangeven van de wijze waarop zo'n evaluatie dan wel zou moeten plaatsvinden is zo mogelijk nog gecompliceerder.

Niet alleen in de dagelijkse praktijk van de overheid wordt weinig aandacht besteed aan beleidsvaluatie; ook de bestuurskundige wetenschap heeft zich altijd meer gericht op *beleidsvoorbereiding, -vaststelling* en *-uitvoering*.

Voorwaarden voor zelfs maar een rudimentaire evaluatie van overheidsbeleid zijn het besef van, en het inzicht in, de wijze waarop bij die overheid besluiten en doelstellingen tot stand komen. Evaluatie betekent immers „toetsing”; dat impliceert dat er ook iets te toetsen valt: een overheidsbesluit.

In § 1 van dit artikel zullen daarom drie in de bestuurskundige wetenschap ontwikkelde besluitvormingsmodellen aan de orde komen: het rationele (klassieke), het proces- en het politieke besluitvormingsmodel.

In § 2 zal vervolgens nader worden ingegaan op het (politieke) besluitvormingsmodel, omdat het mijns inziens de realiteit het dichtst benadert. In § 3 worden enkele algemene opmerkingen over het verschijnsel „beleidsvaluatie” gemaakt.

Voorts komt in § 4 een mogelijke wijze van beleidsvaluatie aan de orde. In alle punten zal zoveel mogelijk een relatie worden gelegd met de totstandkoming en evaluatie van het defensiebeleid (bv. reorganisatieprocessen). Aan het slot volgt een aantal conclusies.

1. Bestuurskundige besluitvormingstheorieën

„Spending departments” lijken onbeheersbaar te zijn en onbetaalbaar te worden. Zo wijst de commissie Vonhoff in haar derde rapportage op een bij de overheid afnemend sturend vermogen in een situatie van een toenemend aantal sturingsmiddelen (personeel, materieel, alle „ombuigingen” ten spijt) [4]. Er lijkt sprake te zijn van een afnemende rationaliteit bij de besluitvorming bin-

nen de overheid, terwijl het aantal beleidsmedewerkers explosief is gegroeid.

Hoe komt de besluitvorming bij de overheid eigenlijk tot stand? Inzicht daarin is een eerste noodzakelijke factor om te komen tot beleidsevaluatie.

Prof. G. T. Allison [5] heeft overheidsbesluitvorming via drie modellen geanalyseerd:

- het rationele (klassieke) besluitvormingsmodel;
- het proces-besluitvormingsmodel;
- het politieke besluitvormingsmodel.

Deze modellen zullen achtereenvolgens kort worden beschreven.

Het rationele (klassieke) besluitvormingsmodel

In dit model worden overheidsbeslissingen genomen via het *kiezen* van het beste alternatief uit vele alternatieven. Een rationeel keuzeprocessus ligt ten grondslag aan alle beslissingen. Er is een duidelijke samenhang tussen de genomen acties en de te realiseren (identificeerbare) doelstellingen. Het alternatief, waarbij de uitkomst „baten minus lasten” het grootste is, wordt gekozen.

Deze benadering staat nog steeds centraal in het overheidsdenken, getuige alle pogingen om bijvoorbeeld planningssystemen te formaliseren. Realistisch is het model echter niet: het stelt bovenmenselijke eisen aan het ambtelijke en politieke bevattingvermogen. Hoe kan men immers alle doelen identificeren (zo ze al te identificeren zijn), hoe kunnen alle alternatieven aan bod komen, en ten slotte: hoe kan worden bepaald welk alternatief welk effect heeft (ofwel: hoe kan men in een wereld vol onzekerheid en complexiteit „rationeel” alternatieven naar voorkeur rangschikken?).

Ook in *internationale* betrekkingen kan men de vreemde situatie aantreffen dat, naarmate de informatie over een potentiële tegenstander minder is, men deze tegenstander steeds „rationeler” acht te handelen. Een voorbeeld daarvan vormt de Cuba-crisis uit 1962 waarbij van Amerikaanse zijde werd uitgegaan van een rationele „supreme probe” van de kant van de Russen.

Of inderdaad sprake was van een Russische dreiging is — achteraf! — wel eens betwijfeld; dat Chroestsjov de Amerikaanse president voor de

„supreme probe” wilde stellen lijkt op zijn minst onwaarschijnlijk. Waarschijnlijker is dat de plaatsing van raketten op Cuba niet meer en niet minder het gevolg ervan was dat een jaar eerder het Amerikaanse strategische overwicht in de VS breed was uitgemeten, waardoor in de Russische militaire bureaucratieën een organisatorische hendel op „inhalen” werd gezet; plaatsing van raketten op Cuba was de efficiëntste en snelste oplossing om de al dan niet bestaande „missile gap” te dichten. [6]

Het denkbild van een rationele „supreme probe” van Russische zijde beheerste ook de advisering van de Joint Chiefs of Staff aan de Amerikaanse president. Het rationele model van besluitvorming is dan ook niet alleen onrealistisch, het kan ook gevaarlijk zijn. Rationeel kiezen voor de „beste” oplossing kan resulteren in ongewenste en onverwachte consequenties.

Het proces-besluitvormingsmodel

In dit model worden beslissingen binnen de overheid opgevat als *outputs* van organisatorische transformatieprocessen. Via vastgelegde coördinatieprocedures worden beslissingen genomen: de *organisatie* als een besluitvormingssysteem.

Organisaties van mensen met beperkte rationaliteit (een principiële menselijke eigenschap) kunnen een zeer complex gedrag vertonen; niet het „beste” alternatief wordt dan ook gekozen, maar de „meest bevredigende” resp. de „minst onbevredigende” mogelijkheid.

Een (overheids)organisatie kan in dit model worden beschouwd als een geheel van programma's: standaardacties voor standaardproblemen. Hoewel dit model realistischer lijkt dan het voorgaande, kan men de vaststelling van het overheidsbeleid toch moeilijk beschouwen als „geprogrammeerd”.

Het politieke besluitvormingsmodel

Volgens dit model — dat naar mijn mening het dichtst bij de werkelijkheid staat — komen overheidsbesluiten tot stand via *onderhandelingsprocessen*; beslissingen die daaruit resulteren vormen tevens weer het startpunt van nieuwe onderhandelingen.

Rond leidinggevende functionarissen binnen de overheid vormen zich groepen van ambtenaren en

instituties die proberen invloed uit te oefenen op het onderhandelingsproces. Besluiten vormen als het ware collages van tegengestelde adviezen. Invloed is alsdan het synoniem voor overtuigingskracht. Overeenstemming over bepaalde zaken betekent evenwel niet automatisch een garantie voor actie.

Politieke benoemingen zijn voorts de oorzaak dat aan overheidsbeslissingen een hoge „discontingsfactor” moet worden toegekend: het beleid is in de politiek per definitie op de korte termijn gericht.

Een beschrijving van het politieke model van de overheidsbesluitvorming, het zg. „*muddling-through*”-model van Charles Lindblom, heeft van de zijde van bestuurskundigen veel aandacht gekregen [7]. In het volgende zal dit model nader worden uitgewerkt.

2. Besluitvorming binnen de overheid: „*muddling through*”

„*Muddling through*” betekent letterlijk vertaald: „doormodderend”. Echt nieuw beleid is, volgens Lindblom, bij de overheid niet mogelijk: volledige overeenstemming tussen alle betrokkenen is immers een utopie. Besluitvorming vindt veeleer plaats op basis van de status quo: marginale beslissingen, incrementeel beleid.

Deze opvatting van besluitvorming staat lijnrecht tegenover allerlei rationale zienswijzen, maar is ook realistischer: allesomvattende, rationele oplossingen waarin alle alternatieven een faire kans hebben gehad, zodat het beste alternatief ook metterdaad wordt gekozen, zijn binnen een overheid met al haar belangentegenstellingen ten principale onmogelijk.

Vergelijking van alternatieven geschiedt dan ook, aldus Lindblom, slechts incrementeel en uitgaande van de bestaande situatie.

Stel: er zijn twee beleidalternatieven X en Y . Beide beloven in dezelfde mate de overheidsdoelen a , b , c , d en e te realiseren. Alternatief X biedt ten opzichte van Y iets meer f en Y levert iets meer g op. De keuze uit de alternatieven geschiedt dan via een *incrementele vergelijking* van de doelen f en g ; als f minus g groter is dan nul, wordt X gekozen; is f minus g negatief, dan verdient Y de voorkeur. *Het enig relevante keuzecriterium is het incrementele verschil van de alternatieven.*

Doel en middel, beleidsbepaling en beleidsuitvoering zijn met elkaar verstrengeld: zij worden *tegelijktijd* gehanteerd. In die context is een „goed” beleid een beleid waarover *eenstemmigheid* bestaat. Beleidsevaluatie is dan eigenlijk niet mogelijk. Bij het veranderen van de wensen van de betrokkenen verandert immers óók de opvatting over „goed” beleid. Daarbij komt nog het feit dat de *effecten* van overheidsbeleid bijzonder moeilijk zijn te meten: zijn die het resultaat van het huidige beleid, het voorafgaande beleid (indien een scheiding valt aan te brengen) of worden ze wellicht door iets geheel anders veroorzaakt? Beleid wordt zeker als „goed” bestempeld wanneer het doel/middel van de ene (politieke) betrokkene (bv. meer politieke controle op de krijgsmacht) samenvalt met het doel/middel van de andere (ambtelijke) betrokkene (meer invloed). Het resultaat is een compromis met „onvoorstelbare” gevolgen. De huidige matrixorganisatie van de Defensietop is daarvan een goed voorbeeld; een ander voorbeeld van „goed” beleid met grote gevolgen is het individuele-huursubsidiebeleid: uitgegroeid van enkele tientallen miljoenen gulden per jaar tot een veelvoud daarvan.

„*Muddling through*” levert voor de besluitvormers de geringste risico's op; het betreft immers kleine koerscorrecties op basis van de huidige koers; maar ook kleine koersveranderingen kunnen op lange termijn resulteren in een totaal andere, niet bedoelde, richting. Kleine wijzigingen zijn de weerslag van het korte-termijndenken.

Het grote gevaar van de „*muddling through*”-besluitvorming ligt in de mogelijkheid dat goede alternatieven niet in het beslissingsproces worden opgenomen, eenvoudigweg omdat ze bij voorafgaande beleidsstappen óók niet aan de orde zijn gekomen; belangrijke consequenties kunnen als gevolg daarvan over het hoofd worden gezien. *Eigenlijk wordt steeds hetzelfde probleem opnieuw aangepakt.* Omdat evenwel rationele besluitvorming (per definitie) onmogelijk is bestaat er voor de formulering van overheidsbeleid geen ander alternatief dan „*muddling through*”.

Wanneer iedereen binnen de overheid zich hiervan bewust zou zijn, zouden wellicht de nadelen ervan kunnen worden beperkt of zelfs in een positieve richting kunnen worden omgebogen. Het is in het „*muddling through*”-kader van de overheid daarom van groot belang de ambtenaren te „di-

versificeren" qua mentaliteit en opvattingen (bv. via het laten studeren van beroepsofficieren op civiele universiteiten of hogescholen). Dat zulks kan resulteren in non-conformistische zienswijzen behoeft op zichzelf niet schadelijk te zijn voor een overheidsorganisatie: het houdt het geheel alert en het voorkomt mentale oogkleppen.

Het bovenstaande model valt te adstrueren aan grote reorganisaties bij de overheid (en Defensie) die haast bij voorbaat zijn gedoemd te mislukken (in die zin dat er vaak niets wezenlijks verandert en/of dat ze geheel andere consequenties blijken te hebben dan was beoogd). Lindblom onderscheidt in dit kader de onderstaande „muddling through”-kenmerken:

- de selectie van doelstellingen en de analyse van de praktijk waarbinnen acties (zoals reorganisaties) nodig zijn, zijn nauw met elkaar verstrengeld (zodat cirkelredeneringen ontstaan, v.W.);
- een doel-middelenanalyse wordt niet of slechts in beperkte mate uitgevoerd (terwijl een evaluatie van een reorganisatie vaak geheel achterwege blijft, v.W.);
- het „goede” reorganisatiebeleid is het beleid waarover overeenstemming bestaat (tenminste: bij de beslissingsbevoegden; de mensen „in het veld” worden vaak niet metterdaad bij de totstandkoming ervan betrokken, v.W.);
- belangrijke consequenties worden genegeerd (ontevreden geluiden dringen vaak niet door tot de top van de organisatie, v.W.);
- belangrijke alternatieven worden genegeerd (fixatie op een bepaalde organisatiestructuur, terwijl wezenlijke argumenten voor die structuur ontbreken; bovendien: tienjaarlijkse slingerbewegingen van het ene naar het andere uiterste, v.W.);
- er is geen theoretische onderbouwing van beslissingen (reorganiseren is een essentieel element van de dagelijkse arbeid, en niet „iets apart”: organiseren en reorganiseren gaan hand in hand, v.W.).

Een nieuwe organisatiestructuur leidt niet automatisch tot een doelmatiger draaiende organisatie. Verhelderen van beleid, werken aan samenwerkingsprocessen is veel essentiëler!

Organisaties waarbinnen de besluitvorming via het „muddling through”-proces plaatsvindt zijn

vrijwel ongrijpbaar; bovendien staan „built-in-stabilizers” wezenlijke veranderingen in de weg [8]. In zo'n omgeving is beleidsevaluatie uiterst gecompliceerd; het beleid zelf is immers nauwelijks expliciet te onderscheiden.

In het volgende zal ik proberen de beleidsevaluatie van overheidsbeleid nader af te bakenen.

3. Evaluatie van overheidsbeleid: een politiek beleidsvraagstuk

Overheidsbeleid bestaat uit een verstrengeling van doelstellingen, middelen, effecten en neven-effecten; het is dan uiterst moeilijk te toetsen of „de doelstellingen zijn gehaald” (afgezien van het probleem of die doelstellingen wel zijn te expliciteren). Men begeeft zich al snel op min of meer *speculatief* terrein.

Het kan evenwel haast niet anders: veelal aanwezige informele doelstellingen zijn slechts impliciet uit schriftelijke en/of mondelinge mededelingen af te leiden. Daarbij komt nog dat evaluatieresultaten, psychologisch gezien, moeilijk aan beleidvoerders zijn over te dragen: de boodschapper van slecht nieuws wordt veelal onthoofd.

Toch mag men naar mijn mening beleidsevaluatie bij de overheid niet uit de weg gaan: de belastingbetaler heeft er recht op! Dichtgeslibde communicatie- en coördinatiekanalen moeten worden uitgebaggerd, willen bestede overheids gelden niet het karakter van verspilde gelden krijgen.

Voorwaarden voor zelfs maar een rudimentaire evaluatie van overheidsbeleid zijn het besef van, en het inzicht in, de wijze waarop bij die overheid de besluiten tot stand komen: het „muddling through”-proces van marginale besluitvorming via incrementele vergelijking van „status quo”-alternatieven. Rationele besluitvorming is bij de overheid per definitie onmogelijk: alle beslissingen zijn (politieke) compromissen. Inzicht in de „muddling through”-wijze van besluitvorming kan wellicht de nadelen ervan verkleinen of voorkomen.

Een groot probleem bij de evaluatie van overheidsbeleid is de *kwantificering* ervan. Bij een departement als Defensie speelt dat uiteraard een zeer grote rol: hoe kan men immers bepalen wat de uitkomst is van baten/lastenvergelijking met betrekking tot bv. honderd burgerambtenaren méér? In hoeverre verhogen (verlagen) honderd

militairen extra de gevechtskracht van de Nederlandse strijdmacht?

Wierda (PvdA) stelde al in 1968 dat de behoeftenbepaling bij Defensie niet aan de praktijk kan worden getoetst:

De militaire commandanten, de bevelhebbers der strijdmachtdelen, adviseren de minister en stellen hun verlangens voor hun eigen krijgsmachtdeel op. Die verlangens gaan steeds de mogelijkheden te boven en zijn in theorie oneindig. De politieke leiding moet een keus doen. De moeilijkheid doet zich daarbij voor, dat die keus niet gebaseerd kan zijn op in de praktijk opgedane ervaring, want in NAVO-verband heeft de krijgsmacht tot nog toe (gelukkig) alleen geoefend. De leiding van de uitvoerende delen van de krijgsmacht heeft alleen houvast aan de theorie. Zij zal nimmer tevreden zijn. [9]

Indicatoren betreffende het beleid zijn er natuurlijk wel: het totale bestand aan ambtenaren en het uitgavenniveau — en een vergelijking daarvan in tijd — zijn daarvan voorbeelden. De koppeling van deze indicatoren aan beleidseffecten is evenwel gecompliceerd en altijd arbitrair.

Het ontbreken van een „evaluatiecultuur” binnen de Nederlandse overheid, zoals de commissie „Vonhoff” constateerde, draagt evenmin bij tot de ontwikkeling van een algemene evaluatiemethodiek.

Daarbij komt nog een ander probleem, aldus de commissie Vonhoff:

„Een belangrijk probleem is dat binnen de rijkdienst de verwevenheid tussen politieke, bestuurlijke en technische elementen zo nauw is, dat zij in concreet beleid nauwelijks meer zijn te scheiden. Dat maakt ook evaluatie tot een (*politiek*) *beleidsvraagstuk*.” ([4] blz. 222; cursivering v. W.).

Dat impliceert naar mijn mening, dat enerzijds de politiek zichzelf zou moeten evalueren, terwijl anderzijds (militaire) ambtenaren die met evaluatieonderzoek bezig zijn, in feite politiek bedrijven. De overheid is evenwel niets anders dan een aantal gepolitiseerde organisaties. Leemans [10] constateert dan ook, dat verzet tegen grotere reorganisaties bij de overheid veelal voortvloeit uit politieke argumenten: de vrees, dat door dergelijke herstructureringen de machts- en invloedsrelaties

verschuiven; reorganisatie van een overheidsinstelling is, zo stelt hij, ook vaak bedoeld om zulke verschuivingen teweeg te brengen ([4] blz. 223).

In zo'n omgeving is evaluatie één van de belangrijkste instrumenten om te komen tot werkelijke afweging van prioriteiten: systematisch en evenwichtig. Vonhoff stelt:

„. . . om deze reden verdient *het versterken van evaluatie van de effecten van beleid de hoogste politieke en ambtelijke prioriteit*.” ([4] blz. 223; cursivering v. W.).

Ook ambtelijke prioriteit! Ambtenaren mogen, wat Vonhoff betreft, zich dus wel met dit politieke facet bezighouden. Zij hebben een grote invloed — bewust of onbewust — op de vormgeving van het beleid. Ook hier zou een deel van de overheid zichzelf evalueren. *Onafhankelijkheid* ten opzichte van het te evalueren beleid is naar mijn mening voor een goede evaluatie een noodzakelijke voorwaarde. Vonhoff adviseert in deze o.m. de volgende constructies ([4] blz. 164 en 234):

— het instellen van een kleine groep van *onafhankelijke* deskundigen met voldoende ambtelijke bijstand om veranderingsprocessen en organisatievraagstukken bij de Rijkdienst te stimuleren, te begeleiden en te bewaken;

— het instellen van een *civil service* naar Engels model: hogere ambtenaren moeten binnen hun eigen ministerie en tussen andere ministeries rouleren om „bedrijfsblindheid” te voorkomen; in feite betekent dat een grotere „diversificatie” van ambtenaren. (Een generaal op Sociale Zaken zou misschien nog niet zo gek zijn!)

Het gaat, aldus Vonhoff, om de *coördinatie van de coördinatie*.

4. Evaluatie van overheidsbeleid: maar hoe dan wel?

Militaire oefeningen worden na afloop grondig geëvalueerd; het ministerie van defensie zou dus als één van de weinige ministeries moeten beschikken over een „evaluatiecultuur”. Met betrekking tot gepolitiseerde zaken (machts- en invloedsrelaties) evenwel vormt ook dit ministerie geen uitzondering op de regel.

De bestuurskunde zou behulpzaam kunnen zijn door een „algemeen toepasbare evaluatiemetho-

diek met betrekking tot overheidsbeleid" te ontwikkelen. Hoogerwerf heeft een voorzichtige stap gewaagd op dit nog grotendeels braakliggende terrein [11], en ook van de kant van de overheid zelf zijn tekenen te bespeuren dat de behoefte aan beleidsanalyse toeneemt (bv. de instelling van de Commissie Ontwikkeling Beleidsanalyse, COBA, overigens ressorterend onder het ministerie van financiën!). Hoogerwerf stelt dat de weinige onderzoeken, die in Nederland zijn gehouden met betrekking tot de effecten van overheidsbeleid, een weinig positief beeld opleveren: beleid blijkt in feite „oude wijn in nieuwe zakken" te zijn; „inspraak" is een nieuw middel voor degenen die reeds participeerden.

In navolging van Lindblom constateerde ik al, dat een overheid steeds opnieuw dezelfde problemen aanpakt. Evaluatieonderzoek, eigenlijk per definitie onmogelijk, heeft toch grote voordelen: vooral op het gebied van de *demystificatie* van overheidsbeleid, het minder emotioneel maken van de discussies. Een „goal attainment"-adviesbureau, aldus Hoogerwerf, betekent een „gat in de overheidsmarkt"!

Gemeenplaatsen voor ineffectief beleid, zoals:

- de doelen waren te hoog gesteld;
- er waren onvoldoende middelen ter beschikking gesteld (minister Den Toom had „een veel beter beleid kunnen voeren als hij maar meer financiële middelen had gehad");
- de „veldvariabelen" (ambtenaren en politici) waren te weerbarstig; . . .

worden bij geobjectiveerd evaluatieonderzoek ontkracht.

Bestuurlijke factoren zijn tenminste even belangrijk, zo niet essentieel, voor (in)effectief beleid. Hoogerwerf ontwikkelde de volgende hypothese

om te komen tot een soort maatstaf voor de effectiviteit van overheidsbeleid [11]:

Overheidsbeleid is effectiever naarmate:

- het beleid meer *doelgericht* is;
- de relevante *informatie* groter en meer toegankelijk is;
- de verdeling van de (*politieke*) *macht* meer is gelegitimeerd;
- er minder politieke conflicten bestaan, resp. de politieke omgeving meer is geïntegreerd.

Let wel, dat zijn *en/en*-voorwaarden.

Toegepast op reorganisaties binnen de overheid zou aan evaluatie van de effectiviteit ervan dan als volgt inhoud kunnen worden gegeven.

- Waren er duidelijke formele doelstellingen? Waren de informele doelstellingen niet al te zeer met de formele in tegenspraak?
- Is aan betrokkenen geen essentiële informatie onthouden? Hadden alle betrokkenen er belang bij elkaar te informeren? Zat er geen „prop" in de communicatiekanalen, tussen de top, de werkvloer en (eventuele) externe deskundigen?
- Was de verdeling van (politieke) macht gelegitimeerd, met andere woorden: was de verdeling van macht (bevoegdheden en verantwoordelijkheden) door betrokkenen geaccepteerd; waren er geen functionarissen die — ondanks de reorganisatie — gewoon op de oude voet doorgingen zonder te worden gecorrigeerd?
- Was de politieke omgeving zonder conflicten en geïntegreerd, met andere woorden: werd de reorganisatie door de politiek gedragen en gestimuleerd?

Als de bovenstaande vier vragen met ja kunnen worden beantwoord, zou men voorzichtig kunnen ▷

Literatuur

1. Verg. Vaste Kamercommissie d.d. 9 april 1984 over de Defensienota 1984. *Handel. Tweede Kamer* (1983/84)UCV 85).
2. Het functioneren van de matrix-organisatie. *Aanwijzing secr.-generaal A/679* (1984)(21 mei).
3. N. H. M. Dekker — Aanpak van het reorganiseren. *Soc.-Econ. Management* (1979)(10 feb).
4. *Elk kent de weg die derwaarts gaat* (3e rapp. Comm. Vonhoff). Staatsuitgeverij, Den Haag (1980).
5. G. T. Allison — *Essence of decision, explaining the Cuban missile crisis*. Little, Brown & Comp., Boston (1971). (Zeer aanbevolen!)
6. A. C. van Weerd — Het Pentagon: een gargantua? (MvA). *Mil. Spect.* 153(1984)(5)229, noot 4.
7. C. Lindblom — The science of 'muddling through'. *Public Adm. Rev.* (1959)(19).
8. C. Kaufman — *The limits of organizational change*. Univ. of Alabama Press, Alabama (1971).
9. W. Wierda — *Doelmatig defensiebeleid* (nota). Wetensch. bureau PvdA, Amsterdam (1968).
10. A. F. Leemans — De totstandkoming van beleid, in: A. Hoogerwerf (red) — *Beleid belicht*. Samsom, Alphen/Rijn (1976).
11. A. Hoogerwerf — *Effecten van overheidsbeleid* (inaug. rede TH Delft)(1977).

concluderen dat de beoogde resultaten zijn bereikt.

Bij dit alles dient men evenwel te bedenken dat de hypothese van Hoogerwerf — zoals elke hypothese — per definitie falsificeerbaar is. Anderzijds is op het gebied van de evaluatie van overheidsbeleid éénoog koning!

5. Conclusies

De besluitvorming binnen de overheid in het algemeen en bij Defensie in het bijzonder geschiedt

op incrementele wijze: echt nieuwe beleidszaken worden niet aangepakt.

Bovendien bestaat overheidsbeleid uit een verstrengeling van doelstellingen, middelen, effecten en neveneffecten.

In zo'n cultuur is evaluatie van beleid zeer gecompliceerd; daarbij komt nog dat ook bij de bestuurskundige wetenschappen pas recent enige aandacht wordt geschonken aan het vraagstuk van de beleidsevaluatie.

Beleidsevaluatie is in eerste instantie een *politiek*-beleidsvraagstuk; de effectiviteit van overheidsbeleid is daardoor nauwelijks vast te stellen.



ing. G. H. Horn

kapitein van de Koninklijke luchtmacht

De civiele verdediging van Nederland Onderdeel van het veiligheidsbeleid

DEEL 2, SLOT
VAN BLZ. 461

De Nota CV besteedt veel aandacht aan de plaats van de CV in bondgenootschappelijk verband. De regering gaat daarbij ervan uit dat CV een rol heeft zowel tijdens oplopende internationale spanning als bij oorlogshandelingen. Hierbij speelt crisisbeheersing een grote rol, in die zin dat een crisis zo moet worden benaderd dat het uitbreken van een gewapend conflict moet worden voorkomen dan wel dat vijandelijkheden op een zo laag mogelijk geweldsniveau moeten worden beëindigd. De Nederlandse visie komt overeen met de bijdrage die de NAVO van de CV vraagt in het kader van de strategie van de „flexible response”.

Crisisbeheersing

Het is dus belangrijk na te gaan wat onder een crisis moet worden verstaan en wat het begrip crisisbeheersing inhoudt. In dit artikel zal die materie echter slechts oppervlakkig kunnen worden behandeld. Geïnteresseerden in deze uiterst complexe materie worden verwezen naar een uitstekende studie van prof. dr. U. Rosenthal, die met name crisisbeheersingsprocessen bij overheidsinstanties beschrijft en analyseert [7].

Het begrip crisis

Een crisis kan worden gedefinieerd als een ernstige bedreiging van basisstructuren of van fundamentele waarden en normen van een sociaal systeem, die bij geringe beslissingstijd en hoge mate van onzekerheid noopt tot het nemen van beslissingen, die de situatie een gunstige dan wel ongunstige wending kunnen geven [8].

Verschijningsvorm

Crises kunnen worden onderscheiden naar inhoud, domein en oorsprong. Bij internationale cri-

ses geldt dat qua inhoud zowel basisstructuren (sociale, economische, politieke) als fundamentele waarden en normen worden bedreigd (vrijheid van het individu, rechtsregels). Het domein is voor wat betreft de geografische positie in principe internationaal, hoewel hieruit grote nationale implicaties voortvloeien, en er is een dreiging van grote fysieke en materiële schade ingevolge oorlogshandelingen. De oorsprong van de crisis is in principe extern, en wel door acties van andere mogendheden.

Het moet echter zeker niet uitgesloten worden geacht dat de oorzaak feitelijk intern ligt en wordt veroorzaakt door (een) eigen politieke blunder(s) of een al dan niet opzettelijke militaire of economische provocatie. Tegenmaatregelen van de getroffen landen zullen echter vrijwel onveranderlijk leiden tot de perceptie dat de crisisoorsprong extern is.

Crisisbeheersing

In de bovengeschetste crisisomstandigheden kan de bedreiging die de oorzaak van de crisis is niet met lokale middelen worden bestreden en zijn de consequenties van beslissingen qua aantal groot en mogelijk zeer ingrijpend. Daardoor zullen beslissingen op het hoogste politieke en ambtelijke niveau worden genomen. Dat betekent niet dat het besluitvormingsproces zich geheel op dat niveau afspeelt. Zowel de dreiging als de uiteindelijke beslissing kunnen grote invloed hebben op regionaal, lokaal en organisatieniveau, zodat die niveaus zowel een stem moeten hebben in de besluitvorming, alsook een taak in de uitvoering van de uiteindelijke beslissing. Deze verwevenheid van bestuurslagen kan echter leiden tot grote spanningen tussen wederzijdse belangen en tot communicatie- en coördinatieproblemen. Ten slotte zijn ook op het hoogste niveau altijd meer

departementen bij de besluitvorming betrokken, zodat ook daar machtspolitieke spanningen en belangentegenstellingen ontstaan. Crisisbeheersing moet dan ook worden gezien als een continuproces van evaluatie, dat begint op het moment dat een crisis — al dan niet terecht — wordt onderkend en pas eindigt als de crisis subjectief heeft opgehouden te bestaan.

De Nederlandse situatie

Uit het voorgaande blijkt dat crisisbeheersing een uiterst ingewikkeld dynamisch proces is, dat continu aandacht vereist en goed moet zijn voorbereid. In de Nota CV valt als eerste op dat het begrip crisisbeheersing onder de alineakop „Internationale spanning” is geplaatst — waarbij overigens ook over „uitgebroken vijandelijkheden” en over „oorlogstijd” wordt gesproken — en dat onder het alineakopje „Voorzieningen voor oorlogstijd” het woord crisis zelfs niet voorkomt. Nu zijn crisisbeheersingsprocessen bij internationale spanningen zeker van eminent belang. Crisisbeheersing strekt zich echter met name uit over oorlogsomstandigheden. Hoewel men kan twisten over de waarde van crisisbeheersingsmaatregelen op CV-gebied in oorlogstijd, zijn die wel degelijk aanwijsbaar, al was het maar in het kader van prioriteitstelling voor de inzet van schaarse middelen, het bevorderen van de effectiviteit van het „Formal alert system” van de NAVO en vergaande maatregelen op het gebied van individuele zelfbescherming. Het is dan ook principieel onjuist crisisbeheersing uitsluitend te beschouwen in de sfeer van internationale spanning.

De Nota CV noemt drie voorwaarden om CV als crisisbeheersingsinstrument bruikbaar te doen zijn.

De eerste voorwaarde beschouwt de diversiteit van civiele paraatheidsmaatregelen en de samenhang met de militaire paraatheidsopbouw. De nota noemt in dit verband tevens maatregelen in het kader van handelsbetrekkingen met het buitenland. Daarbij moet echter worden opgemerkt dat de beoogde diversiteit niet nader aan de orde wordt gesteld. Voor wat betreft de samenhang met militaire paraatheidsmaatregelen geldt dat reeds geruime tijd een „Synchronisatieschema van civiele paraatheidsmaatregelen” bestaat, dat vier fasen

kent en opvallende gelijkenis vertoont met de paraatheidsmaatregelen van de NAVO.

Het is te betreuren dat de Nota CV 1984 hier uitsluitend over militaire paraatheidsmaatregelen spreekt. In het kader van crisisbeheersing kan de algehele civiele ondersteuning van de defensie-inspanning van groot belang zijn. Hierbij zijn zowel paraatheidsmaatregelen als militaire operaties en de gevolgen ervan van belang. Dat aspect komt in de nota uitsluitend aan de orde als afgeleid project. Daarbij spelen echter aspecten een rol als noodwetgeving en materiële civiel-militaire crisismaatregelen (MCMCM). De noodwetgeving is een van de belangrijkste instrumenten van de overheid om een wettelijk kader te scheppen voor crisisbeheersingsmaatregelen. MCMCM verleent verder essentiële ondersteuning bij een ruime reeks defensie-inspanningen, zoals verbindingssteun, energie- en watervoorziening en geneeskundige verzorging, die niet alleen bij paraatheidsopbouw, maar bij elke vorm van defensie-inspanning noodzakelijk is. Daarom zou deze eerste voorwaarde moeten worden uitgebreid met het begrip „algemene ondersteuning van de defensie-inspanning”. Die formulering komt ook beter tegemoet aan het gegeven dat crisisbeheersing niet eindigt met het uitbreken van vijandelijkheden.

In de nota wordt verder opgemerkt dat de consequenties van eigen maatregelen op het gebied van handelsbetrekkingen moeten worden overzien. Dat aspect ligt echter zo voor de hand dat separate vermelding beter achterwege had kunnen blijven; enige concrete invulling ontbreekt dan ook terecht. Bovendien maakt dit aspect reeds deel uit van de derde voorwaarde, en is vermelding bij deze eerste voorwaarde dus feitelijk een dubblure.

De tweede voorwaarde luidt dat politieke beslissingen snel en gecoördineerd moeten kunnen worden uitgevoerd. Deze voorwaarde past geheel in het kader van crisisbeheersing. Ook de conclusie die de Nota CV hieruit trekt dat veel aandacht moet worden besteed aan „contingency planning” is op zich juist, maar is slechts de helft van de conclusie die zou moeten worden getrokken. Plannen voor crisisbeheersing en het verloop van een echte crisis zullen zelden of nooit identiek zijn. Daarom is het van het grootste belang dat voorkomen wordt dat „contingency planning” doel wordt in plaats

van middel. Alle niveaus van besluitvormende en uitvoerende organen dienen dus voldoende flexibiliteit en bevoegdheid te bezitten om van bestaande plannen te kunnen afwijken.

De organisatorische problematiek om beslissingen snel en gecoördineerd ten uitvoer te kunnen brengen is wel onderkend en vertaald in een interdepartementale adviesstructuur en procedures voor besluitvorming in crisistijd. Het hiervoor benodigde informatiesysteem is echter nog in onderzoek. Daarbij zal in elk geval aandacht worden besteed aan de overlevingskansen van verbindingssystemen en hun bescherming tegen de gevolgen van een elektromagnetische puls (EMP). Integrale oefeningen vinden slechts eens per vier jaar plaats in het kader van een NAVO-Wintex en op lager — provinciaal en gemeentelijk — niveau eens per twee jaar. Die oefeningsintensiteit is veel te laag om van een reële geoefendheid te kunnen spreken, en bovendien vinden de oefeningen plaats op een dusdanig abstractieniveau dat de chaotische werkelijkheid nauwelijks wordt benaderd.

Als *derde voorwaarde* wordt ten slotte de noodzaak genoemd inzicht te hebben in de consequenties van internationale crisisbeheersingsmaatregelen. Zoals ook hiervoor reeds is opgemerkt is die voorwaarde zo voor de hand liggend dat zij feitelijk betekenisloos is.

Vastgesteld moet dus worden dat de genoemde voorwaarden om CV een rol in het crisisbeheersingsproces te laten spelen weinig overtuigend zijn. Zo worden ook de begrippen „crisis” en „crisisbeheersing” niet nader toegelicht. Voor wat betreft de organisatiestructuur geldt dat in de Nederlandse situatie alle departementen — in meer of mindere mate — zijn betrokken bij CV, zodat hier grote machtspolitieke strijd en belangentegenstellingen zijn te verwachten. Als complicerend element komt daarbij dat in het NAVO-beraad over CV-aangelegenheden het primaat bij Buitenlandse Zaken ligt, doch dat nationaal Binnenlandse Zaken met de coördinatie is belast. De organisatiestructuur voor crisisbeheersing is echter van eminent belang: als de organisatie niet naar behoren functioneert, werkt zulks negatief en versterkt door op het algehele crisisbeheersingsproces. De crisisbeheersingsorganisatie moet dus uitermate goed zijn toegesneden op haar taak, en door regel-

matige integrale oefeningen op haar totale effectiviteit worden beoordeeld en zo nodig aangepast.

De conclusie uit het voorgaande moet dan ook zijn dat het uitgangspunt dat CV een rol moet spelen in het crisisbeheersingsproces op nationaal en bondgenootschappelijk niveau geheel juist is, maar dat die conclusie niet in voldoende mate in beleid is vertaald.

Noodrecht

Het staatsnoodrecht is het gedeelte van het staatsrecht dat geschreven regels bevat voor de Nederlandse staatsinrichting onder buitengewone omstandigheden. CV-inspanningen zullen vrijwel zonder uitzondering onder buitengewone omstandigheden plaatsvinden, zodat het belang van goede noodwetgeving voor het welslagen van die inspanningen essentieel is. De noodwetgeving komt voor in grondwettelijke en wettelijke regelingen. Voor 1983 onderscheidde de grondwet een aantal uitzonderingstoestanden, die bij formele wet te regelen buitengewone bevoegdheden konden verlenen aan staatsorganen en/of aan specifieke militaire en/of burgerlijke autoriteiten. Voor de Tweede Wereldoorlog bestonden er, behalve de militaire noodwetten (de Oorlogwet voor Nederland (OWN) en de Inkwartieringswet) slechts enkele civiele noodwetten. Het toenemende totale karakter van oorlog voeren leidde echter tot een toenemende behoefte aan niet-militair noodrecht.

Daardoor is vooral tussen 1953 en 1964 veel civiel noodrecht tot stand gekomen; Nederland kent thans ca. 40 civiele noodwetten.

Hoewel de noodwetgeving grote verantwoordelijkheden legt bij diverse burgerlijke en militaire autoriteiten is de politieke en juridische belangstelling hiervoor toch gering. Dat is enerzijds terug te voeren op het gegeven dat men recht schept voor een situatie die men nu juist ten koste van alles wil voorkomen en anderzijds op de omstandigheid dat noodwetgeving slechts een fractie van de totale parlementaire en buitenparlementaire juridische arbeid omvat. Het resultaat is echter geweest dat een ongestructureerd en ondoorzichtig bouwwerk van noodwetten is ontstaan met een onduidelijke terminologie, zeer uiteenlopende wettelijke vereisten voor inwerkingtreding en niet zelden overlapping van — of zelfs identieke — bevoegdheden bij verschillende autoriteiten. Hier-

door is de situatie ontstaan dat nog slechts enkele specialisten werkelijk zicht hebben op de inhoud en de mogelijke toepassingen en hun consequenties van het pakket van noodwetten.

De grondwetgever heeft het bovenstaande klaarblijkelijk onderkend en de Grondwet 1983 o.a. zo aangepast dat alleen nog het brede begrip „uitzonderingstoestand” voorkomt, waarbij in bij de wet te bepalen gevallen als zodanig aan te wijzen uitzonderingstoestanden kunnen worden afgekondigd (Grondwet, art. 103). In een overgangsbepaling is verder vastgesteld dat de huidige noodwetgeving nog beperkte tijd van kracht kan blijven (Grondwet, art. 140). Die situatie noopt dus enerzijds tot aanpassing van de noodwetten aan de Grondwet, maar verschaft anderzijds ook een aanleiding de gehele noodwetgeving beter op de behoeften van de CV-eisen af te stemmen. De regering wil die mogelijkheid gebruiken en kondigt in de Nota CV 1984 aanpassingen en harmonisatie van de noodwetgeving aan. Helaas heeft de Grondwet hier echter zelf een onduidelijk element ingebracht in de vorm van het begrip „uitzonderingstoestand”. Het beleid ten aanzien van aanpassing van het wettelijke kader voor CV-voorbereidingen wordt dan ook niet verder geconcretiseerd dan „voor vreedstijd en voor buitengewone omstandigheden”. Verder moet bij dit beleid overleg worden gevoerd met alle departementen, zodat hiermee een langere periode zal zijn gemoeid. Het zou echter het CV-beleid, en daarmee het veiligheidsbeleid, zeer ten goede komen, indien hier voorrang zou worden gegeven aan een duidelijk wettelijk kader voor crisisbeheersing en civiele ondersteuning van de defensie-inspanning.

Thans moet echter worden gevreesd dat de situatie zal ontstaan dat — mede gelet op de reeds gesignaleerde geringe belangstelling van de wetgever — deze materie op de lange baan zal worden geschoven, waardoor de CV nog voor een reeks van jaren voor wat betreft de noodwetgeving met gebrek aan materiaal zal moeten werken.

Het maatschappelijke draagvlak

Voor een geloofwaardig veiligheidsbeleid in het algemeen en voor geloofwaardige verdedigingsvoorbereidingen in het bijzonder is een breed maatschappelijk draagvlak vereist. Voor de militaire verdedigingsvoorbereiding geldt dat de over-

grote meerderheid van de Nederlandse bevolking defensie-inspanning als noodzakelijk ervaart [9]. Op het punt van nucleaire bewapening is Nederland ongeveer in twee kampen verdeeld, maar de problematiek leeft sterk onder de bevolking. De CV vormt niet alleen een complementair aspect van de militaire verdediging, maar richt zich tevens met nadruk op de bescherming en beveiliging van de burgerbevolking. Het is dus logisch te veronderstellen dat CV-voorbereidingen zich onder de burgerbevolking in een actieve belangstelling mogen verheugen.

Medio 1983 verrichtte het Instituut voor Sociaal Wetenschappelijk en Economisch Onderzoek (ISEO) een onderzoek naar de kennis van en opvattingen over CV in Nederland. Daaruit kwam naar voren dat CV een nagenoeg onbekend begrip is. Nadat de ondervraagden echter waren voorgelicht over de doelstellingen van de CV, bleek 90% CV-voorbereidingen voor buitengewone omstandigheden als noodzakelijk te ervaren en meende 80 tot 90% dat iedere volwassen Nederlander van deze voorbereidingen kennis zou moeten dragen. In tegenstelling tot de hiervoor uitgesproken verwachting bleek dus dat de kennis van CV uiterst gering is, doch dat de belangstellingsintensiteit na gerichte voorlichting uitermate hoog en positief uitvalt. Het is dus van belang de oorzaak van het huidige geringe belangstellingsniveau te onderzoeken.

CV is te vergelijken met een verzekering tegen onheil bij buitengewone omstandigheden. Voor wat betreft de gangbare risicoverzekeringsvormen geldt dat in Europa Nederland de grootste verzekeringsdichtheid kent en dat sommige verzekeringen door de overheid als dusdanig dringend gewenst worden beschouwd dat zij dwingend worden opgelegd, bv. de WA-verzekering voor eigenaars van automobielen en vele volksverzekeringen. Bij de gedwongen verzekeringen geldt in het algemeen een sterk economisch en/of sociaal motief. Bij de vrijwillige verzekeringen ligt het succes voornamelijk in het actieve voorlichtingsbeleid van de particuliere verzekeringsmaatschappijen, waarbij vooral wordt ingespeeld op het economische belang van het individu. Voor de CV geldt nu dat de overheid hieraan wel grote betekenis toekent, maar heeft verzuimd die betekenis door een actief voorlichtingsbeleid aan brede lagen van de bevolking duidelijk te maken. Deze veronderstel-

ling wordt ondersteund door de uitslag van het genoemde ISEO-onderzoek.

De voorlichting op CV-gebied is enigszins gefrustreerd door een ineffektieve campagne uit de jaren '60. Dat werkt nog dusdanig door dat de interdepartementale Voorlichtingsraad van mening is dat „het thans niet doelmatig is grootschalige voorlichting over CV-beleid te geven, omdat dat misschien negatief zou worden begrepen” [10]. De onlogica in deze redenering is verbluffend. De conclusie zou toch moeten zijn dat voorlichting doelmatig is als ze positief wordt begrepen en dat de kwaliteit van de voorlichting derhalve dusdanig moet zijn dat die voorlichting níét negatief kan worden begrepen. Het is dan ook te betreuren dat de minister van binnenlandse zaken de stelling van de Voorlichtingsraad niet naast zich heeft neergelegd, maar in plaats daarvan een interdepartementale Overleggroep Voorlichting Civiele Verdiening (OVCV) heeft ingesteld. Die OVCV heeft tot taak in samenwerking met de Rijksvoorlichtingsdienst aanbevelingen op te stellen om de voorlichting over CV te verbeteren. Die aanbevelingen moeten weer aan de Voorlichtingsraad worden aangeboden. De Nota CV maakt echter geen melding van de voortgang van de activiteiten van de OVCV, noch vermeldt zij hierbij een tijdsplanning, zodat mag worden verwacht dat daarmee nog geruime tijd zal zijn gemoed.

Helaas moet dan ook worden vastgesteld dat het maatschappelijke draagvlak voor de CV thans nagenoeg ontbreekt. De overheid zou hierin grote verbetering kunnen brengen door het verstreken van gerichte voorlichting. Het ontbreken van die voorlichting leidt ertoe dat afbreuk wordt gedaan aan de gewenste ondersteuning van het veiligheidsbeleid door de Nederlandse bevolking. Het voorlichtingsbeleid op het gebied van CV moet dus krachtig en actief ter hand worden genomen.

Instandhouding van het maatschappelijke bestel

Instandhouding van het maatschappelijke bestel omvat een veelheid van maatregelen op het terrein van energievoorziening, voorraadvorming, voorziening in primaire levensbehoeften en transport. Op dit terrein doen zich in het algemeen geen beleidsproblemen voor en wordt binnen de NAVO goed overleg gevoerd. Een struikelblok vormt hier nog de inzet van de Nederlandse bur-

gerverkeersvliegtuigen in crisis- en oorlogstijd. Er bestaan thans geen wettelijke voorzieningen waarmee civiele piloten een vliegplicht kan worden opgelegd, zoals dat bv. wel mogelijk is met betrekking tot een vaarplicht voor zeelieden met de Vaarplichtwet. Naar verwachting zullen civiele piloten zich onder buitengewone omstandigheden echter vrijwillig verplichten tot het uitvoeren van vluchten, zowel in nationaal als in bondgenootschappelijk verband, mits het Nederlandse parlement vooraf heeft vastgesteld dat inderdaad van bijzondere omstandigheden sprake is.

Nabeschuiving

Het CV-beleid in algemene zin

De Nota CV 1984 geeft een aantal positieve aanzetten in de richting van afstemming van het CV-beleid op het veiligheidsbeleid. De Nota onderschrijft ook duidelijk de noodzaak hiertoe. Daaruit wordt terecht geconcludeerd dat CV niet alleen een functie vervult in oorlogstijd, maar ook een rol speelt in het crisisbeheersingsproces in tijden van oplopende internationale spanningen en na het uitbreken van vijandelijkheden. Die visie is ook vertaald in de hoofddoelstellingen van het CV-beleid, die zijn verschoven van bestrijding van de gevolgen van oorlogsgeweld of „daarmee verband houdende omstandigheden” — een typische noodwetterterminologie — naar het voortzetten en in stand houden van de samenleving in buitengewone omstandigheden. Hierbij is tevens — voor het eerst — vastgesteld dat CV een functie vervult bij ondersteuning van de defensie-inspanning in bondgenootschappelijk verband. Deze ontwikkelingen en uitgangspunten dragen dus in positieve zin bij aan overeenstemming tussen het veiligheidsbeleid en het CV-beleid.

Hoewel de hoofdrichting van het huidige CV-beleid dus in het algemeen als positief voor het veiligheidsbeleid kan worden beoordeeld zijn toch enkele fundamentele kanttekeningen te plaatsen.

Na het vaststellen van de reeds meermalen aangehaalde hoofddoelstellingen vervolgt de Nota CV 84 dat aan noodsituaties in vredes-, crisis- en oorlogstijd zoveel mogelijk het hoofd moet kunnen worden geboden. Om nu aan die formulering te kunnen voldoen moet dus vaststaan wat onder noodsituaties moet worden verstaan, met andere

woorden: er dient een analyse te bestaan van de dreiging waarmee de CV kan worden geconfronteerd. Na analyse van de dreiging kan vervolgens worden vastgesteld hoe die dreiging moet worden bestreden, waarna ten slotte de kosteneffectiefste oplossing moet worden vastgesteld en geïmplementeerd.

Voor wat betreft de dreigingsanalyse komt de nota niet veel verder dan vage termen als „grootschalige nood- en rampsituaties”, „voorzieningen die nodig zijn in perioden van verhoogde internationale spanning” en „opvangen van de gevolgen van conventionele oorlogshandelingen en beperkte inzet van chemische en nucleaire wapens”. Deze wel erg ruime formuleringen worden elders in de nota niet of nauwelijks uitgewerkt. Het is dan ook niet verwonderlijk dat voor wat betreft concrete beleidsvoornemens deze vaagheid is doorgetrokken. Vrijwel elk project is voorwerp van studie, interdepartementaal overleg, kritische toetsing of herziening. De concreetste beleidsvoornemens treft men nog daar aan waar het beleid ten opzichte van het verleden nagenoeg ongewijzigd is gebleven, en waar ook het intensiefst overleg met de bondgenoten plaatsvindt: de instandhouding van het maatschappelijke leven.

Het zo goed als ontbreken van een analyse van de dreiging waartegen de CV bestand moet zijn heeft geleid tot beleidsvoornemens waarbij de onderlinge samenhang niet goed zichtbaar is gemaakt en waarin concrete lange-termijnplannen node worden gemist. Het hoofdstuk „Planning” in de nota is dan ook angstwekkend kort — nog geen bladzijde A4 — en zo goed als inhoudloos! Een planning zoals het ministerie van defensie die kent met een tienjarencyclus en tweejaarlijkse bijstellingen, waarin staat omschreven wat de (deel)doelstellingen zijn en hoe en wanneer deze zullen worden gerealiseerd, ontbreekt in de Nota CV.

Hoewel het op grond van het voorgaande al moeilijk genoeg is een doeltreffende oplossing te realiseren voor de uitvoering van het CV-beleid, wordt zulks nog extra bemoeilijkt door de algemene financieringsproblematiek waarmee de CV wordt geconfronteerd. Zoals de nota aangeeft, zijn voor de CV structurele bedragen vastgesteld, waarmee zij haar taken moet realiseren. Deze manier van financieren strookt niet met een logische methode van analyse, oplossing en implementatie en draagt bij tot overhaaste bezuinigingsmaatregelen

— zoals het versneld opheffen van de BB, nog voordat een vervangende rampenbestrijdingsorganisatie operationeel is — en aan een opstelling van een beleid dat zich voornamelijk op korte-termijnproblematiek richt. De financieringskwestie komt des te merkwaardiger over, als men bedenkt dat de Nota CV achtereenvolgens vaststelt dat de kwetsbaarheid van de samenleving voortdurend toeneemt en dat civiele verdediging een aanvulling moet vormen op de militaire inspanning, die reeds enige tijd, juist met het oog op de toenemende dreiging, reëel wordt verhoogd. De conclusie daaruit zou moeten zijn dat dus ook meer middelen aan de CV moeten worden toegewezen. In werkelijkheid worden die echter sterk vermindert. Deze aanpak vond echter ook geen genade in de ogen van het parlement. Met een bijna „kamerbrede” meerderheid werd dan ook een motie aangenomen, waarbij de regering werd uitgenodigd vóór 1 mei 1986 een tienjarenplan op te stellen voor rampenbestrijding in vreedstijd en voor civiele verdediging. Daarbij wordt gedacht aan een gefaseerd projectplan en een financieel plan, dat in een zekere jaarlijkse groei voorziet. Het is echter te betreuren dat in deze motie rampenbestrijding en civiele verdediging zijn ontkoppeld, wat nog eens wordt geaccentueerd doordat in de motie nadrukkelijk over „rampenbestrijding in vreedstijd” wordt gesproken. Verder heeft de staatssecretaris van binnenlandse zaken reeds aangekondigd dat het plan eerst bij de begroting 1986 zal worden aangeboden. Afgewacht dient dus te worden of en in hoeverre deze redelijk structurele aanpak de komende kabinetsformatie zal overleven.

De verhouding tussen nationaal en NAVO-CV-beleid

Het Nederlandse veiligheidsbeleid vindt voor een zeer groot gedeelte zijn grondslag in de NAVO.

Op grond hiervan verloopt de militaire-verdedigingsvoorbereiding binnen de NAVO sterk geïntegreerd. Hoewel CV zich in principe binnen nationale grenzen afspeelt, is het belang hiervan voor het veiligheidsbeleid in bondgenootschappelijk verband zeer groot. Er dient dan ook te worden gestreefd naar optimale bundeling van krachten, opdat het totale resultaat van de CV-inspanningen groter is dan de som van de enkelvoudige

inspanningen. De Nederlandse regering moet zich dan ook inzetten voor een geïntegreerde planning en uitvoering van CV-voorbereidingen binnen de NAVO en daarbij zo nodig zelf het voortouw nemen voor wat betreft zowel beleid als realisatie ervan. Daarbij dient in het algemeen aandacht te worden geschonken aan alle aspecten van de NAVO-strategie, maar vooral aan crisisbeheersing, mobilisering van middelen in het kader van het algemene veiligheidsbeleid en steun voor en bescherming van de bevolking.

Het CV-voorlichtingsbeleid

Het is beslist noodzakelijk het maatschappelijke draagvlak voor CV te vergroten. De enige juiste conclusie uit het eerder genoemde ISEO-onderzoek kan niet anders luiden dan dat de voorlichting over CV onmiddellijk, gericht, en met kracht ter hand moet worden genomen. Het resultaat zal zijn dat de verantwoordelijke minister zich niet meer behoeft te verschuilen achter de matige aanvaarding door bevolking en volksvertegenwoordiging van de CV teneinde oorlogstaken geheel aan vredesorganisaties over te laten [11], maar veeleer ter verantwoording zal worden geroepen voor het huidige beleid. Het gevolg zal voorts ook zijn dat zal worden gestreefd de financiële middelen ter beschikking te stellen die noodzakelijk zijn voor een beter gestructureerde en beter in het veiligheidsbeleid geïntegreerde civiele verdediging.

Pleidooi voor een wet op de civiele verdediging

Op grond van het voorgaande luidt de conclusie dat de Nota CV 1984 qua uitgangspunten past in het kader van het veiligheidsbeleid. Voor wat betreft de uitwerking vertoont de nota manco's, die voornamelijk liggen op het terrein van het vaststellen van de feitelijke taken, het instrumentarium dat voor die taken nodig is, en een daarop aangepaste planning en financiering.

Thans is de situatie ontstaan dat CV bijna een vrijblijvende aangelegenheid is geworden voor burgemeesters, die in hun gemeenten met uitgedunde middelen en een afgebrokelede organisatie nu zelfstandig de CV moeten regelen. Ik pleit dan ook voor invoering van een wet op de Civiele Verdediging die, op grond van een nauwkeurige analyse, de doelstellingen, taken, planning en financieringsvorm van de CV regelt.

In een wet CV moeten ten minste drie doelstellingen worden verwerkt, met als hoofduitgangspunt dat CV een geïntegreerd deel van het veiligheidsbeleid vormt.

— Ten eerste dient de doelstelling op het gebied van individuele en collectieve zelfbescherming te worden geformuleerd, waarbij een organisatie die haar taak met name in oorlogstijd moet kunnen uitoefenen stellig is vereist. Tevens dienen daarin een duidelijke doelstelling en regeling op het terrein van bouw en inrichting van schuilplaatsen te worden opgenomen.

— Ten tweede moeten doelstellingen worden vastgesteld op het terrein van bescherming van particuliere en overheidsbedrijven, voor zover die een functie vervullen ten behoeve van het geheel van het veiligheidsbeleid.

— Ten slotte dient te worden vastgelegd hoe de relatie tussen CV en militaire autoriteiten in vreedstijd en in crisis- en oorlogstijd verloopt.

In het kader van een wet CV moet de huidige decentralisatietendens zowel op operationeel als op financieel terrein worden verlaten en worden vervangen door een systeem van centrale bevoegdheden met mogelijkheid van delegatie naar lagere overheden, waarop dan ook de noodwetgeving moet worden aangepast, alsmede van opgelegde verplichtingen op alle overheidsniveaus met garantie van financiering ervan. Die financiering moet worden vastgelegd in een meerjarenschema met duidelijke nadruk op prioriteiten die direct zijn afgeleid van het hoofduitgangspunt. Financiële druk mag hierbij niet leiden tot vermindering van hoofdtaken; veeleer dient ruimte te worden gevonden in gefaseerde invoer van noodzakelijke middelen.

Bovendien dient een herschikking van de departementale topstructuur van de CV te worden overwogen. Thans is die opgehangen aan een departe- ▷

Literatuur

7. U. Rosenthal — *Rampen, rellen, gijzelingen*. De Bataafsche Leeuw, Dieren (1984).
 8. U. Rosenthal [7] 25.
 9. R. W. van Dijk en J. G. van de Vijver (red) — *Publieke opinie en defensiepolitiek in Nederland*. Stg Maatschappij en Krijgsmacht, Den Haag (1982).
 10. *Alert* (1984)(3)3.
 11. *Alert* (1984)(3)2.
-

ment, waarvan de CV tevens een facet vormt van een andere zeer belangrijke taak van dat ministerie, namelijk het bewaren van de openbare orde en veiligheid. Uit organisatorische overwegingen is het dan ook logisch de staf voor de CV onder te brengen bij hetzij de direct verantwoordelijke minister voor het veiligheidsbeleid, de minister van buitenlandse zaken, hetzij bij een algemeen coö-

dinerend ministerie, i.c. dat van algemene zaken. Op de hiervoor beschreven wijze kan CV worden getransformeerd van zijn huidige systematiek van „geen kosten, geen middelen, geen centraal gezag” naar een goed geleid, efficiënt en effectief instrument in handen van de autoriteit die verantwoordelijk is voor het algehele veiligheidsbeleid: de centrale overheid.



Maandelijks wordt de Militaire Spectator toegezonden aan alle leden van de Koninklijke Vereniging ter Beoefening van de Krijgswetenschap.

Teneinde de toezending aan thans nog actief dienende officieren van Land- en Luchtmacht, tevens lid van de Koninklijke Vereniging ter Beoefening van de Krijgswetenschap, ook na hun dienstverlating zeker te stellen, wordt belanghebbenden verzocht de ledenadministratie van de Koninklijke Vereniging (Karel Doormanlaan 274, 2283 BB Rijswijk) in voorkomend geval ter zake in te lichten.

L. Schuitemaker

kapitein der artillerie b.d.

Van capiteyn tot kapitein

Grepen uit de geschiedenis van het militaire-rangstelsel

Hoewel de hiërarchie en het daarmee samenhangende militaire-rangstelsel als het ware de ruggegraat vormen van de militaire organisatie wordt in de literatuur weinig aandacht besteed aan de ontwikkeling daarvan. Doordat vele militaire historici niet aarzelen allerlei termen, ontleend aan het moderne legerjargon, te gebruiken om functies en functionarissen uit vroegere eeuwen aan te duiden wordt zelfs de indruk gewekt dat dit stelsel sedert het einde van de 16e eeuw, toen de grondslagen voor de huidige militaire structuren werden gelegd, nagenoeg onveranderd is gebleven. Onbekommerd voert men rond 1650 reeds kolonels der infanterie of majoors der cavalerie ten tonele, hoewel die titulatuur eerst veel later ingang vond. Men sprak in die tijd van een kolonel-te-voet en maakte bij het „paardenvolk” een onderscheid tussen de sergeant-majoor-te-paard en een sergeant-majoor bij de dragonders. (Merkwaardigerwijs dook overigens de term „voetvolk” weer op in de mobilisatie 1914-1918, toen men bij de vrijwillige-landstormverbanden een onderscheid maakte tussen voetvolk en wielrijders.)

Ook wordt veelvuldig een „ontijdig” gebruik gemaakt van het woord „officier”. In de 17e eeuw kende men geen onderscheid tussen opper-, hoofd- en subalterne officieren alsmede onderofficieren, doch men sprak van hogere bevelhebbers, regimentsofficieren en de officieren bij de compagnie. Tot deze laatste groep rekende men niet alleen de *capiteyn*, de luitenant en de *vendrigh*, maar ook de sergeanten, korporaals, tromslagers alsmede de schrijver en de provoost, althans bij het voetvolk. Bij de ruitery had men ritmeesters, luitenants, cornetten, een kwartiermeester, trompetters, een fourier en een hoefsmid. De korporaals werden veelal tot de ruiters gerekend, waarvoor dan in de betalingslijst een extra bedrag aan soldij werd opgevoerd. Onder de regimentsoffi-

cieren rekende men niet alleen de kolonel, de luitenant-kolonel en de sergeant-majoor, maar ook de kwartiermeester en de provoost, en in de loop van de 17e eeuw werd dit gezelschap nog uitgebreid met een adjudant en een chirurgijn-majoor. Geven de benamingen van de officieren bij de compagnie nauwelijks aanleiding tot enige explicatie, zulks past wel bij enkele van de regimentsofficieren.

— De ruitery van het Staatse leger kende, in tegenstelling tot de in Staatse dienst zijnde vreemde ruiteregimenten, de luitenant-kolonel niet. Bij de dragonders echter, die op compagniesniveau de titulatuur van de troepen-te-voet volgden, had men wel luitenant-kolonels.

— De sergeant-majoor stond bij het voetvolk boven de kapitein, maar onder de luitenant-kolonel; bij de ruitery tussen de ritmeester en de kolonel. In 1795, bij de vorming van het leger van de Bataafse Republiek verviel die rang. Sergeant-majoor werd toen de hoogste onderofficier, aangezien de adjudant-onderofficier of onderadjudant eerst ten tijde van het Koninkrijk Holland werd ingevoerd. De majoorsrang, zoals wij die kennen, werd in 1799 ingesteld, doch aanvankelijk alleen bij de infanterie.

— Het achtervoegsel -majoor bij de chirurgijn behoort niet in het militaire-rangstelsel thuis, maar uitsluitend in de hiërarchie van de chirurgijns. Hierin onderscheidde men de chirurgijn bij de compagnie, aanvankelijk ook als barbier of veldscheerder aangeduid, de chirurgijn-majoor bij het regiment en de chirurgijn-generaal bij de hogere legerleiding.

— De kwartiermeester in de staf van het regiment was belast met de legering van de troepen te velde en met de aanleg van veldversterkingen. Uit dien hoofde was hij ook zeer gezocht voor militair ingenieur. In de 18e eeuw, nadat de „onderstaven”

een permanenter karakter kregen, trad hij ook wel op als adjudant. Met de kwartiermeester van na 1795, die deel uitmaakte van het militair-administratieve apparaat, had hij slechts de naam gemeen.

Hoewel verschillende auteurs ons reeds voor het leger, zoals dat in de eerste helft van de 17e was, een hiërarchie met bijbehorende rangen voorschotelden, dienen wij die toch met de nodige omzichtigheid te benaderen. In die tijd werd namelijk nog niet over rangen gesproken maar werden termen als ambten, bedieningen en charges gebruikt.

Teneinde toch enig inzicht in de materie te verkrijgen, moeten wij ons eerst afvragen wat nu precies onder een rang dient te worden verstaan. Wanneer wij een rang omschrijven als een aan een persoon toegekende titel, aangevende de plaats binnen een hiërarchie, onafhankelijk van de werkzaamheden die worden verricht, dekken wij daarmee vrijwel geheel de hedendaagse opvatting daaromtrent.

Laten wij de kapelmeester, een rang die in 1918 werd ingesteld, buiten beschouwing, dan zijn na 1945 alle aan de functie gebonden rangen verdwenen. Niet alleen fourier was zo'n rang, maar wij kenden ook de opzichters en hoofdopzichters van fortificatie (resp. in 1849 en 1874 ingesteld), de opperschippers en de opperschippers 1e klasse bij de torpedisten, de hoofdwerktuigkundigen 2e en 1e klasse bij de kustartillerie (eerder machinist en machinist 1e klasse bij de pantserfortartillerie geheten) alsmede de conducteurs 1e en 2e klasse bij de artillerie. Bovendien was van 1909 tot 1923, doch uitsluitend bij de infanterie, vaandeldrager een afzonderlijke rang. Deze onderofficieren behoorden allemaal tot de groep „onderofficieren met een hogere rang dan die van Adj.-OO”. De hoofdopzichter van fortificatie en de kapelmeester hadden de hoogste rang en waren gelijkgesteld met de onderluitenant bij het voormalige KNIL.

Tegenover de rang, die het humane element aan geeft staat de functie, waarin de bedrijfsorganisa-

torische aspecten naar voren komen. Wij kunnen de functie definiëren als een complex van min of meer bijeenbehorende taken, voortvloeiende uit de taak- of arbeidsverdeling binnen een organisatie, onafhankelijk van de persoon die de werkzaamheden verricht.

Doordat momenteel de salarisschalen voor het militaire personeel rangsgewijs zijn opgesteld lijkt het of men naar rang wordt betaald. In wezen wordt men echter betaald voor de werkzaamheden, die men verricht. In het verleden was (ook) de militaire bezoldiging veel meer functioneel afgestemd. Uit de hiernaast gereproduceerde tabel blijkt dat nog in 1909 de soldij voor (beroeps)onderofficieren zowel van wapen tot wapen als van functie tot functie verschilde.

Terugkerend naar de 17e eeuw dienen wij ons af te vragen of woorden als kolonel, ritmeester, vendligh, sergeant enz. niet veeleer functiebenamingen zijn dan rangen in de moderne zin des woords. Er is een aantal argumenten dat voor de functieopvatting pleit.

1. In de monsterrollen, die tevens golden als „betalingslijsten”, wordt geen onderscheid gemaakt tussen rang en functie zoals thans in de organisatietabellen geschiedt. Het woord kolonel impliceerde het commando over een regiment, de capiteyn „bezat” een compagnie voetvolk enz.

2. Aanvankelijk ging het verlies van een functie gepaard met het verlies van een rang. De gebroeders Schulten schrijven hierover in hun boekje „Het leger in de zeventiende eeuw”:

Een kapitein wiens compagnie werd afgedankt raakte zijn betrekking kwijt. Wanneer geen bijzondere financiële regeling was getroffen nam hij dienst in een bestaande compagnie, zij het in een lagere rang, in de hoop later weer voor een kapiteinsplaats in aanmerking te komen.

Eerst in 1667 werd bepaald dat wanneer een dergelijk vrijgekomen officier dus werd „gereformeerd”, in ede en betaling bleef — sommigen zochten in voorkomend geval een heenkomen naar het leger van een vreemde mogendheid — hij de rang behield van zijn jongste commissie. Bij een nieuwe aanstelling volgde echter ook een nieuwe commissie waarvoor ook een nieuwe eed werd gevorderd. ▷

◀ Recuell Militair 1909, blz. 382 en 383, met een overzicht van de „dagelijksche soldijen”, zoals vastgesteld bij KB nr 99 van 9 maart 1909

3. Ofschoon zulks officieel niet was toegestaan was de verkoop van militaire ambten niet ongebruikelijk. In 1637 trachtten de Staten-Generaal door middel van een plakkaat een einde aan dit misbruik te maken door naast de *eedt van getrouwicheyt* ook een *eedt tegen de resignatie en de vercooppinge van militaire chargen* te eisen. Doordat hetzelfde Hoge College van Staat ook vrijstelling van de eed kon geven bleef het echter een dode letter.

Doordat de situaties in vroegere dagen zich niet steeds even goed laten vertalen naar onze tijd is het moeilijk exact vast te stellen hoe de zaken destijds lagen. Een discussie over de vraag wanneer „kolonel” van functiebenaming tot rang is geworden is derhalve weinig zinvol. Het ontstaan van de hedendaagse hiërarchie kan evenwel ook op een andere wijze worden verklaard:

— in het Staatse Leger van de 17e eeuw kende men een verscheidenheid aan functies, destijds ambten en bedieningen en ook wel charges genoemd;

— een deel van deze functies bevatte in hoofdzaak taken, liggende in de directe bevelsketen;

— uit de in deze bevelsketen liggende functies is de moderne militaire hiërarchie ontstaan.

In de loop van de 18e eeuw verloor men, althans in ons land, de oorsprong van de hiërarchie ietwat uit het oog en ging men de titulatuur uit deze bevelsketen ook gebruiken voor functionarissen die niet in deze keten thuishoorden. Zo werd in 1753 het Korps Militaire Ingenieurs opgericht en dat omvatte behalve de directeur-generaal 3 kolonels, 4 luitenant-kolonels, 7 majoors, 14 kapiteins, 17 kapitein-luitenants en 19 luitenants. Bij de legerherforming van 1795 kregen de nieuw aangestelde kwartiermeesters de rang van kapitein of luitenant en mochten de chirurgijns-majoor luitenantsepaulletten dragen. Weliswaar werd gedurende het Ko-

ninkrijk Holland bepaald dat kwartiermeesters en chirurgijns geen militaire rang hadden, maar na 1813 werden zij weer „berangd”. Tot circa 1830 werden steeds meer functionarissen zoals plaatsmajoors, opzichters van fortificatie, treinpersoneel, militaire werklieden enz. in het rangenstelsel ingepast. Van Doorn formuleerde op blz. 107 van zijn „Sociologie van de organisatie” dit gebeuren als volgt:

Bij uitbreiding en complicering van het leger en de daarmee gepaard gaande specialisatie ontstond de behoefte aan technische en administratieve specialisten, die men in de gezagsverhoudingen van de lijnhiërarchie inpaste. Daar de specialist echter op grond van zijn functie en niet van zijn gezagspositie een bepaalde status krijgt toebedeeld heeft deze status, hoewel formeel identiek met die van de troepenofficier en -onderofficier, in feite een geheel andere inhoud.

Hoewel Van Doorn het proces in tijdsperspectief zeer verkort, en daardoor wat vertekend, weergeeft doet zulks weinig af aan de juistheid van deze analyse.

Het zal de lezer zijn opgevallen dat in het vorenstaande steeds wordt gerefereerd aan de ontwikkelingen in het Nederlandse leger. Hoewel de landstrijdkrachten van vrijwel alle mogendheden volgens een zelfde grondpatroon zijn opgebouwd en derhalve ook hun hiërarchieën weinig verschillen, is de ontwikkeling niet steeds parallel verlopen. Zo heeft men in de meeste staten die na 1870 in het Duitse Keizerrijk werden verenigd, evenals in de Oostenrijks-Hongaarse dubbelmonarchie, het probleem van de „specialisten” anders aangepakt, waardoor de „bevelsrangen” van vreemde smetten vrij bleven. Men deelde deze specialisten in in een aantal groepen *Wehrmachts- of Militärbeamten*. In 1914 kende men zo in het

Literatuur

F. J. J. ten Raa en F. de Bas — *Het Staatse leger 1568-1795* (8 dln). Breda (1911 e.v.).

H. Hardenberg — *Overzicht van de voornaamste bepalingen betreffende sterkte, samenstelling, betaling, verzorging en verpleging van het Nederlandsche leger sedert de Vrede van Utrecht in 1713 tot den tegenwoordigen tijd*. Den Haag (1858-1861).

F. J. G. ten Raa — *De uniformen van de Nederlandsche Zee- en Landmacht hier te lande en in de koloniën*. Den Haag (1897-1900).

J. A. A. van Doorn — *Sociologie van de organisatie*. Leiden (1956).

C. M. en J. W. M. Schulten — *Het leger in de zeventiende eeuw*. Bussum (1969).

Oostenrijkse leger en bij de Honved (het Hongaarse leger) meer dan twintig beambtengroepen, uiteenlopend van intendanten, betaalmeesters, medisch en veterinair personeel, tot *Feldpostoffizianten* en *Militär Forstbeamten* toe. Elke groep had een eigen hiërarchie met eigen titulatuur, die echter steeds parallel liep met die van de *troupiers*, wier distinctieven men ook droeg. In Oostenrijk

heeft dit systeem zich, zij het in afgeslankte vorm, tot 1955 weten te handhaven.

Als wij over „modern” leger praten moeten wij ons wel realiseren dat het materiaal weliswaar nieuw is, maar dat het leger zelf de resultante is van een historisch gedetermineerd samenstel van factoren. Het rangenstelsel valt hieronder.



MAAK U NIET BEZORGD

dat u na dienstverlating de

MILITAIRE SPECTATOR

niet meer zult ontvangen:

als lid van de Koninklijke Vereniging ter Beoefening van de Krijgswetenschap vindt u hem maandelijks in uw bus!

Bovendien driemaandelijks Mars in Cathedra. Voor f 30,- per jaar!

(Buitenland f 40,-)

Snel een briefkaart aan de secretaris

DENIJSSTRAAT 135, 2251 HJ DEN HAAG

en uw bezorgdheid is over!



Tussen goed en fout

onder red. van dr. G. Abma, drs. Y. Kuiper en drs. J. Rypkema, 181 blz. Uitg.: T. Wever b.v., Franeker, 1986. Prijs: f 24,50. ISBN: 90.6135.407.2

Deze bundel — uitgegeven in het kader van de vierde studiedag Friesland, t.b.v. stimulering van regionaal (historisch) onderzoek — heeft als ondertitel: Nieuwe gezichtspunten in de geschiedschrijving 1940-1945.

Het gaat in wezen om het zoeken naar nieuwe dimensies die het inzicht in en het begrip voor hetgeen toen is gebeurd kunnen verhogen. Geschiedschrijving mag immers niet steeds méér van hetzelfde opleveren. Een van de nieuwe dimensies is de schaalverkleining van de geschiedschrijving, bv. tot op regionaal en lokaal niveau. Deze dimensie — zo blijkt — is daar waar het om een analytische en verklarende geschiedschrijving gaat op die niveaus nog onvoldoende aanwezig. Op regionaal en lokaal niveau overheerst nog steeds de beschrijvende en punctuele registratie van gebeurtenissen, evt. in documentatievorm. Op nationaal niveau daarentegen zijn wij nog steeds in de ban van dr. L. de Jongs macroanalyses en globale verklaringen, waardoor generaliserende benaderingen onvermijdelijk zijn.

Een andere dimensie is de doorbreking van het morele en politieke standpunt van goed en kwaad, van collaboratie en verzet. De overheersing tot nu toe van deze standpunten in de geschiedschrijving

heeft het ontstaan van nieuwe inzichten nogal belemmerd. Discussies m.b.t. deze standpunten zijn veel te lang achterwege gebleven. Dat heeft verstarrend gewerkt. Het doordrongen raken van subjectiviteit en relativiteit van de genoemde morele opties zal — naar reeds is gebleken — voor nieuwe openingen kunnen zorgen.

Een derde dimensie is het zoeken naar nieuwe methoden van historisch onderzoek, zulks in combinatie met de morele en economische wetenschappen. Die combinaties hebben al tot interessante inzichten geleid.

In de bundel worden de zin en de (persoonlijke) drijfveren van de geschiedschrijving m.b.t. ons Koninkrijk tijdens de Tweede Wereldoorlog duidelijk door prof. dr. L. de Jong uiteengezet. Een meer traditionele optie zou men kunnen zeggen. Prof. dr. J. C. M. Blom propa-

geert met name de nieuwe methoden, waarbij „beschrijving” bv. wordt aangevuld met beweegredenen en interpretaties van mensen die het hebben meegemaakt. Daarop hebben bovendien het bredere wetenschappelijke en economische kader hun invloed gehad. Blom pleit aldus voor „total history”.

De redactie van de bundel discussieert goed mee. Zij heeft oog voor De Jongs persoonlijke beweegredenen maar toch ook voor de nieuwe dimensies. Dat laatste blijkt vooral uit hun voortreffelijke inleiding op de bijdragen van de twee genoemde hoogleraren. De hoofdstukken over Friesland tijdens de bezetting daarentegen beklemtonen echter nog eens de lacunes van de geschiedschrijving op regionaal en lokaal niveau. Dat neemt niet weg dat hier en daar toch een verfrissende kijk op zaken wordt gegeven.

dr. A. A. KLUMPER, lkolmpsd

Bernhard 75 jaar

door Ans Herenius-Kamstra, 192 blz., rijk geïll. Uitg.: Zomer en Keuning B.V., Ede/Antwerpen, 1986. Prijs: f 29,90. ISBN: 90.210.5060.9

Op 29 juni jl. heeft ZKH prins Bernhard zijn 75e verjaardag gevierd. Dat dit evenement bepaald niet onopgemerkt is voorbijgegaan is o.m. gebleken uit het erbetoon dat vele oudstrijders, militairen en anderen hem ten deel lieten vallen. Mevrouw Ans Herenius-Kamstra heeft die verjaardag aangegrepen om op haar manier prins Bernhard te eren. Van haar hand verscheen

een groot fotoalbum met een levensbeschrijving. Het grootste gedeelte van dit album geeft, chronologisch, een fotoreportage van het leven en werken van prins Bernhard, beginnende in 1911 en eindigend in 1985 met een zeer geslaagde kleurenfoto van de prins ter gelegenheid van de uitreiking van de Zilveren Anjers in dat jaar. Voorafgaand aan deze levensbeschrijving-in-grote-lijnen wordt kort ingegaan op: „pro en contra de prins in 1936”; zijn jeugd; zijn functie bij de Parijse vertegenwoordiging van IG Farben te Parijs; de kennismaking met prinses Juliana; zijn gezin; zijn militaire carrière en werkzaamheden; zijn grote liefde voor de natuur; de Anjerdag; de prins en de groten der aarde. ▷

Het aantrekkelijke van het boek is, dat door de gevarieerdheid aan goede zwartwit- en kleurenfoto's (ruim 300) en de interessante begeleidende tekst een stuk geschiedenis gaat herleven, met prins Bernhard als middelpunt. Ook de bekende schil-

der Rien Poortvliet — wiens genegenheid voor het Koninklijk Huis alom bekend is — heeft met een uitstekend geslaagde tekening in kleur van prins Bernhard zijn zeer te waarderen aandeel aan dit boek geleverd. P. L. HOEVERS, bgen inf b.d.

Erfprins. Van Fort Lasalle tot Marinekazerne

door F. M. van Elderen, 160 blz., geïll. Uitg.: De Bataafsche Leeuw, Dieren, 1986. Prijs (geb.): f 36,-. ISBN: 90.6707.091.2

Dit met veel foto's en (zwart-wit)reproducties van landkaarten en tekeningen uitgevoerde boekwerk, gedrukt op een uitstekende kwaliteit papier, is het 1e deel van de nieuwe reeks „Bijdragen tot de Nederlandse Marinegeschiedenis”, die uitkomt in samenwerking met de afdeling Maritieme Historie van de Marinestaf. De voormalige marineman Van Elderen beschrijft hierin de geschiedenis van de Helderse vestingwerken op vlot leesbare en overzichtelijke wijze.

Langs de Noordhollandse kust tot aan Texel werden al in de middeleeuwen vestingwerkjes aangelegd ter bescherming tegen de voortdurende aanvallen van zeerovers, zo verhaalt Van Elderen. Koning Lodewijk Napoleon gelastte de bouw van een onneembaar bastion op Hollands noordpunt en Napoleon kwam zelf naar Den Helder om de nodige militair-technische aanwijzingen te geven bij de bouw van de vestingwerken. Het grootste fort in de linie noemde hij naar een van zijn gesneuvelde krijgsmakkers, generaal Lasalle. Toen het Franse bewind in Nederland ten einde liep handhaafde in Fort Lasalle admiraal Verhuell een ijzeren discipline; hij schoot uit het fort bommen over de hoofden van de Helderaren naar het Nieuwe Diep om te zien of hij in het uiterste geval zijn aldaar afge-meerde vloot door het treffen van zijn kruitschepen zou kunnen vernietigen.

Na de Franse tijd werd Fort Lasalle omgedoopt in Fort Erfprins, naar de zoon van koning Willem I. Erfprins herbergde achtereenvolgens een rijke schakering aan bewoners: kustartillerie, vestingartillerie, infanterie, militaire politie, Duitse bezetters, Texelse verzetsstrijders, collaborateurs en zwarthandelaren. In de jaren '50 werd Fort Erfprins marinekazerne. Thans herbergt het fort een concentratie van gespecialiseerde technische opleidingen van de Koninklijke marine. Zelfs de recentste geschiedenis is

door de schrijver nog vermeld, zoals valt op te maken uit het noemen van de schietproeven met de Goalkeeper (1984) en de afbraak in 1985 van de oude infanteriekazerne „Johan Maurits van Nassau”, stammend uit 1856. Met duidelijke spijt noemt Van Elderen nog de verder voorgenomen sloopactiviteiten. De wens die schr. aan het slot uitspreekt, zal de intussen in de geschiedenis meegevoerde lezer dan ook beslist onderschrijven, nl. dat de voorliggende beschrijving mede zal mogen bijdragen tot meer interesse en daarmee tot meer kans op „het behoud van de nu nog bestaande Helderse vestingwerken”.

Zeker voor degenen die herinneringen aan Den Helder bewaren een aan te bevelen bezit, dat in hun boekenkast niet zal misstaan.

ir. G. M. VANDER LAAN, bgen ts

Partijleiders en buitenlandse politiek

door B. van den Bos, 121 blz. Uitg.: NIIB Clingendael, Den Haag, 1986. Prijs: f 12,50. ISBN: 90.5031.003.6

Na een wat lauwe verkiezingsstrijd met een verrassende afloop is door de vorming van het tweede kabinet Lubbers de politieke slagorde voor de komende jaren vastgesteld. Een slagorde die niet alleen berust op getalsverhoudingen in het parlement, maar ook op een regeerakkoord dat, naar het zich laat aanzien, de manoeuvrevrijheid van eenheden binnen dat parlement beperkt. Van politieke gevechten zal niet zozeer sprake zijn maar eerder van schermutselingen die, zoals gebruikelijk in ons land, voornamelijk binnenlandse politieke kwesties betreffen. Het Instituut Clingendael is van oordeel dat dit geen recht doet aan de grote verwevenheid van ons land met het buitenland en heeft met dit boekwerkje — opgenomen in de serie Clingendael Voorlichting — de aandacht gericht op de discus-

sie over de Nederlandse internationale betrekkingen. De publikatie is opgebouwd uit een weergave van interviews met de partijleiders van CDA, VVD, PvdA en D'66 over de buitenlandse politiek, alsmede de buitenlandse paragrafen van het CDA-actieprogramma en de verkiezingsprogramma's van de andere drie partijen. Dat partijleiderschap vergankelijk is blijkt uit het feit dat van de geïnterviewde heren Lubbers, Nijpels, Den Uyl en Van Mierlo, alleen de laatste nog dit predikaat verdient. Dat neemt niet weg dat het gebodene, althans voor een deel, zeer levendig op de lezer overkomt. Dat geldt in het bijzonder de interviews met de heren Nijpels en Van Mierlo met wie door de schrijver een persoonlijk gesprek werd gevoerd. Uit de weergave van dit vraag-en-antwoordspel komen de geïnterviewden duidelijk naar voren als personen met hun sterke en zwakke kanten, te meer aangezien de interviewer de gelegenheid kreeg zijn — naar valt aan te nemen tevoren opgestelde — vragen aan te vullen met vervolgvragen indien de antwoorden met te veel politieke wol omkleed dan wel onvolledig waren. Jammer genoeg zijn de ant-

woorden van de heren Lubbers en Den Uyl schriftelijk aan de schrijver meegedeeld, zodat de weergave van deze interviews enigszins statisch is omdat uiteraard van gewogen antwoorden sprake is. Het wordt aan de lezer overgelaten de uitspraken van de partijleiders van mei 1986 tijdens deze regeerperiode op hun waarde te toetsen.

Deze uitgave is een alleraardigst

boekwerkje dat, op een enkele drukfout na, keurig is verzorgd en een goed beeld geeft van de verschillende opvattingen over de buitenlandse politiek en als naslagwerkje is aan te bevelen voor allen die zijn geïnteresseerd in buitenlands beleid, maar zeker voor hen in wier interessegebied daarvoor nog geen plaats was ingeruimd.

W. C. LOUWERSE, cdre KLu

Armies in Lebanon 1982-84

door S. M. Katz, L. E. Russel en R. Volstad, 48 blz., geïll.

The Canadian army at war

door M. Schappell, 48 blz., geïll.

The American plains Indians

door J. en R. Hook, 48 blz., geïll.

Prussian Cavalry of the Napoleonic wars (I) 1792-1807

door P. Hofschroër en B. Fosten, 48 blz., geïll.

Uitg.: Osprey, Londen, 1985. Prijs per deel: £ 3,95.

ISBN: resp. 0.85045.602.9/600.2/608.8/575.8

Osprey is een bekende uitgevermaatschappij, o.m. op het gebied van militaire werken. Een van de bekendste series, waarin regelmatig publikaties verschijnen is de „Men-at-arms series”, waarin bovenvermelde titels als nrs 165, 164, 163 en 162 zijn verschenen. Alle uitgaven bevatten, min of meer standaard, een stukje geschiedenis, verlucht met veel foto's, en gekleurde platen met afbeeldingen van militairen (en Indianen) in het uniform dat gedurende de beschreven geschiede-

nisperiode is gedragen. Het zijn zeer goed verzorgde boekwerkjes, gedrukt op zeer goed papier, die van de in kort beschreven geschiedenisperiode een goed overzicht geven. De gekleurde platen zijn ideaal voor wie zich bezighoudt met het beschilderen van tinnen figuren.

Armies in Lebanon 1982-1984 geeft een beschrijving van de PLO in Libanon, de Libanese burgeroorlog van 1975/76, van de Falangisten, de Syriërs en de Israëli's in Libanon en gaat vervolgens wat uitvoeriger in op de Israëliëse inval in 1982. Onze Nederlandse ex-Unifilmilitairen zullen bij het lezen van dat hoofdstuk de nodige herinneringen te binnen schieten. De episode 1982-84 wordt afgesloten met een korte beschrijving van de tweede burgeroorlog en het optreden van de Multinational Force (MNF). Van de op gekleurde platen afgebeelde militairen — Israëli's, Falangisten, personeel van de Libanese strijdkrachten, van het leger van majoor Haddad, Syriërs, PLO en van de MNF — wordt ten slotte een korte beschrijving gegeven van de uniformen en van de gevoerde bewapening.

The Canadian army at war behandelt de geschiedenis van het Canadese leger gedurende de 20e eeuw, waarbij de nadruk ligt op het optreden tijdens de Eerste en de Tweede Wereldoorlog. Ook hier veel foto's uit die perioden. De laatste beschreven episode gaat over het Canadese detachement Verenigde Naties dat heeft deelgenomen aan de oorlog in Korea, te weten de 25e Canadese Infanteriebrigade. De acht gekleur-

de platen geven een overzicht van een aantal uniformen dat gedurende de 20e eeuw werd en wordt gedragen.

The American plains Indians verhaalt over de Indianen die in het gebied ten westen van de Rocky Mountains in Noord-Amerika leefden. Het accent ligt op de tweede helft van de 19e eeuw. Kort wordt ingegaan op de samenleving, de jacht en de handel. Het onderwerp oorlog wordt uitvoeriger behandeld. Onderdelen daarvan zijn de wapens, de „warrior societies” met hun eigen onderscheidingstekens, liederen en dansen, en het oorlogscostuum. Religie, ceremonie en medicijnen vormen het slot van de beschouwing. In kort bestek wordt de leefwijze van de „Plain Indians”, zoals de bekende Zwartvoetindianen, de Comanches, de Kiowa's, de Sioux en de Cheyennes, helder en vlot beschreven. De acht gekleurde platen, waarvan één het gevecht tussen de Sioux en de Cheyennes in het midden van de 19e eeuw toont, zijn van zeer goede kwaliteit. De bijbehorende beschrijving is informatief en interessant.

Prussian cavalry of the Napoleonic wars (I) 1792-1807 begint met de organisatie en de tactiek van de Pruisische cavalerie in die tijd. Vervolgens wordt uitvoerig ingegaan op de uniformen van de kurassiers, de dragonders en de huzaren. Ten slotte wordt een overzicht gegeven van de geschiedenis van de diverse regimenten, zoals: commandant, standplaats, de depots, de veldslagen en de standaarden. De acht gekleurde prenten tonen uniformen van diverse Pruisische cavalerieregimenten.

P. L. HOEVERS, bgen inf b.d.

