



MS 2

002705

159

M

# Militaire Spectator



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

Vuur! ... Veilig? ...

(zie het artikel op blz. 158)



# 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: drs. F. J. J. Princen  
Peuleyen 164, 2742 EP Waddinxveen

Ledenadministratie:  
K. Doormanlaan 274, 2283 BB Rijswijk

**HOOFDREDACTEUR:**

**J. C. A. C. de Vogel**  
brigade-generaal der infanterie

p/a HKS, Frederikkazerne  
v.d. Burchlaan 31, 2597 PC Den Haag  
Telefoon (070) 3 16 66 29

**ADJ.-HOOFDREDACTEUR:**

**B. A. C. Droste**  
commodore Koninklijke luchtmacht

**REDACTEUREN:**

**J. F. W. van Angeren**  
luitenant-kolonel Kon. luchtmacht

**J. M. J. Bosch**  
luitenant-kolonel der cavalerie

**ir. G. M. van der Laan**  
brigade-generaal van de technische staf

**drs. J. W. M. Schulten**  
luitenant-kolonel verbindingdienst

**drs. Ch. F. Turplijn**  
kolonel van de militair psychologische  
en sociologische dienst

**BUREAU-REDACTIE/PRODUKTIE:**

Spui 47, 2511 BL Den Haag  
Telefoon (070) 3 18 68 67

**ABONNEMENTEN:**

f 30,-, buitenland f 40,- per jaar  
Losse nummers f 3,-

**ADVERTENTIES:**

N.V. Noord-Nederlandse Drukkerij  
Postbus 6, 7940 AA Meppel  
Telefoon (05220) 6 86 66  
i.s.m. CET Reclame & Publiciteit  
Rogge 19, 5521 RX Eersel  
Commerciële zaken: A. H. C. Thijssen  
Telefoon (04970) 1 67 89

**NADRUK VERBODEN**

|                                                                                         |            |
|-----------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| <i>Officiële mededelingen van de Koninklijke landmacht en de Koninklijke luchtmacht</i> | <b>150</b> |
| <i>Editoriaal:</i>                                                                      | <b>151</b> |
| <b>Education permanente?</b>                                                            | <b>151</b> |
| R. A. G. Vos:                                                                           |            |
| <b>Doelmatigheid van onderhoudsorganisaties</b>                                         | <b>153</b> |
| ir. P. H. H. Scharp en drs. E. P. A. Lucas:                                             |            |
| <b>Munitieveilgheid bij de Koninklijke landmacht</b>                                    | <b>158</b> |
| ir. G. Boers:                                                                           |            |
| <b>Effectiviteit van een staf en informatieplanning</b>                                 | <b>162</b> |
| Dr. K. B. Payne and L. R. Fink:                                                         |            |
| <b>Deterrence without defence: gambling on perfection</b>                               | <b>173</b> |
| mr. R. M. Eiting:                                                                       |            |
| <b>Rechtspositie en discipline (2, slot)</b>                                            | <b>186</b> |
| <i>Meningen van anderen:</i>                                                            |            |
| <b>Libanon: de operationele inzet - Krijgswetenschap</b>                                | <b>191</b> |
| <i>Antwoord op meningen van anderen:</i>                                                |            |
| <b>Libanon: de operationele inzet - Krijgswetenschap</b>                                | <b>192</b> |
| <b>Boeken</b>                                                                           | <b>193</b> |

## OFFICIELE MEDEDELINGEN



KONINKLIJKE LANDMACHT  
KONINKLIJKE LUCHTMACHT

### Uit de landmacht- en luchtmachtorders

**LaO 77010 (23.1/80).** Adviescommissie III bij de Koninklijke landmacht (herdruk, juni 1988).

**LaO 77009 (23.1/79).** Adviescommissie-II bij de Koninklijke landmacht (2e herdruk, juni 1988).

**LuO 79505 (23.3/9).** Overzicht vredesorganisatie van de Koninklijke luchtmacht (herdruk, juli 1988).

**LaO 88008 (55.17/98).** Regeling internationale verhuizingen van/naar Nederland naar/van de Verenigde Staten van Amerika of Canada en verhuizingen binnen de Verenigde Staten van Amerika.

**LaO 71525 (81/33) / LuO 71031 (81/37).** Regeling militaire rijbewijzen (herdruk, december 1988).

**LaO 62035 (55.17/52) / LuO 62540 (55.17/50).** Plaatsingskostenbesluit 1962 (herdruk, januari 1989).

**LaO 73005 (55.17/84) / LuO 73504 (55.17/81).** Regeling dagelijks reizen tussen de woning en de plaats van tewerkstelling militairen land- en luchtmacht 1972 (herdruk, januari 1989).

**LaO 78016 (81/44) / LuO 78515 (81/38).** Reisbesluit militairen 1978 (herdruk, januari 1989).

**LaO 85007 (55.17/95) / LuO 85510 (55.17/92).** Regeling dagelijks reizen tussen de woning en de plaats van tewerkstelling voor militairen geplaatst in Nederland, België of de Bondsrepubliek Duitsland, die niet woonachtig zijn in het land van plaatsing (herdruk, januari 1989).



**Lacirc 006-87 op VS 2-1100 (15/3a).** Het dragen van sieraden tijdens werkzaamheden praktische diensten en oefeningen.

**Lacirc 007-87 op VS 2-1100 (13.23/1).** Aanwijzing met betrekking tot gebruik van merkingen.

**Lamed 001-88 (78.555).** Opleiding instructeur lo en sport.

**Lamed 012-88 (78.559).** Omscholing tot materieelbeheerder.

**Lamed 013-88 (78/560).** Dienstvaktechnische opleiding voor (sergeant-majoor) administrateur.

**Lamed 014-88 (78/561).** Omscholing tot administrateur.

**Lamed 015-88 (78.562).** Cursus stafdienst/staforiëntatie aan de Hogere Krijgsschool.

### KL/KLu-mededelingen/ orders of VS 2-1100

**KL-med. 78/562.** Cursus Stafdienst/Staforiëntatie aan de Hogere Krijgsschool (89-10-02).

**KL-med. 78/397q.** Cursus Voortgezette militaire vorming aan de Hogere Krijgsschool (89-11-06).

**KL-med. 53.84.** Onderscheidingsteken voor langdurige dienst als officier (891101).

**KL-med. 78/385K.** Cursus Hogere Militaire Vorming aan de Hogere Krijgsschool (891211).

**KL-order 09/8.** Voorziening kaarten en overige geografische informatie (891211).

De aandacht wordt erop gevestigd, dat officieren, die maandelijks van Rijksweg 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 KRIJGS WETENSCHAP

Op maandag 23 april 1990 te 19.30 uur (zaal open: 19.00 uur) houdt de vereniging voor leden en introducé(e)s een bijeenkomst in het Defensie Voorlichtingscentrum, Korte Houtstraat 21, Den Haag, waar lgen b.d. prof. G. C. Berkhof, bijzonder hoogleraar Strategische Studies aan de faculteit der Rechtsgeleerdheid van de Rijksuniversiteit Leiden, een inleiding zal houden over:

**Nieuwe veiligheidsstructuren in Europa:  
een verkenning**

Na afloop is er, als gebruikelijk, gelegenheid voor discussie.

## Education permanente?

Het was vrijdag en majoor X, de docent tactiek, was bezig de oefening van die week af te ronden... „Eén van de belangrijke conclusies die wij moeten trekken is de noodzaak van voortdurende verkenning en het continu contact onderhouden met de vijand. Dat is overigens niet nieuw, maar het is opvallend hoe vaak tegen dit principe wordt gezondigd; de krijgsgeschiedenis staat er vol van. Zo zou de geschiedenis van de VS wellicht een andere wending hebben gekregen als de Zuidelijken bij Gettysburg dit beginsel consequent zouden hebben toegepast. Als bij de slag om Culps Hill de brigades van Stewart en Walker tijdig verkenners naar voren zouden hebben gestuurd, dan zouden dezen waarschijnlijk hebben ontdekt dat de zuidelijke flank van de Noordelijke verdediging in het geheel niet werd beveiligd, waardoor een belangrijk plaatselijk succes voor het oprapen lag.”

De klas keek hem trouwhartig en verbaasd aan. Ze hadden bij dat laatste voorbeeld niet het flauwste vermoeden waarover hij sprak, het sloeg niet aan. Het was hen tijdens de opleiding nooit verteld en ook daarna, tijdens de dienst bij het parate legerkorps, waren er belangrijker zaken aan de orde geweest dan krijgsgeschiedenis...

De opleiding en vorming van ons beroepspersoneel zijn een continu proces en gebaseerd op drie pijlers. Het „Beleidsconcept individuele opleidingen” (1973) zegt daarover onder meer: „het streven naar een continue aanpassing van de kwaliteit van het personeel aan de veranderde eisen wordt in de KL in beginsel bereikt door een evenwichtig systeem van afwisselende perioden van *opleiding* en *functievervulling*, aangevuld en gesteund door een o.a. mede door opleiding en vorming verkregen behoefte aan en bereidheid tot *zelfontwikkeling* en *zelfontplooiing*”. Een beleidsuitspraak uit 1973 weliswaar, maar die — naar wij mogen aannemen — in principe nog steeds valide is.

De eerste pijler, het formele opleidingssysteem, laat zich goed organiseren en structureren. De leerdoelen zijn immers betrekkelijk eenvoudig op duidelijke wijze te formuleren; het verschil tussen het te bereiken en het feitelijk behaalde resultaat laat zich in het algemeen ook eenvoudig meten.

Met de tweede pijler, de functievervulling, ligt het al wat moeilijker. Deze berust op het principe van „learning by doing”. Uitgangspunt daarbij is dat de noodzakelijke ervaring wordt opgedaan bij de praktische tewerkstelling, bij de vervulling van functies op verschillende niveaus en in andere subfunctiegebieden. De exacte leerdoelen zijn hier wat minder eenvoudig te formuleren, waardoor de evaluatie navenant wordt bemoeilijkt. Deze vindt in feite plaats met behulp van het formele beoordelingssysteem, waarbij het functioneren in zijn totaliteit in beschouwing wordt genomen.

Aan de ontwikkeling van de derde pijler — zelfontwikkeling en zelfontplooiing — is de KL nooit echt toe gekomen; waarschijnlijk omdat dit nog moeilijker is te structureren en te organiseren dan de twee voorgaande. Het beleid hieromtrent lijkt zich dan ook te beperken tot het uitspreken van de verwachting dat het beroepspersoneel in het algemeen, en officieren in het bijzonder, de vakliteratuur dienen bij te houden, daarbij maar in het midden latend wat daaronder zou moeten worden verstaan en wie daaraan leiding zou moeten geven. Kortom, er is hier sprake van een duidelijk onderontwikkeld en achtergebleven gebied, waarin aanzienlijk meer structuur zou zijn te brengen. ▷



Een initiële algemeen vormende opleiding kan immers niet méér doen dan een algemene basis leggen en belangstelling opwekken. Wil men echter als officier beroepsmatig enige diepgang bereiken, wil men aanspraak maken op enig professioneel aanzien en erkenning, dan kan hierop niet blijvend worden geteerd. Integendeel, die basis zal verder moeten worden uitgebreid en verdiept. Dat betreft natuurlijk allereerst de primaire vakkennis, nodig voor het uitoefenen van de functie, maar er is méér wat een officier beroepsmatig zou moeten interesseren.

De Amerikanen zijn thans deze gedachte verder aan het uitwerken en hebben daaraan voor een deel reeds vorm gegeven. De onderliggende gedachte is dat een jong officier, behalve alle mogelijke andere zaken, ook moet leren een gedeelte van zijn vrije tijd te besteden aan studie; een soort intellectuele gewoontevorming dus. Voor wat betreft de inhoudelijke aspecten daarvan worden twee gebieden onderscheiden. Het eerste heeft betrekking op de op dat moment vervulde functie en richt zich derhalve op de verdieping van een eerdere functieopleiding. Ten behoeve van het tweede gebied, het meer algemeen vormende deel, wordt de loopbaan verdeeld in een paar grote blokken (bv. de luitenants- en de kapiteinsperiode). Gedurende zo'n periode moet een aantal boeken worden gelezen, verdeeld over vier categorieën, te weten *classical* (bv. de „Patton papers”), *ethical* (bv. „Law, soldiers and combat”), *contemporary* (bv. „Command in war”) en *branch specific*. Deze zelfstudie maakt (naast de officiële cursussen en ervaringsopbouw, zoals wij die in de Nederlandse krijgsmacht ook kennen) deel uit van het „Military Qualification Standard System”, waarbij de officier primair zelf verantwoordelijk is voor het behalen van een voor een hogere functie vereiste „qualification”.

De leiding, toezicht en controle van de „derde pij-

ler” berusten bij de commandant van de eenheid, die — zo luidt de Amerikaanse filosofie — immers niet slechts verantwoordelijk is voor de opleiding van de eenheid als geheel, maar ook voor de individuele vorming van zijn officieren. Voor wat betreft de inhoudelijke aspecten krijgt hij daarbij overigens steun van de opleidingsinstituten. Hoe die leiding en controle in de praktijk zullen gaan plaatsvinden wordt aan de commandant overgelaten (dat is overigens niet het sterkste punt van de regeling).

Dit plan is nog maar ten dele ingevoerd en de tijd moet leren hoe de feitelijke uitvoering zal gaan verlopen, maar het heeft een zekere aantrekkelijkheid. De vraag is dan ook gewettigd of iets dergelijks voor de Nederlandse situatie wenselijk en mogelijk is. Voor wat betreft de wenselijkheid kan met enige voorzichtigheid worden gezegd dat, uitzonderingen daargelaten, de professionele intellectuele belangstelling van de Nederlandse officier best enige aansporing zou kunnen verdienen.

De *introdactie* van iets dergelijks ligt minder eenvoudig. Feit is nu eenmaal dat juist in de periode waarin die „intellectuele gewoontevorming” zou moeten aanvangen en de verkregen basiskennis zou moeten worden verdiept en uitgebreid — i.c. de eerste tien jaren van een officierscarrière — veelal (fysiek) zeer zware functies moeten worden vervuld. En dat lijkt op het eerste gezicht moeilijk verenigbaar met zelfstudie, hoewel ook dan perioden moeten zijn te vinden waarin er „minder druk op de ketel” staat. Daarenboven ligt er ook nog de vraag of, en zo ja hoe, dit opleidingsdoel moet worden geëvalueerd.

Hoe dan ook, de zaak is belangrijk genoeg om nader te worden onderzocht. En één ding is zeker: als wij helemaal niets doen zullen docenten tactiek nog vaak vragende en niet begrijpende blikken zien.



## Doelmatigheid van onderhoudsorganisaties

Het merendeel van de wapens van de moderne krijgsmacht is te kenmerken als complex technisch systeem. Een voorwaarde voor de inzet van die systemen is een doeltreffende ondersteuning vanuit een technische organisatie, gericht op het instandhoudingsproces. Binnen de instandhouding worden de onderstaande activiteiten onderscheiden [1].

*Gereedstelling:* het gereedmaken van middelen, waaraan op dat moment geen onderhoud is vereist, voor direct gebruik.

*Onderhoud:* het voorkómen resp. opheffen van storingen of gebreken.

*Bevoorrading:* het vervangen van materiële middelen die zijn verbruikt of aan het eind zijn van hun (technische en/of economische) levensduur.

Het doel van deze activiteiten is de beschikbare materiële middelen in de toestand te houden of weer te brengen, waarin ze hun noodzakelijk geachte functie kunnen vervullen, of ze te vervangen.

Het beheersen van de exploitatiekosten wordt momenteel sterk beklemtoond. De instandhoudingsorganisatie zal behalve doeltreffend ook doelmatig moeten werken. Dat is het geval wanneer de hoeveelheid gebruikte middelen minimaal is, met inachtneming van aan de taakuitvoering gestelde normen inzake doeltreffendheid. Het beklemtonen van de doeltreffendheid resp. de doelmatigheid zal in het algemeen resulteren in een verschillende opzet van de organisatie. Het concentreren van een bepaalde onderhoudsactiviteit in één centrale werkplaats kan zeer doelmatig zijn maar de doeltreffendheid in tijden van spanning in de weg staan. Vanwege de relatie tussen het realiseren van de doelstellingen van de defensieorganisatie en de resultaten van het instandhoudingsproces is de doelmatigheid secundair. Momenteel is het

doelmatig werken slechts als algemeen uitgangspunt aangegeven.

Voor wapensystemen is, afhankelijk van de aard, de contante waarde van de onderhoudskosten een veelvoud van de verwervingskosten [2]. De doelmatigheid van het onderhoud kan de exploitatiekosten sterk beïnvloeden en is, hoewel secundair, van belang. Er is een aantal redenen voor het vermoeden dat de doelmatigheid van de onderhoudsorganisatie niet optimaal is, en wel de volgende.

- Veel processen binnen het onderhoud zijn slechts beperkt beheerst, er zijn geen normen gesteld, de resultaten worden niet gemeten en er vindt geen terugkoppeling plaats [3].
- Voor sommige systemen is de technische-staf-functie („engineering-functie”) onvoldoende ontwikkeld [4].
- Informatie over de bereikte doelmatigheid wordt niet verzameld.
- Kwaliteitszorg heeft, zolang geen veiligheids- of operationele aspecten in het gedrang komen, weinig belangstelling van het management. Het moderne kwaliteitsdenken („zero defects” en klantgerichtheid) heeft slechts een beperkte weerklank in de defensieorganisatie gevonden. Tekortkomingen in de kwaliteit van de uitgevoerde werkzaamheden kunnen de onderhoudskosten zeer ongunstig beïnvloeden. Na onjuist uitgevoerde werkzaamheden kunnen kostbare corrigerende werkzaamheden nodig zijn. Na een verkeerd uitgevoerde testprocedure kan een component ten onrechte voor een kostbare „reparatie” worden aangeboden.
- De bevoegdheid de organisatie aan te passen is voorbehouden aan een stafniveau op grote afstand van de uitvoerende sector. De methoden waarmee de organisatie op de uit te voeren taken wordt afgestemd zijn òf bewerkelijk en tijdrovend (arbeidsstudie) òf irrationeel en frustrerend (bv.

de „kaasschaafmethode” of de „compensatieregel”).

• Het onderhouden van wapensystemen heeft een aantal bijzondere kenmerken. Onderhoudsactiviteiten worden soms niet uitgevoerd vanwege een technische reden maar omdat er — voortkomend uit de relatie met de gebruiker of uit de relatie van de gebruikers onderling — andere redenen zijn (bv. de opmerking na een schietbeurt dat het wapen niet goed staat afgesteld). Of er worden, in ieder geval op termijn, hoge extra onderhoudskosten veroorzaakt door een aanhoudende overmatige belasting van het materieel (met als gevolg extra scheurgroei) of door het onder operationele druk verwaarlozen van bv. een corrosiepreventieprogramma.

• De huidige geautomatiseerde informatiesystemen zijn vooral gericht op de informatievoorziening van stafniveaus. Uitvoerende niveaus hebben slechts als taak gegevens in te voeren en kunnen de systemen niet of nauwelijks voor hun eigen informatievoorziening gebruiken.

• Er zijn weinig initiatieven om de organisatie te verbeteren. „Top down” is de organisatie als bureaucratisch te karakteriseren en „bottom up” ontbreekt de prikkel voor dergelijke initiatieven.

---

### Ondernemingsgewijze aanpak

---

Teneinde de kosten van het onderhoud te kunnen beperken wordt soms gewezen op de voordelen van de ondernemingsgewijze aanpak in de particuliere sector. Het streven naar winst en het opereren in een marktomgeving maken een gunstig financieel resultaat noodzakelijk om de continuïteit van de onderneming te kunnen waarborgen. De doelmatigheid heeft een directe invloed op het financiële resultaat. Onder gunstige randvoorwaarden kan door uitbesteding een doelmatige uitvoering van onderhoudstaken worden bereikt. Voor Defensie zijn er echter de volgende overwegingen om onderhoudstaken niet uit te besteden.

• Uitbesteding zou onaanvaardbare doorlooptijden veroorzaken of, daaraan gerelateerd, extra investeringen in buffervoorraden noodzakelijk maken.

• De beschikbaarheid van de vereiste capaciteit en expertise is niet onder alle omstandigheden gewaarborgd.

- Er kan een ongunstige marktsituatie zijn.
- De onderhoudstaken kunnen dienen om personeel, dat in oorlogstijd nodig is en niet in het te mobiliseren bestand kan worden opgenomen, adequaat tewerk te stellen.
- Door het uitvoeren van bepaalde onderhoudstaken kan het personeel noodzakelijk geachte kennis en vaardigheden op peil houden.

Uitbesteding kan, naar verwachting, slechts voor een relatief gering aantal taken worden toegepast. De noodzaak van een gunstig financieel resultaat is geen noodzakelijke voorwaarde voor het streven naar een goede doelmatigheid [5]. Ook de onderhoudsorganisatie van Defensie kan hiernaar streven.

---

### Doelmatigheid als doelstelling

---

De onderhoudsorganisatie heeft als doelstelling de uitvoering van de operationele taken doeltreffend te ondersteunen. Het op een doelmatige wijze realiseren van de hierboven aangegeven doelstelling kan van algemeen uitgangspunt tot secundaire doelstelling worden opgevaardigd. Het is noodzakelijk dat het begrip operationeel wordt gemaakt. Er zal informatie moeten worden verzameld over de gebruikte middelen in relatie tot de resultaten van de taakuitvoering. Die informatie zal moeten worden gebruikt om de organisatie bij te sturen.

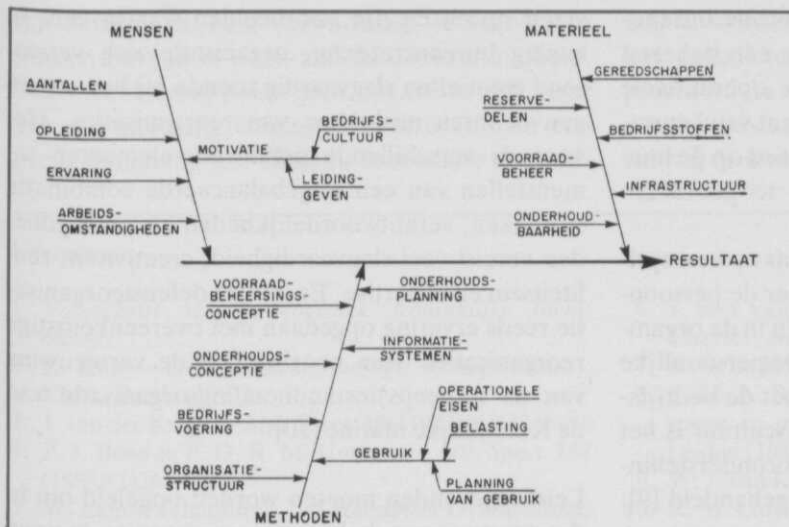
---

### Beheerste processen

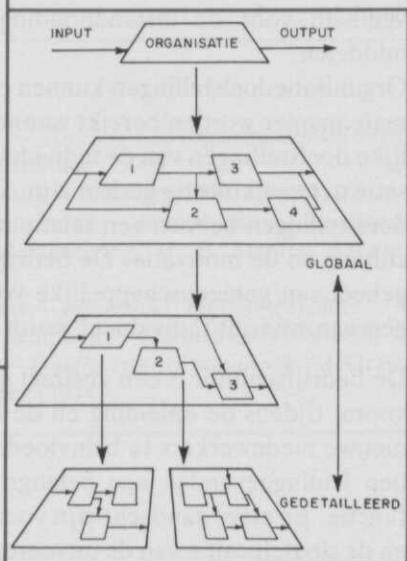
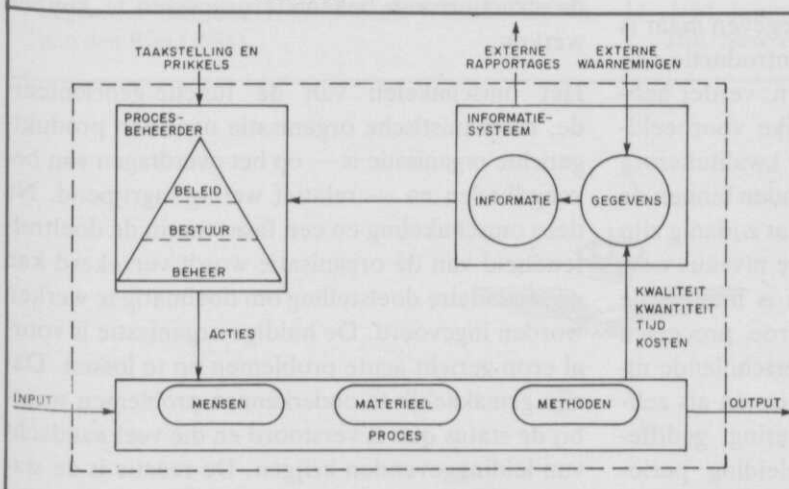
---

In de huidige organisatie worden zowel een structurering op basis van gelijksoortige functies als een structurering op basis van met een systeem of „produkt” samenhangende activiteiten toegepast (bv. een „zuil” in de centrale organisatie of de vliegbasis waarbij de organisatie is gericht op de inzet van een wing gevechtsvliegtuigen). Een uitgangspunt voor de structurering van de organisatie moet zijn dat doelstellingen kunnen worden bereikt via optimaal beheerste processen [6]. De organisatie, gericht op de onderhoudsprocessen, moet de volgende kenmerken hebben.

- De processen binnen de met een bepaald systeem of produkt samenhangende activiteiten moe-



Afb. 1 Invloedsfactoren bij het onderhoudsproces



Afb. 2 Structurering van de organisatie door stapsgewijze verfijning en decompositie

Afb. 3 Samenhang tussen procesbesturing, uitgevoerd proces en informatiesysteem (naar Blumenthal)

ten zijn geanalyseerd en beschreven. De doelstelling van een proces moet duidelijk zijn en de factoren die de resultaten bepalen moeten bekend en genormeerd zijn, zodat ze kunnen worden getoetst en beïnvloed (afb. 1).

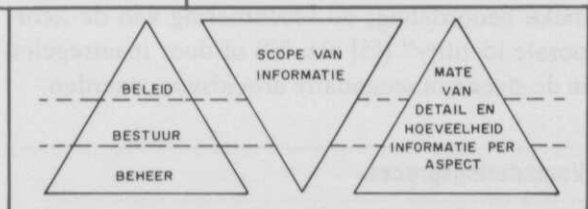
- De lijn-staforganisatie moet worden gestructureerd op basis van de verschillende processen (afb. 2).

- Iemand moet persoonlijk verantwoordelijk worden gesteld voor het realiseren van de doelstellingen (het principe van éénhoofdige leiding); dat is de procesbeheerder [7].

- De procesbeheerder moet de bevoegdheden hebben om de genoemde factoren te kunnen beïnvloeden.

- De procesbeheerder op het niveau van systeemmanager moet voor een doeltreffende technische-staffunctie zorgen.

- Er moet een informatiesysteem zijn dat in de informatiebehoefte van de procesbeheerder kan



Afb. 4 Samenhang tussen scope, mate van detail en hoeveelheid gegevens per aspect voor de verschillende beslissingsniveaus [8]

voorzien (afb. 3) [8]. De relevante gegevens t.a.v. de factoren die het proces beïnvloeden en m.b.t. het proces zelf worden verzameld en in een zodanige vorm aan de procesbeheerder gepresenteerd dat deze maatregelen kan nemen (afb. 4).

- Kwaliteitszorg moet een integraal deel van de bedrijfsvoering en de bedrijfscultuur zijn.

- Het bereik van de doelstellingen mag niet vrijblijvend zijn; er moeten mechanismen zijn die het nastreven van de doelstellingen bekrachtigen.

Een constatering van algemene aard is dat de lo-



gistische aspecten van het gebruik en de instandhouding deel moeten uitmaken van één beheerst proces. Het aspiratieniveau van de operationele doelstellingen en de operationele inzet van het wapensysteem hebben een directe invloed op de hoeveelheid voor de instandhouding te gebruiken middelen.

Organisatiedoelstellingen kunnen pas op een optimale manier worden bereikt wanneer de persoonlijke doelstellingen van de individuen in de organisatie overeenkomstig gericht zijn. De persoonlijke doelstellingen hebben een relatie met de bedrijfscultuur en de motivatie. De bedrijfscultuur is het geheel van gemeenschappelijke vooronderstellingen van waaruit individueel wordt gehandeld [9].

De bedrijfscultuur is een abstract gegeven maar is vooral tijdens de opleiding en de introductie van nieuwe medewerkers te beïnvloeden; verder hebben leidinggevenden een belangrijke voorbeeldfunctie. Er moet aandacht zijn voor kwaliteitszorg en de sleutelpositie van de uitvoerenden binnen de processen en verder moet het klimaat zodanig zijn dat ideeën en initiatieven van lagere niveaus worden aangemoedigd. Op dit niveau is immers de meeste kennis t.a.v. de uitgevoerde processen aanwezig. De motivatie is op de verschillende niveaus te beïnvloeden door mechanismen als zelfbeheer, budgettering, taakstructurering, gedifferentieerde beloning, loopbaanbegeleiding, periodieke beoordeling, de accentuering van de „corporate identity” ([5] blz. 39) of door maatregelen in de sfeer van secundaire arbeidsvoorwaarden.

---

### Veranderingsproces

---

De uitgevoerde processen kunnen worden geanalyseerd met methoden zoals gebruikt door een informatieanalist bij de systeemontwikkeling [8]. Op basis van deze analyse kan de organisatie worden gestructureerd. Er dient een actief beleid te worden ontwikkeld waarin de aandacht voor de bedrijfscultuur tot uitdrukking komt en waarin vorm wordt gegeven aan de mechanismen die de motivatie beïnvloeden. Deze moeten in de gevestigde bedrijfscultuur passen en mogen geen ongewenste neveneffecten hebben. Het is niet uit te sluiten dat stafniveaus bevoegdheden moeten overdragen aan procesbeheerders op het uitvoerende niveau. Veranderingen roepen altijd weer-

stand op en er zijn voorbeelden waarin een, in aanleg bureaucratische, organisatie zich verrassend creatief en slagvaardig toonde bij het vertragen of laten mislukken van reorganisaties. Het voor de verschillende organisatie-elementen samenstellen van een uitgebalanceerde combinatie van taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden vereist veel slagvaardigheid, creativiteit, realiteitszin en expertise. Er is in de defensieorganisatie reeds ervaring opgedaan met overeenkomstige reorganisaties. Een voorbeeld is de vernieuwing van de (scheeps)instandhoudingsorganisatie van de Koninklijke marine [10].

Leidinggevenden moeten worden opgeleid om in de structuur van beheerste processen te kunnen werken.

Het omschakelen van de functie-georiënteerde, mechanistische organisatie naar een produktgerichte organisatie is — op het overdragen van bevoegdheden na — relatief weinig ingrijpend. Na deze omschakeling en een fase waarin de doeltreffendheid van de organisatie wordt verzekerd kan de secundaire doelstelling om doelmatig te werken worden ingevoerd. De huidige organisatie is vooral erop gericht acute problemen op te lossen. Dat zijn gemakkelijk te onderkennen problemen waarbij de status quo is verstoord en die veel aandacht van leidinggevenden krijgen. De reactie is de status quo te herstellen („branden blussen” of „troubleshooting”). Om de doelmatigheid te verbeteren is het nodig verborgen chronische problemen te identificeren en aan te pakken (vgl. de „breakthrough-gedachte” van Juran [11]). Na het analyseren van de problemen moeten verbeterende acties worden bepaald en uitgevoerd. Deze zullen voor organisaties met een slechte doelmatigheid ingrijpend zijn. De veranderingen dienen hier dan ook zorgvuldig te worden begeleid. Door het veranderingsproces stapsgewijs in te voeren kan ervaring worden opgedaan met de structurering van de organisatie op basis van te beheersen processen, het veranderingsproces zelf, de beïnvloeding van de bedrijfscultuur en het beleid t.a.v. de mechanismen die de motivatie beïnvloeden.

---

### Conclusie

---

De doelmatigheid van de onderhoudsorganisatie

van defensie is, naar verwachting, te verbeteren zonder afbreuk te doen aan de doeltreffendheid. Deze verbetering hoeft geen opgave te zijn maar kan een uitdaging vormen. Het streven naar een goede doelmatigheid dient als secundaire doelstel-

ling te worden ingevoerd en de organisatie dient het geheel aan doelstellingen d.m.v. beheerste processen te realiseren. Verder moet aandacht worden besteed aan de bedrijfscultuur en aan de rol van de motivatie.

#### Literatuur

1. Voorschrift Materieel-logistiek Koninklijke luchtmacht.
2. K. Smit — *Onderhoudstechnologie* (collegedictaat). KMA, Breda (1977).
3. J. van der Krogt — *Mil. Spect.* **156**(1987)(4)139.
4. P. J. Bons en P. D. R. M. IJntema — *Mil. Spect.* **157**(1988)(1)26.
5. W. Lemstra (hoofddred.) — *Handboek Overheidsmanagement*. Samsom/H. D. Tjeenk Willink, Alphen aan den Rijn (1988).
6. J. in 't Veld — *Analyse van organisatieproblemen*. Elsevier, Amsterdam (1978).
7. B. N. de Koning — *Mil. Spect.* **157**(1988)(4)180.
8. T. M. A. Bemelmans — *Bestuurlijke informatiesystemen en automatisering*, H. E. Stenfert Kroese, Leiden (1987).
9. W. J. van Kins — *Informatie* **31**(1989)(4)280.
10. R. M. Lutje Schipholt — *Marineblad* (1988)460.
11. J. M. Juran — *Quality control handbook*. McGraw-Hill, New York (1974).



## KONINKLIJKE VERENIGING TER BEOEFENING VAN DE KRIJGS WETENSCHAP

Op maandag 7 mei a.s. te 19.30 uur houdt de vereniging voor leden en introduc e(s) een bijeenkomst in de Grebbebergzaal van het Opleidingscentrum Infanterie, Mecklenburglaan 3 te Harderwijk, waar dr. H. Amersfoort, van de sectie Militaire Geschiedenis van de Landmachtstaf, een voordracht zal houden over

**Mei 1940. Het Nederlandse leger in gevecht**

Na de voordracht wordt, zoals gebruikelijk, gelegenheid tot discussie geboden.

ir. P. H. H. Scharp en drs. E. P. A. Lucas

resp. kolonel van de technische staf en tweede luitenant der infanterie

## Munitieveilgheid bij de Koninklijke landmacht

Munitie die op een gecontroleerde manier functioneert, zal voor de gebruiker weinig of geen risico opleveren, maar als ze ontijdig, op een verkeerde plaats of op een verkeerde manier functioneert, kunnen de gevolgen ernstig zijn. Alle maatregelen die dat moeten voorkomen, behoren tot de *munitieveilgheid*. Munitieveilgheid is een veelomvattend begrip, dat uit verschillende gezichtspunten kan worden bekeken. Gebleken is dat er geen duidelijk overzicht bestaat van de deelaspecten van munitieveilgheid, van de inhoud van die aspecten en van de verantwoordelijkheden ervoor. In dit artikel wordt een poging gedaan deze leemte te vullen, deels vanuit een persoonlijke visie. Inmiddels vindt tussen de Landmachtstaf en DMKL overleg plaats om ook formeel duidelijkheid te scheppen.

Op 18 juli 1983 zijn bij een noodlottig ongeval met munitie in 't Harde zeven jonge militairen om het leven gekomen. In opdracht van de Bevelhebber der Landstrijdkrachten zijn verscheidene acties ondernomen om de kans op herhaling van een dergelijke gebeurtenis zo veel mogelijk te verminderen, o.a.: acties om het functioneren van 566 Munitiewerkplaats te optimaliseren; het uitvoeren van extra controles (alle materieelverzamelingen worden geïnspecteerd); het vaststellen en op ruime schaal bekendmaken van een duidelijk systeem van munitiecoderingen (VS-9-845 en de binnenkort te verschijnen MP-40-40); het verbeteren van de beschikbare munitiedocumentatie (VS-9-845 t/m 9-858, waarvan op 1 dec. 1989 zeven delen zijn uitgegeven en de overige in de eerste helft van 1990 mogen worden verwacht). Er is een „Veiligheidsvademe-cum voor munitieverwerkende eenheden” in ontwerp (VS-9-844), dat als naslagwerk moet dienen bij het opstellen en handhaven van veiligheidszorgsystemen binnen de munitieverwerkende eenheden. De gesloten instructiemodellen worden geleidelijk vervangen door wandplaten; opengewerkte instructiemodellen blijven in beperkte mate beschikbaar. Parallel aan de vele acties is een kader opgesteld waarmee richting wordt gegeven aan de activiteiten in de toekomst. Dit artikel is een bewerking van dat kader.

*De krijgsmacht dient ervoor om de munitie op de juiste tijd, op de juiste plaats, op de juiste wijze te laten functioneren.*  
(vrij naar kol b.d. ir. J. H. KOPER o.g. JANSEN)

De soorten munitieveilgheid zijn in het hierbij afgedrukte schema weergegeven. Achtereenvolgens zullen de vier hoofdaspecten *artikelveilgheid*, *transport- en opslagveilgheid*, *kwaliteitsbeheersing* en *gebruiksveilgheid*, de revue passeren.

Ten slotte komen nog enkele andere aspecten aan de orde.

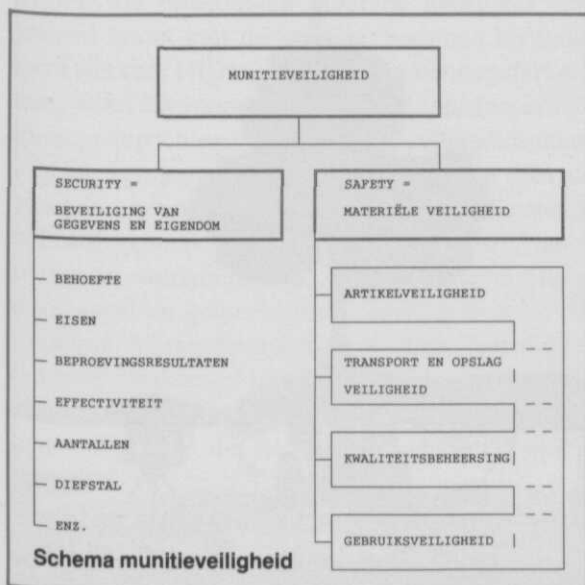
### Artikelveilgheid

De artikelveilgheid is het geheel van voorzieningen dat ervoor zorgt dat het artikel bestand is tegen omgevingsinvloeden en niet ontijdig in werking treedt. Artikelveilgheid wordt tijdens de ontwikkeling en produktie ingebouwd. Tijdens de ontwikkeling gaat men uit van een aantal basisprincipes, vastgesteld door de NAVO. Aspecten als de veilgheid van de toegepaste explosieve stoffen en materialen, de veilgheid van de constructies, de omgevingsinvloeden en de relaties met wapensystemen zijn daarin vastgelegd.

Beproeving van de munitie binnen de KL wordt in principe uitgevoerd door de MBA-1/Commissie van proefneming. De DMKL (in de praktijk: hoofd MBA-1) is verantwoordelijk voor de veilgheid tijdens deze beproevingen. Het is ook mogelijk dat wordt teruggevallen op de resultaten van beproevingen van bevriende mogendheden.

Bij de ontwikkeling van munitie is er vrijwel altijd spanning tussen operationele eisen en veiligheids-eisen. Het beproevings- en goedkeuringsproces waarin deze beide eisen worden beschouwd, is de *zg. typeclassificatie*. De typeclassificatie — per definitie: de *uiteindelijke* vaststelling dat een munitieartikel gedurende zijn hele levenscyclus *veilig* is en *geschikt voor gebruik* door de krijgsmacht —

wordt uitgevoerd op basis van een in NAVO-verband opgesteld gidsdocument, de AOP15 (Allied Ordnance Publication 15). De munitie wordt daarbij onderworpen aan veiligheidsbeproevingen die zijn afgeleid uit uitzonderlijke, abnormale omgevingsinvloeden, zoals (o.a.) de 12-meter-valtest, de *slow cook-off* (simulatie van brand in de omgeving) en de sympathische detonatie (ofwel: wat gebeurt er als nabijgelegen munitie detoneert?).



Voorts ondergaat de munitie tests die grotendeels de normale omgeving en levenscyclus simuleren. Daartoe behoren o.a. het blootstellen aan hoge en lage temperaturen, aan een corrosieve omgeving, zand en stof, trillingstests e.d.

De typeclassificatie moet altijd positief zijn afgesloten, voordat de munitie wordt ingevoerd. Het Comité Materieel heeft de wens uitgesproken dat het Interkrijgsmachtoverleg munitie (IKOM) een interkrijgsmachtvoorschrift (Ministeriële publikatie, MP) „Typeclassificatie van munitie” zal opstellen.

De merkwijze van munitie is ondubbelzinnig vastgelegd in de VGVK-25 (die vermoedelijk als MP 40-40 zal worden uitgegeven), en ook weergegeven in het nieuwe munitievoorschrift VS-9-845. De DGM draagt verantwoordelijkheid voor de vaststelling van VGVK-25; de DMKL resp. het hoofd Afdeling Munitie is verantwoordelijk voor de uitvoering.

Van groot belang is de kwaliteitsborging tijdens de productie van munitie. Een AQAP4-niveau is hierbij vaak een minimumeis. De interne veilig-

heid bij de civiele industrie is niet onderworpen aan defensievoorschriften. De munitieverwerkende eenheden binnen Defensie, zoals (o.a.) 566 Munitiewerkplaats, het Explosievenopruimingscommando en de Sectie Munitie en klein-kaliberwapens van MBA-1, zouden naar onze mening over een *kwaliteits-* en een *veiligheidszorgsysteem* dienen te beschikken. Omdat het opstellen daarvan moeilijkheden heeft opgeleverd, is een extern bureau belast met de opstelling van een Veiligheidsvademeccum voor munitieverwerkende eenheden (Vevam).

### Transport- en opslagveiligheid

Gezien het mogelijke risico van transport en opslag van gevaarlijke stoffen voor de samenleving bestaan er diverse wettelijke regelingen op het gebied van transport- en opslagveiligheid. Voor de krijgsmacht zijn deze voor munitie vastgelegd in de Verzameling gemeenschappelijke verordeningen krijgsmacht nr 8 (VGVK-8). Deze bevat regels m.b.t. verpakking, gevarenclassificatie e.d. Voor de VGVK-8 is de DGM verantwoordelijk; in de praktijk stelt de Militaire commissie gevaarlijke stoffen (MCGS) de artikelen van dit voorschrift op. Voor de juiste uitvoering van het voorschrift zijn de diverse commandanten, en uiteindelijk de BLS, verantwoordelijk.

### Kwaliteitsbeheersing

Kwaliteitsbeheersing omvat alle maatregelen die ervoor zorgen dat de munitie de vereiste kwaliteit behoudt of herkrijgt. Ze bestaat uit kwaliteitsbewaking en (zo nodig) corrigerende maatregelen. De bewaking omvat o.a. in-inspecties van buitenlandse munitie, garantie-inspecties en periodieke inspecties. De corrigerende maatregelen behelzen bv. renovatie, indien de kwaliteitsbewaking daartoe aanleiding geeft.

Beleids- en uitvoeringsrichtlijnen voor de kwaliteitsbeheersing verschaft de DGM in VGVK-8. De uitvoerende taken worden uitgevoerd onder verantwoordelijkheid van de BLS en de DMKL. DMKL (Afdeling munitie) is verantwoordelijk voor de evaluatie van de resultaten en de vaststelling van de eventuele maatregelen. ▷





Kardoes nr 16E1, lading 9-  
(foto-arch. MBA-1)

◀ Oefenbrisantgranaat 155 mm  
nr 123E1 met schokbuis M572  
(foto-arch. MBA-1)

Schot! Houwitser 155 mm  
M114, L/39 verschiet obg nr  
123E1 met kardoes nr 16E1 tij-  
dens de beproevingen (foto, en  
omslagfoto, beschikbaar gesteld  
door ir. T. Wijker) ▶



## Gebruiksveiligheid

Gebruiksveiligheid (het geheel van voorzieningen en maatregelen om te zorgen dat de veiligheid van gebruikers en derden tijdens het gebruik is gewaarborgd) vereist verschillende maatregelen. Uitgangspunt daarbij is steeds dat de artikelveiligheid is verzekerd.

Met de uitgifte van IK 2-25 (Veiligheid met munitie/Algemene regels t.b.v. de veiligheid met munitie) heeft de BLS een basis gelegd voor een juiste instelling van het personeel. Aspecten van de munitieveiligheid worden beschreven in de nieuwe reeks munitievoorschriften (VS 9-845 t/m 858), de Technische handleidingen van diverse wapens/wapensystemen (beide onder verantwoordelijkheid van de DMKL), de gebruikersvoorschriften, de schietkampvoorschriften en de diverse algemene voorschriften (de laatste drie onder verantwoordelijkheid van de BLS/C-COKL). Een duidelijke afbakening van wie wat voor-

schrijft ontbreekt. Twee meningen staan daarbij tegenover elkaar: de zg. *bevelhebers-* en de *materieelvisie*. Het naast elkaar bestaan van technische handleidingen en bedieningsvoorschriften compliceert de kwestie nog. Overleg met LaS heeft aangetoond dat de materieelvisie overheerst.

De *bevelhebersvisie* gaat ervan uit dat de BLS de hoofdverantwoordelijkheid draagt voor de veiligheid, en dat daarom alle veiligheidsvoorschriften en -maatregelen door hem in de bedieningsvoorschriften moeten worden vastgesteld en voorgeschreven. In deze visie vermeldt de DMKL in de materieeldocumentatie alleen de veiligheidsaspecten. De *materieelvisie* daarentegen gaat ervan uit dat de Directeur Materieel verantwoordelijk is voor het materieel, en dat daarom in de materieeldocumentatie ook de nodige veiligheidsmaatregelen dienen te worden vermeld.

De nieuwe reeks munitievoorschriften zal in de materieelvisie elk munitieartikel beschrijven met bijbehorende veiligheidsmaatregelen. Ook de ge-

bruikersvoorschriften moeten o.i. de veiligheidsmaatregelen vermelden. Verantwoordelijk voor de munitievoorschriften is de DMKL (in de praktijk: hoofd Afdeling munitie), voor de Technische handleidingen ook de DMKL. De BLS is verantwoordelijk voor de gebruikersvoorschriften (in de praktijk: de commandanten van de opleidingscentra).

Tijdens de opleidingen moet de gebruiker vertrouwd raken met de munitie waarmee hij moet gaan werken. Hij moet de munitie kunnen herkennen, moet de voorgeschreven handelingen ermee kunnen verrichten en hij moet de veiligheidsmaatregelen kennen. Bij de opleidingen is de daartoe geschikte gebruiksveiligheid van kracht. Er wordt gebruik gemaakt van instructiemodellen, wandplaten en exercitiemunitie. De exercitiemunitie is doorboord en gemerkt met zwarte letters **EXC** of **EXERCITIE**. Verantwoordelijk voor deze leermiddelen is de Directeur Materieel (hoofd Afdeling munitie). De verantwoordelijkheid voor de opleidingen valt onder de BLS (commandanten opleidingscentra).

Voor de veiligheid op en rond de schietbaan bestaan afdoende voorschriften. De verantwoordelijkheid voor de veiligheid bij weigeraars en blindgangers is echter niet ondubbelzinnig omschreven. Voor het vaststellen van storingsreacties en het ruimen van blindgangers bestaan geen ondubbelzinnige stelregels. De BLS is op beide gebieden

naar onze mening de eerst-verantwoordelijke. Ook bij de afvoer van munitie en munitierestanten is de veiligheid in het geding. Hoewel de DMKL richtlijnen uit geeft, is de BLS (C-NLC) verantwoordelijk.

---

#### Overige aspecten

---

De munitiemodellen in de materieelverzamelingen worden in principe door C-EOCKL op veiligheid geïnspecteerd. Gezien de omvang van de werkzaamheden wordt een gedeelte uitgevoerd door 566 Munitiewerkplaats.

Vijf verschillende documenten bevatten voorschriften m.b.t. ongevallen en voorvallen met munitie. In overleg met de LaS zal hierin deregulering worden toegepast. Daarbij zal ook onderscheid moeten worden gemaakt tussen rapportages bij ongevallen (Kmar leidt het onderzoek) en bij ernstige voorvallen (DMKL leidt het onderzoek).

---

#### Samenvatting

---

Er is overleg nodig om duidelijkheid te scheppen in de problematiek van munitieveligheid bij de Koninklijke landmacht. De resultaten van dat overleg zullen op het niveau van de Legerraad ter goedkeuring moeten worden voorgelegd. De munitieveligheid bij de KL zal er op alle fronten mee winnen.



**U bent lid van de  
Koninklijke Vereniging ter Beoefening van de  
Krijgswetenschap,**

tevens actief dienend officier van KL of KLu, en u gaat de dienst verlaten?

Meldt u dat dan s.v.p. even aan de ledenadministratie (Karel Doormanlaan 274, 2283 BB Rijswijk), dan wordt ervoor gezorgd dat u de Militaire Spectator blijft ontvangen!

ir. G. Boers

luitenant-kolonel van de technische staf

## Effectiviteit van een staf en informatieplanning

Automatisering, informatiehuishouding, informatiebeleid, informatieplanning, informatiemaatschappij, de vierde produktiefactor: zijn dit moderschijnselen die nu veel op de voorgrond worden gezet of zijn het verschijnselen die, zoals sommige anderen beweren, van strategische betekenis zullen blijken? In dit artikel wordt beschreven hoe informatieplanning paste in het streven van een staf naar een grotere effectiviteit.

Het informatieplan voor het G3-deel van de staf van het Nationaal Logistiek Commando (NLC) is na zes maanden van onderzoeken en ontwikkelen gereed. Het G3-deel van de staf is verantwoordelijk voor een optimale (externe logistieke) taakuitvoering door de eenheden van het NLC.

Behalve de inhoud is ook de reactie op het informatieplan interessant. Sommigen reageerden met: „is dat nu alles, dat wisten wij een jaar geleden toch ook al?"; anderen vonden het informatieplan nog erg theoretisch, waarbij zij de relatie met hun eigen werk maar moeilijk konden leggen. Een derde categorie vond het toch wel veel geld en moeite voor zoiets als een vóóronderzoek.

Het ontwikkelen en het implementeren van een dergelijk informatieplan is echter niet een louter technisch proces maar een ware reorganisatie. En van een op zichzelf goed plan, dat niet wordt begrepen en/of geaccepteerd, komt meestal maar weinig terecht.

Deze beschrijving van het informatieplanningsproces bij staf NLC is bedoeld om een bijdrage te leveren aan het inzicht in zowel de rol van informatieplanning in het proces van organisatieontwikkeling bij staf NLC als in de belangrijkste inhoudelijke aspecten van het informatieplan.

Een informatieplan is een kader en een basis voor de toekomstige inrichting van de informatiehuishouding; het is dus „slechts" een raamwerk op grond waarvan door de legerraad financiële middelen voor die inrichting worden toegewezen. An-

derzijds is het een basis voor de feitelijke inrichting; een informatieplan levert dus geen systemen op maar „slechts" de beschrijving van die systemen in hun onderlinge samenhang en van de wijze waarop zij met name ook organisatorisch kunnen worden geïmplementeerd.

Alvorens in te gaan op de inhoud van het informatieplan is het goed te weten wat de aanleiding is geweest om tot dat plan te komen. In een korte terugblik zal worden ingegaan op het taakscheidingsmemorandum en op de effecten van het opheffen daarvan voor staf NLC, alsmede op de daaropvolgende ontwikkelingen, zoals gehouden bedrijfsconferenties en het onderzoek door werkgroepen als V8-9 (Voortzetting 8 en 9 dec.: de datum van de bedrijfsconferentie) en Probest (Procesbeheersing en bedrijfsbesturing). Dit alles bezien tegen de achtergrond van het in 1985/86 door C-NLC geformuleerde beleid t.a.v. de aan hem opgedragen bestuursverantwoordelijkheid. Vervolgens zal worden ingegaan op de inhoud van het informatieplan, waarbij aandacht wordt besteed aan het bedrijfsmodel, de daarvoor benodigde (al dan niet geautomatiseerde) informatiesystemen en aan het (organisatie)veranderingstraject waarin e.e.a. gestalte moet gaan krijgen.

Alle ontwikkelingen, voorafgaand aan en in feite uitgewerkt in het informatieplanningsproces, laten zien dat werd gezocht naar een nieuw werkklimaat ofwel een nieuwe bedrijfscultuur bij staf NLC; een cultuur van bedrijfsgericht management over een aantal professionele logistieke eenheden van de KL.

In een slotbeschouwing worden nog enkele opmerkingen geplaatst bij het proces om tot een veranderd werkklimaat te komen.

---

### Korte terugblik

---

De Koninklijke landmacht voert haar operatione-

le opdracht uit met twee grote eenheden: 1 Lk en NTC. Het NLC is één van de daarbij ten dienste staande ondersteunende commando's. De toporganisatie van de KL is functioneel verbijzonderd. Eén van de te onderscheiden deelgebieden is het materiële functiegebied. De Directeur Materieel treedt op als materieel-logistiek manager van de KL. Hij is verantwoordelijk voor het materieel-logistieke beleid en de uitvoering in algemene zin en delen van de uitvoering in engere zin.

Om de operationele opdracht te kunnen uitvoeren is het nodig te beschikken over middelen in de juiste hoeveelheden, van de juiste kwaliteit, op de juiste tijd en plaats en tegen zo gering mogelijke kosten. Het is de taak van de operationele commandant — effectiviteit tegen kosten afwegend — te definiëren wat hij onder de „juiste” verstaat; het is de taak van de logistiek manager deze middelen beschikbaar te stellen.

De KL is een omvangrijke, complexe en sterk verspreid opererende organisatie, die over zeer uiteenlopende gebruiks- en verbruiksgoederen dient te beschikken. Het logistieke proces is dan ook een continuproces, bestaande uit de processen: voorzien in, in stand houden en afstoten. Teneinde de operationele eenheden tijdig over de nodige middelen te laten beschikken wordt een deel van die middelen reeds bij de eenheden ingedeeld. De overige middelen worden in centrale depots aangehouden. Operationele commandanten beschikken ook over (de noodzakelijk geachte) capaciteiten voor de instandhouding van de ter beschikking staande operationele middelen. De uitvoerende logistieke processen vinden dus plaats op grofweg twee niveaus, nl. bij de operationele gebruiker en op centraal niveau, onder controle van de DMKL.

### Het NLC en het taakscheidingsmemorandum

Het Nationaal Logistiek Commando is in 1975 ontstaan uit de derde-echelonsinrichtingen en bedrijven van de toenmalige territoriale bevelhebbers.

In een taakscheidingsmemorandum werd de taakverdeling tussen de DMKL- (ook wel B-) en de NLC- (ook wel A-) bedrijven beschreven. De NLC-herstelbedrijven verzorgden de directe klantenvraag uit de Nationale Sector en de overloop uit het Legerkorps. De DMKL-herstelbedrijven verzorgden de centrale voorraden, in het alge-

meen door het uitvoeren van gecompliceerder onderhoud. De planning van deze verzorging geschiedde door de resp. artikelpakket-verantwoordelijke materieelvoorzieningsafdelingen. Een deel van de uitvoerende verzorgingstaak werd om capaciteitsredenen ook bij de NLC-bedrijven gelegd en wel in het zg. servituut. Ten aanzien van de depots werd onderscheid gemaakt tussen basis- (onder DMKL) en verstrekingsdepots (onder NLC). In werkelijkheid is het door de benaming gesuggereerde onderscheid misleidend en vaag. De DMKL-bedrijven werden door de afdeling Logistieke Installaties (ALI) van de DMKL bestuurd; de NLC-bedrijven door staf NLC te Deventer. In de praktijk bleek deze taakscheiding niet goed te functioneren; met name de scheiding tussen beleid en uitvoering moest nadrukkelijker worden aangebracht. Dat was een van de redenen voor de legerraad om de opheffing van het taakscheidingsmemorandum te laten voorbereiden en de bundeling van de logistieke bedrijven in een uitvoerend commando onder de BLS (i.c. onder C-NLC) door het projectteam Bulog te laten uitwerken. Het intrekken van het taakscheidingsmemorandum werd vastgesteld door het overdragen van de taken van DMKL/ALI met ingang van 1 september 1986.

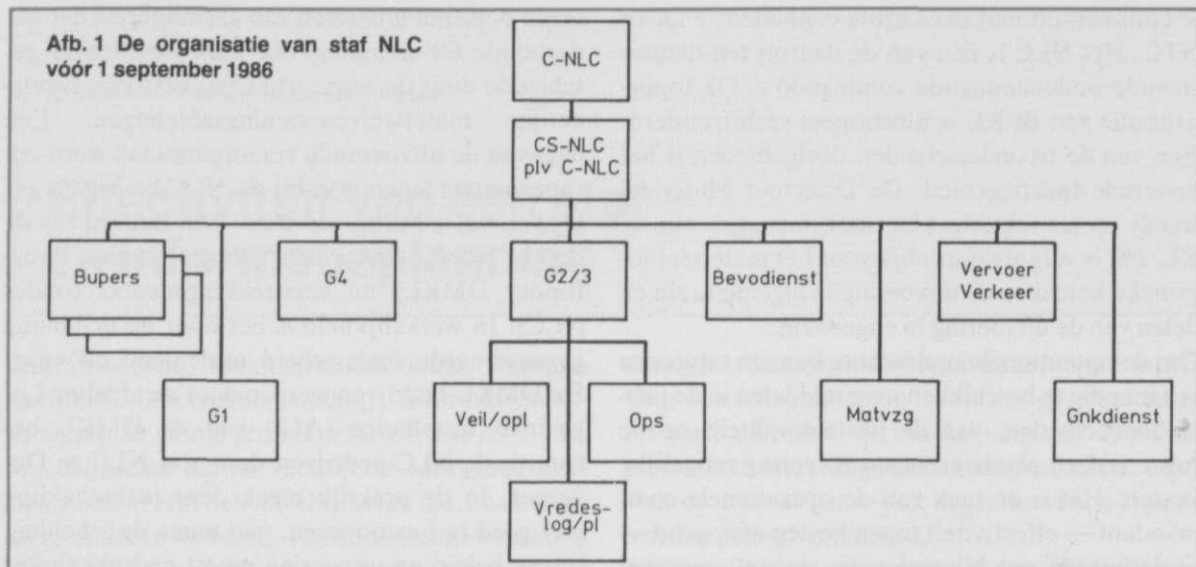
### Op weg naar een nieuwe vorm van besturen

Met de overdracht van de ALI-taken en de daarmee gepaard gaande plaatsing of detachering van ALI-functionarissen bij staf NLC kwamen tevens de verschillen in besturing van met name de herstelbedrijven door de beide organisatie-elementen aan het licht. Als belangrijkste oorzaak kan het verschil in werkaanbod en dus ook van bedrijfsproblematiek worden genoemd. De besturing door de ALI was gericht op enerzijds het „vullen” van de toegewezen bedrijven met een voor hen op dat moment geschikte werklast; anderzijds legde men de bedrijfsproblemen, zoals ontbrekende reservedelen, bedrijfsuitrusting e.d., neer bij de juiste afdelingen binnen de DMKL en bewaakte de afhandeling daarvan. Een goede kennis van de interne organisatie (formeel en informeel) van de DMKL en een direct en goed contact waren absoluut noodzakelijk.

De besturing door de speciale stafsecties Materieelverzorging en Bevoorradingsdienst van staf



Afb. 1 De organisatie van staf NLC  
vóór 1 september 1986



NLC (zie afb. 1) van de A-bedrijven was van een ander karakter. De werklust van de A-bedrijven bestaat voor 60 à 70% uit klantaanbod dat direct bij de werkplaats wordt aangeboden en voor het overige uit het servituutdeel en de overloop van 1 Lk. De besturing richtte zich vooral op dit laatste werk. Daarvoor moest men vaststellen welk bedrijf het bij staf NLC aangeboden werk kon uitvoeren en vervolgens de uitvoering ervan bewaken. Door de vèrgaande specialisatie en/of de geografische ligging waren de keuzemogelijkheden overigens beperkt. Waren de B-bedrijven voor hun functioneren in zekere zin afhankelijk van de functionarissen van ALI, de A-bedrijven stonden veel zelfstandiger t.o.v. staf NLC.

De besturing van de depots was van geheel andere aard. De materieeldienstdepots functioneren geheel op basis van een centrale voorraadbeheersing, ondersteund door het CVBKL; de besturing richtte zich op het oplossen van bevoorradingproblemen, bv. onbekende ontvangsten, en het toewijzen van prioriteitsverstrekkingen.

De sectie G3 van staf NLC hield zich vooral bezig met de oorlogsvoorbereiding door staf en eenheden van NLC.

Behalve ALI-medewerkers kwamen ook personen van elders om staf NLC op sterkte te brengen; de toenmalige staf, waarin inmiddels de speciale stafsecties onder de G3 waren gebracht, werd als het ware een mix van benaderingen en men voelde dan ook snel de behoefte om een nieuwe, voor de nu onstane situatie adequate, wijze van werken te ontwikkelen.

C-NLC had reeds in 1985 (het opheffen van het taakscheidingsmemorandum was in voorbereiding) gesteld dat, wilde men de in zijn commando samengebrachte eenheden effectief en efficiënt kunnen besturen, het noodzakelijk zou zijn deze eenheden een grote mate van zelfstandigheid te geven. Het beleid van C-NLC richtte zich op het toepassen van *management by objectives* en *management by exception*. Een ondubbelzinnige structurering in onderling zoveel mogelijk onafhankelijke taken voor de NLC-eenheden zou dagelijkse sturing van de operationele taakuitvoering minder nodig maken. Ook in het middelenbeheer zou moeten worden gestreefd naar een verantwoorde verzelfstandiging van de bedrijven, waarbij een maximum aan bevoegdheden zou moeten worden gedelegeerd. De aan C-NLC gedelegeerde bevoegdheden zouden hier natuurlijk een randvoorwaarde vormen. Op de staf zou t.b.v. het middelenbeheer een adequaat beheersingsysteem moeten worden opgezet. In toenemende mate zou aandacht moeten worden gegeven aan effectiviteit en efficiency van het bestuur: geen brievenbus, maar voldoende toegevoegde waarde.

De eerder genoemde mix van benaderingen, het beleid van C-NLC en een meer systeem-theoretische benadering van begrippen als functies, processen en sturen, vormden de elementen voor een „G3-conferentie” die op 8 en 9 december 1986 in Crailo is gehouden. Eén van de hoofdaandachtspunten voor staf NLC zou het beheersen van alle relevante bedrijfsprocessen binnen het NLC moeten zijn. Het werkverband V8-9 werkte het sys-

teem-theoretisch model, gericht op het beheersen van een relatief eenvoudig logistiek proces, verder uit. De uit dit onderzoek volgende globale inhoud van de functie van staf NLC is gebaseerd op vooral twee constatering:

- de DMKL is verantwoordelijk voor een zo effectief en efficiënt mogelijke uitvoering van de logistieke hoofdprocessen: voorzien in, in stand houden en afstoten; C-NLC is „slechts” verantwoordelijk voor de optimale uitvoering van hem opgedragen logistieke deelprocessen;
- de NLC-eenheden zijn in het algemeen zo ingericht dat (nagenoeg) het gehele opgedragen deelproces zich binnen één NLC-eenheid afspeelt, zodat de verantwoordelijkheid van de eenheidscommandant in dezen samenvalt met die van C-NLC.

De functie van staf NLC dient hierdoor niet zozeer te liggen op het gebied van dagelijkse besturing en coördinatie doch vooral op het gebied van doelformulering (normstelling e.d.), beleidsformulering en het scheppen van (structurele) voorwaarden voor een optimale procesuitvoering. Bovendien werd in het V8-9 onderzoek duidelijk dat:

- de voor het controleren benodigde informatie in veel gevallen (nog) niet kan worden geleverd door de bij de eenheden in gebruik zijnde informatiesystemen;
- voor zover wel terugkoppelingsinformatie wordt geleverd niet altijd duidelijk is (vastgelegd) door wie en hoe van die informatie gebruik dient te worden gemaakt.

Het eindrapport met daarin de door C-NLC medio 1987 goedgekeurde (principe)functie-inhoud voor staf NLC diende als basis voor de werkgroep Probest die diende te komen tot zg. „hapklare” (besturings)brokken voor stafbureaus, gebaseerd op een onderzoek van alle logistieke (deel)processen. Binnen die opdracht is door reactivering van een in 1986 door C-NLC ingediende trigger voor een informatiebehoefteonderzoek het project Infoplan staf NLC ontstaan. Voorts werd een begin gemaakt met de herinrichting van de vaste orders. Doel en structuur werden ondubbelzinnig vastgelegd: vaste orders dienen deels te bestaan uit voorgeschreven procedures en richtlijnen, als hulpmiddel voor het leiding geven door de Chef Staf, en deels uit regelingen van meer staftechnische en/of huishoudelijke aard. Beide delen dienen te wor-

den gescheiden. De voorgeschreven procedures dienen zich te beperken tot de werkwijze op de hoogste stafniveaus (t/m secties) en geven vooral de relaties tussen de diverse staforganen aan.

Tijdens het informatieplanningsproces zelf zijn de ontwikkelingen natuurlijk niet stilgezet. Hier en daar werd individueel aan een functieontwikkeling verder gewerkt. Daarbij werd de ingeslagen richting met het projectbureau Infoplan afgestemd. Voorbeelden van deze ontwikkelingen zijn het beheersen van het directe-ruilproces, het delegeren van bevoegdheden, met name op het gebied van burgerpersoneelszaken en experimenten met taakstellende programma's voor de eenheden.

---

### Het informatieplan

---

Begin mei 1988 werd begonnen met het opstellen van het informatieplan voor staf NLC door medewerkers van DEBKL, staf NLC en een daartoe gecontracteerd extern adviesbureau. Als methode werd het in ontwikkeling zijnde Handboek Informatieplanning KL gevolgd. Dat bood tevens de mogelijkheid dit handboek te evalueren en waar nodig aan te vullen of aan te passen. Alvorens het feitelijke informatieplan kon worden opgesteld werd een verkenningsfase doorlopen waarin nog eens duidelijk moest worden wat het probleem was, welke uitgangspunten golden voor de gewenste situatie en in hoeverre er mogelijkheden waren (zoals veranderingsbereidheid) om ook metterdaad deze gewenste situatie te ontwikkelen en te bereiken. Deze en de volgende fasen zijn weergegeven in afb. 2; daarin is tevens te zien dat het opstellen van een informatieplan geen doel op zichzelf is maar een element in een cyclisch ontwikkelingsproces.

Het informatieplan, zoals dat in december 1988 aan C-NLC is aangeboden, bevat:

- een verantwoording van het verrichte onderzoek; alle tussenprodukten komen in meer of mindere mate erin terug;
- een aanbeveling m.b.t. uit te voeren projecten als kader voor de organisatieverandering;
- een informatiearchitectuur als basis voor de toekomstige bouw van de informatiesystemen.

De inhoud van het eindrapport zal op de volgende vier hoofdpunten worden toegelicht.

- Het *bedrijfsprocesmodel*: welke processen moeten op de staf worden uitgevoerd, hoe worden ze bestuurd en wat is de rol van informatie daarbij?
- De *besturing van de stafprocessen*.
- De *informatiearchitectuur*: welke informatiesystemen zijn voorzien?
- Het *veranderingstraject*: hoe moet na het informatieplanningsproces worden verder gegaan, m.a.w.: hoe moet men van de huidige situatie naar de gewenste situatie geraken?

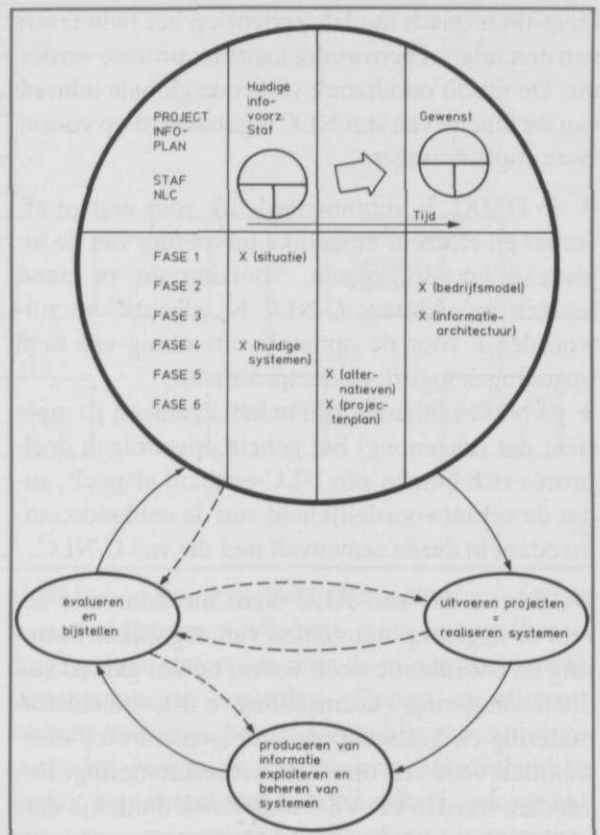
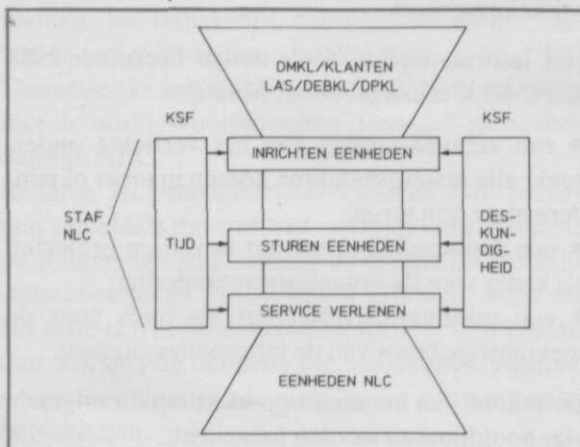
De nadruk ligt daarbij op het bedrijfsprocesmodel omdat hierin de basis voor het veranderingsproces ligt.

### Het bedrijfsprocesmodel

Alvorens de eerder aangegeven, globale functiescheiding tussen staf en eenheden van NLC uit te werken naar een bedrijfsprocesmodel is gezocht naar de factoren die voor staf NLC van essentiële betekenis zijn voor een werkelijk toegevoegde waarde. De factoren die werden aangegeven door zowel opdrachtgevers/klanten als ondercommandanten waren: *tijd* (te vertalen naar snelheid en tijdigheid) en *deskundigheid*. De inrichting van de staf en de besturing van de daar plaatsvindende bedrijfsprocessen dienen o.a. te zijn gericht op deze succesfactoren. Na de bespreking van de hoofdprocessen zal nader op de inhoud van deze besturing worden ingegaan.

In het bedrijfsprocesmodel zijn drie hoofdprocessen onderscheiden, nl.: het (her)inrichten van eenheden, het sturen van eenheden en het verlenen van service. In afb. 3 zijn de kritieke succes-

Afb. 3 De hoofdprocessen en de kritieke succesfactoren



Afb. 2 Het ontwikkelen en actualiseren van een informatieplan

factoren (KSF) en de drie hoofdprocessen geschetst.

### Het (her)inrichten van eenheden

Waarom het in dit proces gaat is dat NLC-eenheden op lange termijn in staat blijven de zich voordeende taken op effectieve en efficiënte wijze uit te voeren. Daarvoor is inzicht nodig in alle te voorziene ontwikkelingen en hun invloed op het NLC in zijn totaliteit. Deze ontwikkelingen betreffen enerzijds de reeds bekende, zoals legerplannen, materieelverzorgingsplannen en lange-termijn-(LT)-onderhoudsplannen, maar ook interne ontwikkelingen, zoals efficiencyverbeterings- en kwaliteitszorgprogramma's, e.d. Binnen het commando bestaande indelingen en procedures kunnen daarbij ter discussie komen. Vragen m.b.t. het al dan niet gecentraliseerd uitvoeren van het componentenherstel komen hierbij aan de orde en zullen in overleg met DMKL moeten worden beantwoord. Blijkt de werklast te verminderen of van aard te veranderen, dan zullen eenheden en/of het beleid m.b.t. de uitvoering moeten worden aange-

past. Daarbij hoeft niet uitsluitend te worden gedacht in de omvang van eenheden, maar ook in bevoegdheden voor het aantrekken of uitbesteden van werk of het wijzigen van het klantenbestand.

Het proces vindt continu plaats; het vertalen in een LT-productieplan éénmaal per jaar, met jaarlijkse bijstelling. Het betreft telkens een termijn tot 10 jaar vooruit. Binnen de eerstkomende 3 jaar vindt de planning plaats binnen het tweede hoofdproces, ervan uitgaande dat eenheden (in hun geheel) niet meer ter discussie staan en dat hooguit sprake zal zijn van interne capaciteitsbalancering (dat is primair een verantwoordelijkheid van de eenheidscommandant).

#### *Het sturen van de eenheden*

Bij het (her)inrichten van de eenheden ging het om het aanpassen van structuur en (globale) capaciteit aan de gevolgen van de te verwachten ontwikkelingen; bij het sturen gaat het erom de dan ontstane capaciteit optimaal te benutten. Daarbij dienen de uitvoering van de opdracht en de daarbij gestelde of op te stellen normen centraal te staan.

Het proces „sturen van de eenheden” bevat drie hoofdelementen, nl.:

- de jaarlijkse planning voor de middellange en korte termijn (MT/KT: 1-3 jr);
- het jaarlijks met de respectieve eenheidscommandanten overeen te komen taakstellende programma en de terugkoppeling daarop;
- het periodiek (bv. eenmaal per 3 jaar) doorlichten van de eenheden op typische bedrijfsvoeringsaspecten, in principe op basis van een standaardprogramma.

De jaarlijkse planning voor de komende 3 jaar dient met name de eenheidscommandanten in staat te stellen tijdig te voorzien in de middelen die zij nodig achten voor de uitvoering van de in de planning opgenomen opdrachten. Het gaat daarbij om zowel investeringen als vervangingen binnen de door de middelenbeheerders (bv. de G4) aangegeven normen voor een efficiënt gebruik van die middelen. Kan geen efficiënt gebruik worden gegarandeerd, dan kan o.a. door herverdeling van opdrachten of door uitbesteding een grotere doelmatigheid worden verkregen. In bepaalde gevallen zal een geringere doelmatigheid moeten worden geaccepteerd.

Het jaarlijks met de eenheidscommandanten overeen te komen taakstellende programma is het eindproduct van de jaarlijkse planning door de staf en vormt de basis voor de (dagelijkse) uitvoering door de eenheden. Externe logistieke processen, middelenbeheer, bedrijfsvoeringsprocessen worden door de inhoud van het taakstellende programma gestuurd. Dat dient behalve de werklasten en middelenplanning bovenal criteria met normen te bevatten voor het beoordelen van de prestaties op het gebied van externe logistiek, middelenbeheer en bedrijfsvoering; in feite prestatienormen.

De centrale, leidinggevende rol wordt in het model toegedacht aan hoofd G3. Planning en opdrachtverstrekking aan de eenheden vinden hiermee dus slechts eenmaal per jaar plaats. De terugkoppeling op de opdrachten vindt, afhankelijk van het onderwerp van de terugkoppeling informatie, met een bepaalde periodiciteit plaats. Het gaat daarbij vooral om kenmerken van de *output* die relatief eenvoudig kwantitatief meetbaar zijn. De terugkoppeling van uitvoeringsgegevens is primair bedoeld om inzicht te krijgen in de kenmerken van diverse soorten werklast en hun invloed op de capaciteitsbenutting en de productieprestaties om op grond daarvan te kunnen (bij)sturen.

Met het jaarlijks uitvoeren van een taakstellend programma worden alleen de variabele opdrachten geregeld; min of meer permanente coördinerende bepalingen zijn opgenomen in de Vaste Orders, overigens duidelijk gescheiden van andere bepalingen van meer huishoudelijke aard. Deze coördinerende bepalingen regelen het goederen- en informatieverkeer tussen NLC-eenheden onderling en met staf NLC.

Het periodiek doorlichten van de eenheden maakt de besturingsconceptie compleet. Het gaat om het meten en op grond daarvan (bij)sturen van de aspecten die niet met korte tussentijd hoeven, en bovendien niet eenvoudig cijfermatig kunnen, worden teruggekoppeld. Te denken valt aan aspecten van het personeelsbeleid, kwaliteitszorgsysteem, oorlogsvoorbereiding, bedrijfsveiligheid, milieuzaken, interne bevoorrading, enz.

#### *Het verlenen van service*

„Tussen twee planningsmomenten MT/KT in” dienen de eenheden de met hen overeengekomen taken/opdrachten (zelfstandig) uit te voeren. Staf



NLC neemt daarbij op basis van de periodieke terugkoppeling af en toe „de pols” op. Het voorbereiden van de uitvoering en het beheersen daarvan zijn dan ook primair een taak van de eenheidscommandant. Problemen in de uitvoering zullen ook in beginsel door hem moeten worden opgelost. Ook de coördinatie omtrent deze uitvoering zal veelal rechtstreeks tussen klant en uitvoerder kunnen geschieden.

Toch zal, zeker in de beginfase van de organisatie-aanpassing, de behoefte bestaan bij problemen staf NLC resp. C-NLC via zijn staf te verzoeken om ondersteuning, hetzij in de vorm van pleitbezorging of chasseren in de Haagse Staven, hetzij in de vorm van adviezen. De benaming van het proces duidt al erop dat dit geen eigenlijke besturings-taak is; als zodanig mag hieraan dan ook niet de hoogste prioriteit worden gegeven.

#### *Het bedrijfsmodel in overgangs- en oorlogstijd*

Voor staf NLC ligt in vreedetijd de nadruk op het garanderen van een optimale functie vervulling op de lange en middellange termijn; in overgangs- en oorlogstijd komt ook voor staf NLC de nadruk te liggen op de begeleiding van de feitelijke uitvoering op basis van het lopende taakstellende programma (resp. het reeds opgestelde operatieplan). Dat betekent o.a. het (helpen) opheffen van knelpunten in de uitvoering en het verstrekken van rapportages en ad-hoc-informatie aan de hogere echelons, zoals BLS, 1 Lk en Northag.

Ervan uitgaande dat een optreden in overgangs- en oorlogstijd maximaal dient te worden voorbereid, zal met name in de ontwikkelde processen 1 en 2 tevens moeten zijn begrepen het ontwerpen van overeenkomstige plannings/„overeenkomsten”/procedures voor overgangs- en oorlogstijd. Het taakstellende programma kan in dat geval worden vervangen door het operatieplan; inhoudelijk verschillen deze v.w.b. de primaire opdracht niet wezenlijk van elkaar.

#### *De essentie van de veranderingen*

Het hier aangegeven bedrijfsprocesmodel wordt in het kader van dit artikel niet verder uitgewerkt. In het informatieplan zelf is dat wel gebeurd, om daarmee een goede relatie te kunnen leggen naar de voor deze processen relevante informatie(objecten). Het procesmodel beantwoordt als het

ware de vraag waarom men de informatie nodig heeft; het (informatie)objectmodel beantwoordt de vraag waarover men informatie wil hebben.

Welke zijn nu de belangrijkste verschillen met de (overigens bij meer eenheden/staven) bestaande situatie? Het belangrijkste verschil is het in beeld brengen en beklemtonen van meetbare doelstellingen voor zowel bedrijven als stafsecties. Het opstellen en uitvoeren van een (jaar)onderhoudsprogramma is geen doel op zichzelf maar één van de activiteiten die wij kunnen uitvoeren om de optimale uitvoering van de opdracht (een proces met meetbare doelstellingen) te garanderen. Het gaat meer om het afspreken van de gewenste resultaten dan om het vastleggen van uit te voeren activiteiten. Het is het verschil tussen *management by objectives* en orgaan- en functieomschrijvingen, nl. het taakstellende karakter van het eerste.

Het tweede verschil is het besef dat de feitelijke uitvoering van de werkzaamheden (en de voorbereiding daartoe) een primaire verantwoordelijkheid van de eenheidscommandant zijn. Het streven alle verstoringen bij de eenheden te voorkomen en/of op te lossen vergt een inzicht dat men op stafniveau niet op een doelmatige manier kan verkrijgen. Het vraagt bovendien vaak om ad-hocmaatregelen, leidt daardoor de aandacht af van een structurelere aanpak en vertroebelt de verantwoordelijkheid van de eenheidscommandant. Staf NLC dient zich meer te richten op het besturen van de eenheden zelf met de gedachte dat een goed (bestuurd) bedrijf doorgaans een goed produkt levert. Om de eenheden te besturen is het wel noodzakelijk inzicht te verkrijgen in de structurele kenmerken van de werklust en de daarmee verband houdende bedrijfsprocessen.

Tijdens het informatieplanningsproces hebben de ontwikkelingen niet stilgestaan. Een ontwikkelingsproces dat de bovengenoemde twee verschillen het best illustreert is de beheersing van het directe-ruilproces. De veranderingen in dit voor de KL-logistiek zo belangrijke proces waren al ingezet vóór het project *Infoplan* en zijn daarna, steeds terugkoppelend op *Infoplan*, gestaag verder gegaan. Aanvankelijk reageerde men op klachten over „nee verkopen” op het Centrale directe-ruilpunt (CDRP). Deze klachten werden doorgegeven aan het herstelbedrijf dat was aangewezen om de defecte componenten te herstellen. In een volgende fase werden wekelijks gegevens

verzameld omtrent kritische artikelen, zoals gemiddelde ruil, voorraad in weken e.d. De aandacht werd langzamerhand verschoven van het CDRP naar de herstelbedrijven als verantwoordelijken voor de service op het CDRP. Tevens werd duidelijk gemaakt welke verantwoordelijkheid DMKL en C-NLC in dit proces hebben; een goed uitgangspunt voor produktieve besprekingen op diverse niveaus. In dit proces zal staf NLC zich meer moeten richten op de planning LT (ketenvulling versus gemiddelde omlooptijd over alle directe-ruilartikelen heen) terwijl de herstelbedrijven verantwoordelijk zijn voor het bereiken van een, gegeven de ketenvulling, opgelegde servicegraad. Staf NLC dient daarbij de informatiestroom tussen CDRP, DMKL en herstelbedrijven te reguleren. De eindsituatie is weliswaar nog niet bereikt maar men gaat al een heel eind in de goede richting.

Het derde verschil ligt in de benadering van het planningsproces. Een integrale, globalere benadering is effectiever en efficiënter dan een partiële (lees: functionele) gedetailleerde planning. Integraal, omdat maatregelen m.b.t. de doelmatigheid van eenheden (de inzet van een bepaalde hoeveelheid middelen) slechts kunnen worden overwogen als ook de invloed daarvan op de effectiviteit (de mate waarin de primaire doelstelling wordt gerealiseerd) bekend is. Zo heeft het verhogen van de bezettingsgraad in het algemeen een negatief effect op de doorlooptijd, en het verhogen van de servicegraad vergt een hogere gemiddelde (uitgeefbare) voorraad. Dat wil overigens niet zeggen dat het binnen een gegeven effectiviteit niet mogelijk zou zijn de doelmatigheid te verhogen. Niet zelden zijn hiertoe de plaatselijk en incidenteel genomen maatregelen het effectiefst. Voor een dergelijke integrale benadering is het niet relevant informatie te hebben over de individuele opdracht of de enkele machine maar is informatie nodig over de gemiddelde waarde (en de grootte van de afwijkingen hierop), gemeten over wat langere perioden. Slechts een integraal beeld maakt het mogelijk eenheden met elkaar te vergelijken en zo een genuanceerder bedrijfs- en procesbeeld (noodig voor effectief besturen) op te bouwen.

### De besturing van de stafprocessen

De nu aangegeven hoofdprocessen vormen in fei-

te slechts het bedrijfsprocesmodel voor het G3-functiegebied. Het is evenwel eenvoudig de hoofdprocessen uit het „middelenbeheer” in dit model in te passen. Vooral door de ontwikkelingen op het gebied van het delegeren van bevoegdheden en van de controllersfunctie was het tot heden echter niet mogelijk binnen de hoofdprocessen in het middelenbeheer de subprocessen te definiëren.

Een belangrijk element in de besturing van de staf is het integreren van de processen binnen de respectieve functiegebieden. Het hiervoor geïntroduceerde doelstellingenprogramma per stafsectie (Doepro, vgl. met Tapro voor de eenheden) is een middel om richting te geven aan de activiteiten van de staf.

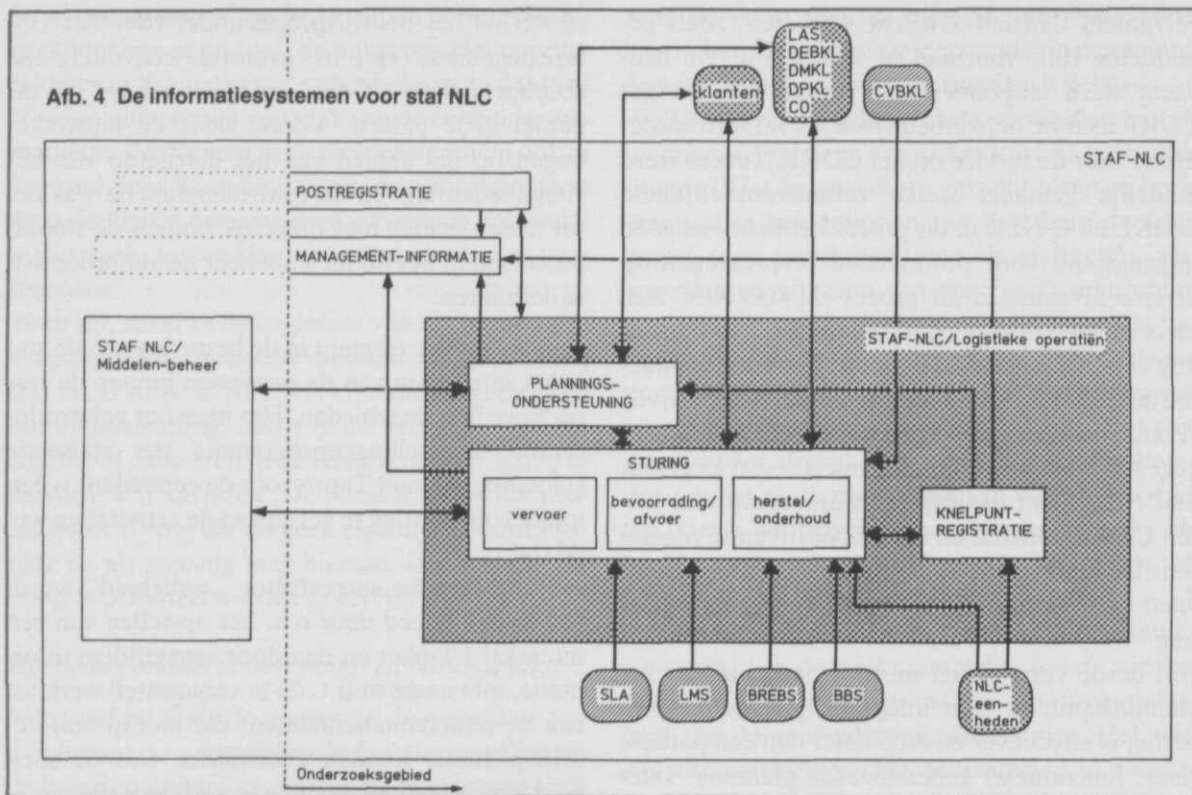
Aan de kritieke succesfactor „tijdigheid” wordt aandacht besteed door o.a. het opstellen van een integraal LT-plan en daardoor vroegtijdige informatie, met name m.b.t. de te verwachten werklust aan de ondercommandanten, die hierop hun bedrijfsplanning kunnen afstemmen. Om de snelheid van de stafbehandeling te verhogen dient o.a. de voortgang van geregistreerde documenten te worden bewaakt en moeten effectieve werkbesprekingen m.b.t. specifieke onderwerpen worden gehouden.

De „deskundigheid” op het niveau van staf NLC moet met het oog op een effectieve sturing vooral op bedrijfseconomische en bedrijfskundige aspecten worden vergroot; de huidige capaciteit is namelijk vooral technisch gericht.

### De informatiearchitectuur

#### *Van procesmodel naar informatiesystemen*

In het voorgaande is het bedrijfsprocesmodel besproken; dat vormt samen met het (informatie)objectmodel het bedrijfsmodel. Het objectmodel legt de basis voor de relatie tussen de bedrijfsprocessen en de daarbij benodigde informatiesystemen. In het objectmodel zijn gegevensgroepen aangegeven m.b.t. alle onderwerpen waarover wellicht informatie nodig is. Daarbij wordt onderscheid gemaakt tussen objecten en relaties tussen die objecten. Dit is het werkterrein van de informatieanalist en het is voor de gemiddelde gebruiker lastig met de begrippen en modellering om te gaan. Toch is zijn inbreng van essentiële betekenis



omdat alleen de gebruiker in staat is aan te geven wat de werkelijkheid van zijn functioneren is, of zou moeten zijn. Het objectmodel werd vervolgens (technisch) omgezet in een (hoofd)entiteiten-diagram. Door nu de hoofdentiteiten aan bedrijfsprocessen, processen aan organisatie-elementen en organisatie-elementen aan hoofdentiteiten te relateren is het mogelijk een verstandige keuze te maken t.a.v. de te onderscheiden informatiesystemen.

#### De informatiesystemen

Eén van de randvoorwaarden voor het op te stellen informatieplan was dat te definiëren informatiesystemen binnen korte tijd zouden kunnen worden gerealiseerd. Deze gedachte past overigens heel natuurlijk in het gehele ontwikkelingsproces. Men is op weg gegaan en het handhaven van deze beweging is met name rond het begin van het veranderingsproces van groot belang; dus: in 6 maanden een informatieplan (liever in 100 dagen dan 100%) en realistische, op korte termijn haalbare, uitkomsten. Aanbevelingen om de informatiesystemen bij de eenheden (BBS, LMS, SLA) aan te passen werden (hoewel principieel gezien wellicht de betere oplossing) als niet realistisch ingeschat.

De gedachten gingen meer uit naar werkplek-ondersteunend computergebruik.

De op basis van (hoofd)entiteiten, processen en organisatie-elementen gedefinieerde informatiesystemen zijn zichtbaar gemaakt in afb. 4 en worden hier nog kort aangeduid.

- Het systeem *Planningsondersteuning* t.b.v. het eerste hoofdproces is bedoeld om gegevens op te slaan van diverse ontwikkelingen en hun gevolgen voor de NLC-eenheden en/of hun werklust. Men denke aan bv. legerplannen, materieelverzorgingsplannen en trends in de aard en omvang van de overflow van 1 Lk. Met behulp van dit systeem wordt o.a. het lange-termijnproductieplan opgesteld.

- Het systeem *Sturing* is bedoeld om enerzijds het werklustplan voor de MT/KT op te stellen; anderzijds worden m.b.v. dit systeem de uitvoeringsgegevens geanalyseerd. Daarmee kan het inzicht worden vergroot in de invloed van kenmerken van de diverse soorten werklust op de optimale capaciteitsbenutting van de eenheden. Om deze uitvoeringsgegevens te kunnen analyseren dienen ze door de eenheden te worden aangeleverd. Dit is mogelijk door een periodieke *down-load* uit de diverse systemen te converteren naar het systeem op



staf NLC. Gelet op de omvang van de te verwerken gegevensverzamelingen is gekozen voor een systeem dat wordt bestuurd door een minicomputer; deze maakt het bovendien eenvoudiger noodzakelijk geachte koppelingen tussen werkpleksystemen aan te brengen.

- Het *knelpuntregistratiesysteem* maakt het eenvoudiger gegevens vast te leggen over knelpunten en de omstandigheden waaronder zij optreden. Daardoor kan voor veel voorkomende knelpunten naar structurele oplossingen worden gezocht.

- Het *postregistratiesysteem* is reeds voor een groot deel aanwezig op de staf in de vorm van een geautomatiseerd brievenboek. Daaraan wordt in feite een actief signalerings- en bewakingssysteem toegevoegd, voor een belangrijk deel bestaande uit procedures voor de secretariemedewerkers.

- Tot slot nog het *managementinformatiesysteem*. Ook dit bestaat uit procedures die informatie genereren uit in de diverse hiervoor genoemde informatiesystemen aanwezige gegevens t.b.v. C- en CS-NLC. Deze procedures zullen in het ene geval manueel en in een ander geval geautomatiseerd worden uitgevoerd.

Voor het bouwen van deze informatiesystemen zal nog gedetailleerder onderzoek moeten plaatsvinden. Verwacht wordt dat de systemen, voor zover al geautomatiseerd, kunnen worden uitgevoerd m.b.v. de standaardelementen in een kantoorautomatiseringspakket. Het systeembeheer over alle systemen zal gecentraliseerd door de sectie Controller geschieden.

### Het veranderingstraject

Het in het informatieplan aangegeven veranderingstraject is in feite gebaseerd op twee fasen, namelijk de initiële en de actualiseringsfase. De initiële fase (ca. 2 jaar) bestaat uit een groot aantal projecten, die in een globaal tijd- en capaciteitsplan zijn gezet. De uitwerking van dit projectenplan zal, na de princepedoelkeuring, samen met de „staande” organisatie moeten geschieden om zodoende maximaal aan te sluiten op de hier en daar reeds ingezette ontwikkelingen. De organisatie-elementen voeren zodoende in feite zelf de verdere veranderingen uit in het door hen noodzakelijk en mogelijk geachte tempo, daarbij gesteund door leden van het projectbureau, dat zal

moeten bestaan uit organisatie-, informatie- en opleidingskundigen.

Met de initiële fase begint in feite al het operationele gebruik van de systemen. Dit gebruik zal het inzicht in de manier waarop de bedrijven effectief en efficiënt kunnen functioneren vergroten; de besturing van de bedrijven dient daarop te worden gericht. Met andere woorden: het besturen zelf en de *evaluatie daarvan* houden een organisatieontwikkelingsproces op gang. Het informatieplan moet dan ook voortdurend worden geactualiseerd (een taak van de stafofficier informatieverzorging).

In het veranderingstraject zal voortdurend en indringend aandacht moeten worden besteed aan het aangeven van wat wordt nagestreefd, aan een juiste beeldvorming, aan een consequente invoering en aan de opleiding en motivatie van het betrokken personeel door vooral het (top)management dat door deze veranderingen een verhoging van de effectiviteit van de staf nastreeft.

---

### **Slotopmerkingen**

---

Niet genoeg kan worden beklemtoond dat het realiseren van het informatieplan niet zomaar een technisch organisatorisch proces is maar dat, wil er werkelijk sprake zijn van een organisatiecultuurverandering, het proces samenhang moet vertonen met het nadrukkelijk uitdragen van het voorgestane beleid d.m.v. richting geven en stimuleren, het aandacht geven aan plaatsings- en opleidingsplannen t.a.v. nieuwe medewerkers en het verdelen van verantwoordelijkheden en bevoegdheden d.m.v. eenvoudige, logische en actueel gehouden procedures. Met andere woorden: een dergelijk organisatieveranderingsproces vraagt een intensief samenspel van commandant en staf. Duidelijk richting geven en stimuleren door de commandant enerzijds en positief kritisch meedenken en van harte uitvoeren door de staf zijn voorwaarden voor het succes, immers: „de commandant krijgt de staf die hij verdient en omgekeerd krijgt de staf de commandant die hij verdient” (citaat van een extern adviseur).

---

### **Actuele stand van zaken**

---

Na het aanbieden van het informatieplan aan C-



NLC heeft deze het als een planconcept (via het PCKL) aangeboden aan de Legerraad. De Legerraad heeft in juni 1989 middelen in het vooruitzicht gesteld om de aanbevolen projecten te gaan uitvoeren.

Ook bij andere staven vinden dergelijke ontwikkelingen plaats. Zo wordt op dit moment bij staf COKL een informatieplan opgesteld. Op KL-top-

niveau is mede door deze „individuele” plannen de behoefte ontstaan aan een informatiestructuurplan, een soort meta-informatieplan, over alle functionele deelgebieden heen, en wel om ervoor te zorgen dat alle bestaande en nog te ontwikkelen informatieplannen onderling goed op elkaar aansluiten en in totaal de behoefte van de KL aan informatievoorziening dekken.



## JUBILEUM

Op 6 mei 1990 zal het 125 jaar geleden zijn dat de Koninklijke Vereniging ter Beoefening van de Krijgswetenschap werd opgericht. Ter gelegenheid daarvan zal op 12 oktober 1990 een themadag worden gehouden met als onderwerp

### Westeuropese veiligheid na 1992

Aanbevolen wordt deze datum reeds nu in uw agenda vast te leggen.

## Deterrence without defense: gambling on perfection\*\*

On August 2, 1876, James Butler Hickok, better known as 'Wild Bill' Hickok, was playing poker in Saloon Number Ten in Deadwood, Dakota Territory. Hickok, the 'Prince of Pistoleers', was a noted frontiersman and lawman; he was estimated to have killed up to 75 men in his efforts to enforce the law on the Frontier. Unfortunately, on this day, as Hickok sat playing poker, his back was toward an open door. While Wild Bill played, he was surprised by 'Crooked Nose' Jack McCall who, influenced by strong drink, fired a fatal .45 bullet into the back of Hickok's head. Wild Bill had forgotten to protect himself by sitting with his back to the wall; an important precaution on the Frontier. Because Hickok held black aces and eights when he was murdered, that hand has become known in poker parlance as the 'dead man's hand'. Perhaps Wild Bill thought that his deserved reputation with a six-shooter would be sufficient to deter challenges that day; perhaps he was so distracted by the game that he neglected to take even elementary defensive precautions. Whatever the cause of Hickok's negligence, 'Crooked Nose' Jack was undeterred by Hickok's reputation with a pistol. Jack was first acquitted but later hanged for Hickok's murder; that punishment, of course, could provide little consolation to Wild Bill.

The U.S. policy of strategic deterrence, based as it is entirely on offensive threats, is a powerful comfort to those who assume that the future will unfold in an orderly and predictable fashion. The question of deterrence failure — from an act of miscal-

culatation, ignorance, stupidity, lack of caution and/or simple irrationality — has largely been avoided. If deterrence fails, the U.S. offense-only deterrent would leave us holding the 'dead man's hand'. Of course, a devastating strategic retaliatory capability is available in the event strategic deterrence does fail. But as was the case for Wild Bill, inflicting a punitive sanction following Soviet attack would provide little comfort to the United States, which by then could have sustained as many as 165 million casualties.

### Psychological mainsprings of miscalculation

U.S. survival may depend on the reliability of deterrence in the event of acute crisis. This situation would be reasonable, even comforting; if deterrence were a reliable means of peacekeeping. Unfortunately, history demonstrates that the collision of states does not lend itself to the informed, rational and coherent decisionmaking and implementation required by the U.S. policy of strategic deterrence. The implications of that fact for U.S. policy are enormous and generally ignored. This defect in deterrence is based on more than the oft-noted possibility that leaders may behave irrationally and thereby be unaffected by the restraints of strategic deterrence. Rational leaders can also miscalculate as a result of a number of political and/or psychological factors, and thereby become involved in crisis, brinkmanship or war that an 'objective' assessment would have led them to avoid.

One example of the type of psychological factors that appear to have led rational leaders to such miscalculation is the *denial* mechanism. Denial is a basic human psychological reaction to danger and involves 'various degrees of nonperception, nonrecognition, nonunderstanding, or nonacceptance

\* Executive vice-president, resp. specialist in Soviet foreign and defense policy of the National Institute for Public Policy in Fairfax, Va. Dr. Payne is also adjunct professor in Georgetown University's National Security Studies Program.

\*\* Met toestemming overgenomen uit *Strategic Review* (1989)(Winter)25-38; i.v.m. het ruimtebeslag met weglating van het zeer omvangrijke noten- en bronnenapparaat.  
[© 1989 United States Strategic Institute]

of certain realities in order to cope with otherwise unacceptable intrapsychic conflicts, feelings, or memories'. Detailed historical case studies demonstrate that this psychological defense mechanism has indeed been significant in miscalculations that resulted in the outbreak of crises and wars during both the nuclear and prenuclear age.

Another common psychological process important in this regard has been labeled *bolstering*. This is the psychological tendency of decisionmakers who are compelled to choose from several unsatisfying courses to select the least miserable, minimize its possible negative consequences and exaggerate its positive attributes. The possibility for unwarranted overconfidence on the part of desperate leaders as a result of this psychological mechanism is obvious. As Richard Lebow observes, it blinds policymakers to the possible adverse consequences of their actions.

As a result of psychological factors such as denial and bolstering, leaders in difficult situations often cannot engage in an 'objective' assessment of information and expected consequences. Yet, for deterrence to function as envisaged in U.S. strategic policy, an objective assimilation of information and rational linking of actions to consequences is required. The lack of realism in deterrence theory in this regard led the Group for the Advancement of Psychiatry to conclude that the long-range prospects for deterrence are not good because 'it rests on certain dubious psychological assumptions'. History bears out the problem: rational leaders (i.e., normally able to assess information, calculate costs and benefits, and link actions with consequences) have been led by psychological factors to *miscalculate* in situations that otherwise appear to have been susceptible to objective assessment, the result having been brinkmanship, crisis and war.

---

### **Pitfalls of stability analysis**

---

Political factors can also interfere in the rational calculations and policy implementation assumed in deterrence theory. For example, critical domestic political problems can significantly affect leaders' decisionmaking regarding foreign policy; with the calculation of external realities such as the 'strategic balance' becoming only one of multiple determinants of behavior. In addition, the flow of

accurate information to leaders and the implementation of even well-calculated policy decisions coming from leaders can be more or less impeded by the unique political structure and players involved in each case. Each of these factors, in addition to differences in cultural values and norms can, and historically has, undermined the type of informed and methodical decisionmaking and implementation assumed in deterrence theory.

In most analyses of deterrence 'stability' those factors that render deterrence unreliable are simply not taken into serious consideration. U.S. and Soviet forces are compared, strategic exchanges are modeled, and net war outcomes projected. If, based on the result of force exchange analysis, it appears that net costs (in terms of targets destroyed) would be unacceptable to the attacker, deterrence is assumed to be stable. If an acceptable level of damage is anticipated, or even a *net gain* in a crisis, then an incentive to strike is presumed and the condition is considered 'unstable'. Such force-exchange analyses are employed to draw conclusions about the 'stabilizing' or 'destabilizing' effect of prospective changes in the U.S. strategic force posture. That is, conclusions are offered concerning how a change in strategic forces will effect the probability of war. The assumption in such analysis, often left unstated, is that the political leader will behave as the strategic equivalent of Adam Smith's 'economic man'. Leaders are assumed to be ready, willing and able to engage in rational cost-benefit calculations, and to make their decisions accordingly. They are assumed to be supremely well-informed, able to absorb information and implement cost-minimizing decisions under great stress, and cognizant of opponents' political interests, values, intentions and military capabilities. This assumption of the political leader as informed 'strategic man' is a convenience; it allows conclusions about the probability of war to be drawn based almost exclusively on that which is relatively easy to do: 'number crunching' of strategic force exchanges.

Stability analyses tend to reach reassuring conclusions about deterrence without taking into account the troubling factors that often dominate crisis, brinkmanship and war; political and psychological factors significant to the involved leaders and political systems. In effect, typical stability analyses make judgments about a decisionmaking process

that is dominated by politics and psychology without taking politics or psychology into explicit account. Yet, it is these most human of factors, as is discussed below, that render deterrence unreliable.

War is quintessential politics; deterrence is a psychological function. And decisionmaking in both cases is subject to the idiosyncrasies of human behavior. Attempting to draw conclusions about stability via force-exchange calculations alone is akin to searching for lost keys under a street lamp because that is where the light happens to be readily available.

There is nothing wrong if, as an intellectual exercise, one posits 'Countries A and B', assumes that 'strategic man' is at the helm of each, calculates force exchanges, and then draws conclusions about the stability of deterrence for countries A and B. The problem is that the practitioners of such stability analysis tend to forget that they have created a fictitious world and claim that their conclusions are valid for the real world of international relations. It should not be considered quibbling to note that there is no country 'A' or 'B' on the U.N. roster, and probably very few examples of 'strategic man' at the helm of any real state. A large grain of salt should be taken with any stability analysis that so ignores the political-military context, and the politics and psychology of the specific characters and states involved, yet offers real-world policy prescriptions concerning specific force structures and the probability of war.

Serious students of deterrence have for years recognized the shortcomings of deterrence theory and warned against that which has become the common *modus operandi* for practitioners of stability analysis; i.e., the use of simplistic, idealized notions of deterrence theory to produce specific policy recommendations. As Alexander George and Richard Smoke warned:

*The unitary actor, rationality, and the other assumptions and simplifications we have discussed are necessary ones to make manageable the logical tracing out of abstract [deterrence] theory. So long as it is kept clearly in mind that deterrence theory does have an abstract-deductive character, they are harmless enough.*

*The hazard begins to enter in when this simplified model is used in a normative-prescriptive mode . . . Here we wish to emphasize the many respects in which current deterrence theory fails to satisfy the prerequisites of normative-prescriptive theory. Methodologically, deterrence theory*

*simply has not been adequately tested against historical experience . . . Substantively, deterrence theory is seriously incomplete, to say the least, for a normative-prescriptive application.*

Despite this fair warning, quantitative analyses of 'stability' based on simplified deterrence theory continue to be churned out, and include quite specific policy prescriptions about strategic forces and arms control. These analyses may be worse than misleading: they produce policy prescriptions based on analysis of a fictitious and idealized construct. Simplistic deterrence analyses have found at least one important audience: much of the expressed Congressional support for the Small ICBM, and opposition to the MX and SDI is based on such abstract stability analyses.

### Questions of deterrence reliability

Since the mid-1970s a small number of academics in the fields of history, psychology and politics have moved deterrence analysis beyond simplistic deductive logic and force-exchange number-crunching. These scholars have gone to the laboratory of history and discovered that leaders and governments often simply do not behave in the fully-informed and calculating manner assumed in simplified deterrence history.

This conclusion, although tremendously important, has not yet found its way into the strategic policy debate in any serious way. There appears to be a built-in resistance to any fundamental questioning of U.S. deterrence policy. When all eggs are in a single basket, it is almost unthinkable to note that the basket has holes. Nevertheless, careful analysis of numerous historical case studies clearly demonstrates that deterrence, in a fundamental sense, is unreliable as a means of peace-keeping. It certainly is not as reliable as would need to be the case for U.S. strategic policy to be reassuring.

Classic discussions of strategic deterrence identify two basic requirements for an effective deterrent: the capability to inflict unacceptable damage and the manifest credibility of that threat. Yet, these well-known requirements are not sufficient for deterrence to 'work'. There exists an entire set of often-ignored but necessary political and psychological conditions that must dominate the decision-making process on both (or all) sides if strategic



deterrence is to function as envisaged. These include the following: leaders capable of relatively unbiased assessments of information and realistic linkage of actions to consequences; political systems permitting the implementation of rational decisions as policy; leaders who are well-informed and comprehend the intentions, interests, commitments and values of the opponent(s); leaders who focus on external factors (i.e., competing military capabilities) as the final determinant of decisions; and leaders who understand the military capabilities and consequences involved in their decisions, at least at a general level.

If one or several of these conditions is absent, there is no basis for assuming that the necessary cost-benefit calculations could be conducted, would determine policy and/or could have a useful deterrent effect. The existence and degree of these psychological-political conditions is difficult to identify and measure in any specific case; hence the overwhelming tendency to ignore them and base grand conclusions about deterrence on a piece of the puzzle that is quantifiable, i.e. force-exchange computations.

If, by assuming away other important factors, deterrence is calculated only in terms of maintaining a nuclear 'stick', then it is not difficult to conclude that stability is relatively 'easy' to achieve. At this simplistic level the maintenance of survivable nuclear forces is interpreted as an assurance of nuclear peace.

If the necessary political-psychological conditions identified above are taken into consideration, however, such sanguine conclusions about stability seem inappropriate. Indeed, strategic deterrence can be judged unreliable as a means of 'peacekeeping' — almost regardless of the 'strategic balance' — because the convenient assumption about the political decisionmaker as 'strategic man' is not always consistent with historical experience.

The brief case studies that will be presented below are intended to present evidence from history to demonstrate that the assumption of 'strategic man' is open to serious question. The case studies include crises from both the nuclear and pre-nuclear age: the Russo-Japanese War of 1904, the outbreak of World War I in 1914, the German invasion of the Soviet Union in 1941, the Japanese at-

tack on the U.S. in 1941 and the Falklands War of 1982.

---

### A nuclear dividing line?

---

Before delving into those case studies, a myth needs to be confronted. Historical analysis of the pre-nuclear era may be considered to be of questionable relevance to considerations of modern deterrence: 'nuclear weapons changed everything' is the common refrain. Yet, detailed historical studies, including numerous cases across centuries, conclude that the introduction of nuclear weapons has not radically altered the factors important to the success or failure of international threats. In addition, the psychological and political factors that make deterrence unreliable appear relatively unaffected by technological change. The advent of nuclear weapons has not altered the capacity of humans to make errors of judgment, to miscalculate, to behave irrationally, to be uninformed, to deny information inconsistent with desires, or to run great risks for great stakes. Albert Einstein observed that nuclear weapons have changed everything but our thinking. That, of course, is the point: if nuclear weapons have not changed humankind's thinking (and, one might add, emotions and psychological weakness), then a highly significant factor with regard to brinkmanship, crisis and war is unchanged.

Additionally, nuclear weapons may *not* have established the entirely unique condition that typically is thought to preserve nuclear peace; i.e., the possibility of the rapid destruction of society. Leaders and publics from the pre-nuclear era have either *perceived* that they faced possible 'civilization-ending' military threats, or actually have faced such threats for their particular civilizations. These expectations did not prohibit conflict. Former British Prime Minister Harold MacMillan suggests this point in the following comment from his memoirs:

*Among other deterrents of war in 1938, expert advice had indicated that bombing of London and the great cities would lead to casualties on the order of hundreds of thousands or even millions within a few weeks. We thought of air warfare in 1938 rather as people think of nuclear warfare today. [Emphasis added]*

Frederick M. Sallagar, in *The Road to Total War*,

confirms MacMillan's nuclear analogy and adds the key point: 'That these images, public and official alike, were based on a gross exaggeration of what airpower could do at the time is beside the point. They were what people expected to happen'. Sallagar notes that this mistaken view of airpower was at least partially responsible for Chamberlain's policy of appeasement.

Politically elite circles prior to World War II thought of airpower as promising such utter mutual devastation that it would deter war. Indeed, the hope for mutual deterrence through threats of mutual destruction is not new to the nuclear age. J. M. Spaight demonstrates in the 1938 book *Air Power in the Next War* (from 'The Next War' series edited by Liddell Hart) that conventional air attacks were thought to hold the prospect for mutual deterrence through 'a horror unparalleled in the grim annals of war'. He elaborated:

*The very magnitude of the disaster that is possible may prove to be a restraining influence. Because the riposte is certain, because it cannot be parried, a belligerent will think twice and again before he initiates a mode of warfare the final outcome of which is incalculable. The deterrent influence may, indeed, be greater than that. It may tend to prevent not only raids on cities but resort to war in any shape or form . . .*

*At present air attack is regarded as a menace, a withheld thunderbolt, an impending calamity. All nations fear it. For that very reason it should be a deterrent influence against war.*

The second point, that leaders of the prenuclear age have indeed faced the prospect of utter destruction, is given evidence merely by pointing to the threat to Abydos by Philip V of Macedon, the destruction of Melos by Athens, the destruction of Carthage by Rome, and the utter destruction often left in the wake of the Mongols under Ghengis Khan. Commenting on the threat of the Great Khan, a leader of the Persian city of Bukhara noted: 'Be silent: it is the wind of God's omnipotence that bloweth, and we have no power to speak.'

The common view that nuclear weapons and deterrence have made a strategic war 'impossible' seems similar to the view made popular in Britain just prior to World War I by Norman Angell's *The Great Illusion*: then-modern economic conditions and interdependence had made war unthinkable for leaders behaving sensibly, because the costs, even to the victor, would be too high. The 43 years of general peace, from the conclusion of the Fran-

co-Prussian War on January 28, 1871, until August 1, 1914, lent credence to Angell's thesis. Similarly, the 43 years of general peace following World War II are repeatedly presented as 'proof' that nuclear weapons have made war 'unthinkable' and deterrence secure.

Professor Robert Jervis presents the modern nuclear variant of Angell's position by suggesting that the use of nuclear weapons would render the costs to the victor and vanquished similarly unacceptable. Consequently, Jervis observes that, 'if decisionmakers are 'sensible', peace is the most likely outcome'. Angell's logic undoubtedly was true for most of the players in World War I, and Jervis' point is even more valid today, at least with regard to the superpowers. However, in the past the price to be paid in war did not ensure the peace. Are we now to believe the hopeful assessment that nuclear deterrence will preserve nuclear peace? The point, of course, is that, if the behavior of leaders is more than rational cost-benefit calculations, confident predictions of stability based on such calculations are likely, eventually, to be disappointed.

The following case studies are not meant to suggest that deterrence cannot 'work'. Indeed, deterrence may have prevented instances of brinkmanship, crisis and war on thousands of occasions that will remain unknown except to those leaders who were deterred. However, strategic deterrence based solely on offensive threat must be nothing short of foolproof, as the first failure would likely result in a holocaust.

The point is that deterrence should not be considered reliable as a means of peacekeeping, because those political factors that can lead to brinkmanship often are beyond U.S. control, and psychological factors leading policymakers to unwarranted miscalculations have not been expunged by the development of nuclear weapons. That is, the effective functioning of deterrence cannot be assumed regardless of how muscular or inoffensive is the U.S. nuclear deterrent and how clearly communicated its commitments.

---

### The Russo-Japanese War

---

The war between Russia and Japan in February of 1904 might have been avoided at the bargaining

table had it not been for a breakdown in the decisionmaking process of the Russian Government. Political infighting among the tsar's advisers and irrational judgments by the tsar himself resulted in a war that Japan did not desire and Russia did not expect.

Relations between Russia and Japan became strained in the late 19th Century as Russian expansion turned to the Far East. Through a series of maneuvers in Manchuria and Korea, Russia was rapidly extending its commercial and political influence in Manchuria and the Liaotung Peninsula. Although Russia's expansion was primarily of a commercial nature (e.g. the establishment of a private railroad through Manchuria, and the creation of a timber industry on the banks of the Yalu River), the Japanese government saw these ventures as a Russian scheme to absorb most of Manchuria and Korea. The occupation of Manchuria by Russian troops in 1900 and the leasing of Port Arthur and territory on the Liaotung Peninsula to Russia by the Chinese government caused further alarm in Tokyo.

In August of 1903, Japan opened a new round of negotiations with Russia to alleviate tension in the Far East. Japan offered what amounted to a recognition of Russian interests in Northern Manchuria in exchange for a recognition of Japanese interests in Korea. Seemingly oblivious to Japanese concerns, the tsar declared the disputed areas of Port Arthur and territory on the Liaotung Peninsula a viceroyalty of the Russian Empire. Furthermore, Russia stalled negotiations by delaying its response to the latest (and final) Japanese proposal. Frustrated at the negotiating table, the Japanese attacked the Russian fleet at Port Arthur on February 6, 1904.

Prior to the outbreak of hostilities, the tsar and his advisers were presented with ample warning of Japan's inclinations toward war. Through British and American loans, Japan had acquired a modern navy that rivaled the Russian one. In addition, Japan had secured her position by concluding an alliance with Great Britain in January 1902 and by winning support from the United States through a reaffirmation of the 'Open Door' policy. In January 1904, the Japanese ambassador made a final desperate plea for a response from the tsar through informal channels in order to avoid war. Despite all of these indications, the tsar was

shocked by the Japanese attack on Port Arthur, and the Russian military in the Far East was woefully unprepared for war.

For its part, Tokyo communicated its intentions to halt further Russian expansion in the Far East through military force. Japanese efforts to deter Russia's aggressive foreign and commercial policies were not taken seriously in St. Petersburg for a variety of reasons, despite the fact that the Japanese threat was both clear and credible. Political intrigue and personal hostilities split the tsar's chief advisers on Far Eastern policy into separate factions. One faction, which included Minister of Finance Witte, Foreign Minister Lamsdorff and Minister of War Kuropatkin, argued that Russia should seek accommodation with Japan even if that meant relinquishing some of Russia's commercial ventures in the Far East. The other faction, which included ex-cavalry officer and special adviser Alexander Bezobrazov and Minister of Internal Affairs Pleve, sought to continue Russia's eastern expansion regardless of Japanese concerns.

As Minister of Internal Affairs, Pleve evidently had his own agenda for pursuing a provocative policy in Korea. Following the outbreak of war in 1904, Pleve remarked to Kuropatkin:

*Aleksei Nicholaevich, you don't know the internal situation of Russia. To suppress revolution, we need a small victorious war.*

Bezobrazov's interests were financial. He was directly involved in Russian commercial enterprises (Yalu River timber concession) and stood to profit by further expansion in the area. By 1903, Bezobrazov and his allies had successfully excluded their opponents from the decisionmaking process and had insulated the tsar from opposing views.

Much of the blame also must fall directly on Tsar Nicholas, whose racist perceptions of the Japanese compelled him to discount the possibility of a Japanese attack. When told of Japanese preparations for war by the German Kaiser in November of 1903, Tsar Nicholas replied that 'there would be no war, because *he* did not wish it'. Nicholas simply could not conceive that Japan would dare attack Russia. As a result of Russian indifference to Japanese interests, Tokyo saw two possible alternatives in January of 1904: attack Russia or lose its stake in Korea.



## World War I

An examination of the European crisis in July and August of 1914 indicates that the First World War was ignited by a series of domestic crises and political misjudgments on the part of the belligerents. For both Austria-Hungary and Russia, the events of July 1914 were heavily influenced by domestic politics. The Serbian Crisis did not develop from purely strategic concerns. Rather, Austria-Hungary's decision to punish Serbia for the assassination of Archduke Francis Ferdinand was based largely on domestic political considerations. The multi-ethnic Austro-Hungarian Empire, which had lost much of its military and political stature during the 19th Century, was taxed by internal difficulties caused, in no small degree, by nationalist movements within the empire. By making an example of Serbia, Austria-Hungary endeavored to gain respect from its own people as well as from the international community.

Russia found itself in a similar position to that of Austria-Hungary. The Russian Empire had lost some of its stature as a great power following its defeat in the Russo-Japanese War and was shaken internally by the Revolution of 1905. Although the Russian economy had rebounded from these crises, the political power of the tsar and the imperial government was still in question. By not intervening on behalf of the Serbs, Tsar Nicholas would have relinquished his role as the champion of Slavs and Orthodoxy, thus further weakening his power and influence in his own country. In the words of Prince Lichnowsky, the German Ambassador to Great Britain:

*The position of the Tsar in the eyes of his own people rests to some extent on the mystic nimbus which surrounds the Russian crown by virtue of its function as the Protector of Orthodoxy and Slavdom, and it is clear that the Tsar could not renounce this mission without forfeiting much of his prestige and, perhaps, even endangering his throne.*

As a consequence of these internal pressures, Tsar Nicholas II saw no other recourse but to exercise his ancient duty as protector of the Orthodox Slavs in the Balkans (i.e. Serbia).

For Germany, a misguided strategy of brinkmanship drew it into the Serbian dispute and elevated a 'local' crisis into a continental and, eventually, a world war. While Germany was prepared to fight a

continental war against Russia and France, Germany's initial strategy during July of 1914 was not necessarily intended to provoke such a conflict. Rather, Germany had hoped to support its ally Austria-Hungary by keeping Russia at bay through brinkmanship. However, the German leadership failed to appreciate Russia's resolve to support Serbia and, therefore, regarded Russian threats of military intervention as 'bluff'. In a communiqué to Ambassador Lichnowsky during July of 1914, the German Secretary of State for Foreign Affairs, Gottlieb von Jagow, alluded to the improbability of Russian intervention:

*To be sure, there will be some agitation in Petersburg, but, on the whole, Russia is not ready to strike at present. According to competent observation, Russia will be prepared to in a few years. Then she will crush us by the number of her soldiers; then she will have built her Baltic Sea fleet and her strategic railroads . . . In Russia this is well known, and they are therefore determined to have peace for a few more years yet.*

Germany's assessment was based almost entirely on military and strategic considerations. By failing to appreciate the tsar's commitment to protect orthodox Slavs in the Balkans, Germany grossly underestimated Russia's determination to support Serbia.

German leaders committed a second fatal error in believing that Great Britain would not become involved in the conflict. This belief was the result both of miscalculation and miscommunication, precipitated by an irrational decisionmaking process. The political intrigues and power struggles within the German diplomatic service induced foreign service officers in Great Britain to report only that which the German Foreign Ministry wished to hear. For this reason, the majority of communiqués from London indicated that Britain was not likely to enter the war.

A closer examination of the British decision to enter the war has led some scholars to conclude that the final decision was also heavily influenced by domestic politics. According to K. M. Wilson, the two most influential leaders of the British Liberal Party (Prime Minister Asquith and Foreign Minister Grey) supported the British commitment to Belgian neutrality. A large majority in the Liberal Cabinet, although opposed to British involvement in a continental war, fell in behind Asquith and Grey rather than risk losing control of the government to the Conservatives in a coalition. While



it is incorrect to conclude that Great Britain was driven to war in 1914 by domestic politics, the concern by leading Liberal politicians for the future of their party (and themselves) in office, gave impetus in the British Government to a policy of immediate involvement that did not, at first, have even majority support.

It is not to argue that the events leading to war in 1914 were based on irrational decisions by the leaders of the Great Powers. For the most part, the leaders of Austria-Hungary, Russia, Germany and Great Britain had sound rationale for their actions. Nor is it to say that their decisions were devoid of strategic considerations. However, it is important to stress that many of the decisions in the summer of 1914 were motivated not entirely by 'strategic' factors. As in the cases of both Austria-Hungary and Russia, domestic pressures played a significant role in determining the course of events. The balance of forces in Europe and other strategic considerations were only part of the equation. As a result, Germany alone could not succeed in deterring Russia from entering the conflict because it had little or no leverage in influencing the domestic problems that confronted the tsar.

Germany's initial contention that Great Britain would not enter the war also was not, in and of itself, irrational. It was, however, a miscalculation based on misperception and very poor information. Had German leaders a better understanding of British intentions, the British proposals in late July for Germany and Great Britain to mediate the dispute might have received more serious consideration in Berlin.

---

### The German invasion of the Soviet Union

---

The invasion of the USSR by the German Army on June 22, 1941, resulted in the defeat and retreat of Soviet forces. Although a variety of factors contributed to Germany's success, Stalin's orders to keep Soviet forces on a low level of alert was a leading cause of the disaster. Although the exact purpose behind Stalin's actions remains somewhat inexplicable from a strategic standpoint, it is generally accepted that the Soviet leader had realized that his country was not prepared for war in 1941 and sought to delay a conflict with Germany by re-

maintaining nonprovocative. In this manner Stalin hoped to remove any possible pretext for an attack.

Stalin's attempt to appease Hitler by appearing nonbelligerent conceivably could be regarded as a terrible miscalculation in strategy. However, the Soviet leader's refusal to acknowledge German war preparations in the face of irrefutable evidence must be considered irrational. During the spring of 1941, reports from Soviet military commanders at the border and from the Soviet Embassy in Berlin warned of an impending German invasion. Not only were such reports ignored by Stalin, but Soviet commanders issuing them were reprimanded and denounced as provocateurs.

The breakdown of the decisionmaking process within the Soviet Army also contributed to the disaster of June 22. Any opportunity for the professional military to offer a serious challenge to Stalin's strategy had disappeared, along with the majority of experienced Soviet officers, during the Great Purge several years earlier. The prospect of facing a firing squad for disagreeing with the 'Boss' was very real in the spring of 1941. From the perspective of a Soviet commander, it was far more prudent to accept the situation on the premise that Stalin had some hidden agenda or strategy that would later justify his actions than to run the risk of execution or imprisonment. In some cases, Soviet commanders did take matters into their own hands by preparing for attack, but were forced by superiors to remand their orders. For all practical purposes, Stalin's purges had destroyed the decisionmaking apparatus of the military.

What lessons have been drawn from the disaster of 1941? Soviet military leaders have argued that Hitler might have been deterred from invading in June of 1941 if the USSR had been better prepared for an attack. In the words of the former Commander of the Soviet Navy, Admiral Kuznetsov:

*... For every step taken by Fascist Germany to prepare for war, a responsive measure was needed. The 'Barbarossa' plan was worked out in detail and gradually implemented. But seeing that there would be no surprise and the attack would be met by a harsh and prepared rebuff, Hitler might have postponed the implementation of this plan and might not have given the order to attack, just as he had not given the order to carry out operation 'Sea Lion'. An invader is halted and sobered not by the other side's passivity, but by its resolve and readiness to resist.*

That a prepared Soviet military would have de-

tered Hitler from attacking is questionable. Yet, there is no doubt that maintaining a high state of military alert was the only rational policy for the Soviet Union in June of 1941: at best, Hitler would have called off 'Barbarossa'; at worst, the Soviet Armed Forces would have fared better during the initial German assault.

In a more recent review of Stalin's strategy, Deputy Chief of the Soviet General Staff, General-Colonel Makhmut A. Gareyev, has drawn some conclusions regarding crisis policy that may be indicative of the current Soviet approach to strategic decisionmaking. According to Gareyev, a multiplicity of factors must be accounted for when developing and assessing state policy:

*... The harsh lessons of the past testify to the fact that abstract policy in a pure form does not and cannot exist. Policy, including foreign policy, can be vital only if it takes into account the entire set of circumstances of a situation: international, economic, ideological, and, not least of all, interests for the resolution of defense problems.*

Gareyev notes that the military balance is but one component of the international situation at any given time, and that other variables, such as politics, economics and ideology must be factored into the equation. Furthermore, Gareyev notes that 'abstract policy' devoid of other considerations is not viable in the real world.

### **The Japanese attack on Pearl Harbor**

The Japanese surprise attack against the United States on December 7, 1941, is astounding if one considers the apprehension with which Japan's military leaders accepted its implementation. Many of Japan's most prominent naval commanders predicted that a war with the United States most probably would end in disaster for Japan. Yet the same commanders planned and conducted the attack on Pearl Harbor, thus expediting their own grim prophecies of a Japanese defeat.

Why did Japan initiate a war that it had little hope of winning? In hindsight, the entire Japanese scheme appears reckless, irrational and devoid of any serious long-term strategic considerations. Most assuredly, the military might and resources of the United States would overcome those of Japan.

In fairness to the Japanese leaders, it is important

to point out that their strategy called for a war of limited duration culminating in a negotiated peace with the United States. In this way, Japan believed, it would be possible to resolve its differences with the United States while preserving most of Japan's Pacific empire. Furthermore, Japanese leaders believed that the only alternative to war with the United States was the rapid decay of Japanese power and influence in the Pacific. Although war with the United States was considered a desperate gamble, the leaders of Japan saw it as their only option. Given this scenario, the Japanese plan, although risky, was not irrational.

The Japanese strategy was, however, doomed by a miscalculation regarding U.S. resolve to fight a protracted war. The plan hinged on the erroneous premise that the United States would lose its determination to continue the war and negotiate a peace more or less favorable to Japanese interests within a year's time. In reality, the Pearl Harbor attack mobilized strong popular support for the war effort in the United States and destroyed any possibility of conducting a short, limited war with the United States. That the United States would lose its will to fight even after Pearl Harbor was a fatal miscalculation for Japan, which transformed a desperate strategic gamble into certain defeat.

### **The Falklands War**

The propensity for miscalculation and miscommunication between two countries during a crisis still exists in the nuclear age. The Falklands War of 1982 illustrates how a series of miscommunications and miscalculations between a nuclear power (Great Britain) and a nonnuclear power (Argentina) can elevate a domestic crisis into a major conflict.

As in many of the previous case studies, domestic politics was an important catalyst for the Falklands War. The Argentine junta, which was suffering from rapidly declining popular support, found the recovery of the Falkland Islands to be a political rallying-point and an important diversion from a failing economy. It has even been suggested that the rise of General Galtieri to power was conditional upon his commitment to recover the Falkland Islands before January 1983, the 150th anniversary of British control. The junta's strategy was

rational from a domestic political perspective. Unfortunately, Great Britain had no chance to alter that perspective, since it was beyond the realm of foreign policy and strategic considerations.

The crisis was further exacerbated by miscommunication between Great Britain and Argentina. For its part, Great Britain did not make clear to Argentina its intentions to defend the Falklands with military force and thus failed to exert sufficient influence over the strategic calculus of the Argentine plan. For many years, Great Britain showed little interest in the Falklands and appeared to be in the process of removing its strategic and political ties to the islands.

Had the British Government displayed a strong commitment to the Falklands during the early stages of the crisis, Argentina may have been deterred from invading. However, a forceful British response occurred too late to alleviate the crisis. Argentine invasion plans already had been set in motion, and any reversal in policy at this point would have amounted to political suicide for the junta.

Consequently, the Argentine leadership did not regard the seizure of the Falkland Islands to be a particularly risky policy. In the opinion of junta leader General Galtieri:

*... Though an English reaction was considered a possibility, we did not see it as a probability. Personally, I judged it scarcely possible and totally improbable. In any case, I never expected such a disproportionate answer. Nobody did. Why should a country situated in the heart of Europe care so much for some islands located so far away in the Atlantic Ocean; in addition, islands which do not serve any national interest? It seems so senseless to me.*

The junta committed a second crucial miscalculation in presuming that the United States would not support Great Britain. It was hoped that the United States would remain neutral or would dissuade the British from using military force to recover the islands. These miscalculations ultimately resulted in a costly and bloody war and political death for Galtieri and the Argentine junta.

### Lessons of the case studies

These case studies demonstrate several important points. First, as the events surrounding August 1914 and the invasion of the Falklands demon-

strate, domestic political problems, whether of particular leaders or the political system, can be the wellspring for brinkmanship, crisis and war. Would Austria-Hungary have reacted so strongly to the assassination of Archduke Ferdinand if its nationalities problem had not appeared so perilous? Would General Galtieri and the junta have invaded the Falklands if they had not faced such difficult domestic political problems?

Such contributory causes of brinkmanship are unlikely to be assuaged by foreign efforts to ensure 'stability'. They tend to be obvious and deep-rooted or hidden from foreign eyes, and therefore invulnerable to foreign efforts. This point is not simply of passing interest. The United States has virtually no power significantly to effect the Soviet domestic 'nationalities problem' or the Soviet 'problem of empire', and only limited capabilities to affect chronic Soviet economic stagnation. Yet, these are the kinds of problems that might actually compel a future Soviet leadership to see foreign initiative and brinkmanship as the 'least miserable option'.

Second, brinkmanship and the escalation to war can result from the very human political-psychological factors of misjudgement, miscalculation, misperceptions, lack of information and/or irrationality. Each of the case studies discussed above appears to reflect some element of these factors in the events leading to war. The degree of significance of these factors individually varies in each particular case. Yet, it is difficult to escape the conclusion that singularly or combined they were significant.

Would Tsar Nicholas II have compelled war with Japan if he had not held irrational-racist views of the Japanese, and if his advisers had not been pursuing their own commercial and political agendas? Would Germany have pressed Austria-Hungary toward aggression in 1914 if it had accepted Lichnowsky's view that Britain would fight or understood the Tsar's resolve to protect Serbia? Would Japan have attacked Pearl Harbor if it understood the unifying effect the attack would exert on the American people? Would Britain have reacted so passively to the brewing crisis over the Falklands if it understood the deadly impact that such passivity signaled to the junta?

Although it is impossible to know the answer to such questions, it seems in every case to be 'proba-



bly not'. The conclusion appears to hold: factors that are generally omitted from 'stability analyses', and are difficult, perhaps impossible, to predict or treat, can contribute significantly to brinkmanship, escalation and war.

The point here is not only that deterrence might fail because a less than fully rational leadership could calculate that nuclear war would be worth the cost. Equally disturbing is the possibility that fully rational leaders could fail to identify an opponent's firm commitment, or be driven by domestic considerations or psychological tendencies to ignore unwanted calculations, or that the structure of a political system could block implementation of rational decisionmaking during a crisis. The prospect for deterrence failure stems from many more than the canonical possibilities of accident, irrationality or a close calculation that the balance of forces gives an incentive to attack. Yet, U.S. deterrence policy addresses only the last of these possibilities.

---

#### Implications for deterrence

---

The implications of the above discussion for U.S. strategic policy are fundamental. Policymakers should not be willing to believe the convenient notion that the existence of survivable strategic nuclear forces assures nuclear peace. Any such assurances cannot be credible. And force-exchange calculations alone cannot be the basis for conclusions about stability, except at highly abstract levels that alone ought not to be considered an adequate basis for specific policy prescriptions.

Contending prescriptions for U.S. strategic deterrence policy — ranging from a 'warfighting' to a 'minimum' deterrent — often are debated in highly conceptualized terms as being universally more or less stabilizing. Each side tends to criticize the other for endorsing a 'destabilizing' policy position. However, the advantages for stability of one over the other in actual crisis application, if that could be measured, almost certainly would be affected significantly by immediate political-psychological conditions which are difficult to predetermine.

In addition, the U.S. strategic policy of deterrence, whatever the details and label, is dominated by offensive forces. The significant reduc-

tion of societal damage in the event deterrence fails (or is irrelevant) has not been a serious U.S. capability for decades. For the purposes of deterrence the United States has pursued the capability to unleash a nuclear holocaust, but it has virtually no capacity to survive that holocaust. Yet, as was noted above, deterrence theory does not even address some possible causes of brinkmanship, crisis and war. The U.S. strategic policy of deterrence is fundamentally unreliable, but makes no provision for that fact. The danger in this approach to strategic policy exists whether the United States follows a 'warfighting' or 'minimum' deterrence policy. Either virtually ensures unimaginable levels of destruction if deterrence fails, and both overlook some of the processes that might lead to deterrence failure.

It might be objected that U.S. policy *does* make provision for the failure of deterrence. It is true that the decades-long trend toward flexibility and limited options in U.S. strategic employment policy reflects an intent to restore deterrence if it initially fails. Yet, such plans to restore deterrence are subject to the same vulnerabilities that could cause its failure. If strategic deterrence has failed as a result of a lack of caution, miscalculation, ignorance, irrationality, etc., there is little reason for confidence that it could then be restored short of high levels of destruction. In effect, the United States relies exclusively on the effective functioning of deterrence to cope with the possibility that deterrence might fail.

In addition, if deterrence fails there is little chance that U.S. counterforce systems could usefully limit societal damage. Given existing and likely U.S. and Soviet strategic forces, it is clear that U.S. counterforce capabilities could not, even under optimistic conditions, significantly reduce damage to the U.S. homeland should the Soviets decide to inflict it.

The level of 'general stability' in U.S.-Soviet relations may be such that the risk of deterrence failure is very low; 'general stability' stemming from the mutual lack of net incentives to provoke conflict based primarily on non-military factors and regardless of the strategic balance. This point demonstrates the critical importance of the political context to questions of stability. Despite the fact that the United Kingdom and France have the nuclear capability to annihilate U.S. society, it is



reasonable not to worry much about the possibility of deterrence failure vis-a-vis those countries. If U.S.-Soviet political relations reach that level of amity, concern about the unreliability of deterrence would be minimized. However, while U.S.-Soviet relations typically are sufficiently cautious to discourage willful acts of severe provocation, the notion that the possibility for U.S.-Soviet brinkmanship and crisis is a thing of the past is unduly optimistic.

---

### The imperative for strategic defense

---

The above discussion leads to at least one important conclusion: the ideal U.S. strategic policy would integrate the goal of deterrence with damage-limitation. If the outbreak of war cannot be controlled with greater precision than now appears possible, the United States should pursue those measures that could contribute to surviving the event. Unfortunately, U.S. strategic policy has purposefully rejected damage-limitation as a serious goal. Indeed, the ABM Treaty of 1972 codified the U.S. view that mutual vulnerability could serve as the basis for deterrence stability.

It is this rejection of damage-limitation as a goal worth pursuing that equates to Wild Bill Hickok's choice of seat at the poker table. Hickok's neglect of minimum precautions contributed to his demise; U.S. strategic policy reflects the same trust that events will unfold predictably and without surprise. It *may be* that significant damage-limitation will be illusory for technical reasons. But to the extent that the goal of damage-limitation has purposefully been set aside in defence to an approach to deterrence defined by mutual vulnerability, defenselessness ceases to be merely an unalterable condition and has become a policy choice. In an unpredictable international system ultimately characterized by anarchy, choosing to remain vulnerable because of confidence in deterrence is to leave one's back exposed and deliberately to deal oneself the dead man's hand.

The usual argument that damage-limitation must be rejected because defenses are 'destabilizing' and their absence is 'stabilizing' misses the mark. From the late 1960s to the current SDI debate, very simplistic deterrence considerations have concluded that significant defenses and deterrence

are largely incompatible. However, even within the logical confines of simplified deterrence theory, it is not clear that defenses need be inconsistent with stability. Complicating any Soviet first-strike planning with U.S. active defenses can be viewed as compatible with traditional deterrence requirements. But more to the point, because the reliability of deterrence is inherently uncertain regardless of U.S. posturing, the preparation for damage-limitation ought not to be sacrificed on the basis of an 'anti-defense' approach to deterrence. This conclusion obviously offers strong support for the Strategic Defense Initiative (SDI), particularly the original version with its greater emphasis on societal protection. Because deterrence is unreliable, the broad goal of damage-limitation and SDI are vital.

Ballistic missile defense (BMD) would be essential to the prospect for useful levels of damage-limitation. Unfortunately, the Reagan Administration openly justified the SDI more on the basis of maintaining deterrence i.e., that BMD would 'complicate' any Soviet first-strike planning, than on societal protection. The Administration 'led with its chin' in this regard. It is not clear that BMD is necessary to provide the retaliatory threat required by U.S. deterrence policy; Soviet first-strike planning is highly complicated even in the absence of BMD. Yet, the *weakness* of deterrence fully justifies damage-limitation as a national security goal and the SDI as a means of pursuing that goal.

In addition, it may be the role BMD could play for damage-limitation that provides a unique contribution to deterrence. Historical case studies demonstrate the importance of credibility in the functioning of deterrence. A capability for damage-limitation may be necessary in many circumstances to provide the U.S. deterrent with the necessary level of credibility. By reducing the risk that the United States would confront in a crisis, damage-limitation might lessen the chance that an opponent could hope to paralyze American leaders with the fear of escalation, and thereby escape the U.S. deterrent threat. Consequently, strategic defense may have a unique role in support of the traditional norms of deterrence, but that role need not be separate from a goal of damage-limitation. In summary, this brief review of deterrence theory and history suggests that the offense-dominated U.S. policy of strategic deterrence has some criti-

cal deficiencies. Historically, a primary cause of brinkmanship has involved domestic political problems that are largely immune to external correction and are 'outside' deterrence theory. Consequently, the United States may have little or no control over the factors that could lead the Soviet Union toward brinkmanship. In addition, the U.S. theory of strategic deterrence simply is not based on a realistic assumption about political decision-making. It 'rests on certain dubious psychological assumptions', and ignores important psychological mechanisms such as *denial* and *bolstering* that facilitate miscalculation. And, the advent of nuclear weapons does not appear to have corrected these human psychological 'weaknesses'. Brinkmanship and crisis outside of U.S. control could compel the United States into a conflict for reasons that are not accounted for in deterrence theory. Such a

chain of events may be of low probability; but U.S. deterrence policy does not even address the possibility, and the result could be catastrophic.

It is not apparent how this deficiency in a policy of strategic deterrence can be accommodated except through the 'insurance' of a damage-limitation capability. This need for the integration of deterrence and damage-limitation goals underscores the value of BMD. It will be unfortunate if official discussions of the SDI program continue to move away from the prospective BMD role for damage-limitation. Therein appears to reside the unique contribution of strategic defense to deterrence, both in the hope for its success and the possibility of its failure. The United States needs the possibility of relief in the event deterrence fails or is irrelevant, and SDI could be a long stride toward that possibility.



## **U bent actief dienend officier van KL of KLu,**

maar gaat binnenkort de dienst verlaten.

U wilt echter wèl graag maandelijks de Militaire Spectator blijven ontvangen?

Dat kàn: als lid van de Koninklijke Vereniging ter Beoefening van de Krijgswetenschap (contributie f 30,- per jaar; buitenland f 40,-) vindt u hem iedere maand in de bus, en tevens viermaal per jaar „Mars in Cathedra”.

Meldt u als lid bij de secretaris: Peuleyen 164, 2742 EP Waddinxveen.

mr. R. M. Eiting

luitenant-kolonel van de militair juridische dienst

## Rechtspositie en discipline (2, slot)

Perikelen in het grensgebied van de toepassing van militair rechtspositierecht en militair tuchtrecht

### De Regeling Ziekmelding KL

#### Inhoud en strekking

De Regeling Ziekmelding KL is een ministeriële rechtspositieregeling ter uitvoering van art. 91 AMAR en art. 54 RRDpl. Deze artikelen zijn geplaatst in het hoofdstuk van de AMAR resp. RRDpl handelende over: „Aanspraken en verplichtingen in verband met de gezondheidszorg”.<sup>2</sup> De artikelen staan (impliciet) toe dat een militair, die wegens ziekte geheel of gedeeltelijk verhinderd is dienst te verrichten, ziek thuis mag blijven.<sup>3</sup>

In deze artikelen is echter tevens (expliciet) bepaald, dat de militair in geval van ziek thuisblijven een aantal verplichtingen heeft. In de Regeling Ziekmelding KL (verder: de Regeling) zijn twee van die verplichtingen nader uitgewerkt.

1. De verplichting een verhindering tot dienst verrichten in verband met ziekte zo spoedig mogelijk te melden aan de commandant (meldingsplicht en meldingsprocedure).
2. De verplichting zich te onderwerpen aan een controleonderzoek door de MGD (controlesysteem en procedure).

De basisbepaling is art. 2 van de Regeling: „De militair die wegens ziekte geheel of gedeeltelijk verhinderd is dienst te verrichten en in verband daarmee niet in staat is tijdig zijn onderdeel te bereiken, dient zulks te melden of te doen melden aan zijn commandant”.

Hoewel de Regeling het persoonlijke belang van

<sup>2</sup> MP 31-101; 1210-53 e.v., 1310-29 e.v.

<sup>3</sup> De Regeling ziekmelding KL is aangeboden bij brief van de Directeur Personeel KL, nr KL.10.836/G van 5 juni 1986. Regeling en desbetreffende bepalingen uit AMAR/RRDpl gezamenlijk worden in het militaire spraakgebruik doorgaans aangeduid met „ziek-thuisregeling”; men doet er goed aan e.e.a. wel te blijven onderscheiden.

de militair mede op het oog heeft, strekt zij in de eerste plaats tot een spoedig herstel van de militair in het belang van de dienst. Daarbij wordt wel een beroep gedaan op de eigen verantwoordelijkheid van de militair, maar de Regeling strekt bepaald niet ertoe een lichtvaardig ziek thuisblijven mogelijk te maken.

De Regeling moet ten slotte mede worden gezien in het licht van art. 92 AMAR en art. 55 RRDpl die bepalingen bevatten voor diensthervatting na ziekte.

#### Bezwaren

In de loop van de tijd zijn er tegen de regeling van het ziek thuis blijven, met name onder commandanten, bezwaren gerezen, vooral ontstaan doordat zekere gevolgen van de toepassing van de Regeling werden en worden beoordeeld en gewaardeerd in het licht van militair-operationele belangen en disciplinehandhaving. Enkele daarvan zal ik kort de revue laten passeren.

1. Een ziek thuis verblijvende militair drukt op de sterkte van het onderdeel. Dat doet zich met name gevoelen bij de uitvoering van oefeningen (en eventueel operaties) alsmede diensten (bv. wachtdienst).
2. Niet zelden mist een zieke militair noodzakelijke individuele opleiding (vooral gericht op „survivalability” op het gevechtveld en/of teamopleiding). De gemiste opleiding kan door dienstplichtig personeel niet of nauwelijks worden ingehaald als gevolg van de korte opleidingstijd, waarbij ook de beperkingen ingevolge de regeling van verlof en werk- en rusttijden een rol spelen. Bovendien kan het tijdelijk wegvallen van een militair ten koste gaan van de teamopleiding als zodanig: er ontstaat een zwakke plek in het teamverband. De persoonlijke overlevingskansen van de betrokken

militair, maar ook de inzetbaarheid van het onderdeel kunnen in de knel komen.

3. Het sterkteverlies drukt op de overige militairen van het onderdeel, van wie niet zelden extra inspanningen worden verlangd. Wanneer e.e.a. het gevolg is van lichtvaardig ziek thuisblijven, kan dat op den duur wrevel wekken en komen aspecten van moreel en discipline in beeld.

4. In het licht van de voorgaande bezwaren is een ten onrechte ziek thuisblijven niet aanvaardbaar en dient doeltreffend te worden bestreden. De Regeling werkt echter misbruik in de hand. Er zijn te veel mazen in het net. De Regeling belemmert een doeltreffende bestrijding van het ten onrechte ziek thuisblijven.

Zijn deze bezwaren reëel? Ik meen dat in elk geval de drie eerstgenoemde bezwaren inderdaad reëel

**In de loop van de tijd zijn er bij commandanten bezwaren tegen de Regeling gerezen. Terecht?**

mogen worden genoemd. Die gelden overigens reeds bij een terecht ziek thuisblijven (men zal zich echter tot op zekere hoogte daarbij moeten neerleggen), zoveel te meer bij een ten onrechte ziek thuisblijven. De vraag is echter of de bij het vierde bezwaar vermelde kritiek ook reëel is. Geldt die kritiek eigenlijk wel de Regeling als zodanig, of geldt zij andere factoren en omstandigheden? Deze laatste vraag zal hier verder centraal staan. Ter beantwoording ervan zal nader op de Regeling worden ingegaan en zullen de mogelijkheden van tuchtrechtelijk optreden worden be- zien.

**Enkele kanttekeningen**

**a. Achtergrond van de Regeling**

De Regeling is alleen maar goed te begrijpen uit de samenhang met de artikelen 91 en 92 AMAR respectievelijk 54 en 55 RRDpl. Alhoewel de Regeling als zodanig primair het dienstbelang op het oog heeft, vindt men in het samenstel van bepalingen een bevestiging van de opvatting, dat het herstel van een zieke militair twee kanten vertoont. In de eerste plaats het organisatiebelang, dat vergt dat een zo groot mogelijke militaire inzetbaarheid wordt gehandhaafd, en in welk kader

**Ziekte is op zichzelf genomen niet voldoende.**

het past, dat de organisatie maatregelen treft om het herstel van de zieke te bevorderen. In de tweede plaats het persoonlijke (ook rechtspositionele) belang van de militair bij een goede gezondheid. Men kan hier ook spreken van twee erkende, weliswaar te onderscheiden maar niet per se strijdige, belangen.

Het zal geen verwondering wekken dat opvattingen omtrent de wijze waarop beide (elkaar deels overlappende) belangen metterdaad behoren te worden behartigd, aan wijzigingen onderhevig zijn. Zo heeft een verschuiving plaatsgehadt van de opvatting dat de militair altijd zoveel mogelijk bij zijn onderdeel herstelt van een ziekte of letsel, naar de opvatting dat een militair die thuis ziek of gewond raakt in principe thuis daarvan moet kunnen herstellen. Het vermaatschappelijkingsproces uit met name de jaren '70 is daaraan niet vreemd.

Bij de laatstgenoemde opvatting gaat het echter niet slechts om een uitdrukking van humane personeelszorg, het is ook een praktisch organisatiebelang! Niet alleen zijn herstel en dus inzetbaarheid in vele gevallen niet gebaat met zieke of gewonde militairen die zich naar de kazerne „slepen”, ook de verpleegcapaciteit in vele kazernes zou wel eens problemen kunnen opleveren.

Het is mede uit de hier geschilderde achtergrond dat men de basisbepaling van de Regeling moet interpreteren (art. 2). In het bijzonder doet zich in dat verband de vraag voor wanneer de militair ziek thuis mag blijven en wanneer hij weer naar zijn onderdeel moet terugkeren. Daarover gaat de volgende kanttekening.

**b. Wanneer terecht ziek thuis en wanneer terug naar het onderdeel?**

Ingevolge art. 91 AMAR resp. art. 54 RRDpl is de militair die thuis blijft omdat hij wegens ziekte of letsel geheel of gedeeltelijk is verhinderd dienst te verrichten, in principe terecht ziek thuis.

Opgemerkt zij dat ziekte op zichzelf genomen niet voldoende is. Men moet als gevolg van die ziekte geheel of gedeeltelijk verhinderd zijn om dienst te verrichten. Dikwijls zal e.e.a. wel samengaan, maar dat hoeft niet per se. Niet elke klacht of bles- sure verhindert het dienst doen. De mutatie „twee



dagen binnendienst" bv. houdt enerzijds in dat er sprake is van een serieuze klacht (bv. een zware verkoudheid), maar anderzijds dat ondanks die klacht met enige beperkingen wel dienst kan worden verricht.

Wie stelt vast dat er sprake is van gehele of gedeeltelijke verhindering dienst te verrichten wegens ziekte? Gelet op de tekst van de artikelen 91 AMAR en 54 RRDpl is dat in eerste instantie de militair zelf. De militair is echter geen medisch deskundige. Hij kan dan ook niet objectief vaststellen of hij wel of niet, geheel of gedeeltelijk, wegens ziekte verhinderd is dienst te verrichten. In weerwil van de gekozen bewoordingen moet de bewuste bepaling dan ook in subjectieve zin worden gelezen. Dus: de militair die zich wegens ziekte geheel of gedeeltelijk verhinderd *voelt* om dienst te verrichten.

Nu zijn de ziek-thuisbepalingen niet bedoeld om een lichtvaardig ziek thuisblijven mogelijk te maken. De bewuste, subjectief te lezen, bepaling van de artikelen 91 AMAR en 54 RRDpl moet dan ook enigszins worden geobjectiveerd. De militair moet in redelijkheid hebben kunnen menen ziek en niet tot dienst doen in staat te zijn.

Wat moet in dit verband worden verstaan onder „gedeeltelijk verhinderd dienst te verrichten?" De formulering is wat ongelukkig gekozen. Letterlijk genomen zou de formulering betekenen dat een militair ziek thuis mag blijven wanneer hij zich m.b.t. één activiteit niet, maar overigens wel tot dienst doen in staat acht. Dat is natuurlijk niet de bedoeling. Men moet m.i. aannemen dat is bedoeld dat de militair zich te ziek moet voelen of te geblesseerd moet achten om *überhaupt* dienst te verrichten (tot geen enkele of vrijwel geen enkele dienst in staat).

Resumerend: ziek thuisblijven mag een militair wanneer hij zich oprecht zodanig ziek voelt of gewond acht, dat hij op grond daarvan in redelijkheid mag menen tot geen enkele of vrijwel geen enkele dienst in staat te zijn. Hoe geobjectiveerd ook, het blijft uiteindelijk natuurlijk wel een subjectieve inschatting van de militair.

Objectief vaststellen of de militair ziek of gewond is en hoe ernstig, kan alleen een arts. Niet elke arts is echter formeel bevoegd om vast te stellen welke gevolgen voor het militair dienst doen aan de medische diagnose moeten worden verbonden. Formeel is tot dat laatste alleen de militaire arts be-

voegd. Ik kom daarop nog terug in het kader van de controle op het ziek thuisblijven.

Wanneer moet de militair naar zijn onderdeel terugkeren? Gelet op de inhoud van de artikelen 92 AMAR en 55 RRDpl, art. 2 van de Regeling en de toelichting in de bij de Regeling horende brief van de Directeur Personeel KL<sup>4</sup>, dient de militair naar zijn onderdeel terug te keren, zodra hij weer tot het verrichten van dienst in staat is. Dat kan het

**Het oude criterium „tot reizen in staat”  
wordt nog wel eens  
ten onrechte gehanteerd.**

geval zijn doordat hij zich weer tot dienst doen in staat voelt, doordat hij door een arts genezen is verklaard, of doordat een militair arts hem weer dienstgeschikt heeft verklaard (eventueel met een dienstbeperking). Objectief (beperkt) dienstgeschikt verklaren kan alleen de militaire arts. Daarom dient de militair die zich weer tot dienst doen in staat voelt, zich ook altijd na terugkeer bij zijn onderdeel bij de MGD op ziekenrapport te melden (zie art. 92 AMAR en art. 55 RRDpl).

Een volgende kanttekening betreft het oude criterium „tot reizen in staat”, dat ook nu nog wel eens ten onrechte wordt gehanteerd. Het hield in dat de militair moest terugkeren zodra hij tot reizen in staat was. Een ongelukkig criterium! Het betekende dat van een militair die zich bv. per openbaar vervoer naar het spreekuur van zijn huisarts had begeven, kon worden gezegd dat hij kennelijk tot reizen in staat was en dus ook naar zijn onderdeel had kunnen terugkeren. Terecht is daarvoor in de plaats gekomen het criterium „tot dienst verrichten in staat zijn”.

Tot slot dient, in het verband van de vraag die hier aan de orde is, aandacht te worden besteed aan de controle op het ziek thuisblijven.

Vooropgesteld moet worden dat het in principe elke commandant vrij staat zelf de zieke te bezoeken of door een kaderlid te laten bezoeken (juridisch is dat niet verboden, hoewel het wel d.m.v. dienstvoorschriften of beleidsaanwijzingen aan banden kan worden gelegd). Formeel kan hij echter niet veel meer doen dan vaststellen dat de zieke wel of niet op het door hem opgegeven adres aanwezig is.

<sup>4</sup> Zie<sup>3</sup>.

De controle waarom het draait is de controle op verzoek van de commandant door de militaire controlearts. Wat controleert deze? Hij stelt niet alleen een medische diagnose, hij stelt vooral vast of de gecontroleerde militair, ondanks zijn klachten, tot dienst doen in staat is. Constateert de controlearts dat de militair daartoe in staat is, dan kan hij daaraan de conclusie verbinden dat de man ten onrechte ziek thuis is. Het gaat hier om een objectieve militair-medische conclusie, waarmee de aanvankelijke inschatting van de betrokken militair (over zijn gezondheidstoestand en dienstdoen) wordt bevestigd of ontkracht. Om het ten onrechte ziek thuisblijven tegen te gaan is het dus wenselijk dat de controle zo spoedig mogelijk na de ziekmelding plaatsvindt; bij voorkeur nog dezelfde dag.

### Mogelijkheden van tuchtrechtelijk optreden

Afgezien van de mogelijke overtredingen van de ziekmeldingsprocedure, die thans verder niet ter sprake komen<sup>5</sup>, kan de commandant de beschuldiging afstemmen op een of meer van de volgende verwijten (waarbij het steeds gaat om de overtreding van een dienstvoorschrift en/of de onbestaanbaarheid met de militaire orde in de zin van art. 2 WK):

- a. zich niet bereikbaar gehouden voor een medische controle;
- b. ten onrechte ziek thuis gebleven;
- c. ongeoorloofde afwezigheid.

Bij elk daarvan enkele opmerkingen.

a. Op het opgegeven adres niet bereikbaar zijn voor een medische controle is een zelfstandig tuchtrechtelijk vergrijp. Op grond van de strekking van de ziek-thuisvoorschriften (Regeling, art. 91 en 92 AMAR resp. art. 54 en 55 RRDpl) rust in geval van ziek thuis op de militair de verplichting op het door hem opgegeven verblijfadres een medische controle mogelijk te maken. Mocht daarover nog twijfel bestaan, dan heeft het HMG daaraan in zijn eindbeslissing van 4 jan. 1989 een einde gemaakt („Hoewel dit in de terzake geldende voorschriften niet uitdrukkelijk is voorgescreven, is het hof van oordeel, dat uit de be-

<sup>5</sup> Deze leveren doorgaans een zelfstandig tuchtrechtelijk vergrijp op.

### ***De ziek thuis zijnde militair is verplicht een medische controle mogelijk te maken.***

staande mogelijkheid van controle van een ziek thuis verblijvende militair door een arts voortvloeit de verplichting van de betrokken militair om voldoende maatregelen te treffen die controle mogelijk te maken.”)

Om hier tot een gemotiveerde schuldigverklaring te komen, heeft de tot straffen bevoegde commandant aan de constatering van de militaire controlearts voldoende.

Daarmee wil niet zijn gezegd dat de betrokken militair nooit een aanvaardbaar excuus voor zijn onbereikbaarheid zou kunnen hebben. Het is dan echter wel aan hem dat op een geloofwaardige wijze aan te tonen. Dat zal niet eenvoudig zijn. De ziek thuis verblijvende militair dient immers maatregelen te treffen opdat hij voor een medische controle bereikbaar blijft; maatregelen die in het algemeen toch weinig moeite zullen kosten. Met beweringen als „ik heb de deurbel niet gehoord” e.d. zal hij het doorgaans niet redden.

b. Ziek thuisblijven terwijl men wel tot dienst doen in staat is, m.a.w. ten onrechte ziek thuisblijven, is een zelfstandig tuchtrechtelijk vergrijp en kan dan ook als zodanig worden behandeld.

Om tot strafoplegging te kunnen overgaan is de constatering van de militaire controlearts dat hij de militair ten onrechte ziek thuis heeft aangetroffen in het algemeen voldoende. De mogelijkheid van strafoplegging kan echter worden geblokkeerd door een geslaagd beroep op een verontschuldigungsgrond waardoor de militair alsnog vrijuit gaat.<sup>6</sup> De regelgever heeft aanvaard, dat het in eerste instantie de militair zelf is die beoordeelt of hij, gelet op zijn klachten, wel of niet tot dienst doen in staat is. Die militair is echter geen medisch deskundige. Hij loopt dus het risico dat later bij een controle de militaire arts objectief zal vaststellen dat hij ondanks zijn klachten wel tot dienst doen in staat was. Het zou niet billijk zijn dat risico geheel en al bij de militair te leggen. Indien hij in redelijkheid mocht menen, gelet op zijn klachten, niet tot dienst doen in staat te zijn, moet hij vrijuit kunnen gaan.

Een geslaagd beroep op een verontschuldigungsgrond zou zich bv. kunnen

<sup>6</sup> Zo ook het HMG in zijn eindbeslissing van 6 jan. 1988 (MRT (1988)147 e.v., met naschrift W).

voordoen in het geval van een militair, die zich op maandag ziek thuis meldt en dezelfde dag het spreekuur van zijn huisarts bezoekt, die hem adviseert i.v.m. een zware verkoudheid en begin van griep twee à drie dagen binnen te blijven, doch op woensdag van de militaire controlearts verneemt dat hij ten onrechte ziek thuis is, omdat hij ondanks zijn klachten in staat is tot dienst doen (griep heeft niet doorgezet, verkoudheid is minder geworden).

Een geslaagd beroep op een verontschuldigungsgrond wil zeggen, dat de militair met succes heeft kunnen aantonen dat hem geen verwijt kan worden gemaakt van het (objectief gezien) ten onrechte ziek thuis zijn. Wel moet worden beklemtoond dat de militair, die zich op een verontschuldigungsgrond beroept, dat beroep zal moeten waarmaken en dat niet de commandant het tegendeel maar moet zien aan te tonen! Zo hoeft de commandant geen genoeg te nemen met een vaag verhaal over adviezen van een huisarts. Nog minder hoeft hij zich in te spannen om zelf het verhaal bij een huisarts te verifiëren. Het is aan de militair zijn verhaal te onderbouwen en daartoe bv. een schriftelijke verklaring van zijn huisarts te verkrijgen. Slaagt hij daarin niet, dan kan de commandant het beroep op een verontschuldigungsgrond als ongeloofwaardig ter zijde leggen.

c. Van ongeoorloofde afwezigheid kan alleen maar sprake zijn in samenhang met het ten onrechte ziek thuisblijven. De militair die ten onrechte ziek thuisblijft is in principe ongeoorloofd van zijn onderdeel afwezig. Is dat minder dan 24 uur, dan is er sprake van een tuchtrechtelijk verwijt. Is dat 24 uur of meer, dan hebben wij te maken met het strafbare feit van art. 96 of 97 Wetboek van Militair Strafrecht. Om dat tuchtrechtelijk te mogen afdoen (ex WK art. 2, lid 2) behoeft de commandant de toestemming van zijn commanderende officier (in de zin van de militaire straf- en tuchtwetgeving en de rechtspleging voor land- en luchtmacht).

Het probleem is het bewijs van de duur van de ongeoorloofde afwezigheid. De zg. „bloot gemoedelijke overtuiging” is onvoldoende. De overtuiging van de commandant, dat de betrokken militair het in de beschuldiging ten laste gelegde heeft begaan, moet op goede gronden berusten.<sup>7</sup> Een voorbeeld moge dit nog wat verduidelijken.

Een militair controlearts constateert bij een controle om 10 uur dat de gecontroleerde militair ten onrechte ziek thuis verblijft. Die constatering vormt een goede grond voor de overtuiging, dat de betrokken militair die dag ongeoor-

<sup>7</sup> Zo ook het HMG in zijn eindbeslissing van 6 mei 1987 (MRT (1987)370 e.v., met naschrift W).

loofd afwezig is geweest vanaf het tijdstip ochtendappèl (zeg 8 uur) tot 10 uur (dus twee uren ongeoorloofde afwezigheid). Diezelfde constatering is zonder meer echter geen goede grond voor de overtuiging dat de bewuste militair 26½ uur ongeoorloofd afwezig is geweest (vanaf aanvang dienst op de dag voorafgaande aan die van de controle). Daarvoor is méér nodig; bv. de verklaring van een onderofficier dat hij de betrokken militair op de dag voorafgaande aan die van de controle in een speelautomatenhal heeft waargenomen.

Mag de reistijd van een militair, die zich ter uitvoering van een hem door de controlearts gegeven reisopdracht naar zijn onderdeel begeeft, bij de

**Het is niet zo dat de commandant het tegendeel maar moet zien aan te tonen.**

periode van ongeoorloofde afwezigheid worden getrokken? Dat mag niet. Het begin van uitvoering van een dienstopdracht doet de ongeoorloofde afwezigheid beëindigen.

#### Slotopmerkingen

In art. 4 van de Regeling ziekmelding is de bevoegdheid van de commandant om een ziek thuis verblijvende militair te bevelen eerder (dan door de behandelend arts bepaald) naar het onderdeel terug te keren, gebonden aan de instemming van de behandelende arts. Deze en andere rechtspositionele ziek-thuisbepalingen heffen echter de algemene bevoegdheid van commandanten om op grond van de Wet op de Krijgstucht rechtmatige bevelen te geven, niet op. Het is uiteindelijk de bevoegde commandant, die het dienstbelang moet afwegen tegen de persoonlijke belangen van de individuele militair. Op het punt van de persoonlijke aansprakelijkheid voor het geven en eventueel niet opvolgen van dienstbevelen gelden ook hier de gewone regels van het militaire straf- en tuchtrecht.

In de paragraaf „Bezwaren” noemde ik als een der belangrijkste tegen de „ziek-thuisregeling” het misbruik dat ervan kan worden gemaakt. Ten onrechte ziek thuisblijven zou daardoor in de hand worden gewerkt in plaats van bestreden. Is dat bezwaar terecht? Op grond van wat ik daarover in het voorgaande heb opgemerkt, m.i. niet. De regeling is nu eenmaal niet bedoeld om ten onrechte ziek thuisblijven te bestrijden. Daarvoor dienen preventieve maatregelen in de moreelsfeer en het militaire straf- en tuchtrecht. Met de regeling is bedoeld — na evenwichtige afweging van algeme-



ne (militaire dienst) en persoonlijke belangen — de rechtspositie van de zieke militair nader te bepalen. Ik meen dat de regelgever hier een aanvaardbaar resultaat heeft bereikt en dat de regeling op zichzelf genomen redelijk is. De problemen moeten ook niet worden gezocht bij de regeling zelf, maar bij een onvolkomen controlesysteem.

### Aanvullende opmerkingen

In het voorgaande zijn twee rechtspositieregelingen besproken. Naar aanleiding daarvan kunnen enkele aanvullende opmerkingen worden gemaakt.

Indien wij naar de kant van de uitvoerders kijken, zien wij dat commandanten sommige rechtspositieregelingen te veel door een „disciplinebril” bezien. Men ziet in deze regelingen te veel een disciplinair correctiemiddel; zeker waar de regelingen qua taalgebruik en strekking aan duidelijkheid te wensen overlaten, wekt dat misvattingen en misverstanden in de hand. Voorts speelt wellicht een rol dat men het rechtspositierecht nog te veel ziet als „een vreemde eend in de militaire bijt”. Ook

speelt niet zelden toch nog een betrekkelijke onbekendheid met de materie een rol en is het geven van belang, dat het rechtspositierecht om uiteenlopende doch begrijpelijke redenen niet in het middelpunt van de belangstelling van troepencommandanten staat. Ook het verschijnsel van het zich bijna categorisch afzetten tegen „produkten van Haagse regelzucht” bevordert de acceptatie van rechtspositieregelingen niet.

Belangrijker kritiek echter geldt de centrale regelgever (minister van defensie en het ministeriële gedeelte van het krijgsmachtdeel gezamenlijk). Bij voorbereiding, formulering en invoering van de besproken rechtspositieregelingen is kennelijk geen, of zeer onvoldoende, rekening gehouden met de militaire belevingswereld van (lagere) commandanten die met de uitvoering worden belast. Deze belevingswereld van de militaire praktijk van „alledag” wordt terecht sterk bepaald door de uitvoering van de primaire militaire taak. In dat verband staat traditioneel de militaire disciplinehandhaving centraal en niet de administratief-rechtelijke verhouding overheid/ambtenaar. Bovendien: commandanten zijn geen rechtspositieambtenaren!



... however the trouble with 'lessons from history' is that we usually read them best after falling flat on our chins.

(R. HEINLEIN — *Starship troopers*)

### Libanon: de operationele inzet

Bgen Dijcks en kol Horstmeier achten het weinig zinvol tactische lessen te trekken uit het optreden in Libanon (*MS 159*(1990)(1)16). Deze misvatting dient krachtig te worden bestreden. Dat situatie en uitvoering van het militaire optreden enigszins afwaken van het te verwachten patroon, is wel het slechtste argument om geen lessen te willen trekken: er zijn veel historische „kleine” afwijkingen van het verwachte patroon waaruit geen lering werd getrokken . . . met catastrofale gevolgen. Kruisboog, buskruit, tank, vliegtuig, zijn begonnen als evenzovele *schijnbaar nietige zaken*, schijnbaar onbelangrijke afwijkingen. Wreekt zich hier niet het gebrek aan *krijgswetenschappelijke* scholing in de organisatie?

Zoals uit het zeer helder geschreven artikel blijkt, vertoont het optreden van Dutchbatt zeer grote overeenkomst met dat wat vooral NTC kent als „gebiedsbewaking”. De subtaken die de schrs. op blz. 19 noemen, zijn niet wezenlijk anders. Zij noemen zelfs een aantal knelpunten die het optreden beïnvloedden: *waaruit dus lessen kunnen worden geleerd!* Alleen al in de paragrafen „aflossing” en „aanlooperperiode” komen problemen naar voren die voor iedere commandant bij aflossing van belang zijn. Vraag: heeft iedere commandant van een gebiedsbewakende eenheid zijn aflossing zo voorbereid, dat althans op deze problemen is geanticipeerd? Gedurende de uitvoering van de opdracht veranderde de organisatie allengs in de richting van meer „infanterie”-capaciteit met minder zware uitrusting. Vragen: voldoet de organisatie van de infanteriebataljons, getoetst aan deze ervaring en gelet op de



verschillen in omstandigheden? De Westeuropese infrastructuur vereist door het aanmerkelijk dichtere wegennet waarschijnlijk nog meer infanteriecapaciteit in een kleiner gebied. In hoeverre is een pantserinfanteriebataljon geschikt gebleken om (tijdelijk) gebiedsbewaking uit te voeren; stemt deze ervaring overeen met de bestaande uitgangspunten? Trek uw conclusies, leer uw tactische lessen! Zo zijn nog meer vragen te stellen. Overigens zijn er ook op het pugnatieke (vechttechnische) vlak lessen te leren. Mijn persoonlijke ervaring (ik was pc bij de Force Mobile Reserve en ben bij enkele ernstige incidenten ingezet) is o.m. dat de vaardigheid in het rijden onder pantser zeer veel te wensen overliet; dat tweemans-waarnemingsposten op 12-uursbasis niet functioneren en dat enthousiasme allesbehalve een vervanging is voor vakkennis. Geef een kok op patrouille geen mitrailleur in handen!

Een reden te meer om aan gebiedsbewaking meer aandacht te schenken, is de huidige politieke situatie in Europa. In recente jaren neemt de „surgical strike”, de kleine, op vitale punten gerichte bliksemactie, een steeds belangrijker plaats in. De destabilisering van Oost-Europa en de toenemende verzelfstandiging van de Warschau-Pactlanden doen de mogelijkheid van beperkte, regionale conventionele conflicten toenemen. De Balkan is nog steeds een kruisvat. Men vergelijkt binnen de NAVO de moeite die het kost Griekenland en Turkije uit elkaar te houden. Een strategische optie is een dergelijke brandhaard te isoleren door hem te omringen met landen zonder of met lage graad van mobilisatie, met een back-up van parate bondgenoten. In zo'n periode van „schemeroorlog” is voor landen in de tweede en derde lijn de „surgical strike” de grootste dreiging. De hoofdtaak voor een krijgsmacht zal dan derhalve gebiedsbewaking zijn. De onvermijdelijke vluchtelingenstroom zal ongetwijfeld dezelfde problemen oproepen als die waarvoor Dutchbatt stond: wie is wie? bedoelingen? wat is toegestaan? wat niet?

Ik hoop overtuigend te hebben aangetoond dat uit het optreden van Dutchbatt niet alleen tactische lessen kunnen maar ook móeten worden geleerd. Wij kunnen ook putten uit een iets verder verleden: er is grote overeenkomst tussen de activiteiten van Dutchbatt en die van KNIL en KL tussen 1945 en 1950. Hebben wij overigens onze lessen uit die periode wel geleerd en in Libanon toegepast?

drs. W. J. ANGENENT, res-kap inf

### Krijgswetenschap

In dit artikel van drs. W. J. Angenent (*MS 159(1990)(1)40*), dat ik met belangstelling heb gelezen, komt een zin voor, waarvan de herkomst niet duidelijk is, nl. de mededeling dat zijn voorstel om het begrip „bellonomie” in te voeren, gewenst zou zijn omdat het bestaande begrip „polemologie” een idealistische school zou aangeven.

Misschien is daarvoor nu aanleiding, maar het was zeker niet de opzet toen ruim dertig jaar geleden in Groningen het Polemologisch Instituut werd opgericht. Ik ben gerechtigd daarover te spreken, omdat ik mede een stoot heb gegeven tot die oprichting. Ik heb bij vergaderingen van de Advies Commissie Volkenrecht met de latere oprichter en eerste directeur, wijlen prof. mr. B. V. A. Röling, enkele malen over het vak „polemologie” gesproken en in 1955 heb ik daarover in Groningen voor Röling en een aantal Groningse studenten een voordracht gehouden. Noch in de bedoelde gesprekken noch in de op mijn voordracht gevolgde discussie is iets gebleken van een idealistische school.

Naar mijn mening omvat de term „polemologie”, d.w.z. de leer van het min of meer georganiseerde geweld in de maatschappij, ook dat wat Angenent „bellonomie” wil noemen. Invoering van deze term naast het begrip „polemologie” zal naar mijn mening niet verhelderend werken.

MR. J. D. SCHEPERS, lgen b.d.



### Libanon: de operationele inzet

In ons antwoord willen wij ons beperken tot de passages van het commentaar die betrekking hebben op „Libanon”.

Met veel interesse hebben wij kennis genomen van het commentaar. De algemene strekking van de reactie wordt geheel onderschreven. Wij komen tot de conclusie dat het verschil van mening is terug te voeren op de vraag: Is het zinvol „lessen” op tactisch gebied te trekken uit het optreden in Libanon. Natuurlijk worden er op vele gebieden „lessen” getrokken uit de aanwezigheid van Dutchbatt in Libanon. Op tactisch gebied ligt dit onzes inziens, o.a. om de volgende redenen, niet zo voor de hand.

Het bataljon werd ingezet met instemming van alle betrokken partijen. Formeel bestond er geen „tegenstander”, met als gevolg dat de fundamenteelste pijler voor het bvt-proces (beoordeling van de toestand) op tactisch gebied ontbrak. Een van de hoofdtaken was o.a. „geweld” te voorkomen. Hierbij was een duidelijke, onmiskenbare demonstratie van aanwezigheid geboden (wit + blauw). Voorts dienden opstellingen, bewegingen en activiteiten vooraf aan de betrokken partijen bekend te worden gemaakt. De door de VN uitgevaardigde *constraints* legden zoveel beperkingen op, dat een militair-tactisch optreden, zeker in eenheidsverband, tot de absolute uitzonderingen diende te worden gerekend. Door dit alles werd de vrijheid van handelen op militair-tactisch gebied

zeer ernstig belemmerd. Naar onze mening doorslaggevende redenen om geen „lessen” op tactisch gebied te trekken uit dit optreden in Libanon; lessen die van toepassing zouden zijn op de situatie waarin de Nederlandse bataljons in crisistijd onverhoopt zouden moeten optreden. Ter geruststelling van de heer Angenent moge dienen dat de commandanten vooraf terdege op de hoogte werden gesteld van de plaatselijke omstandigheden, waarbij de „lessons learned” uit het verleden zeker niet werden veronachtzaamd. Tot slot: wij blijven bij onze overtuiging dat, gelet op de mogelijkheden en beperkingen, het Nederlandse bataljon zich op voortreffelijke wijze van zijn moeilijke taak heeft gekwetend en zulks mede dank zij de „lessons from history”.

H. H. DUCKS en  
A. J. N. HORSTMEIER,  
resp. bgen en kol inf

## Krijgswetenschap

Onder dankbetuiging voor zijn reactie, reageer ik graag op de opmerkingen van lgen b.d. mr. J. D. Schepers. Zijn betoog komt neer op de vraag waarin bellonomie zó essentieel verschilt van polemologie, dat een andere naam is gerechtvaardigd. Inderdaad is uitsluitend een verschil in ideële benadering — idealistisch versus pragmatisch — daarvoor onvoldoende. Er is dan ook een fundamenteel verschil.

„Het demasqué der polemologen” (D.-J. van Baar — *Intermediair* 25 (1989)(11)35) heeft aangetoond dat deze „vredeswetenschap” niet het instrument levert voor de studie of beheersing van het gewelddadig conflict. Evenmin hebben andere takken van wetenschap daartoe de instrumenten geleverd en wel om dezelfde reden. Zij beschouwen het gewelddadig conflict (in het bijzonder de oorlog) feitelijk als intrinsiek cataclysmisch en zien daarom het verschijnsel zelf als een „black box”. Zij beperken — zeldzame uitzonderingen daargelaten — hun studies tot oorzaken die leiden tot de

„black box” en de resultaten die daaruit voortvloeien. Ook, en misschien even belangrijk, beperken ze zich tot „oorlog”, welk begrip zich, evenmin als „vrede”, nauwkeurig laat definiëren.

De enige „wetenschap” die de black box van de oorlog zelf bestudeerde, was de krijgswetenschap. En die is niet verder gekomen dan het formuleren van een betwist aantal, evenzeer betwiste, „principes van de oorlogvoering”. Het Amerikaanse Field Manual FM 100-1 noemt acht „principes” waarvan een co-auteur van de „Encyclopedia of Military History” echter zegt: *this collection of concepts is as close as mankind has come to a formulation of a recognized theory of combat* (T. N. Dupuy — *The evolution of weapons and warfare*). Wat een resultaat, voor duizenden jaren krijgs„wetenschap”! Hoe meer ik de krijgswetenschap bestudeer, hoe sterker mijn overtuiging wordt dat deze sedert 1870 is blijven steken. Nog steeds vormen „trial and error” de basis voor geweldshantering waar elders al lang wetenschappelijk onderzoek tot beleidsinstrumenten leidt. Bij het bestaande vernietigingspotentieel is dat een bangstigende gedachte.

De bellonomie bestudeert, in tegenstelling tot anderen, hoofdzakelijk de „black box” van het gewelddadige conflict, waarvan de oorlog slechts één vorm is. Dat gebeurt in tegenstelling tot de gebruikelijke „krijgswetenschap” met nauwkeurige definities en volgens wetenschappelijke principes. Daarmee beschouwt de bellonomie het gewelddadig conflict als een vorm van crisishantering, een gedragsvorm waardoor een organisme of organisatie zich in een onzekere omgeving

## RECTIFICATIE

Van welingelichte zijde is ons meegedeeld dat in *MS* nr 2, op blz. 85, in afb. 3 niet ds. Van Dalen maar ds. W. Fokkema is afgebeeld. Red.

mede handhaaft. Het onderzoek van de voorwaarden waarop tot geweld wordt overgegaan, sluit aan op de polemologie; het onderzoek van de methoden en technieken van de gewelddadigheid zelf en hun functionaliteit, het hoofdbestanddeel van de bellonomie, omvat datgene waarin de gangbare „krijgswetenschap” m.i. heeft gefaald. Anders gezegd: richt de polemologie zich in de praktijk hoofdzakelijk op de omgevingsfactoren, de bellonomie richt zich hoofdzakelijk op het gedrag in die omgeving. Daarin ligt het essentiële verschil, en de reden voor een afwijkende naamgeving. De naam bellonomie beoogt eerder afstand te nemen van de m.i. failliete boedel van de „krijgswetenschap”, dan van de polemologie, waarmee ik de verwantschap uitdrukkelijk erken. Polemologie en bellonomie zijn m.i. specialismen binnen het terrein van de politicologie, zoals hartchirurgie en neurochirurgie specialismen in de geneeskunde zijn.

De mening dat de polemologie destijds niet beoogde een idealistische school te zijn kan en wil ik niet bestrijden. Ik zie dan echter wel een verschil tussen de oorspronkelijke bedoeling en het resultaat dat Van Baar beschrijft. Daarin ligt geen verwijt besloten, slechts mede een grond voor de keuze mijn vakgebied anders te dopen.

drs. W. J. ANGENENT, res-kap inf ▷



### Handboek informatieplanning

o.r.v. A. F. H. Aarts ra en drs. P. M. C. Janssen, 442 blz., geïll. Uitg.: Directie Economisch Beheer KL, Den Haag, 1990. Prijs: f 68,-.  
ISBN: 90.800370.1.X

Dit handboek over informatieplanning (kortweg HIP), met als ondertitel „een instrument voor het beheersbaar maken van de informatievoorziening”, is in feite een (hand)boek voor een beperkt publiek, alhoewel steeds meer mensen, zowel in de civiele als in de militaire maatschappij, zullen worden geconfronteerd met het management en de technieken die voor het beheersbaar maken van de informatievoorziening binnen hun organisatie noodzakelijk zijn. Dat deze uitgave hier wordt besproken is vooral te danken aan het feit dat ze is opgesteld onder redactie van twee medewerkers uit de organisatie van de DEBKL, maar ook speelt een belangrijke rol dat in het HIP een gebied wordt betreden dat meer en meer de belangstelling krijgt van de gemiddelde (staf)officier vanwege het gewicht van een goede organisatie van de (geautomatiseerde) informatievoorziening. Het artikel „Effectiviteit van een staf en informatieplanning in dit nummer geeft daarvan een proeve.

Het bijzonder overzichtelijk ingedeelde handboek geeft inzicht in de werkwijze bij het opstellen van informatieplannen met als randvoorwaarden de beschikbare tijd, de capaciteit en de financiële middelen. Het gaat daarbij in op de inhoudelijke en organisatorische aspecten die

een rol spelen bij het opstellen van informatieplannen. In Nederland was het indertijd prof. dr. C. Brevoord die in 1971 met „Informatiebeleid” (Stenfert Kroese, Leiden, ISBN 90.207.0308.0) het begrip *informatieplan* introduceerde, in de hoop daarmee meer greep te krijgen op het invoeren van al dan niet geautomatiseerde ondersteuning van de informatievoorziening in organisaties. Hij omschreef de informatievoorziening als een „*belangrijk middel om binnen de onderneming de feitelijke gang van zaken steeds opnieuw aan de opgestelde plannen te toetsen en voorts om in relatie met het geconstateerde buitengebeuren de ondernemingsdoelstellingen aan marktontwikkelingen te meten en zo nodig aan te passen*”.

Aarts en Janssen omschrijven het informatieplan als „*de gewenste toekomstige inrichting van de informatievoorziening, de huidige informatievoorziening en het migratiepad*”. Het wordt in dit handboek opgevat als een hulpmiddel voor het management bij het afbakenen van informatiesystemen en het vaststellen van organisatie-, informatie- en automatiseringsprojecten in hun onderlinge afhankelijkheid en bij het stellen van prioriteiten in relatie tot de beschikbare middelen: geld en capaciteit. Dit alles onder een gegarandeerde bewaking van de vereiste kwaliteit en tijd. Het HIP voorziet in de noodzakelijke activiteiten en de daarbij te gebruiken technieken, en het geeft een indeling van alle te produceren documenten.

Voor degenen die zich professioneel met informatieplannen bezighouden zij nog vermeld dat bij de keuze uit de vele methoden en technieken voor systeemontwikkeling is gekozen voor Systems Development Methodology (SDM), en wel om zoveel mogelijk aan te sluiten bij de, ook civiel, meest gebruikte methode. Na de introductie gaat het HIP in op de werkwijze, de documentatiestandaard en technieken en behandelt tot slot specifieke onderwerpen zoals besluitvorming, opleidingen en beheer. Het geeft in overzichtelijke bijlagen: organisatie-, informatie- en automatiseringsbegrippen en een trefwoordenregister.

Het HIP is een bijzonder goed bruikbaar handboek dat thuishoort in de uitrusting van iedere manager in de (krijgsmacht)organisatie die zich maar enigszins bezighoudt met informatieplanning of daarmee, als projectleider of deelnemer in een team, wordt geconfronteerd. Het HIP is door het CDP te Emmen gedrukt op een hoogwaardige kwaliteit glanzend papier maar heeft helaas een slappe kaft. Het is ook in de boekhandel verkrijgbaar en wordt in het Engels vertaald vanwege de internationale belangstelling. Voorwaar een geweldig compliment voor de redacteurs en de Directie Economisch Beheer KL die het initiatief destijds heeft gesteuend.

ir. G. M. VAN DER LAAN, bgen ts

### World armaments and disarmament

SIPRI Yearbook 1989, 538 blz. Uitg.: Oxford University Press, Oxford, 1989. Prijs: £ 37,50.  
ISBN: 0.19.827751.2

Een bespreking van het SIPRI-jaarboek 1989 dient te beginnen met het elimineren van een misverstand dat eenvoudig kan ontstaan. In het jaarboek 1989 worden de ontwikkelingen aangaande bewapening en wapenbeheersing in het jaar 1988 besproken. Dat betekent dat de lezer van de onderhavige uitgave géén beschrijving kan verwachten van de internationale ontwikkelingen die in het jaar 1989 in de Sovjet-Unie, maar vooral ook in de Oosteuropese staten, hebben plaatsgevonden. Ten aanzien van de in maart 1989 te Wenen begonnen onderhandelingen over de conventionele strijdkrachten in Europa zal de lezer het moeten stellen met een aantal verwachtingen dat is geformuleerd aan de vooravond van de start van de onderhandelingen. Deze inleidende opmerking dient niet te worden gezien als een waardeoordeel, maar is bedoeld om het onderhavige boek in de tijd te plaatsen.

Het jaarboek telt vier onderdelen: Wapens en technologie; Militaire



uitgaven, wapenhandel en gewapende conflicten; Ontwikkelingen betreffende wapenbeheersing; Speciale onderwerpen.

Het deel over „Wapens en technologie” richt zich met name op de massavernietigingswapens. Daarbij worden de arsenalen nucleaire wapens beschreven in samenwerking met de staf van het bekende „Nuclear weapons databook”. Als belangrijkste ontwikkeling betreffende kernproeven wordt de samenwerking tussen de supermogendheden genoemd. Terecht krijgen chemische en biologische wapens uitgebreid aandacht, want de inzet van chemische wapens in het conflict tussen Iran en Irak alsmede de proliferatie van rakettechnologie vervullen immers velen met zorg.

Ten aanzien van de „Militaire uitgaven” wordt een algemene daling gesignaleerd, die wordt verklaard aan de hand van een complex van oorzaken waarin internationale ontspanning, beëindiging van enkele gewapende conflicten en binnenlandse politieke druk een grote rol spelen. Traditiegetrouw hebben de samenstellers van het jaarboek, op uiterst informatieve wijze, veel aandacht aan de wapenhandel besteed. Het deel „Wapenbeheersing” begint met een heldere analyse van de bilaterale nucleaire wapenbeheersingsbesprekingen tussen beide supermachten. Deze analyse is van de hand van de voormalig directeur van het International Institute for Strategic Studies, dr. Bertram. Hij ziet het bilaterale karakter van de nucleaire wapenbeheersing afnemen: immers wanneer het op termijn de korte-drachtwapens betreft, spreken niet alleen andere kernmachten mee, maar ook landen met inzetmiddelen.

Het hoofdstuk over conventionele wapenbeheersing werd afgesloten kort voor het begin van de besprekingen in de nieuwe onderhandelingsforums te Wenen. De ontwikkeling in de formulering van de voorstellen van NAVO en Warschau-Pact wordt duidelijk weergegeven. Bepaald nuttig is het overzicht van de implementatie van het zg. „Stockholmdocument”. Dit maakte het voor militairen uit Oost,

West en neutrale staten mogelijk elkaars oefeningen te bezoeken. Deze soort vertrouwenwekkende maatregelen dient de stabiliteit.

Het deel „Speciale onderwerpen” bevat een aparte analyse van de rol van de VN bij het beëindigen van gewapende conflicten in 1988. Ondanks alle kritiek op de VN en de slechte financiële situatie heeft deze organisatie in het jaar 1988 een essentiële rol gespeeld bij de beëindiging van zulke conflicten. Voorts bevat dit deel de tekst van de „SI-PRI 1988 Olof Palme Memorial lecture” uitgesproken door de voormalig Chef van de Sovjetrussische Generale Staf, Achromejev.

Kenmerkend voor de werkwijze van de samenstellers van het jaarboek zijn de vele tabellen en overzichten, die het jaarboek tot een belangrijke open bron maken voor, vaak gedetailleerde, kwantitatieve informatie. De huidige stroomversnelling in de internationale ontwikkelingen maakt deze informatie echter voor de beantwoording van de vraagstukken van het heden minder relevant dan voorheen. De geringe aandacht die in het jaarboek wordt besteed aan de conventionele strijdkrachten in Europa kan als een tekortkoming worden aangemerkt.

drs. F. J. J. PRINCEN

### Het Nederlandse wapenexportbeleid 1963-1988

door J. Colijn en P. Rusman (diss.), 574 blz. Uitg.: Nijgh & Van Ditmar, Den Haag, 1989. Prijs: f 85,-. ISBN: 90.237.1133.5

In de afgelopen maanden hebben zich in het Oostblok stormachtige ontwikkelingen voorgedaan. Als reactie hierop heeft minister van defensie Ter Beek bezuinigingen in de defensie-uitgaven aangekondigd. Het is interessant hoe de defensie-industrie gaat reageren. Enerzijds zouden de producenten zich meer kunnen richten op de civiele vraag. Anderzijds zou de defensie-industrie haar heil kunnen zoeken in het buitenland door de wapenexport extra leven in te blazen. In een stagnere-

rende markt is het natuurlijk zinvol over de grenzen te kijken.

Is Nederland een belangrijke wapenexporteur? Gezien de omvang van de Nederlandse defensie-uitvoer, ca. f 1,5 miljard/jaar, moet deze vraag positief worden beantwoord. Vorig jaar nog is de marine-werf De Schelde op het laatste moment een order voor de bouw van 12 fregatten aan de neus voorbijgegaan. Het Australische ministerie van defensie zou hiervoor f 2,5 miljard betalen. De omvang van de Nederlandse wapenexport is dus aanzienlijk en de invloed op de werkgelegenheid is significant.

In deze uitgave, het proefschrift van een politicoloog en een jurist, wordt het wapenexportbeleid van de Nederlandse overheid bestudeerd: een actueel onderwerp waarmee grote belangen mee zijn gemoeid. In de inleiding wordt de probleemstelling geschetst: hoe wordt het wapenexportbeleid in Nederland gevormd? Of: waarom wordt voor de ene wapenleverantie wél een vergunning afgegeven en voor de andere niet? Het wapenexportbeleid begeeft zich in een delicaat grensgebied tussen economische belangen, nationale veiligheid en ethische normen. Daardoor is de wapenexport met een waas van geheimzinnigheid omgeven. Medewerkers uit de industrie zijn bang voor de pers uit een oogpunt van concurrentie of omdat zij contractueel tot zwijgzaamheid zijn gedwongen. Ambtenaren zijn gebonden aan de geheimhoudingsbepaling van de In- en Uitvoerwet. Politici zijn bevreesd zich te branden aan politiek moeilijk af te wegen zaken. Het valt niet mee een gunstig effect voor de werkgelegenheid af te wegen tegen vermeende negatieve gevolgen voor de internationale betrekkingen.

Het is in concrete gevallen moeilijk beslissingen te nemen over afgifte van vergunningen. De case-studies, die meer dan de helft van het boek beslaan, zijn daarvan getuigen. Nog veel moeilijker is het een algemeen wapenexportbeleid te formuleren. Nog in 1980 ontkende de minister van buitenlandse zaken dat Nederland een wapenexportbeleid heeft. In feite verspringt het beleid, afhan-



kelijk van het geval, van lijdelijk/afwachtend tot restrictief/selectief.

Het defensie- en het buitenlandse beleid enerzijds en het economische en handelsbeleid anderzijds hebben gezamenlijk het wapenexportbeleid gevormd.

Een groot deel van het boek bevat vlot geschreven contemporaine geschiedschrijving. Sinds 1978 zijn de auteurs als redacteur werkzaam bij Vrij Nederland en beschrijven de wapenexport op boeiende wijze. Omstreden leveranties aan resp. Zuid-Afrika, Indonesië, Taiwan, Pakistan, Irak en Iran worden geanalyseerd, waarbij ook de standpunten worden behandeld, ingenomen door verschillende instanties, zoals het parlement en enkele vaste kamercommissies, de betrokken ministeries (en vaak elkaar bestrijdende afdelingen binnen één ministerie), de regering en leveranciers. Nauwgezet volgen schrs. de gebeurtenissen rond leveranties: de besprekingen tussen de partijen en de commentaren in de pers. Zeer interessant voor een buitenstaander is op welke wijze besluitvorming in hoge ambtelijke en politieke kring plaatsvindt. Op gedetailleerde wijze is te lezen hoe lobbies en particuliere recepties, hoe het karakter van personen en afdelingen, een belangrijke rol spelen in het besluitvormingsproces. In feite is dat ook de kern van het boek: hoe komen besluitvormingsprocessen tot stand? Is er sprake van ad-hocbeleid of heeft de Nederlandse overheid in de periode 1963-88 een duidelijke visie gehad?

In de conclusie stellen schrs. dat het restrictieve karakter van het Nederlandse wapenexportbeleid voornamelijk voortvloeit uit het beperkte produktievermogen van de defensie-industrie zelf! Voorts onderkennen zij een traditioneel-ethische verklaring voor een restrictief (beter: selectief) beleid. Daarbij wordt de rol van de PvdA genoemd, omdat daar „de tegenstellingen tussen voor- en tegenstanders van wapenexport niet zelden zeer hevig waren vanwege het gemengde electorale publiek dat de PvdA bedient: zowel idealistische stromingen als een belangrijk deel van de georganiseerde

werknemers, dat de boterham niet met idealen belegt”.

Dit is de kern van de dubbeldissertatie: het wapenexportbeleid in Nederland komt tot stand in een op hoog ambtelijk, en soms politiek, niveau gemaakte afweging tussen complexe ethische normen en politieke belangen. Daarbij treedt vertroebeling op door het waas van geheimzinnigheid dat het geheel omgeeft en door de grote economische belangen die een belangrijke uitwerking hebben op o.a. de werkgelegenheid.

In het begin van deze recensie is gesteld dat de defensie-industrie kampt met stagnerende afzet door de stormachtige ontwikkelingen in het Oostblok en moet trachten de wapenexport te stimuleren. Toestemming van de overheid is dan wel een voorwaarde. Dit boek bespreekt het beleid van de overheid om die toestemming te verlenen en is dan ook aan te raden aan een ieder die zich begeeft op het terrein van de wapenexport of zich wil verdiepen in Nederlandse ambtelijke en politieke besluitvormingsprocessen. drs. G. J. Th. VROOM, vdg int

### The recollections of Rifleman Bowlby

door A. Bowlby, 2e dr., 229 blz. Uitg.: Leo Cooper, Londen, 1989 (imp. v. Ned.: Nilsson & Lamm, Weesp). Prijs: f 55,80. ISBN: 0.85052.138.6

Dit boek beschrijft het alledaagse leven van de Britse infanterist tijdens de gevechten in Zuid-Italië gedurende 1944, opgetekend door één van de soldaten uit één der pelotons van het „Derde Bataljon”. De schrijver werd bij dit bataljon geplaatst toen het werd overgeplaatst van Noord-Afrika naar Italië, waarbij de oudste lichten werden teruggeplaatst naar Engeland.

Oorspronkelijk was het 3e Bataljon niet zo maar een infanterie-eenheid, maar het maakte deel uit van de „Greenjackets”, een eenheid die bekend stond om haar durf en de goede onderlinge verhoudingen tus-

sen de rangen. De roem die deze eenheid in Afrika had verworven als een gemotoriseerde infanterie-eenheid kon zij in Italië niet waarmaken. Enerzijds omdat de eerder genoemde personeelwisseling een rol speelde, maar anderzijds ook omdat het bataljon in Italië zijn voertuigen werden ontnomen en het voortaan te voet werd ingezet. De reputatie van het bataljon brokkelde verder af toen kort achter elkaar twee gevechtsacties mislukten, waarbij grote verliezen werden geleden en bij diverse andere acties nooit werd bereikt wat ervan werd verwacht. Dit alles had natuurlijk zijn uitwerking op de instelling van, en de sfeer binnen, de eenheid.

Bowlby beschrijft in zijn boek, aan de hand van eigen ervaringen, zeer gedetailleerd hoe soldaten zich gedragen in de hitte van het gevecht waar leven en dood aan elkaar grenzen, zowel in positieve als in negatieve zin. Zo schetst hij onder meer de reactie van zijn peloton bij het zien van de eerste doden en de uiteenlopende reacties daarop, van roof tot zorg voor het bergen van persoonlijke bezittingen van de gevallen. Hij beschrijft de reactie op het onder zwaar vijandelijk vuur komen, waarbij „praatjesmakers” plotseling lafaards worden en omgekeerd, het ontstaan van informeel leiderschap en de positieve invloed daarvan op het peloton, de sociale controle die pelotonsgenoten in het gareel goudt, en zo zijn er nog vele onderwerpen die hij de revue laat passeren.

Door zijn verteltrant slaagt hij erin de lezer de sfeer bijzonder goed te laten proeven; vermoeiend is echter het gebruik van vele uitdrukkingen in „slang” en dialect. De toegankelijkheid voor een „niet-Engelstalige” lezer wordt daardoor aanzienlijk bemoeilijkt, omdat juist hierdoor vaak de nuances niet worden begrepen.

In mijn ogen maakt het boek nergens de lovende teksten op de om-slag waar; het is zeker lezenswaard, maar om te spreken van *one of the most vivid and interesting accounts of the War in Italy* gaat echt te ver.

W. DE JONG, lkol inf