



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: R. A. C. Bertholee
Donkslagen 22, 4823 KE Breda

Ledenadministratie:
K. Doormanlaan 274, 2283 BB Rijswijk

HOOFDREDACTEUR:

T. de Kruijf
generaal-majoor der genie
p/a Inst. Defensie Leergangen MPC 16Y
Postbus 20701, 2500 ES Den Haag
Telefoon (015) 15 27 00

ADJ.-HOOFDREDACTEUR:

A. C. L. Adema
commodore Koninklijke luchtmacht

REDACTEUREN:

ir. J. W. van Bommel
kolonel van de technische staf

J. M. J. Bosch
kolonel der cavalerie

drs. P. H. Kamphuis
hoofd Sectie Militaire Geschiedenis KL

F. H. Meulman
luitenant-kolonel Koninklijke luchtmacht

drs. G. J. C. Roozendaal
brigade-generaal van de militair psychologische en sociologische dienst

BUREAUREDACTIE/PRODUKTIE:

Brasserskade 227a, 2289 PA Rijswijk
Telefoon (015) 15 27 67

ABONNEMENTEN:

f 40,-, buitenland f 50,- per jaar
Losse nummers f 4,-

ADVERTENTIES:

Giethoorn-NND
Postbus 41, 7940 AA Meppel
Telefoon (05220) 6 66 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



Officiële mededelingen van de Koninklijke landmacht en de Koninklijke luchtmacht **58**

Editoriaal:
Etnische conflicten en militair optreden **59**

ing. G.H. Horn:
De Westeuropese Unie. Onbekend en onbemind? **61**

H.J.M. Melker:
De Zweedse luchtmacht anno 1994. „Flygvapnet” **70**

prof. dr. J. Soeters en drs. A. Rosendahl Huber:
Lessen uit de internationale bedrijfskunde relevant voor de internationalisering van de krijgsmacht **73**

prof. dr. F. van Iersel:
Russische leger op zoek naar beheersing religieuze conflicten **80**

J. Hardenbol:
Doctrine-aspecten van vredesoperaties. De toepasbaarheid van grondbeginselen **83**

drs. R.P.F. Bijkerk:
Nederlands defensiebeleid in de jaren '20. Het bestaande beeld nader bezien **90**

G. van Oppen:
The Bottom-Up Review. Een nieuwe militaire strategie en kleinere krijgsmacht voor de VS in het post Koude Oorlog-tijdperk **97**

Boeken **103**

OFFICIËLE MEDEDELINGEN

KONINKLIJKE LANDMACHT
KONINKLIJKE LUCHTMACHT

Mededelingen van de Koninklijke land- macht en de Koninklijke luchtmacht

KL-order 23.29/1. Inspecteur Militaire Muziek Krijgsmacht. Regeling beheer militaire tamboerkorpsen (930113).

KL-med. 55.3/259. Variabele regelingen en gegevens voor militaire deelname aan de internationale Vierdaagse Afstandmarsen te Nijmegen 1993 (930311).

KL-order (BLS) 91.1/2. Traditiecommissie Koninklijke landmacht (930701).

KL-order (BLS) 15.6. Lijst van te nemen maatregelen ingeval van een calamiteit (930923).

KL-med. 53.84. Onderscheidingsteken voor langdurige dienst als officier (931101).

Mededelingen van het Commando Opleidingen Koninklijke landmacht

Verschenen en opgenomen in VS 2-2506, index van voor de KL van kracht zijnde boekwerken.

KL-order (Ministeriële regeling) 86/14. Telecommunicatie-aangelegenheden Koninklijke landmacht; niet van toepassing in tijd van oorlog.

IK 5-135. Fascines (groot).

IK 5-195. Infanterie pionier luchtmobiel.

VS 5-145. Mijnenlegpeloton.

VS 5-192. Geniegroep luchtmobiel.

VS 6-252, 4e druk. Bediening enkele stuk 155 mm, mech, M 109 A2/90.

VS 7-600, Het infanterieschietkamp en de legerplaats harskamp, 10e druk zal verschijnen januari 1995. De stafkaart van de 9e druk blijft voorlopig van kracht.

IK 9-53, 3e dr. Instructiekaart voor de commandant van een bergingsvoertuig (-eenheid).

VS 17-130. Leidraad Traditie Cavalerie (2e druk).

VS 17-154. Het tirailleuropeloton van het verkenningsseskadron.

VS 17-156. De Tirailleurgroep van het Tirailleuropeloton van het Verkenningsspeloton.

IK 55-1, 4e dr. Handleiding voor de chauffeur t.b.v. het vervoer van bepaalde gevaarlijke stoffen.

VS 55-05. (2e druk) Vervoers- en verkeersleiding.

VS 55-30. (4e druk) Verplaatsingen.

VS 2-1118. (3e druk) Visuele signalen.

Mededelingen van het Commando Verbindingen Koninklijke landmacht

VS 11-40/1. Lijnverbindingen (2e dr.) Gebruik van glasvezelkabel en het Mercedes lijnwerkersvoertuig.

VS 11-6/1. Subject Indicator Code (2e wijz). Vertaling van de APP-3. SICs worden gebruikt bij het verzenden van berichten via o.a. Berdis, Abdis en MTS.

In voorbereiding:

Een nieuwe uitgave van **VS 11-30** De veldpostdienst. Hierin wordt opgenomen de veldpostregeling in vredetijd onder bijzondere omstandigheden en in oorlogstijd. Tvs wordt de taak van de (hoofd)facteur beschreven onder intrekking van VS 11-31.

I.v.m. Vlotats wordt het Message Transfer System (MTS) ingevoerd. Diverse voorschriften zullen worden aangepast, waaronder **VS 11-18**.

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

Mededelingen van de Koninklijke Vereniging ter Beoefening van de Krijgswetenschap

Verzoek aan de leden van de KVBK

Wij verzoeken onze leden bericht van adreswijziging niet te sturen aan de secretaris van onze vereniging, maar aan:

Ledenadministratie KVBK

Karel Doormanlaan 274

2283 BB Rijswijk.

Mededelingen

Het voorlopig bestand dat sedert 1 januari 1995 van kracht is in voormalig Joegoslavië biedt zeker hoop. Toch zal Nederland betrokken blijven bij de vredesoperaties die de interna-

tionale gemeenschap ook in de (nabije) toekomst noodzakelijk zal achten. Vanuit militair professioneel oogpunt is het dan niet alleen van belang op politiek en militair strategisch niveau „bij te blijven”, maar zullen we ook de ontwikkelingen op het operationele en tactische niveau nauwgezet moeten volgen. Dat we daarbij kunnen leren van de ervaringen van hen die „vredes-operationeel” zijn geweest, mag duidelijk zijn.

Op 23 februari 1995 te 20.00 uur organiseert de KVBK in de Ronde Zaal van het Defensievoorlichtingscentrum, Kleine Houtstraat 21, Den Haag een bijeenkomst met als thema **BERICHT UIT JOEGOSLAVIE**.

Inleiders zijn luitenant-kolonel drs. P.L.E.M. Everts, commandant 12 Infanteriebataljon Luchtmobiel Garde Jagers, tot medio januari 1995 operationeel in Bosnië Hercegowina, en (onder voorbehoud) luitenant-kolonel-vlieger L.C.R.M. van der Born, commandant van het Detachement Koninklijke luchtmacht in Villafranca. De zaal is open vanaf 19.30 uur. Aanmelden tijdens kantooruren: 015-152700.

Etnische conflicten en militair optreden

Recentelijk is door Ikol A.M. Rosengarten in een artikel in dit blad over etnische conflicten (MS163(1994)(11)503) de conclusie getrokken, dat militair optreden geen oplossing brengt en in veel gevallen zelfs contra-productief zal zijn. Tot soortgelijke conclusies komen ook andere auteurs, w.o. de commandant van het US Army War College genmaj W.A. Stofft en dr. G.L. Guertner in een brochure van maart 1994*. Gegeven deze conclusies is het verleidelijk er verder het zwijgen toe te doen en geen beschouwingen meer aan dit onderwerp te besteden. De realiteit is echter anders. Duizenden militairen uit Nederland en vele andere landen zijn ingezet in gebieden waar etnische verschillen juist de oorzaak zijn van het conflict. Zij worden dagelijks geconfronteerd met gewelddadigheden en de gevolgen ervan. De ogen sluiten voor de actualiteit is onjuist en dat wordt door de eerder vermelde schrijvers dan ook niet gedaan.

Over de oorzaken en verschijningsvormen bestaat in de literatuur een grote mate van overeenstemming; de

*Major General William A. Stofft en dr. Gary L. Guertner, *Ethnic conflict: Implications for the army of the future* (Carlisle Barracks 1994) Strategic Studies Institute.

verschillen betreffen hoogstens ondergeschikte punten. In het algemeen onderscheidt men: 1. Geweld op plaatselijk niveau; veelal zijn in deze situaties delen van dorpen en stadswijken bevolkt op grond van etnische herkomst (in veel steden – ook Nederlandse – vindt men hiervan de voorbeelden). De gewelds-uitbarstingen tussen de bevolkingsgroepen, die periodiek kunnen plaatsvinden, lijken te worden veroorzaakt door economische, culturele en/of religieuze verschillen. 2. Het onderdrukken van minderheden, die door eerdere regimes bepaalde gebieden hebben toegewezen gekregen; op deze gebieden maken ook andere bevolkingsgroepen aanspraak. Met name bij wisseling van een regime kan dit tot repressie leiden. De situatie kan zeer gecompliceerd en explosief worden, als de minderheid etnisch verwant is met de bevolking van een ander land (voorbeelden zijn: Russen in Turkmenistan en Armeniërs in Azerbeidzjan). 3. Bewegingen waarbij minderheden zich trachten aan te sluiten bij een ander land, waarmee etnische verwantschap bestaat (Zuid-Tirol, Ierland en Cyprus zijn hiervan voorbeelden). 4. Afscheidingsbewegingen; in dit geval proberen minderheden zich uit het staatsverband los te maken en een eigen staat te stichten. Deze beweging kan zich voordoen in een staat, maar kan ook over de staatsgrenzen heen grijpen (voorbeelden: Slowakije, Eritrea en het Koerdische probleem).

In welke categorie een etnisch conflict ook is in te delen, ze blijken in het algemeen zeer gewelddadig te zijn; emotionele overwegingen hebben de overhand en de ratio lijkt, zeker voor een buitenstaander, vrijwel zoek.

De inzet van strijdkrachten van een ander land om een geschil te beslechten, heeft in het verleden slechts zelden tot het gewenste resultaat geleid. De inzet van de Indiase troepen op Sri Lanka en Sovjet-troepen in Afghanistan heeft hoogstens tijdelijk enige rust gebracht. De inzet van troepen dient – gelet op de aard van het conflict – zo lang mogelijk te worden uitgesteld. De bemoeienis van de internationale gemeenschap dient in eerste instantie te zijn gericht op initiatieven en activiteiten op het diplomatieke vlak. Deze activiteiten kunnen eventueel worden aangevuld met maatregelen van niet-militaire aard. Indien de activiteiten van de minderheden betrekking hebben op het verkrijgen van burgerrechten, meer interne autonomie e.d., is een grote terughoudendheid van de internationale ge-

meenschap gewenst. Enige (diplomatieke) druk van buitenaf zal al snel worden uitgelegd als een inmenging in de interne aangelegenheden van een soevereine staat en kan het omgekeerde effect hebben. Ook als een etnische minderheid streeft naar afscheiding en de heersende meerderheid zich daartegen verzet, is een externe bemoeienis niet altijd op zijn plaats. In zekere zin is hier sprake van een grijs gebied, omdat geen duidelijke maatstaven zijn vastgesteld of zijn te geven om vast te stellen of een afscheiding van een bevolkingsgroep, inbegrepen een bepaald grondgebied, op zijn plaats is. Opmerkelijk is in dit verband, dat momenteel afscheidingsbewegingen, zoals van bv. Koerden, weinig of geen internationale erkenning en eventueel steun krijgen, terwijl tijdens de jaren van de dekolonisatie aan aanzienlijk kleinere gebieden en volken wel zelfstandigheid werd verleend. Alhoewel altijd discussie zal blijven bestaan en van opportunisme sprake zal zijn, lijkt het wenselijk toch enige criteria te stellen, waarbij omvang, economische, infrastructurale en culturele aspecten dienen te worden meegewogen.

Het lijkt duidelijk, dat in geval van ernstige schending van de mensenrechten of van genocide, internationaal ingrijpen op zijn plaats is. In eerste instantie zullen de door de Verenigde Naties te initiëren of te sanctioneren acties en maatregelen van niet-militaire aard zijn. Alleen indien deze geen of onvoldoende resultaten opleveren, zullen met toestemming van de Veiligheidsraad militaire acties kunnen worden uitgevoerd. Zoals door genoemde schrijvers is benadrukt, zal dit militaire optreden een beperkt doel moeten hebben. Het zal gericht moeten zijn op het beschermen van bedreigde groepen en het voorkomen van genocide. Dit houdt o.m. in dat de elkaar bestrijdende groeperingen worden gescheiden en in de primaire levensbehoeften kan worden voorzien. Nogmaals moet hier worden beklemtoond, dat dit militaire optreden dus niet is bedoeld om het geschil op te lossen. Hiertoe moeten andere wegen worden bewandeld. Bij voorkeur zullen alle betrokken partijen met de militaire operatie moeten instemmen, maar dat is geen voorwaarde. In dit ver-

band dient te worden bedacht, dat verschillende groeperingen zich veelal niet gebonden achten aan internationale verdragen. Hierdoor is het onzeker, of alle betrokkenen – ondanks de eventueel gemaakte afspraken – blijvend medewerking zullen verlenen of een neutrale houding zullen innemen. De interveniërende militaire strijdmacht zal dus niet alleen over voldoende middelen moeten beschikken om de humanitaire taken uit te voeren, maar ook over voldoende gevechtskracht om de uitvoering zeker te stellen en om op te kunnen treden als één van de partijen de uitvoering tracht te (ver)hinderen. In het mandaat zal deze bevoegdheid moeten worden opgenomen. Gebeurt dit niet, dan is de kans groot dat de militairen individueel of als groep, de speelbal zullen worden van de elkaar bestrijdende partijen. Voor het deelnemen aan een dergelijke militaire operatie zal in eigen land duidelijke parlementaire en publieke steun nodig zijn. Ondanks alle bewogenheid met het menselijke leed, dat met name de niet-combattanten treft, mag worden verwacht, dat deze steun zal afkalven zodra slachtoffers onder de eigen militairen zijn te betreuren. De behandeling van Amerikaanse militairen in Somalië en van Belgische militairen in Rwanda onderstrepen dit. Ook mag worden verwacht dat, als de militaire operatie (te) lang gaat duren, een overeenkomstige houding zal ontstaan. De Nederlandse uitgangspunten, zoals vermeld in de *Prioriteitennota* (blz. 14), lijken hiertoe een bruikbare benadering te geven. Het is aan de internationale gemeenschap om in de tussentijd tot structurele oplossingen te komen.

Aan de militaire kant is het noodzakelijk, dat de juiste middelen ter beschikking zijn om de taken uit te voeren, de eenheden opgeleid en geoefend zijn voor deze wijze van inzet en dat de commandanten goed op de hoogte zijn van de omstandigheden waaronder zal worden geopereerd. Omdat deze humanitaire taken in verschillende opzichten afwijken van de „eigenlijke” militaire taken (zie ook: editoriaal MS162(1993)(2)48) zijn met name deze voorwaarden van eminent belang om een humanitaire opdracht in het kader van een etnisch conflict, goed uit te voeren.

ing. G.H. Horn*

kolonel van de Koninklijke luchtmacht

De Westeuropese Unie Onbekend en onbemind?

Inleiding

Is de Westeuropese Unie (WEU) inderdaad onbekend en onbemind, zoals de kop van dit artikel suggereert? In elk geval krijgt men soms die indruk, althans in Nederland, dat in vele kringen (ook militaire) de WEU wordt beschouwd als een overbodig duplicaat van de Noordatlantische Verdragsorganisatie (NAVO). Hoe komt dat, en is deze opvatting juist en gerechtvaardigd?

De oorzaak lijkt in hoofdzaak tweeledig van aard. Ten eerste is in Nederland al sinds bijna 50 jaar, met name ten aanzien van veiligheids- en defensievraagstukken, een sterke Noordatlantische oriëntatie aanwezig. Zowel in politieke als militaire zin vindt dit brede steun. Daarnaast is de NAVO, mede door haar geïntegreerde militaire structuur, een duidelijk zichtbare organisatie, die zijn waarde heeft bewezen en nog steeds brede steun ondervindt in de publieke opinie. Een wijziging van die instelling in de richting van een meer Europese oriëntatie kan uiteraard niet van de ene op de andere dag plaatsvinden. Bovendien is het de vraag of een dergelijke heroriëntatie op dit moment al dan niet gewenst en noodzakelijk is en of op brede steun kan worden gerekend.

De WEU ontbeert de hiervoor genoemde voordelen van de NAVO. Tegenover de Noordatlantische verbondenheid bestond een gevoel van Europese verbondenheid op veiligheids- en defensiegebied tot voor kort niet of nauwelijks, terwijl toch op vele andere terreinen binnen de Europese Gemeenschap zelfs supranationale aanpak werd voorgestaan. Het idee van Europese eenwording en integratie m.b.t.

* De auteur is werkzaam als Stafofficier bij het Hoofd van de Nederlandse Permanente Militaire Vertegenwoordiging bij het Militaire Comité van de NAVO, tevens Nederlands Militair Gedelegeerde bij de WEU; hij vervult daarnaast de functie van plaatsvervangend Militair Gedelegeerde. Dit artikel is geheel op persoonlijke titel geschreven.

veiligheids- en defensieaspecten komt pas de laatste jaren enigszins van de grond, en dat nog slechts aarzelend. De visie op en het oordeel over de WEU moeten hier wel onder lijden.

Ook aan zichtbaarheid ontbreekt het de WEU ten opzichte van de NAVO; de WEU heeft nu eenmaal niet de geïntegreerde militaire structuur, die de NAVO als bondgenootschap van autonome democratische staten zo uniek maakt. Daar komt bij dat de hoofdtaken van de WEU v.w.b. veiligheids- en defensiepolitiek reeds kort na haar oprichting door de NAVO werden overgenomen. Mede daardoor heeft de WEU vanaf 1973 een slapend bestaan geleid. Het ontwaken kwam in het najaar van 1984, toen de ministeriële WEU raad in de Verklaring van Rome tot reactivering van de WEU besloot.

Al heeft de WEU een weinig spectaculaire periode doorgemaakt, toch heeft zij op vele terreinen een belangrijke rol gespeeld. Zo heeft het Verdrag van Brussel de Amerikaanse Senaat a.h.w. over de streep getrokken voor het tot stand komen van het Verdrag van Washington, vooral doordat Noord-Amerika kon worden overtuigd dat Europa bereid was samen te werken en wederzijdse verplichtingen aan te gaan.

Verder heeft de WEU de toetreding van de Bondsrepubliek Duitsland en Italië tot de NAVO mede mogelijk gemaakt, door die landen als lid op te nemen nadat in 1954 de ontwikkeling van een Europese Defensiegemeenschap en een Europese Politieke Gemeenschap door Frankrijk was geblokkeerd.

Ook vervulde de WEU een essentiële rol bij de oplossing van het Saarland probleem in 1955. Onder auspiciën van de WEU werden daar eerst een referendum en vervolgens verkiezingen georganiseerd, hetgeen er toe leidde dat het Saarland op vreedzame en democratische wijze terugkeerde naar de Bondsrepubliek Duitsland.

In 1957 werd tussen de toenmalige zes lidstaten¹ de Europese Economische Gemeenschap en Euratom opgericht. De WEU was toen het enige forum v.w.b. Europese economische, sociale en culturele aangelegenheden waar de Zes en het Verenigd Koninkrijk elkaar ontmoetten. Vanaf 1957 werden door de WEU echter steeds meer routinematige taken uitgevoerd en vanaf 1973, toen het Verenigd Koninkrijk tot de Europese Gemeenschap toetrad en de WEU daarmee ook haar brugfunctie tussen Europa en het Verenigd Koninkrijk verloor, gleden de organisatie af naar een slapend bestaan: vanaf 1973 tot 1984 vond geen enkele WEU vergadering op het niveau van ministers plaats.

Thans is de WEU weer volop in beweging. De organisatie heeft een rol toebedeeld gekregen ten opzichte van de NAVO en de Europese Unie (EU). De verhuizing van de intergouvernementele WEU organisatie van Londen naar Brussel in het begin van 1993 moet worden gezien als een zichtbare uiting van geïntensiverde samenwerking tussen WEU, EU en NAVO. Het aantal naties dat op enigerlei wijze direct bij de WEU is betrokken is uitgebreid van de oorspronkelijke 5 tot 24. Ook is een begin gemaakt met operationalisering van de WEU en zijn haar nieuwe taken toebedeeld. Mede als gevolg daarvan is de structuur van de WEU aangepast, waarbij tevens een rol is weggelegd voor de Chefs van Defensiestaven en hun militaire gedelegeerden in Brussel. Daarnaast werd binnen de WEU een Planning Cel (PC) opgericht die in hoofdzaak uit militair personeel bestaat, waaronder vier Nederlandse militairen.

Met dit artikel wordt beoogd de WEU meer bekendheid te geven, ook in militaire kring, en te trachten het beeld van „concurrent van de NAVO” zo veel mogelijk weg te nemen, of tenminste te nuanceren. Of daardoor de WEU ook meer bemind zal worden is voorlopig nog niet te beantwoorden. Het antwoord daarop hangt voornamelijk af van de koers die de WEU in de toekomst zal (kunnen) varen. Ook het voorzitterschap van de WEU dat Nederland gedurende de tweede helft van 1994 heeft vervuld, en de intensieve Nederlandse betrokkenheid in deze periode is reden dit artikel te schrijven. De politieke constellatie binnen en buiten Europa met een grote Europese betrokkenheid bij mondiale ontwikkelingen, is op grond van het zich nu ont-

¹ België, Frankrijk, Bondsrepubliek Duitsland, Italië, Luxemburg, Nederland.

wikkelende gemeenschappelijke Europese veiligheids- en defensie-beleid, eveneens reden voor dit artikel.

Dit artikel is vooral beschouwend en beschrijvend van aard. Het gaat in op de historische ontwikkeling van de WEU van 1948 tot heden en blikkt vooruit op mogelijke ontwikkelingen in de nabije toekomst. Ik ga daarbij niet in op organisatorische aspecten en de instituties van de WEU, zoals het Secretariaat-Generaal, de Assemblee, het Instituut voor Strategische Studies, het Satellietcentrum, de Western European Armaments Group en de vele werkgroepen die de WEU kent. Daartoe verwijs ik naar bestaande literatuur op dit gebied. Enkele belangwekkende publikaties, die ook door mij t.b.v. dit artikel intensief zijn geraadpleegd, zijn opgenomen in het literatuuroverzicht. Wel wordt voor de (hoofdzakelijk militaire) doelgroep van deze publikatie enigszins dieper ingegaan op de belangrijkste aspecten van de operationalisering van de WEU.

Historische ontwikkeling

Reeds op 17 maart 1948 ondertekenden België, Frankrijk, Luxemburg, Nederland en het Verenigd Koninkrijk het Verdrag van Brussel. Dit verdrag voorzag in collectieve zelfverdediging en economische, sociale en culturele samenwerking tussen die landen. In artikel V was de collectieve zelfverdediging op grond van artikel 51 van het Handvest van de Verenigde Naties vastgelegd en in artikel VIII een consultatieverplichting bij bedreiging van de vrede, in welk gebied dan ook, of bij bedreiging van de economische stabiliteit. Dit verdrag vormde een van de hoekstenen voor overleg met Canada en de Verenigde Staten over een collectief veiligheidssysteem, hetgeen in april 1949 uitmondde in de ondertekening van het Verdrag van Washington. Op 23 oktober 1954 werd het Verdrag van Brussel aangepast (Brussels Treaty (Modified)) teneinde toetreding van de Bondsrepubliek Duitsland en Italië mogelijk te maken; op dat moment ontstaat feitelijk de WEU.

In maart 1990 wordt het toetredingsverdrag tussen de WEU lidstaten en Portugal en Spanje volledig geratificeerd, waarmee het aantal volledige lidstaten van de WEU op het huidige aantal van negen komt.²

² Op dit moment loopt een ratificatieprocedure voor het volledige WEU-lidmaatschap van Griekenland. Deze procedure zal naar verwachting voor het einde van 1994 zijn afgerond.

Het Secretariaat-Generaal van de WEU was destijds gevestigd in Londen, waar deze intergouvernementele organisatie, mede door de overheersende rol van de NAVO in veiligheidsaangelegenheden, geleidelijk een slapend bestaan ging leiden. Pas na het mislukte Genscher-Colombo initiatief in 1981 om de Europese Politieke Samenwerking binnen de EG uit te breiden met veiligheidsaangelegenheden, kwam een WEU-herlevingsproces op gang, vooral doordat de WEU nu het enige overblijvende forum was voor bespreking van Europese veiligheids- en defensie-aangelegenheden. Dat proces mondde uit in de ministeriële Verklaring van Rome in oktober 1984, waarin sprake was van reactivering van de WEU.

In die verklaring werd onder meer gesproken van het belang van samenwerking tussen de WEU lidstaten en andere Europese organisaties teneinde vrede en veiligheid te waarborgen en de voortgezette Europese integratie te bevorderen. Daarnaast benadrukte de verklaring het belang van de Atlantische Alliantie en de bijdrage van de Europese geallieerden daaraan. Hierdoor werd de reactivering van de WEU in feite binnen het raamwerk van het Noordatlantisch Verdrag geplaatst. Voorts regelde de verklaring nieuwe modaliteiten voor de organisatie en de werkwijze van de intergouvernementele organisatie.

In oktober 1987 werd het zgn. Platform van Den Haag aangenomen. Daarin werden voorwaarden en criteria geformuleerd voor een Europese veiligheidspolitiek en de daaruit voortvloeiende verantwoordelijkheden van de lidstaten van de WEU met betrekking tot defensie, wapenbeheersing en ontwapening, alsmede over de dialoog en samenwerking tussen Oost en West.

Opnieuw werd de solidariteit met de NAVO bevestigd, alsmede het streven de Europese pijler van de Alliantie te verstevigen. Dat streven werd nadrukkelijk ondersteund tijdens de NAVO topconferentie in maart 1988.

Op 10 december 1991 kwamen de WEU ministers bijeen en marge van de Europese Raad van Maastricht. In de WEU Verklaring van Maastricht werd de finale aanzet gegeven tot herleving en operationalisering van de WEU. Tevens werd daarin de basis gelegd voor het huidige aantal bij de WEU betrokken naties. Zo werden de EU lidstaten uitgenodigd lid of waarnemer van de WEU te worden. Europese NAVO landen die geen lid zijn van de

EU konden als geassocieerd lid tot de WEU toetreden. Griekenland besloot daarop het volledige WEU lidmaatschap aan te vragen. IJsland, Noorwegen en Turkije werden geassocieerd lid, terwijl Ierland en Denemarken de status van waarnemer verkozen.

Na de vergadering van de ministeriële WEU raad in Bonn in juni 1992 werd de zgn. Verklaring van Petersberg uitgegeven, die in feite uit een drieluik bestaat.

Het eerste gedeelte bevat een politieke verklaring over de plaats van de WEU in het Europese veiligheidsbeleid.

Het tweede deel handelt over versterking van de operationele rol van de WEU, waarbij onder andere wordt besloten een Planning Cell (PC) in het leven te roepen en lidstaten worden uitgenodigd militaire eenheden ter beschikking van de WEU te stellen. Ook worden nieuwe operationele taken van de WEU vastgesteld:

„humanitarian and rescue tasks; peace-keeping tasks; tasks of combat forces in crisis management, including peacemaking.”

Het derde deel van de Verklaring van Petersberg tenslotte beschrijft de verhoudingen tussen de WEU en de overige Europese lidstaten van de EU en de NAVO.

In 1990 was door de WEU ministers reeds besloten dat de contacten moesten worden versterkt met die Centraaleuropese landen die uitzicht hadden op toetreding tot de EU. Dat principebesluit werd in Petersberg geconcretiseerd door de oprichting van het „Forum of Consultation” (FOC). In het FOC kregen de 15 WEU staten zitting, alsmede Bulgarije, Estland, Hongarije, Letland, Litouwen, Polen, Roemenië en Tsjechoslowakije. Afsproken werd dat ministers van Buitenlandse Zaken en Defensie eens per jaar in FOC-verband zouden bijeenkomen. Tijdens de ministeriële bijeenkomst in mei 1994 in Luxemburg wordt de status van de (door de splitsing van Tsjechoslowakije inmiddels 9) „FOC-landen” in de Verklaring van Kirchberg verhoogd tot Geassocieerde Partner en wordt tevens de status van de Geassocieerde leden opgewaardeerd. Ook wordt besloten dat de Permanente WEU raad in Brussel afwisselend met (à 24) en zonder (à 15) Geassocieerde Partners zal vergaderen. Een overzicht van de huidige WEU leden en hun status is opgenomen in tabel 1.

Tabel 1 Overzicht van de huidige WEU leden en hun status

WEU à 15:			
Nederland	lid	Turkije	geassocieerd lid
België	lid	Ierland	waarnemer
Luxemburg	lid	Denemarken	waarnemer
Duitsland	lid	WEU à 24:	
Frankrijk	lid	(WEU à 15 plus de Geassocieerde Partners)	
Verenigd Koninkrijk	lid	Bulgarije	
Italië	lid	Estland	
Spanje	lid	Hongarije	
Portugal	lid	Letland	
Griekenland	lid (ratificatieprocedure nog niet voltooid)	Litouwen	
IJsland	geassocieerd lid	Polen	
Noorwegen	geassocieerd lid	Roemenië	
		Slowakije	
		Tsjechische Republiek	

De WEU en de NAVO

Hoewel de ontwikkeling van de WEU en de NAVO geheel verschillend is verlopen, zijn beide organisaties echter steeds nauw verbonden geweest. Zo stelt artikel IV van de „Brussels Treaty (Modified)” reeds vast dat WEU en NAVO nauw dienen samen te werken en dat de WEU gebruik zal maken van de geëigende militaire autoriteiten van de NAVO voor informatie en advies v.w.b. militaire aangelegenheden. Sinds de reactivering van de WEU in 1984 wordt in elke ministeriële verklaring ruim aandacht besteed aan het benadrukken van de Noordatlantische solidariteit en aan het belang van de Europese pijler *binnen* die solidariteit. Vele NAVO- en WEU-verklaringen hebben sindsdien dat principe onderschreven.

In dat verband laat ook de verklaring van de NAVO topconferentie in Brussel op 11 januari 1994 niets aan duidelijkheid te wensen over:

„We support strengthening the European pillar of the Alliance through the Western European Union, which is being developed as the defence component of the European Union. The Alliance's organisation and resources will be adjusted so as to facilitate this. We welcome the close and growing cooperation between NATO and the WEU that has been achieved on the basis of agreed principles of complementarity and transparency. In future contingencies, NATO and the WEU will consult, including as necessary through joint Council meetings, on how to address such contingencies.”

Ook bekrachtigde de verklaring van de voornoemde NAVO topconferentie het principe, zoals verwoord in de WEU ministeriële verklaring van

Luxemburg van 22 november 1993, dat de WEU in staat dient te worden gesteld gebruik te maken van de collectieve middelen van de NAVO, zoals communicatiesystemen, commandovoeringsfaciliteiten en hoofdkwartieren. Dat resulteerde in het begrip *separable but not separate capabilities* en de ontwikkeling van het *Combined Joint Task Forces (CJTF)* concept, waaraan thans in fora binnen NAVO en WEU intensief wordt gewerkt.

Dat dit alles ook in praktische zin wordt verwezenlijkt, blijkt duidelijk uit de voortgang die in de praktijk wordt geboekt. Gezamenlijke vergaderingen van NAVO- en WEU raad hebben inmiddels reeds vijf maal op incidentele basis plaatsgevonden. Thans vindt overleg plaats om dergelijke vergaderingen met een vaste frequentie te houden. Ook is een gezamenlijk „Military Committee (Adriatic)” opgericht, dat zich bezig houdt met de militaire aspecten van de gezamenlijke WEU/NAVO operatie *Sharp Guard* in de Adriatische Zee. De Secretarissen-Generaal van beide organisaties voeren regelmatig gezamenlijk overleg, als ook de Politieke Directeur van de WEU en de Assistent Secretaris-Generaal voor Politieke Zaken van de NAVO. Daarnaast bestaat regelmatig (werk)overleg tussen functionarissen van de PC en de Internationale Militaire Staf en SHAPE. Naarmate de samenwerking tussen WEU en NAVO steeds meer vorm krijgt, o.a. in het kader van CJTF, zullen deze overlegvormen zich stellig uitbreiden en intensiveren.

De operationalisering van de WEU

Sinds de Verklaring van Petersberg kent de WEU een operationele organisatie, waarin o.a. taken en

verantwoordelijkheden zijn weggelegd voor de Chefs van Defensiestaven (CHODs), Militaire Gedelegeerden (MilDels), de PC en *Forces Answerable to Weu*" (Faweu). Hoewel de operationele organen van de WEU sinds begin 1993 aanwezig zijn en functioneren, is duidelijk dat in een zo kort tijdsbestek de inhoud en de modaliteiten van de operationele rol van de WEU nog lang niet zijn uitgekristalliseerd.

De WEU CHODs komen twee maal per jaar bijeen, voorafgaande aan de halfjaarlijkse ministeriële WEU raadsvergaderingen. Hieraan nemen de ministers van Buitenlandse Zaken en Defensie deel. Tot de taak van de CHODs behoort het beschouwen van het werk van de PC en het opstellen van een collectieve evaluatie van de militaire aspecten daarvan. In dat kader zijn CHODs bevoegd de ministeriële WEU raad te adviseren over aangelegenheden die zij van militaire betekenis voor de WEU achten. Voorts zijn de CHODs verantwoordelijk voor het professionele peil van het werk van de PC. CHODs kunnen deze functies delegeren aan de MilDels.

MilDels zijn, sinds de WEU naar Brussel verhuisde, toegevoegd aan de nationale vertegenwoordigingen. Naast een nationale adviserende rol t.b.v. de Permanente Vertegenwoordiger bij de WEU, is het tevens de taak van de MilDels de permanente WEU raad van advies te dienen, de CHODs te vertegenwoordigen ten opzichte van de PC en het bewaken van het professionele peil van het werk van de PC. MilDels wonen de vergaderingen van de permanente raad bij en vergaderen ca. eens per maand als Groep van Militaire Gedelegeerden. De meeste MilDels zijn in dubbelfunctie benoemd, in die zin dat zij tevens de Permanente Militaire Vertegenwoordigers bij het Militaire Comité van de NAVO zijn. Enkele naties hebben echter afzonderlijke MilDels aangesteld (België, Frankrijk en Turkije). IJsland en Ierland hebben nog geen MilDels benoemd. De rol van de MilDels en hun plaats binnen de WEU organisatie zijn nog niet geheel duidelijk; wel is duidelijk dat die rol niet geheel vergelijkbaar is – en niet kan zijn – met die in het Permanente Militaire Comité van de NAVO. De CHODs hebben de MilDels opgedragen hun eigen rol en taak nader te bestuderen en daarover te rapporteren in het najaar van 1994.

De PC is misschien wel de meest zichtbare uiting van de wens de WEU een meer operationeel karakter te geven.

Zij is uiteindelijk verantwoording verschuldigd aan de WEU raad. De raad verstrekt algemene aanwijzingen aan de PC m.b.t. planning en prioriteiten, rekening houdend met de mening van de CHODs en in overleg met de MilDels. De Directeur van de PC (D-PC) rapporteert direct aan de raad, na voorafgaande evaluatie van de militaire aspecten en het professionele peil van het werk door de CHODs en/of MilDels.

De PC vervult geen commandofunctie. De Command and Control regelingen van de WEU voorzien in een ad-hoc *Operations Headquarters* (OHQ) buiten het operatiegebied en een *Force Headquarters* (FHQ) binnen het operatiegebied. In vredestijd ontwikkelt de PC generieke plannen voor de drie hoofdtaken van de WEU zoals die zijn vastgesteld in Petersberg, die in een crisissituatie door de PC worden omgezet in contingency plannen t.b.v. het OHQ. Die plannen worden door het OHQ vervolgens uitgewerkt, waarbij personeel van de PC kan assisteren.

De taken van de PC omvatten in grote lijnen de volgende elementen:

- het bijhouden en actualiseren van generieke en contingency plannen;
- het bijhouden van de Faweu en combinaties daarvan t.b.v. specifieke operaties;
- het samenstellen van *Rules of Engagement*;
- het voorbereiden van *Standard Operating Procedures* voor mogelijke OHQs en FHQs;
- het voorbereiden en evalueren van oefeningen;
- het bestuderen van de algemene mogelijkheden tot verdere ontwikkeling van de militaire capaciteit van de WEU;
- het opstellen van aanbevelingen m.b.t. Command, Control en Communications voor een WEU operatie;
- het coördineren van de voorbereidingen voor de ontplooiing van WEU strijdkrachten totdat een OHQ deze functie overneemt.

De PC beschikt pas sinds juni 1993 over een volledige operationele capaciteit. Het is dus niet vreemd dat nog niet alle taakaspecten volledig tot ontwikkeling zijn gekomen. Daarbij moeten uiteraard ook prioriteiten worden gesteld. Toch is reeds veel tot stand gekomen, waarvan de belangrijkste elementen in het hierna volgende kort worden belicht.

a. Goede voortgang is gemaakt bij het opstellen van een overzicht van Faweu. Als basis wordt in het

algemeen gebruik gemaakt van de nationale antwoorden op de NAVO „Defence Planning Questionnaire” (DPQ). Met Frankrijk, dat niet deelneemt aan het DPQ-proces, wordt overleg gevoerd over zijn bijdrage aan het Faweu overzicht. Daar waar de DPQ niet voldoende gedetailleerd is t.b.v. de samenstelling van „Force Packages” voor specifieke WEU taken vindt nader overleg met de hoofdsteden plaats. Ook is in „Joint Declarations” van de betrokken landen een aantal multinationale Faweu aangewezen: het Eurocorps, de „Multinational Division (Central)” en de „UK/NL Amphibious Force”.

b. Er werd een generiek operatieplan ontwikkeld en ministerieel goedgekeurd, dat voorziet in generatie en ontplooiing van zeestrijdkrachten t.b.v. WEU operaties.

c. De PC voert een studie uit naar de behoeften van de WEU v.w.b. strategische mobiliteit, gebaseerd op een eerdere Frans-Duitse studie naar *European Requirements for Strategic Mobility*. Het doel van de studie is de WEU behoefte v.w.b. strategische mobiliteit te evalueren voor het midden van de negentiger jaren en daarna, alsmede het ontwikkelen van een WEU concept voor strategische mobiliteit, aanvullend op en verenigbaar met een vergelijkbaar NAVO concept.

d. Verder wordt een algemene studie uitgevoerd naar mogelijke WEU betrokkenheid op het gebied van humanitaire missies en *peacekeeping* operaties.

e. De PC onderhoudt nauwe contacten v.w.b. oefeningsactiviteiten met de betrokken naties en vervult daarbij een zekere coördinerende rol. Zo zijn de Britse oefening *Purple Nova 94* (Command Post Exercise) en de Spaans-Portugees-Italiaanse oefening



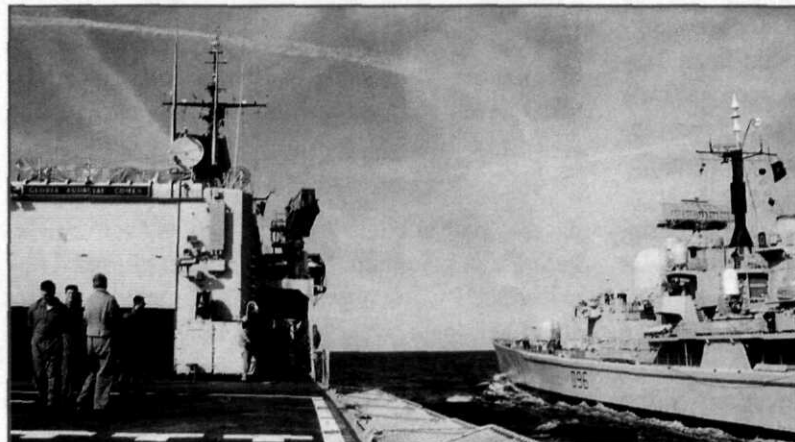
Afb. 1 WEU-patrouilleboot op de Donau (WEU Press and Information Service)

ning *Tramontana 94* (Field Training Exercise) voor deelname c.q. observatie door WEU naties opengesteld.

f. Ook bij de huidige WEU operaties vervult de PC in meer of mindere mate een coördinerende rol. Het gaat hier met name om de gecombineerde NAVO-WEU operatie *Sharp Guard* in de Adriatische Zee t.b.v. het afdwingen van het VN embargo tegen Servië-Montenegro, de WEU operaties op de Donau in Bulgarije, Hongarije en Roemenië t.b.v. het zelfde embargo en de WEU bijdrage met politie-eenheden aan de EU administratie in Mostar.

g. Los van het voorgaande levert de PC veelvuldig waardevolle bijdragen over militaire aspecten t.b.v. de Raad, de Groep van Militaire Gedelegeerden en aan vele werkgroepen. Uiteraard levert de PC bijdragen aan de ontwikkeling van het CJTF concept.

De organisatie van de PC bestaat uit vijf secties, die rechtstreeks ressorteren onder de D-PC (3-sterren generaalniveau), te weten: *Coordination, Operations and Planning, Communications* en *Logistics*,



Afb. 2 WEU-operaties op de Adriatische Zee (WEU Press and Information Service)

Movement & Finance. De plv. D-PC (1-ster generaalniveau) is tevens Chef van de Coordination Section. De overige Sectiehoofden zijn kolonels van de staten die volledig lid zijn van de WEU. Elk volledig lid draagt in principe bij met 3 officieren en een onderofficier. Na volledige ratificatie van het lidmaatschap van Griekenland zullen ook militairen van dat land aan de PC worden toegevoegd. Tevens zullen de geassocieerde leden in de gelegenheid worden gesteld officieren t.e.m. de rang van Luitenant-kolonel in de PC aan te stellen. Het totale personeelsbestand van de PC bedraagt thans 31, waarvan 25 officieren. Vastgelegd is dat de functies waaraan de rang van kolonel en hoger is verbonden, rouleren over de volledige lidstaten van de WEU. De overige functies zijn in principe vast aan een lidstaat toegewezen.

Hoe verder met de WEU?

De toekomstige rol van de WEU als „scharnier” tussen EU en NAVO is gebaseerd op uitgangspunten zoals geformuleerd in 1991 in Maastricht. Artikel J van het Verdrag van Maastricht bepaalt dat een gemeenschappelijk buitenlands- en veiligheidsbeleid (GBVB) van de EU wordt ingesteld. Dat beleid omvat alle kwesties die betrekking hebben op de veiligheid van de EU, met inbegrip van de bepaling op termijn van een gemeenschappelijk defensiebeleid, dat mettertijd tot een gemeenschappelijke defensie zou kunnen leiden. Daarbij vraagt de Unie aan de WEU, die als integrerend onderdeel van de ontwikkeling van de EU wordt aangemerkt, de besluiten en maatregelen van de Unie die gevolgen hebben op defensiegebied uit te werken en ten uitvoer te leggen. Daarmee werd de WEU de facto aangeduid als de defensieorganisatie van de EU. In het Verdrag van Maastricht wordt tevens de rol van de NAVO bevestigd, door de vaststelling dat het GBVB de verplichtingen eerbiedigt die voor bepaalde lidstaten voortvloeien uit het Noordatlantische Verdrag en verenigbaar is met het in dat kader vastgestelde gemeenschappelijke veiligheids- en defensiebeleid.

N.a.v. de voornoemde teksten van het Verdrag van Maastricht gaven de ministers van de WEU lidstaten een separate verklaring af betreffende de WEU. In deze verklaring wordt o.a. vastgesteld dat de WEU zal worden opgezet als de defensiecomponent van de EU en als instrument om de Europese

pijler van het Atlantische bondgenootschap te versterken. Daartoe zal de WEU een gemeenschappelijk Europees defensiebeleid (GEDB) uitstippelen en de concrete invulling daarvan via de verdere ontwikkeling van haar eigen operationele taak effectueren. De eerste aanzet tot invulling hiervan werd gegeven in de Verklaring van Petersberg in 1992.

De WEU ministers gaven ook aan de nauwe samenwerkingsbanden met het Atlantische bondgenootschap verder aan te zullen halen, op basis van de nodige doorzichtigheid en complementariteit tussen de zich ontwikkelende Europese veiligheids- en defensie-identiteit en het bondgenootschap.

Zowel het Verdrag van Maastricht als de WEU-verklaring van Maastricht kennen de bepaling dat de artikelen betreffende het GEVB en GEDB in 1996 kunnen worden herzien, tijdens de zgn. intergouvernementele vervolgconferentie van Maastricht, op basis van de tot dan gemaakte vorderingen en opgedane ervaringen. Daarbij zal tevens in beschouwing worden genomen dat de WEU verdragspartners op grond van artikel XII van het Verdrag van Brussel vanaf 1998 het recht hebben deze organisatie te verlaten.

Op weg naar een GBVB in de EU en een GEDB in de WEU bestaat een aantal hinderpalen en problemen. Ten eerste hebben de lidstaten van EU en WEU belangrijke verschillen van mening over het uiteindelijke doel van GBVB en GEDB. Zo bestaan reeds verschillen van inzicht over de interpretatie van wat nu precies in Maastricht terzake werd afgesproken. Bovendien legt een aantal lidstaten meer nadruk op het in stand houden van de transatlantische band, terwijl andere meer zien in de ontwikkeling van een echte Europese Veiligheids- en Defensie-Identiteit binnen EU en WEU, die zou kunnen uitmonden in opname van de WEU in de EU.

Ten tweede werpt de vraag naar een mogelijke nucleaire inbreng van het Verenigd Koninkrijk en Frankrijk binnen het GEDB een aantal nauwelijks te beantwoorden problemen op. Het meest voor de hand liggende probleem is uiteraard dat naar verwachting geen van beide landen bereid zal zijn autonomie in nucleaire aangelegenheden prijs te geven. Hoewel deze materie thans geen hoge prioriteit heeft, lijkt op termijn een beschouwing over een Europese veiligheidsidentiteit niet volledig zonder de nucleaire dimensie daarin te betrekken.

Vervolgens kan de uitbreiding van de EU tot problemen leiden. In de Verklaring van Petersberg is vastgelegd dat EU lidstaten tot de WEU kunnen toetreden als lid of waarnemer. Oostenrijk, Finland en Zweden hebben reeds het lidmaatschap van de EU aangevraagd, maar ook verklaard dat zij hun neutraliteitspolitiek in principe zullen handhaven. Het is dus nauwelijks te verwachten dat deze landen als lid tot de WEU zullen willen c.q. kunnen toetreden. Het is echter nog een open vraag of deze landen met de waarnemersstatus tevreden zullen zijn, of wellicht naar een separate status zullen streven. Verder streven vele geassocieerde partners naar verdere versterking van hun relaties met de WEU, incl. veiligheidsgaranties. Vooral gelet op de posities van Rusland en de Oekraïne lijkt dat laatste op dit moment tenminste één brug te ver.

Tenslotte bestaat nog onduidelijkheid over het concept van een GEDB. Hierbij kunnen tenminste drie hoofdlijnen worden onderscheiden: collectieve zelfverdediging, coöperatieve veiligheid en collectieve veiligheid. Collectieve zelfverdediging is, althans voor de lidstaten van de WEU, reeds gegarandeerd in Atlantisch verband. Duplicering daarvan binnen de WEU is voor hen geen reëel alternatief. V.w.b. coöperatieve veiligheid duikt het probleem op van duplicering van taken die de Conferentie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa (CVSE), de Noordatlantische Samenwerkingsraad (NASR) en het Partnerschap voor Vrede (PvV) reeds vervullen. Bovendien heeft de WEU geen rechtstreekse banden met Rusland en de Oekraïne; zonder medewerking van die twee naties lijkt een systeem van coöperatieve veiligheid in Europa nauwelijks realistisch. Bij een collectief veiligheidssysteem wordt WEU optreden geheel afhankelijk van de bereidheid tot optreden van de VN en/of de CVSE. Het is duidelijk dat die bereidheid niet kan worden gegarandeerd, waardoor *peacekeeping* en *peacemaking* acties, indien de WEU daartoe op zich bereid zou zijn, niet zouden kunnen worden

uitgevoerd door gebrek aan een mandaat van de genoemde fora.

Het Nederlandse voorzitterschap van de WEU

Zoals reeds gememoreerd vervulde Nederland van 1 juli t/m 31 december 1994 het voorzitterschap van de WEU. Van het voorzittende land worden traditioneel beleidsinitiatieven verwacht. Tevens vertegenwoordigt het voorzitterschap de WEU, tezamen met de Secretaris-Generaal, in contacten met derde landen en internationale organisaties.

Nederland kende gedurende zijn periode van voorzitterschap hoge prioriteit toe aan een aanzet tot ontwikkeling van het GEDB. Daartoe is reeds een discussiedocument aangeboden dat thans binnen de WEU in behandeling is. Doel van ministeriële WEU raad in Den Haag, medio november 1994, was voorlopige beslissingen te nemen. Deze moeten dienen als uitgangspunt voor verdere ontwikkeling van het GEDB. De Nederlandse voorstellen concentreerden zich op de zgn. Petersberg-taken: *peacekeeping*, humanitaire hulpverlening, evacuatie, reddingsoperaties en, in het uiterste geval, *peacemaking*. Voor de uitvoering van die taken zou gebruik kunnen worden gemaakt van nationale en multinationale Faweu, van *Combined Joint Task Forces* en van collectieve middelen van de NAVO. Daarnaast heeft het Nederlandse voorzitterschap zich actief beziggehouden met het WEU optreden in het kader van de handhaving van de VN sancties tegen Servië/Montenegro en met de WEU politiemacht t.b.v. de EU administratie in Mostar.

Tenslotte vormde de zgn. verbreding van de WEU een belangrijk aandachtspunt. Hierbij ging het vooral om de modaliteiten van de verhoogde status van de geassocieerde leden en de geassocieerde partners. Ook de relaties met Oostenrijk, Zweden en Finland zijn hierbij uiteraard aan de orde geweest. Tenslotte heeft het Nederlandse voorzitterschap getracht de aandacht voor de veiligheids-situatie rond de Middellandse Zee te intensiveren;

Literatuur

- Alfred Cahen – *The Western European Union and NATO*. Brassey's (UK) Ltd, Londen (1989).
Earnie Callender Jr, Klaas van der Lugt et al – *European Security Identity*. Study Project Committee Six Course-82, NATO Defence College.

- De Westeuropese Unie en het Nederlandse Voorzitterschap*. Brochure Buitenlands Beleid. Ministerie van Buitenlandse Zaken. (1 juli 1994).
WEU: History, Structures and Prospects. WEU Press & Information Service, Brussel (februari 1994).
Martin Brüning – *WEU at the Crossroads*. Atlantisch Perspectief (1993) (nr. 8, vol 17) (pp 14-18).

daarbij zijn de reeds bestaande relaties tussen de WEU en de zgn. Maghreb-staten alsmede Egypte van belang.

Conclusie

De WEU is een organisatie die geen duplicering van de NAVO is en dat ook uitdrukkelijk niet wil zijn. Zij is wel, mede door de besluiten van de Europese Raad van Maastricht, een essentieel element binnen de ontwikkeling van een Europese veiligheids- en defensie-identiteit. Daarnaast, en daardoor, vormt de WEU het natuurlijke platform

voor versterking van de Europese pijler van de NAVO; niet om de NAVO op welke wijze dan ook „concurrentie” aan te doen, maar teneinde in een sfeer van openheid, transparantie en compatibiliteit te streven naar een gemeenschappelijk doel: Europese veiligheid. Hoe precies de WEU zich op langere termijn zal ontwikkelen is onzeker. Zeker is echter dat zij zich thans in een dynamische politieke en operationele ontwikkelingsfase bevindt teneinde te voldoen aan haar in elkaar grijpende doelstellingen: optreden als defensie-organisatie van de EU, als Europese pijler van de NAVO en als „scharnier” tussen beide organisaties.



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 40,- per jaar; buitenland f 50,-) vindt u hem iedere maand in de bus, en
tevens regelmatig „Mars in Cathedra”.**

Meldt u als lid bij de secretaris: Donkslagen 22, 4823 KE Breda

H.J.M. Melker

kolonel van de Koninklijke luchtmacht

De Zweedse luchtmacht anno 1994 „Flygvapnet”

Toen in 1992 onze luchtmachtattaché de Zweedse autoriteiten sondeerde over de mogelijkheden van een bezoek door een Nederlands F-16 sq. aan een Viggen sq. van de Zweedse luchtmacht, reageerden de Zweedse autoriteiten positief. Doel van dit uitwisselingsbezoek zou zijn gezamenlijke vliegtrainingen en uitwisseling van ideeën en ervaringen, m.n. op vliegtactisch gebied. Op het moment dat het programma concreet moest worden ingevuld, bleek dat de uitwisseling beperkt moest blijven tot het vliegen van een circuit rond de betreffende vliegbasis en tot uitwisseling van ervaringen. Aangezien op deze wijze een belangrijk doel van het bezoek niet zou worden bereikt, werden de besprekingen stopgezet en het bezoek (voorlopig?) geschrapt.

Bovenstaande illustreert de huidige houding van Zweden tegenover andere landen op defensiegebied. De verwachting is echter gerechtvaardigd, dat in de naaste toekomst Zweden nauwer bij het Europese veiligheids- en defensiebeleid zal worden betrokken en dat dus ook een samenwerking met de krijgsmachten van die Europese landen zal ontstaan door het aanvragen van het lidmaatschap van de Europese Unie (EU). Waarschijnlijk zal de Zweedse bevolking dit najaar haar ja-woord geven voor toetreding. Verder heeft Zweden een *Partnership for Peace*-overeenkomst met de NAVO getekend; zij concentreert zich in eerste instantie op samenwerking bij *peacekeeping operations*. In dit artikel wil ik meer inzicht geven in de taak, organisatie en werkwijze van de Zweedse luchtmacht, mede vanwege haar essentiële rol in de Zweedse defensie en om de Zweedse positie beter te kunnen beoordelen bij mogelijke toekomstige samenwerking.

Ter wille van de overzichtelijkheid zal mijn bijdrage in twee delen worden gesplitst. In dit artikel zal ik ingaan op het Zweedse veiligheids- en defensiebeleid. Het volgende artikel zal gaan over de Zweedse luchtmacht als krijgsmachtdeel.

Veiligheidsbeleid

Het Zweedse veiligheidsbeleid heeft zich tot voor kort gekenmerkt door een beleid van *niet gebonden in vredetijd en gericht op neutraliteit in tijden van oorlog*. Daartoe is een onafhankelijke buitenlandse politiek gevoerd en een geloofwaardige krijgsmacht ter afschrikking in stand gehouden. De afschrikking was vooral gericht tegen de voormalige Sovjet-Unie. Aangenomen werd dat de Sovjet-Unie bij een mogelijke aanval op het NAVO-verdragsgebied vanuit het noorden langs twee assen een operatie zou uitvoeren: een operatie door en over Noord-Zweden en een over Centraal- en Zuid-Zweden.

De Zweedse krijgsmacht had haar defensie dan ook op basis van deze dreiging georganiseerd („anti-invasie”-strijdmacht). Op zich zou in een eventueel conflict het bezit van Zweeds grondgebied niet zo interessant zijn maar wel als doorgangsgebied naar Noorwegen en in het zuiden naar het Baltisch gebied. Daarnaast zou de bezetting van Zweedse vliegvelden het bereik van Sovjet-vliegtuigen naar NAVO-doelen aanzienlijk bekorten; kortom, een strategisch belang. Sinds een half jaar verschijnen er berichten in de Zweedse pers over een bestaande geheime overeenkomst tussen Zweden en de NAVO: in geval van een conflict zou de NAVO met name de Zweedse vliegvelden beschermen en in voorkomend geval daarvan gebruik maken. Daarvoor zou onder meer de lengte van start- en landingsbanen aan de NAVO-eisen zijn aangepast. Bevestiging van deze berichten heeft tot op heden nog niet plaatsgevonden. Door de bouw en instandhouding van een substantiële defensie heeft Zweden toch een extra bijdrage geleverd aan de bescherming van de noordflank van de NAVO en aan de stabiliteit in Europa door het handhaven van een geloofwaardige buffer tussen oost en west. Daarbij

moet worden gezegd dat het tot voor kort gevoerde veiligheidsbeleid ook slechts mogelijk was dankzij een eensgezinde, krachtige NAVO.

De wijziging in de Europese veiligheidssituatie heeft ook zijn invloed gehad op het Zweedse veiligheidsbeleid. De massale dreiging uit het oosten is verdwenen, maar daarvoor in de plaats zijn instabiliteit en een grotere onzekerheid gekomen (Rusland, Baltische staten). In Centraal-Europa is Rusland, in geostrategisch opzicht, ca. 1500 km naar het oosten opgeschoven. Voor grote delen van Noord-Europa geldt deze verschuiving niet. Wel is de politiek-militaire situatie in het Baltisch gebied en het zuiden van Scandinavië veranderd door onder meer het (opnieuw) onafhankelijk worden van de drie Baltische staten. Zweden blijft echter de aanwezigheid in Europa van de Verenigde Staten zien als voorwaarde voor een levensvatbare en effectieve NAVO. De gewijzigde veiligheidspolitieke situatie in Europa heeft geleid tot een verschuiving in het Zweeds veiligheidsbeleid van *niet gebonden in vredetijd* en van *neutraliteit in oorlogstijd* naar „*militair niet-gebonden zijn in vredetijd*” en *behoud van vrijheid en onafhankelijkheid in oorlogstijd eventueel samen met andere landen*. Dit houdt dus in dat *politiek gebonden zijn* mogelijk is, hetgeen blijkt uit het streven lid te worden van de Europese Unie.

Zweden wil daarbij volledig gaan deelnemen aan het gezamenlijk buitenlandse en veiligheidsbeleid van de Europese Unie, zoals omschreven in het *Verdrag van Maastricht*. Zweden hoopt aan de Europese politiek een duidelijke Noordepoolse dimensie te geven met interesse in het Baltische gebied. Daarbij zal Zweden de aandacht richten op democratiseringsprocessen in de Baltische staten; ook zal ze zich inzetten de samenwerking tussen Rusland en de westelijke allianties te bevorderen. Als een van de uitgangspunten geldt dat Rusland als supermacht van belang blijft. De NAVO en de EU vormen daarbij voor Zweden de plechtankers voor de toekomstige veiligheid en stabiliteit in Europa, waarbij instituties als CVSE en NACC een aanvullende rol vervullen. Tevens zal de al jaren bestaande noordse samenwerking op veiligheids- en defensiegebied, met vooral Noorwegen en Finland, worden geïntensiveerd; niet alleen op het niveau van ministers maar ook op werkniveau.

Defensiebeleid

Het Zweedse defensiebeleid als afgeleide van het veiligheidsbeleid is de laatste jaren niet alleen gewijzigd onder invloed van de gewijzigde internationale veiligheidssituatie, maar ook door de financiële problemen waarmee Zweden heeft te kampen. Zoals eerder gesteld was de defensie gebaseerd op het in stand houden van een grote anti-invasiecapaciteit, waarbij de prioriteit van de verdediging in het dichterbevolkte zuiden lag, waar zich ook de industriële concentratie bevindt. De totale mobilisabele sterkte kon dan in oorlogstijd ca. 800.000 man omvatten. Daarnaast moet worden bedacht dat in Zweden het concept van *Totalforsvar* of *Total Defence* wordt gehanteerd. In het Nederlands misschien het beste vertaald met *gemeenschappelijke verdediging*. Dit houdt in dat diverse sectoren in de maatschappij in crisis- of oorlogstijd hun bijdragen leveren in de vorm van voornamelijk logistieke en onderhoudssteun, zowel met menskracht als materieel. Het idee en de uitvoering van *gemeenschappelijke verdediging* zal ook in de toekomst blijven bestaan, waarbij defensie in geherstructureerde vorm haar bijdrage zal leveren.

Eind jaren '60 kwam er een einde aan de groei van het Zweedse defensiebudget en gedurende de afgelopen 25 jaar is slechts inflatiecorrectie toegepast en heeft geen reële stijging plaatsgevonden. Dit had tot gevolg dat de marine en luchtmacht in omvang zijn gehalveerd. Er kon ook geen geld worden vrijgemaakt voor investeringen en voor de zo belangrijke herhalingsoefeningen voor de landmacht. Het uit te keren *peacedividend* kwam voor de Zweedse overheid dan ook op een goed moment en er werd een koppeling gelegd naar de gewijzigde Europese veiligheidssituatie.

In juni 1992 werd dan ook besloten tot reorganisatie van de strijdkrachten: ze moesten effectiever en efficiënter gaan opereren, een goede balans vinden tussen kwaliteit en kwantiteit en beter voorbereid zijn op de nieuwe taken. Nadat verschillende nota's en rapporten waren verschenen en de nodige discussies hadden plaatsgevonden, kwamen in september 1992 de richtlijnen van de Zweedse opperbevelhebber uit (*Överbefälhavaren Programplan för det Militära Försvarets utveckling 1993-1998: ÖB92*). Ze hebben betrekking op de nieuwe strategische doctrine, de daaraan gerelateerde defensie-

structuur en de verwerving van nieuwe wapensystemen. Naderhand is ÖB92 nog aangevuld met ÖB93 en *Försvarsmaktplan 94* (FMP 94) die de periode 1994-1999 beslaan en zijn gebaseerd op ÖB92. Kern van deze plannen is *kleinere maar mobielere en flexibelere eenheden, voorzien van modern materieel*.

Strategische doctrine

De achterliggende gedachte is dat voor een eventuele aanvaller, de nadelen van het binnendringen van het Zweedse territorium niet opwegen tegen de eventuele voordelen. Daarbij gaat men voor de verdediging van Zweden uit van het reeds genoemde concept van gemeenschappelijke verdediging, waarbij defensie de kern en het speerpunt vormt. In dit artikel wordt terwille van de overzichtelijkheid alleen aandacht geschonken aan de rol van defensie. In genoemde doctrine wordt aangegeven dat de Zweedse strijdkrachten zodanig moeten worden ge(re)organiseerd, dat in eerste instantie, in plaats van een grootschalige invasie te kunnen pareren, een strategische aanval moet kunnen weerstaan. Te denken valt daarbij aan een amfibische operatie of een aanval over land, gepaard gaande met luchtlandingsoperaties. Dit is een grote wijziging t.o.v. de klassieke gedachte, dat de grootste dreiging voor Zweden een grootscheepse aanval over een noord- en zuidas zou zijn. Ervan wordt uitgegaan dat bij de strategische aanval, de aanvaller beperkte maar kwalitatief hoogwaardige strijdkrachten tot zijn beschikking heeft. Snelheid, mobiliteit, grotere vuurkracht en het opereren in situaties met verminderd zicht, zijn de sleutelwoorden bij de vernieuwing en reorganisatie. Aangezien luchtstrijdkrachten snelheid, mobiliteit, grote reactiesnelheid en vuurkracht bezitten, eigenschappen in eerste instantie benodigd bij een strategische (verrassings)aanval, heeft de Zweedse luchtmacht prioriteit gekregen bij de vernieuwing van het materiaal dat wordt ingezet bij luchtverdediging. Verder wordt aangegeven wat het genererend vermogen van de strijdkrachten na mobilisatie

moet zijn. Ten slotte wordt vermeld hoe en waar de strijdkrachten buiten Zweeds grondgebied in de toekomst kunnen worden ingezet.

Structuur

Als gevolg van de gewijzigde defensiedocctrine worden de eenheden gereorganiseerd. Zo zijn per 1 juli 1994 de reorganisaties van staven en hoofdkwartieren afgerond waarbij men in de nieuwe structuur naar verwachting komt tot een afgeslankte maar tegelijkertijd efficiëntere en effectievere organisatie. Dit houdt o.m. in dat de komende jaren meer dan 1600 officiersfuncties en 4700 burgerfuncties uit de organisatie verdwijnen. De thans van kracht zijnde organisatie is in vredetijd dezelfde als in oorlogstijd, waarbij de operationele eenheden van landmacht, luchtmacht en marine in drie territoriale commando's zijn ondergebracht. Deze staan onder bevel van een territoriaal commandant die weer ondergeschikt is aan de opperbevelhebber (ÖB). De opleidings- en logistieke eenheden zijn eveneens territoriaal ingedeeld, maar ontvangen hun richtlijnen van de respectieve bevelhebbers.

Materieel

De herstructurering van de strijdkrachten brengt met zich mee dat Zweden, als een van de weinige landen in Europa, zijn defensiebudget voor de komende jaren zal verhogen m.n. om de investeringen in nieuw materiaal (JAS-Grypen-jacht-vliegtuig en Leopard-2-tanks) te kunnen financieren. De Zweedse luchtmacht neemt daarbij 43% van het defensiebudget voor 1994 voor zijn rekening (het grootste aandeel). Dit aandeel zal in de komende jaren nog oplopen tot 45% (ca. 5¹/₂ miljard gulden), waarmee de centrale rol van de luchtmacht als onderdeel van de Zweedse strijdkrachten nog eens wordt aangegeven.

Na deze inleiding over het veiligheids- en defensiebeleid, zal in het volgende artikel verder worden ingegaan op de Zweedse luchtmacht.



prof. dr. J. Soeters en drs. A. Rosendahl Huber*

resp. hoogleraar organisatiesociologie en luitenant-kolonel van de militair psychologische en sociologische dienst

Lessen uit de internationale bedrijfskunde relevant voor de internationalisering van de krijgsmacht

De wereld is in beweging en Europa beweegt mee. Niet meer dan ooit, maar wel meer dan verwacht, voltrekken zich in dit oude werelddeel grootse veranderingen. Het verdrag van Maastricht luidt, als het goed is, een nieuwe Europese samenlevingsvorm in. Deze zal – nogmaals: als het goed is – bestaan uit de politieke uniformering en onderlinge betrokkenheid van de nu twaalf, straks waarschijnlijk zestien en later misschien twintig of meer lidstaten van de Europese Unie (EU). Parallel daaraan is Europa in het afgelopen decennium getuige geweest van een toenemende integratie en onderlinge verknoping van het bedrijfsleven. In de afgelopen tien jaren hebben nagenoeg alle bedrijfstakken ingrijpende grensoverschrijdende fusieprocessen te zien gegeven. In zulke uiteenlopende sectoren als het bank- en verzekeringswezen, de luchtvaartindustrie en de machinebouw heeft de noodzaak tot het bereiken van schaal- en assortimentsvoordelen geleid tot de vorming van veel internationale concerns en productie- en distributieketens [1].

Door dezelfde dubbele logica geleid, d.w.z. door de politieke wil tot Europese samenwerking en economische efficiëntievereisten, treden momenteel in snel tempo plannen in werking om grensoverschrijdende legerkorpsen op te richten. Het in 1988 opgerichte Frans-Duitse legerkorps, het *Eurokorps*, is het eerste, en vanuit historisch perspectief, spectaculaire project op dit gebied [2]. Voor Nederland relevant en uit historisch perspectief niet minder spectaculair is de aanstaande vorming van het Duits/Nederlandse legerkorps in Münster [3].

Daarbij gaat het niet om de complete samenvoeging van divisies, maar wel om het instellen van een volledig binationale legerkorpsstaf, bestaande uit ca. 400 militairen. De „fabrieken”, die ten dienste van het „concern” staan, blijven autonoom vol-

gens de eigen nationale bevoegdheidsstructuur functioneren, maar het „hoofdkantoor” in Münster wordt vanaf medio 1995 qua samenstelling volledig Nederlands-Duits.

De regeringsbesluiten hieromtrent zijn op 22 april van dit jaar genomen. Zij zijn voorzien van een aantal afspraken inzake de nationaliteit van de diverse stafonderdelen en managementlagen. Bovendien zijn afspraken over standplaats en voertaal gemaakt. Daarmee lijkt voorzien in een aantal voor de hand liggende knelpunten bij de vorming van een dergelijk samenwerkingsverband. Toch is het maar de vraag of hiermee voldoende is geregeld en succes gegarandeerd is. De ervaring bij de vorming van bi- en multinationale werkverbanden in het bedrijfsleven wijst uit dat vele fusie- en samenwerkingsprocessen mislukken en dat vrijwel alle projecten een onzekere, *shaky* start hebben; in de literatuur worden faalratio's gerapporteerd die variëren van 20% tot 50%. [4] Het is daarom niet verwonderlijk dat in de internationale bedrijfskunde veel werk wordt gemaakt van studies naar internationale fusie- en overnameprocessen [4], [5], [6], [7].

De bedoeling van dit artikel is enig inzicht te geven in de belangrijkste bevindingen die de internationale bedrijfskunde op dit gebied te berde heeft gebracht. Daarna volgt een toepassing van deze inzichten op de aanstaande Nederlands/Duitse samenwerking op defensiegebied. Daaruit vloeit een aantal aanwijzingen voort, noem het managementrecepten, maar vooral geen uitingen van pessimisme of scepsis. Enkele algemene overwegingen sluiten dit artikel af.

Bevindingen omtrent integratieproblemen bij internationale fusie- en samenwerkingsprocessen

De voorbereiding van fusie- en samenwerkingsprocessen heeft doorgaans betrekking op financiële, organisatiestructurele en technologische kwesties

* Met dank aan lkol drs. J.A.C. de Ruyter van de Directie Operatiën KL en dr. L. Moelker van de KMA voor literatuursuggesties.

en is een zaak van de strategische top van de betrokken organisaties. Problemen volgen doorgaans pas mettertijd, wanneer de plannen worden geëffectueerd en mensen op lagere niveaus de gevolgen van de strategische beslissingen ondervinden. Deze problemen hebben dan ook meestal betrekking op management, personeel en organisatiepraktijken. Dergelijke problemen doen zich voor bij de samenvoeging van organisaties van dezelfde nationaliteit, maar zij spelen a fortiori een rol bij samenvloeiingsprocessen die grensoverschrijdend zijn.

Bij tenminste 50% van internationale fusieprocessen, waarbij Nederlandse ondernemingen waren betrokken, werden problemen op dit vlak gesignaleerd [4]. Het gaat dan o.m. om het stilzwijgend verzet van (middle) managers om informatie door te spelen, om een, in het algemeen, gebrekkige communicatie tussen de verschillende partijen, een hoog verloop onder het personeel en soms regelrechte conflicten. De gevolgen hiervan kunnen zo ingrijpend zijn, dat het algehele functioneren van de nieuwe organisatie bij de oorspronkelijke verwachtingen achterblijft. Waaraan ligt dit?

Ten eerste aan de mate van integratie. Is er sprake van een volledig integratie van activiteiten, dan zijn er meer problemen te verwachten dan wanneer de samenwerking slechts los is gestructureerd en een beperkte set van activiteiten betreft. Alleen een samenwerking op *Research & Development*-gebied is uiteraard minder ingrijpend dan een complete samenvoeging van organisaties. Onmiddellijk hieraan gekoppeld is de vraag naar de machtsbalans tussen de samenvloeiende organisaties. Is er sprake van een ongewilde, door omstandigheden gedwongen samenwerking, waarin de ene organisatie de andere overneemt, dan liggen problemen voor de hand. In dat geval is de machtsbalans niet in evenwicht en zal de ene partij zich moeten schikken in de wensen van de andere, meer machtige partij. Zo kan samenwerking zijn geforceerd door economische omstandigheden volgens het adagium *nood breekt wetten*. Maar de samenwerking kan ook anderszins onvrijwillig zijn. Dit is het geval wanneer de samenwerking van bovenaf is opgelegd; dit doet zich bv. voor bij staatsbedrijven die door politiek en regering worden verplicht grensoverschrijdend samen te werken.

Is er daarentegen sprake van een vrijwillige gelijkwaardige samenwerking, die *from scratch* begint,

dan zijn problemen op het gebied van management en personeel beter te vermijden. Het mooiste is een zogenaamde *greenfield start* [6], waarin beide partijen gelijkwaardig participeren in een *joint venture* en management en personeel in de vaste overtuiging verkeren dat men bezig is een *win-win*-situatie te scheppen.

Het tweede belangrijke punt betreft de cultuur, in casu de onderlinge afstemming tussen de betrokken nationale culturen. Daarbij zijn twee deelaspecten aan de orde. In de eerste plaats de mate van aantrekkelijkheid van de cultuur van de ander en de geneigdheid (elementen uit) de eigen cultuur te willen handhaven [5]. Is aan beide voorwaarden voldaan (men vindt de cultuur van de ander attractief, maar men is tevens gesteld op handhaving van eigen cultuurelementen), dan kan er een geïntegreerde, multiculturele organisatie ontstaan. In het fraaiste geval ontstaat er iets totaal nieuws, noem het een derde cultuur, d.w.z. een voor het samenwerkingsverband specifieke supranationale cultuur. Vindt men het behoud van eigen cultuurelementen niet zo belangrijk, dan ontstaat culturele assimilatie: de ene cultuur gaat op in de andere. Willen beide partijen daarentegen eigen cultuurelementen behouden, maar vindt men de cultuur van de ander niet attractief, dan ontstaat er een gesegreerde of gesegmenteerde cultuur; dit is uiteraard een situatie die vanuit managementperspectief bepaald niet is aan te bevelen.

Een tweede deelaspect betreft de compatibiliteit van de betrokken nationale culturen. Op basis van het baanbrekende werk van de wereldbekende Nederlandse socioloog/psycholoog Geert Hofstede [6], [7], bestaat er momenteel betrekkelijk veel inzicht in de kenmerken van en verschillen tussen de meeste nationale culturen. Bovendien is veel bekend over de implicaties van die nationaal culturele eigenschappen voor managementpraktijken in de organisaties van de betreffende landen. Zo heeft Hofstede vastgesteld dat er minstens vier cultuurgebonden clusters van landen op de wereld zijn, die elk een dominante managementstijl laten zien.

Voor Europa is ten eerste relevant het cluster van Scandinavische en Angelsaksische landen en Nederland; in dat cluster vormt de markt- of netwerkorganisatie de dominante stijl van managen en organiseren. Daarbij is de betekenis van regels en procedures geringer dan elders, het improvisatiegehalte groter en zijn de machtsverschillen tussen

de verschillende managementlagen geringer en minder verstrekkend in hun gevolgen. Daarnaast is er een Midden Europees cultuurblok inclusief Duitsland, dat van het voorgaande cultuurcluster vooral verschilt in de grotere nadruk die wordt gelegd op de correcte navolging van regels en procedures. Een Angelsaksisch managementinstrument als *management by objectives* kon in Duitsland alleen maar worden ingevoerd na aanpassing in een formele, risicomijdende zin [7]. In dit cultuurblok staan vakdeskundigheid en expertise borg voor een professionele, maar formele benadering van organiseren en managen [8]. Hier is het beeld van de goed-geoliede machine verhelderend. Ten slotte is er de piramide-organisatie die domineert in de Latijnseuropese landen inclusief België. Daar zijn m.n. de als normaal beschouwde, grote machtsverschillen tussen hogere en lagere managementechelons opvallend.¹

De relevantie van dit alles is niet ver te zoeken. Het laat zich raden dat internationale samenwerkingsverbanden tussen organisaties, die uit hetzelfde cultuurcluster afkomstig zijn, verhoudingsgewijs gemakkelijker tot ontwikkeling zullen komen. Gemakkelijker in ieder geval dan samenwerkingsprocessen die over die culturele grenzen heen gaan.

Maar hoe het ook zij, zeker is dat de culturele integratie bij samenwerkingsprocessen moeizamer en langzamer verloopt dan de procedurele, structurele en fysieke integratie, die veelal met behulp van papieren beslissingen kan worden gerealiseerd [5]. Tot zover in vogelvlucht enkele belangrijke faal- en slaagfactoren m.b.t. internationale fusie- en samenwerkingsprocessen. Wat leert deze kennis ons nu over de vorming van bi- en multinationale legerkorpsen en in het bijzonder de oprichting, het management en het verwachte functioneren van het aanstaande Duits/Nederlandse legerkorps?

Mogelijke implicaties voor het functioneren van het Duits/Nederlandse legerkorps

Een pluspunt voor de vorming van de het Duits/Nederlandse legerkorps is de relatief beperkte opzet ervan. De divisies blijven in beginsel op de normale wijze, volgens de eigen nationale bevoegd-

¹ Daarnaast is er een vierde managementstijl die vooral in het Verre Oosten voorkomt. Deze wordt aangeduid als het „famielmodel”, waarin de eigenaar-ondernemer als een soort alleswetende vader het reilen en zeilen in de organisatie bestiert.

heidsverdelingen functioneren. De feitelijke samenwerking betreft slechts ca. 400 mensen op staf-niveau. Daarnaast is het principe van gelijkwaardigheid positief. Beide partijen leveren evenveel input in menskracht en materieel. Er is zorgvuldig voor gewaakt dat er ergens onevenwichtigheid zou kunnen ontstaan in de uitvoering van taakopdrachten (personeel, materieel, inlichtingen en operatiën). Dezelfde omzichtigheid is gehanteerd m.b.t. de invulling van de leidinggevende niveaus. Waar het hoogste leiding gevende niveau door een vertegenwoordiger van land A wordt bezet, worden de functies van plaatsvervanger en chefstaf door vertegenwoordig(st)ers van het andere land vervuld [3]. Bij de invulling van de managementposities wordt gerouleerd volgens een vast wisselschema. Voor zover het managementtalent van beide deelnemende krijgsmachten niet te ver uit elkaar ligt [4], lijkt het leiding-geven aan de binationale legereenheid met deze afspraken afdoende geregeld. De keuze voor de voertaal is – althans op papier – acceptabel voor beide partijen: Engels in het multinationale verkeer, Nederlands en Duits in de eigen werkverbanden. Wat op dit vlak op papier geregeld zou kunnen worden, is klaarblijkelijk geregeld. Maar het blijft vooralsnog gissen naar de alledaagse werkelijkheid die zich straks gaat ontwikkelen. Een minpunt zou bv. kunnen zijn dat de gehele onderneming politiek-strategische geëntameerd en verplicht is opgelegd. Zoals de strategische top dat vrijwel altijd is bij fusieprocessen, zijn ook bij deze – militaire – fusie de top van ministerie en leger overtuigd en enthousiast over de noodzaak van de onderneming [3]. Daarmee is evenwel nog in het geheel niets gezegd over de opvattingen van de lagere niveaus die bij het project zullen worden betrokken. De mogelijke divergentie tussen top en lagere echelons is – zoals eerder aangegeven – een bekend punt als het gaat om samenwerking tussen organisaties [9]. In verband met de oprichting van het Duits/Nederlandse legerkorps willen wij u twee ervaringen van één van de auteurs niet onthouden.

In een spreekbeurt voor een groep van 25 *Bundeswehrofficieren* over Euregionale samenwerking, probeerde hij zijn enthousiasme over een toekomstig Europees leger op zijn toehoorders over te brengen. Ondanks de levendige discussie die deze bijeenkomst kenmerkte (waarover zo dadelijk meer), brachten de diverse pogingen om over dit punt discussie uit te lokken geen enkele reactie te-

weeg. Ook het aanroeren van de aanstaande Duits/Nederlandse samenwerking leidde tot geen enkele reactie; het zwijgen was zelfs zo oorverdovend dat het leek alsof het een taboe was. Mogelijkerwijs zaten deze *Bundeswehrofficieren* nog met de „kater” van de integratie van ex-DDR-militairen in hun eigen legerkorpsen [10]. Niet veel later, dit keer in een spreekbeurt voor Nederlandse beroepsofficieren, werd dit onderwerp wederom aangesneden. Nu ontstond er geen stilte, maar kwamen er redelijk felle reacties; deze moesten de onmogelijkheid van de onderneming duidelijk maken en de spreker aan het verstand brengen dat afspraken over het Engels als voertaal natuurlijk nooit zouden worden uitgevoerd. *Natuurlijk zou alleen maar Duits worden gesproken.*²

Voor zover beide groepen ook maar enigszins representatief zijn voor hun legerkorpsen, kan worden vastgesteld dat terughoudendheid en reserve kenmerkend zijn voor de houding van de *rank and file* ten opzichte van de Duits/Nederlandse militaire *joint venture*. Meer betrouwbare gegevens over de houding van Nederlandse militairen ten opzichte van het Duits/Nederlandse legerkorps zijn op dit moment niet voorhanden. Over de houding van Duitse militairen ten opzichte van het Duits/Franse legerkorps is daarentegen wel het een en ander bekend [2]. Enquêtegegevens geven aan dat de zojuist vermelde ervaring met een willekeurige steekproef van 25 *Bundeswehrofficieren* niet geheel en al bezijden de waarheid zit. In het algemeen betonen Duitse militairen zich nogal gereserveerd tegenover de Duits/Franse onderneming, in ieder geval beduidend terughoudender dan hun Franse collega's. De Duitse sociaal-wetenschappelijke onderzoekers, die de enquête hadden uitgevoerd, schrijven dit toe aan een in het algemeen ongemakkelijke en onzekere houding van Duitsers ten opzichte van buitenlanders, maar ook aan een gebrek aan kennis van buurlanden [2].

Daar komt een ander punt bij. In de vorige paragraaf hebben wij erop gewezen dat de wederzijdse attractiviteit van nationale culturen en het belang

² Het is opvallend dat Van der Louw die als secretaris bij de voorbereidingsbesprekingen aanwezig is geweest en zich (dienstgevolge) nogal enthousiast over de onderneming betoont, juist op het punt van de taalkwestie enige twijfels lijkt te hebben. Hij lijkt min of meer in te stemmen met de reacties van de hiervoor genoemde Nederlandse officieren. Dit althans leiden wij af uit zijn pleidooi om met de gemaakte afspraken omtrent taalgebruik flexibel om te gaan, echter op voorwaarde dat dit op basis van *wederkerigheid* gebeurt (cursivering is van Van der Louw [3]).

van de eigen cultuur doorslaggevend zijn voor de vraag welke nieuwe cultuur zich in de nieuwe binationale organisatie zal gaan ontwikkelen. Tussen Nederland en Duitsland zit dat eigenlijk niet zo goed; sinds de nederlaag van het Nederlandse voetbalelftal in München 1974 en de revanche van 1988, zelfs minder dan in de periode daarvoor. Volgens het bekend geworden Clingendaelonderzoek waarden Nederlandse scholieren de Duitse bevolking het minst van alle nationale bevolkingsgroepen in de EU. Niet zozeer het resultaat, als wel de grote commotie die hierover in Duitsland ontstond, was een duidelijk signaal van de onderlinge cultuurgerelateerde spanning. Van de weeromstuit ontstonden Duitse tegenreacties gericht op een diskwalificatie van de Nederlandse tomaat, het afkeuren van de „antiekroof” door Nederlanders in de voormalige DDR en het verspreiden van de gedachte dat Nederlanders niet kunnen rijden (*die gelbe Gefahr auf der Autobahn*). Een en ander culmineerde recentelijk in een publikatie in *Der Spiegel*, waarin Nederland werd weergegeven als een verloederde, aan de drugs geraakte *Frau Antje*. In de eerder genoemde spreekbeurt voor *Bundeswehrofficieren* kwam de spanning op dit punt pregnant naar voren, toen een van de toehoorders aan de spreker een verklaring vroeg voor de vraag waarom Nederlanders *denken dat zoveel Duitsers nog nazi zijn*. Let wel, dit onderwerp was door de spreker (zoals gezegd: één van de auteurs) niet aangeroerd. De vragensteller maakte daarbij een weids armgebaar, waarbij hij duidelijk maakte dat van de groep aanwezige *Bundeswehrofficieren*, althans volgens Nederlands oordeel, tenminste de helft nazi zou zijn. *Iets wat pertinent niet waar is*, zoals hij er ten overvloede en hevig geëmotioneerd aan toevoegde. Zelden is het gecompliceerde proces van stereotypering op stereotypering voor ons duidelijker naar voren gekomen. Dat een dergelijk proces in het algemeen moeilijk te managen valt, laat zich raden [11].

Kortom, er is op basis van de huidige Nederlands-Duitse verhoudingen voldoende reden om rekening te houden met de mogelijkheid dat in het Duits/Nederlandse legerkorps eerder een gesepareerde dan een geïntegreerde cultuur zal gaan ontstaan. Deze voorlopige conclusie kan echter weer gemitiëerd worden door een ander punt m.b.t. de interculturele verhoudingen tussen Nederland en Duitsland. Ofschoon, zoals eerder in dit artikel naar

voren gebracht, de Nederlandse cultuur beter past bij de Engels of de Deense, is de compatibiliteit tussen de Duitse en Nederlandse cultuur niet geheel en al afwezig. Zeker zijn Nederlands/Engelse fusies en *joint ventures* succesvoller dan Nederlands/Duitse [4], maar onmogelijk zijn de laatste zeker niet.³ Er zijn moeilijker allianties denkbaar, zoals tussen Nederlandse en Latijnseuropese organisaties. Net zo goed als de Duits/Franse samenwerking culturologisch gesproken moeilijker is dan een Nederlands/Duitse samenwerking. De uitgebreide Frans/Duitse discussies over werktijden, eet- en drinkgewoonten, statusverschillen tussen officieren en onderofficieren en klachtrecht [2], zullen zich in de Duits/Nederlandse onderneming niet, of in mindere mate voordoen. De nog redelijk grote verwantschap tussen de cultuur in Nederlandse en Duitse organisaties kan worden geïllustreerd aan de hand van een onderzoek dat onlangs is afgesloten naar de mogelijkheden tot samenwerking tussen Duitse, Belgische en Nederlandse politiekorpsen [13].

Uit dit onderzoek, dat was toegespitst op organisatorische en nationaal-culturele overeenkomsten en verschillen tussen de korpsen, kwamen de volgende markante punten naar voren. Ten eerste blijken de politiekorpsen geen gemeenschappelijke, internationale politiecultuur te delen. Elke politiekorps draagt nadrukkelijk de culturele elementen van zijn eigen natie. Voor zover ons bekend, is dit voor legerkorpsen nog nooit onderzocht, maar men kan veilig aannemen dat dit niet anders zal zijn. Voor het Duitse politiekorps kwam naar voren dat er – ook naar het oordeel van respondenten van de korpsen van beide andere landen – professioneel wordt gewerkt, d.w.z. met een grote vakdeskundigheid, technische uitrusting en slagvaardigheid. Promoties vinden bij de Duitse politie alleen plaats op grond van capaciteiten en vakdeskundigheid [8]. Opvallend is het gegeven dat Duitse politieagenten zich nauwgezet aan de richtlijnen omtrent werkwijzen en hiërarchische besluitvorming (moeten) houden. Dat laatste punt was één van de slechts twee belangrijke verschillen met de Nederlandse

³ De Maatschappelijke Raad voor de Krijgsmacht [12] komt in verband hiermee tot interessante observaties m.b.t. het ontstaan van het Brits/Nederlandse Korps Mariniers. Ofschoon beide landen culturologisch redelijk verwant zijn, waren er toch nog forse startproblemen die o.a. hadden te maken met het feit dat het Britse Korps een getalsmatig overwicht had. De Nederlanders moesten zich alleen vanwege deze getalsverhoudingen aanpassen aan een aantal Engelse gewoonten en praktijken. Het omgekeerde kwam niet voor.

korpsen. Nederlandse politiemensen, die blijkens de onderzoeksresultaten ook kunnen bogen op een professionele reputatie, hebben meer mogelijkheden (of de culturele gewoonte) om naar bevind van zaken te handelen; zij kunnen de geldende richtlijnen en procedures dus met enige vrijheid interpreteren. De Nederlandse behoefte aan opportuniteit versus de Duitse behoefte aan legaliteit, werd dit in het onderzoeksverslag genoemd.

Een tweede punt van verschil was dat in de Nederlandse politiekorpsen beduidend meer wordt overlegd en vergaderd. Dat laatste oogst geen verbazing gelet op de in Nederland overheersende vergaderen overlegcultuur [9]; hierbij moet elk standpunt, hoe nietig ook, worden gehoord. Dat punt is eveneens bekend uit Nederlands/Duitse fusieprocessen in het bedrijfsleven: *Nederlanders houden van fundamentele discussies, Duitsers houden van fundamentele beslissingen* [4].

De balans opmakend moet worden vastgesteld dat er plussen en minnen zijn te constateren t.a.v. de vorming van het Nederlands/Duitse legerkorps. Positief is de beperkte opzet, alsmede de voet van gelijkheid en gelijkwaardigheid waarmee de onderneming wordt opgezet. De voorbereidende onderhandelingen zijn wat dit betreft vanuit Nederlands perspectief zonder meer positief verlopen [3]. Een pluspunt is voorts dat in management- en organisatieopzicht de verschillen tussen beide landen niet zo heel groot zijn. In zowel Duitse als Nederlandse organisaties is er sprake van een behoorlijke mate van professionaliteit, waarbij aan Duitse zijde de sterke procedure- en regelgerichtheid opvalt en aan Nederlandse zijde het ver doorgevoerde overleggehalte en de ietwat improviserende werkstijl. Dit zijn verschillen waarvan men zich bewust moet zijn, maar die op generlei wijze prohibitief hoeven te zijn voor een goede samenwerking.

Moeilijker ligt het vermoedelijk met het mogelijk beperkte enthousiasme van velen die bij het Duits/Nederlandse legerkorps zullen worden betrokken. Zeker onder militairen, voor wie de identiteit met de eigen natie traditioneel de basis voor hun handelen en (beroeps-)leven vormt, zouden bestaande nationale tegenstellingen en gevoeligheden wel eens tot onverwachte en ongewenste gedragingen kunnen leiden. Stroeve communicatie, kleine en grote irritaties en disfunctionele benutting van bureaucratistische speelruimte zouden kunnen ontstaan. Deze gedragsuitingen zouden de Duits/Nederland-

se onderneming na de overgangsfasen van euforie en cultuurshock [16], in een min of meer blijvende toestand van suboptimaal functioneren kunnen doen belanden.⁴

Op zoek naar militaire bi- en multinationale integratie

Wat valt hieraan nu te doen? Meer dan men zou denken, op voorwaarde dat er van managementwege voldoende en gepaste aandacht aan wordt besteed. Dat laatste gebeurt immers vaak genoeg niet. Het is een veel voorkomend misverstand te denken dat louter en alleen het contact tussen cultureel verschillende groepen de problemen doet verdwijnen. Integendeel, onderling contact kan latente spanningen juist aan de oppervlakte brengen en verergeren, zoals sociaal-psychologisch onderzoek een- en andermaal heeft uitgewezen [15].

Daarom is gepaste actie nodig. Deze zou idealiter uit de volgende elementen moeten bestaan. Ten eerste is het van het grootste belang dat de top van de bi- of multinationale onderneming zich van de potentiële spanningen bewust is en een visie op de oplossing daarvan actief en voor iedereen waarneembaar uitdraagt. Politieke en militaire top hebben hierin een taak te vervullen. Er mag voor dit onderwerp niet worden gedelegeerd naar het zoveelste echelon. Om het eens in Noordamerikaans jargon te zeggen: *If anything, cultural integration requires management with power* [16]. Het management moet gemeenschappelijke doelstellingen uitvaardigen, via woord en gebaar laten zien dat beide partijen een gelijkwaardige status hebben, en zich bezinnen op mogelijkheden om beloningsstelsels uit te vaardigen die uitsluitend tot uitbetaling leiden bij adequaat gezamenlijk functioneren. Het management moet werken aan het creëren van win-win-situaties.

Verder is het van belang dat instrumenten uit het personeelsbeleid, zoals *job-rotation*, uitwisselingen en het samenstellen van multinationaal gemengde teams, optimaal worden benut. Juist omdat de belangrijkste taakopdrachten (personeel, inlichtingen, materieel enz.) keurig gescheiden en over

de beide landen verdeeld zijn, is het belangrijk matrix- of projectachtige werkstructuren in het leven te roepen, die Duitsers en Nederlanders rechtstreeks met elkaar aan het werk zetten. Trainingen en cursussen, die in de Nederlandse krijgsmacht overigens al voor een gedeelte worden gegeven [3], zijn evenmin overbodige luxe. Dat laten de moeilijke Duitse ervaringen met de integratie van ex-DDR-soldaten in de *Bundeswehr* [10] en de ervaringen met het Duits/Franse legerkorps [2] in voldoende mate zien. Trainingen moeten daarbij een cognitief element hebben: gewoon leren hoe de organisatie van de ander organisatorisch, procedureel en qua technische uitrusting in elkaar zit. Daarnaast is een grondige, cognitieve kennis van elkaars culturen (d.w.z. de eigen en die van de ander) onontbeerlijk. Maar daarnaast moeten deze trainingen ook een emotioneel element bevatten: leren respect en waardering voor elkaar en elkaars gewoonten op te brengen. Hierbij kan worden aangesloten bij trainingwijzen op het gebied van intercultureel management, die het internationale bedrijfsleven gebruikt bij de uitzending van ex-patriates.

Ten slotte is het van belang dat de top van het legerkorps *liaison*functionarissen aanstelt, die zowel verticaal (van boven naar beneden) als horizontaal (tussen de vertegenwoordigers van de beide landen) een *makelaarsfunctie* kunnen vervullen. Deze *liaison*functionarissen moeten het enthousiasme voor en het belang van de onderneming kunnen overbrengen en vertalen [9]. Zij moeten voorts informele netwerken tussen de verschillende partijen tot ontwikkeling brengen en in stand kunnen houden. Het ligt in de rede te veronderstellen dat deze officieren over bijzondere biculturele affiniteiten en ervaringen moeten kunnen beschikken, die mogelijk afwijken van de gewone vakmatige militaire kwalificaties.

Bovengenoemde recepten lijken deels op aanbevelingen die de Maatschappelijke Raad voor de Krijgsmacht in verband met de internationalisering van de krijgsmacht al in 1992 heeft gedaan. Bovendien wijken de aanbevelingen niet af van wat in het algemeen bij grensoverschrijdende samenwerking wordt aanbevolen. Met behulp van deze recepten moet het Duits/Nederlandse legerkorps de altijd aanwezige instabiliteit van de eerste fasen snel achter zich kunnen laten en vervullen voor een permanent hoogwaardig functioneren.

⁴ In een verslag over de Duits/Nederlandse oefening *Brave Lion* maakt De Rooij [13], de Nederlandse legerautoriteiten citerend, melding van de te verwachten cultuurshock bij de Duits/Nederlandse staf in Münster. Overigens geeft de reportage een aardige sfeertekening van de verschillen die aan de oppervlakte komen bij de samenwerking van legereenheden uit Nederland en Duitsland.

Ten slotte

Het voorgaande is toegespitst op de aanstaande vorming van het Duits/Nederlandse legerkorps. Dat laat onverlet dat vergelijkbare, maar op onderdelen uiteraard afwijkende, opmerkingen kunnen worden gemaakt over de vorming van andere binationale militaire samenwerkingsverbanden. Daarbij springt natuurlijk eerst en vooral de geplande integratie van de Belgische en Nederlandse zeemachten in het oog. Daarnaast is het zo dat binationale militaire samenwerkingsconstructies de opmaat vormen voor de vorming van multinationale militaire korpsen. In die korpsen zal de noodzaak van aandacht voor cultuur-gerelateerde managementkwesties alleen nog maar toenemen. Maar niet alleen vanuit een managementperspectief is aandacht voor cultuur belangrijk. Wanneer het zo is, dat Nederlandse

militairen de gehele wereld als hun werkterrein moeten gaan beschouwen, zullen zij in hun voorbereiding daarop ook met culturele kwesties in aanraking moeten worden gebracht. Dit te meer, omdat naar het zich laat aanzien, conflicten steeds vaker een etnisch-cultureel-religieuze achtergrond zullen hebben en steeds minder vaak een staatkundige [17]. Men hoeft maar naar recente brandhaarden in de wereld te kijken, om de juistheid van deze stelling te kunnen onderschrijven.

Het zou daarom een goede gedachte zijn, wanneer de Nederlandse traditie van internationaal-bedrijfskundig onderzoek, zoals door Hofstede ontwikkeld, in militair perspectief zou kunnen worden voortgezet. Veldonderzoek naar de vorming van het Duits/Nederlandse legerkorps, samen met de sociaal-wetenschappelijke collega's van de *Bundeswehr* te München, zou hiertoe een eerste stap kunnen zijn.

Literatuur

1. C. Alter en J. Hage – *Organizations working together*. Sage, Newbury Park (1993).
2. P. Klein en E. Lippert – *The Franco-German Brigade as an example for the military integration of Europe*. München (1993).
3. J.A. van der Louw – Het Duits/Nederlandse multinationale legerkorps. Een terugblik op de onderhandelingen over het 1(German/Netherlands) Corps. *Carré* (1994)(6)18-24.
4. R. Olie – Culture and integration problems in international mergers and acquisitions. *European Management Journal* (1990)(8)206-215.
5. A. Nahavandi en A.R. Malekzadeh – Acculturation in mergers and acquisitions. *Academy of management Review* (1988)(1)79-90.
6. G.H. Hofstede – *Cultures and Organizations: software of the mind*. Londen, McGraw Hill (1991).
7. G.H. Hofstede – The business of international business is culture. *International Business Review* (1994)(30)1-14.
8. M. Maurice, A. Sorge en M. Warner – Societal differences in organizing manufacturing units: a comparison of France, Germany and Britain. *Organization Studies* (1980)(1)59-86.
9. J. Soeters – Managing Euregional Networks. *Organization Studies* (1993)(14)639-656.
10. Chr. Millotat – Man ist sich fremd. Andere Weltbilder, Denk- und Verhaltenweisen erschweren das Hineinwachsen der ehemaligen NVA-Soldaten in die Bundeswehr. *Truppenpraxis* (1992)(5)492-496.
11. J. Soeters en M. van Twuyver – National and ethnic stereotyping in organizations in C. Barfoot (red.) *In Black and White. Studies on Stereotypes*. RDC Books, Amsterdam/Atlanta (1995) in druk.
12. Maatschappelijke Raad voor de Krijgsmacht – *Internationalisering van de krijgsmacht*, Den Haag (1992).
13. J. Soeters, G.H. Hofstede en M. van Twuyver – Culture's consequences and the police. Cross-border cooperation between police forces in Germany, Belgium and the Netherlands. *Policing and Society* (1994)(4) in druk.
14. L. de Rooij – Klikkende muizen kooien dappere leeuw. *Defensiekrant* (9 juni 1994)4-5.
15. M. Hewstone en R. Brown (red.) – *Contact and conflict in intergroup encounters*. Basil Blackwell, Oxford (1986).
16. J. Pfeffer – *Managing with power. Politics and influence in organizations*. Harvard Business School Press, Boston (1992).
17. S.P. Huntington – The clash of civilizations? *Foreign Affairs* (1993)22-49.

Russische leger op zoek naar beheersing religieuze conflicten

Nederlandse model geestelijke verzorging als voorbeeldig beschouwd

Rusland is intensief bezig met de hervorming van het leger. Daarbij zijn zeer verschillende aspecten aan de orde. Het gaat onder andere om de maatschappelijke gevolgen van het inkrimpen van de Russische krijgsmacht, de introductie van vormen van personeelszorg in het Russische leger, de professionalisering van het leger met inbegrip van de daarbij behorende vragen inzake de beroepsethiek, beheersing van etnische tegenstellingen in de krijgsmacht, en de realisering van de door de Russische grondwet gegarandeerde vrijheid van godsdienst en levensovertuiging in de krijgsmacht tegen de achtergrond van de verhouding tussen kerk en staat.

In dit artikel ga ik in op de plaats van religie in de Russische strijdkrachten. Deze rol heeft een praktische spits, nu Rusland werkt aan de introductie van geestelijke verzorging in het leger en daarbij met bijzondere belangstelling kijkt naar „het Nederlandse model”.

Vrijheid van Godsdienst

De Russische grondwet schrijft vrijheid van godsdienst en levensovertuiging voor. Dat past uitstekend in een poging om mensenrechten te waarborgen. Maar de realisering van de vrijheid van godsdienst in de krijgsmacht roept vele vragen op. Deze realisering van de vrijheid van godsdienst moet bezien worden tegen de achtergrond van de actuele situatie op het gebied van godsdienst in de Russische samenleving.

Onder de druk van vijfenzeventig jaar communisme is in de Russische samenleving een secularisatie

Prof. dr. Van Iersel is wetenschappelijk medewerker van het Militair Pastoraal Centrum, diensten RKGV bij de krijgsmacht en bijzonder hoogleraar vraagstukken geestelijke verzorging bij de krijgsmacht aan de Theologische Faculteit Tilburg.

afgedwongen. Genootschappen op geestelijke grondslag hebben weliswaar hun continuïteit als organisaties weten te bewerkstelligen. Maar de aanhang ervan is aanzienlijk geslonken. Bovendien zijn ze deels gecompromitteerd door de samenwerking met het regime, waardoor ze in een proces van interne bezinning zijn verwickeld. Tegelijk is er een zekere mate van wederopleving van religieuze interesse. Maar daarvan is de omvang moeilijk vast te stellen. En ook de aard ervan is niet duidelijk: gaat het om een herlevende verbinding tussen religie en nationalisme? Of gaat het ook om de oplossing van een actueel vraagstuk, namelijk de vraag op welke waarden men zich kan oriënteren in een staat waarin de politiek weinig gezag geniet?

De Russische samenleving kent een aanzienlijk religieus pluralisme. De samenleving in Rusland is religieus minder homogeen dan ooit. De grootste stromingen zijn het christendom in de variant van de Russisch Orthodoxe kerk en de Islam. Maar daarnaast zijn ook andere varianten van het christendom, de katholieke en protestantse, de beide hoofdstromingen in de Islam sunnieten en sji'iten – vertegenwoordigd evenals andere godsdiensten. De Russische staat zal de ontplooiing van al deze bewegingen en genootschappen moeten waarborgen. Want dat is nu net vrijheid van godsdienst en levensovertuiging.

Behalve de verhouding tussen de in Rusland al aanwezige geestelijke stromingen stellen ook de zendingsactiviteiten van verschillende buitenlandse bewegingen (o.a. De Association of Military Christian Fellowships, een soort militaire Navigators) net als een Koreaanse zendingsorganisatie, de Russische overheid voor problemen.

De onderlinge verhouding tussen de geestelijke stromingen wordt ook gekenmerkt door het gegeven, dat de genootschappen op geestelijke grondslag er niet aan zijn gewend in een democratie te functioneren. Dit betekent in de praktijk dat de

realisering van vrijheid van godsdienst en levens-overtuiging ertoe kan leiden dat religieuze conflicten zich verbinden met andere maatschappelijke conflicten die zich ook in de krijgsmacht manifesteren, zoals etnische tegenstellingen.

Daarbij komt, dat de Russische staat nog lang geen stabiele democratische rechtsstaat is. Het is zelfs de vraag hoe sterk zijn soevereiniteit en territoriale integriteit is: zal hij niet nog verder uiteenvallen? In deze situatie komen rivaliserende ideologieën naar voren die zich als nieuwe – of juist als oude – staatsideologie presenteren. Hierbij moet in het bijzonder aan de Russisch Orthodoxe Kerk gedacht worden, die zich op grond van een 1000-jarige traditie opstelt als drager van de Russische culturele en godsdienstige identiteit. Een deel van deze kerk claimt (opnieuw) een positie als staatskerk, die tevens de staatsideologie levert. Politiek gesproken kan dit een verbinding opleveren met revanchistische krachten in de politiek, maatschappij en krijgsmacht, die het Russische Rijk naar zijn maximale grootte en allure willen herstellen.

In een situatie waarin de Russische buurlanden heimwee krijgen naar de welvaart die ze onder leiding van het Russisch communisme genoten, is een verbinding tussen religie en een „Slavische optie” in de internationale politiek levensgevaarlijk. Een andere stroming in de Russisch Orthodoxe kerk wil wel een positie van de Russisch Orthodoxe kerk als staatskerk, maar dan naar het voorbeeld van de Anglicaanse kerk in Engeland: deze kerk is momenteel het aanspreekpunt voor de staat in religieuze aangelegenheden. Maar zij staat op het grondvlak in de samenleving niet de ontplooiing van andere godsdiensten in de weg. Deze stroming lijkt momenteel de sterkste papieren te hebben.

Explosief

Hoe kan men tegen deze achtergronden vrijheid van godsdienst en levensovertuiging voor alle geestelijke stromingen in de strijdkrachten realiseren, zonder dat daarmee religieuze conflicten in de krijgsmacht geïntroduceerd worden, die vervolgens vrij spel krijgen en het functioneren van de krijgsmacht als organisatie en vooral als politiek neutraal instrument van de staat belemmeren? Het antwoord is politiek en maatschappelijk zeer relevant, want als godsdienstige conflicten in de krijgsmacht tot uitbarsting komen, kan dit een burgeroorlog be-

tekenen, zeker als er een verbinding bestaat met etnische tegenstellingen.

Geestelijke verzorging

Het antwoord op deze situatie wordt onder meer gezocht in de introductie van passende geestelijke verzorging. Bij een bezoek aan een conferentie over de hervorming van het Russische leger bleek, dat Rusland grote belangstelling heeft voor de Nederlandse benadering van personeelszorg en geestelijke verzorging. Er is veel belangstelling voor juist het Nederlandse model van geestelijke verzorging in de krijgsmacht. De Russen constateren in levensbeschouwelijk opzicht een zekere parallel tussen hun samenleving en de Nederlandse. Secularisatie en georganiseerd pluralisme bestaan in ons land naast elkaar. Bovendien kent Nederland vreedzame interreligieuze betrekkingen tot in de krijgsmacht toe, die het functioneren van de strijdkrachten niet belemmeren en die niet leiden tot de introductie van interreligieuze conflicten in de krijgsmacht. Nederland kent een type van scheiding van kerk en staat dat een religieuze staatsideologie uitsluit – een vereiste voor een democratische rechtsstaat –, maar dat tegelijk samenwerking in verband met de geestelijke verzorging niet uitsluit, maar juist bevordert. In de praktijk van de geestelijke verzorging betekent het Nederlandse model een wederzijdse inhoudelijke autonomie, niet alleen voor de geestelijke verzorging, maar ook voor de militaire bevelsstructuur. Dit vindt men aantrekkelijker dan het Amerikaanse en Canadese model. Daarin hebben geestelijk verzorgers ook een militaire verantwoordelijkheid. Het Nederlandse model leidt er toe, dat religieuze en ethische discussies die onder verantwoordelijkheid van het genootschap op geestelijke grondslag worden gevoerd, niet onmiddellijk het functioneren van de krijgsmacht als instrument van overheidsbeleid beïnvloeden. Dat is in de Russische politieke, militaire, en sociaal-culturele situatie van het moment zeer aantrekkelijk.

Moreelsofficieren?

Voor de geestelijke verzorging bij het Russische leger betekent deze visie, dat zij net als in Nederland niet als „moreelsofficieren” moeten gaan functioneren, maar als onafhankelijke vertrouwenspersonen die hun mandaat niet van de politieke of

militaire leiding ontvangen, maar vanuit de genootschappen op geestelijke grondslag. Deze worden niet als dragers van een nationale identiteit beschouwd, maar als van de staat en zijn onafhankelijke organisaties die hun betekenis niet ontleen aan hun vermogen om een nationale identiteit te ontwikkelen en te verspreiden. Voor sommige Russische gesprekspartners, zoals „het comité van officieren voor de spirituele herleving van het moederland” is dit maar moeilijk te verteren. Dit ziet de geestelijk verzorger liever als leverancier van wat het als spiritualiteit aanduidt. Dergelijke moreels-officieren zouden in haar visie de plaats moeten in-

nemen die sommige politieke officieren onder het communisme innamen: het signaleren van persoonlijke problemen bij de commandant, het in politiek-ideologische zin motiveren van militairen en het bij stress opnieuw gevechtsklaar maken van militairen. De Nederlandse geestelijke verzorging blijkt voor Rusland bovendien aantrekkelijk te zijn, omdat zij in hoofdlijnen een adequate afbakening van en afstemming met het werk van psychologen, psychiaters en maatschappelijk werkenden kent. Dat wordt vergemakkelijkt omdat zij ten gevolge van het opleidingsniveau ambtelijk handelen combineert met professionaliteit.



DRINGEND VERZOEK AAN AUTEURS

Steeds vaker bereiken de redactie bijdragen, getypt m.b.v. een tekstverwerker. Helaas wordt daarbij veelvuldig verzuimd rekening te houden met de noodzaak de tekst te typen met *anderhalve of dubbele regelafstand*. Derhalve hierbij het dringende verzoek aan auteurs, hun manuscript te verzorgen volgens de „Regels voor kopijverzorging”, die op gezette tijden achterin de Militaire Spectator worden afgedrukt (zie het recente aprilnummer). Auteurs wordt verzocht bij hun manuscript – zo mogelijk – de *diskette* aan te leveren: Word-Perfect 5.2 of 6.0 (DOS). (NB. Alinea’s eindloos typen; slechts ter afsluiting een HARDE RETURN geven, evenals voor een witregel. Geen speciale codes en lay-outelementen invoeren.)

Helaas worden ook nog regelmatig *illustraties* ingezonden die niet of nauwelijks geschikt zijn voor verkleining en reproductie. Ook in dit verband wordt met nadruk verwezen naar evengenoemde Regels, punt 2. Computertekeningen zijn slechts bruikbaar indien vervaardigd m.b.v. een speciaal tekenprogramma.

REDACTIE

J. Hardenbol
majoor der cavalerie

Doctrines-aspecten van vredesoperaties

De toepasbaarheid van grondbeginselen

Inleiding

Sinds de val van de Berlijnse muur is veel, heel veel zelfs, gepubliceerd over vredesoperaties. Opvallend daarbij is de verscheidenheid aan definities, interpretaties en terminologie. De behoefte aan duidelijkheid is evident. Nu het stof dat is opgestoven na het einde van de koude oorlog weer begint neer te dwarren, is een herbezinning op doctrinair gebied opportuun. Veel landen zijn op zoek naar verbeterde doctrine op het gebied van vredesoperaties¹. Eén van de kenmerken van vredesoperaties is dikwijls het ontbreken van duidelijkheid over factoren, standpunten, meningen en invloeden op het strategisch niveau. De OTVEM-factoren op het operationeel en tactisch niveau zijn vaak diffuus.² Dit pleit er voor de te ontwikkelen doctrine zo eenvoudig mogelijk te maken. Overigens beoogt doctrine niet meer te zijn dan een verzameling van fundamentele principes die de leidraad zijn voor militaire operaties ter ondersteuning van (inter)nationale doelstellingen. Doctrine is autoritatief, maar dient met gezond verstand toegepast te worden.

¹ Luitenant-kolonel Gijsbers geeft in zijn artikel: „De nieuwe Amerikaanse landmachtdoctrine. Proces en produkt voor evolutie.” - [7] terecht aan dat er behoefte is aan herziening van het basisvoorschrift: de gevechtshandleiding. Overigens heeft de KL de afgelopen vier jaar niet stil gezeten. De ontwikkeling van diverse (concept)deelstudies en de ontwikkeling van doctrine voor nieuwe eenheden zijn daar getuige van.

² In de huidige indeling voor de niveaus van oorlogvoering spreken we nog van het strategisch, operationeel en tactisch niveau. Het begrip „operationeel” zorgt in dit kader nog al eens voor verwarring. Is operationele strategie nu het aspect operatiën bij de bestudering van de oorlogvoering op strategisch niveau, of spreken we van de planning van operaties op het operationele niveau van oorlogvoering? Om de verwarring nog groter te maken: de term operationeel duidt aan „operatiën betreffende”. We onderscheiden bij voorbeeld bij de planning op het tactische niveau, „operationele” en logistieke aspecten. Om meer duidelijkheid te scheppen zou het woord „operatief” moeten worden gebruikt om het niveau van oorlogvoering aan te geven.

N.B. De OTVEM-factoren zijn van invloed op de besluitvorming. Het betreft de Opdracht, het Terrein, de Vijand en de Eigen Middelen.

De bekendste fundamentele principes zijn de grondbeginselen van het gevecht.³ De vraag is gerechtvaardigd of deze onverkort van toepassing zijn op vredesoperaties. Een aantal van onze NAVO bondgenoten, waaronder Groot-Brittannië en de Verenigde Staten, heeft deze vraag ontkennend beantwoord. In dit artikel wordt ingegaan op de toepassing van grondbeginselen voor vredesoperaties van KL eenheden. Hiertoe zal ik eerst een afbakening geven van de problematiek door in te gaan op definities, taakafbakening en de operationele omgevingsfactoren. De conclusie die ik daaruit trek is dat er inderdaad behoefte is aan specifieke grondbeginselen voor vredesoperaties. Vervolgens vindt een discussie plaats over zeven mogelijke grondbeginselen.

Afbakening

Wat is nu eigenlijk crisisbeheersing en wat bedoelen we als we spreken over een vredesoperatie? Wat zijn de consequenties van de overgang van vredesoperaties naar vrede afdwingende operaties? Crisisbeheersing omvat in feite het hele geweldsspectrum. In afb. 1 treft u de Amerikaanse visie aan op de relatie tussen omgevingsfactoren, doelstellingen en de mate van toepassing van geweld binnen de term crisisbeheersing. [5] De Verenigde Staten maken daarbij een onderscheid tussen oorlog en *operations other than war*. De Britten noemen dit laatste ook wel *operations short of war*.

Vredesoperaties maken deel uit van *operations other than war* en omvatten taken als: preventie, ontwapening, militaire assistentie, humanitaire hulpverlening, supervisie, bescherming, controle en evacuatie. De Engelsen noemen dit ook wel

³ De huidige doctrine (VS 2-1386, 3^e druk) hanteert de volgende grondbeginselen van de gevechtsvoering: doelgerichtheid; offensief handelen; concentratie van middelen; economisch gebruik van middelen; beweeglijkheid; eenhoofdige leiding; beveiliging; verrassing; eenvoudig.

Afb. 1 Variatie van militaire operaties in de strategische omgeving van het crisis/oorlogstoneel

States of the environment*	Goal	Military operations		Examples
WAR	Fight and win	WAR	COMBAT NON-COMBAT	Large-scale combat operations Attack Defend
CONFLICT	Deter war and resolve conflict	OTHER THAN WAR		Strikes and raids Peace enforcement Support to insurgency Antiterrorism Peacekeeping Non-combatant evacuation operations
PEACETIME	Promote peace	OTHER THAN WAR		Counter-drug Disaster relief Civil support Peacebuilding National assistance

* The states of peacetime, conflict and war could all exist at once in the theater commander's strategic environment. He can respond to requirements with a wide range of military operations. Non-combat operations might occur during war, just as some operations other than war might require combat.

wider peacekeeping [11]. De activiteiten vinden vaak simultaan plaats of overlappen.⁴

Hoewel de term dat suggereert, sluiten vredesoperaties de aanwending van geweld (beperkt naar tijd en plaats) niet uit. Toch zijn er twee aspecten die vredesoperaties onderscheiden van andere militaire operaties, namelijk het ontbreken van een vijand en de noodzaak van instemming, een zekere mate van consensus. Deze twee factoren zorgen ervoor dat de sedert decennia gehanteerde grondbeginselen van het gevecht niet zondermeer toepasbaar zijn voor vredesoperaties. Deze grondbeginselen zijn immers gebaseerd op de vernietiging van een vijand.

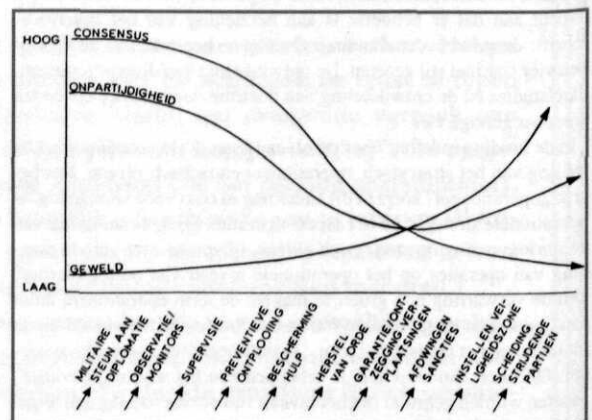
Het ontbreken van een vijand en een zekere mate van consensus suggereert niet dat kan worden volstaan met minder dan de hoogste professionaliteit, training, motivatie en discipline. Wel is een andere conceptuele benadering vereist voor de rol van derde partij bij vredesoperaties.

Afb. 1 toont ook aan dat er in de Amerikaanse visie sprake is van een continuüm. [6] Vredesoperaties kunnen overgaan in een gewapend conflict, uiteindelijk uitmondend in een totale oorlog. Deze filoso-

⁴ *Peace-keeping* is iets anders dan vredesoperaties. Bij dit soort operaties is er per definitie sprake van een bestand waar alle betrokken partijen zich in kunnen vinden. De *peace-keepers* trachten door hun aanwezigheid de vaak nog broze vrede te bewaren. *Peace-keeping* is dus één van de mogelijke taken die vallen onder het begrip vredesoperaties. Een betere vertaling voor *peace-keeping* zou zijn: vredesbewarende operaties.

fie gaat er van uit dat bij vredesoperaties de omgevingsfactoren worden bepaald door drie variabelen: het niveau van consensus, de mate van onpartijdigheid en de aanwending van geweld [6]. De relatie tussen deze variabelen is weergegeven in afb. 2. Uiteraard is het mogelijk en soms noodzakelijk, in beperkte mate geweld uit te oefenen bij vredesoperaties. Voor de eenheid die dat doet, bijvoorbeeld een compagnie die in de rol van *reaction force* tijdelijk het verdedigend gevecht voert, gelden onverkort de negen traditionele grondbeginselen van het gevecht. Hier is wel degelijk een vijand te definiëren en er is geen sprake van consensus.

Toch zitten er nogal wat haken en ogen aan deze



Afb. 2 Vredesoperaties, „de dynamiek van veranderingen”

schijnbaar vlekkeloze overgang. De inzet van „blauwhelmen” in een vredesbewarende operatie wijkt drastisch af van de inzet van „groenhelmen”. De Britten besteden dan ook veel aandacht aan de overgang van vredesbewarende naar afdwingende operaties en de rol die consensus daarin speelt. Als we concluderen dat er verschillende grondbeginselen zijn voor beide vormen van operaties dan verdient deze overgang speciale aandacht.

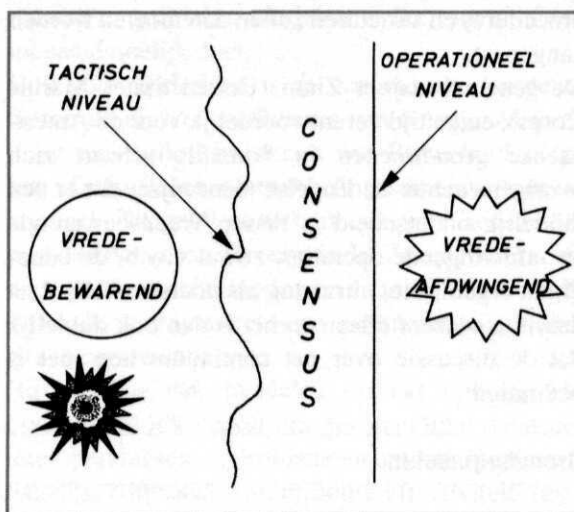
De beperkte toepassing van geweld binnen het mandaat dat de vredesmacht heeft gekregen, behoeft de consensus op de verschillende niveaus niet aan te tasten (afb. 3). Alle partijen zijn immers op de hoogte van de *rules of engagement*. Het kan zijn dat zoveel geweld moet worden toegepast dat op het tactische niveau de consensus plaatselijk is aangetast (afb. 4). De grenzen op het operationele niveau, in het theater, kunnen dan nog in tact zijn. De leiders en partijen op het theater niveau zullen proberen deze lokale verstoringen te beheersen.

Indien echter het geweld ook op het operationele niveau de consensus verstoort, is de kans groot dat dit leidt tot escalatie waardoor een vrede afdwingende operatie of een evacuatie (afb. 5) noodzakelijk wordt.

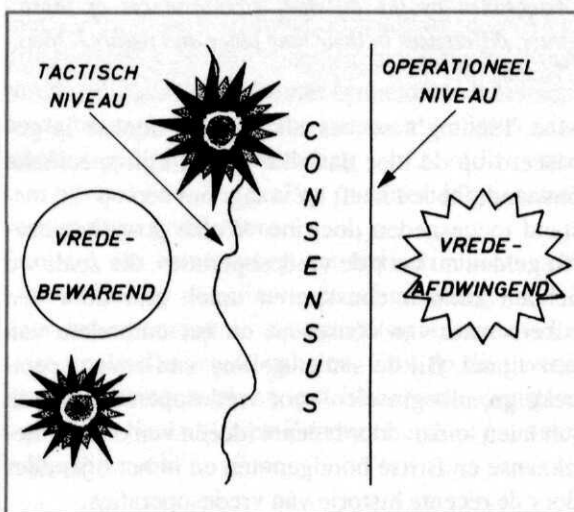
Doordat handelingen op het tactische niveau vaak direct consequenties hebben voor de andere niveaus van oorlogvoering zien we dat de niveaus van oorlogvoeren in elkaar schuiven. De vraag is dan ook gerechtvaardigd of we de niveaus van oorlogvoering moeten blijven relateren aan de grootte van eenheden, zoals we dat tot op heden doen in onze doctrine, of aan de aard van de opdracht en de invloed van de omgevingsfactoren?

Als gevolg van dit ineenschuiven zullen we nog meer aandacht moeten schenken in onze training en opleiding aan interservice aspecten en de internationale samenwerking op alle niveaus (*joint and combined warfare*). Zo was in de periode van de Koude Oorlog de samenwerking met bondgenoten en de luchtmacht met name voorbehouden aan het niveau van legerkorps en daarboven. De bataljonscommandant in Macedonië zal de uitvoering van zijn opdracht moeten plannen met de aanwezige geallieerden, krijgsmacht delen en niet te vergeten niet-overheidsinstanties.

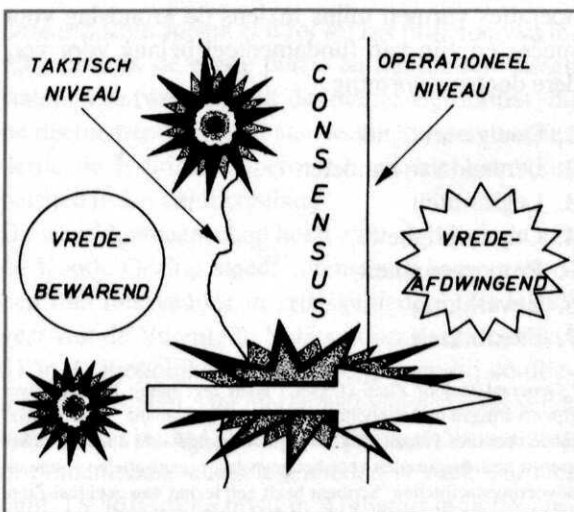
Naarmate het geweldsniveau stijgt en het geweld langer aanhoudt zal er sprake zijn van behoefte aan andere eenheden, uitrusting, commandovoeringsfaciliteiten en logistieke ondersteuning. Bestaande



Afb. 3



Afb. 4



Afb. 5

procedures en structuren zullen dan moeten worden aangepast.

De generaal-majoor Zinni (United States Marine Corps), enige tijd verantwoordelijk voor de Amerikaanse grondtroepen in Somalië, schaart zich overigens achter de Engelse zienswijze, dat er een duidelijk onderscheid is tussen vredesbewarende en -afdwingende operaties, zowel v.w.b. de benodigde organisatie, uitrusting als doctrine.⁵ Hij staat daarin niet meer alleen en het is dan ook duidelijk dat de discussie over het continuüm nog niet is beëindigd.

Grondbeginselen

„Thus the different laws for directing different wars are determined by the different circumstances of those wars, differences in their time place and nature.” Mao Tsetung [8]

Mao Tsetung's succes als militair denker is gebaseerd op de idee dat elke oorlog zijn specifieke omstandigheden heeft en vraagt om een op die toestand toegesneden doctrine. Welke grondbeginselen gelden nu voor de vredesoperaties, die zoals we hebben kunnen constateren uniek zijn door een zekere mate van consensus en het ontbreken van een vijand. Bij de samenstelling van zeven specifieke grondbeginselen voor vredesoperaties heb ik mij laten leiden door recente ideeën van onze Amerikaanse en Britse bondgenoten en in het bijzonder door de recente historie van vredesoperaties.

De volgende zeven grondbeginselen voor vredesoperaties vormen mijns inziens de grondslag voor succes en zijn van fundamenteel belang voor verdere doctrine vorming.

1. Doelgerichtheid
2. Eenheid van handelen
3. Legitimiteit
4. Onpartijdigheid
5. Proportionaliteit
6. Beveiliging
7. Flexibiliteit

⁵ Generaal-Majoor Zinni (USMC) geeft regelmatig lezingen over zijn ervaringen op het operationele niveau in Somalië. Vredesbewarende operaties vragen volgens hem om aangepaste doctrine (inbegrepen grondbeginselen voor het gevecht), organisatie en commandovoeringsfaciliteiten. Scribent heeft een lezing van generaal Zinni bijgewoond op het Command and General Staff College, te Leavenworth, U.S.A., Januari 1994.

Doelgerichtheid

Bij elke operatie dienen de politieke doelstellingen vooraf te zijn bepaald. Het soort operatie en de benodigde middelen moeten hierop worden afgestemd. Bij wijziging van de politieke doelstelling, bij voorbeeld de overgang van een vredesbewarende operatie naar een afdwingende operatie waarbij partij wordt gekozen, zullen doelstelling en middelen opnieuw moeten worden afgestemd. Middelen naar aard en soort bepalen immers de spankracht en de mogelijkheden op het operationele niveau. Zo'n bijstelling van strategische doelstellingen (*mission creep*) is in de krijgshistorie regelmatig gesignaleerd.

De Amerikaanse operatie *Restore Hope* in Somalië bijvoorbeeld, had aanvankelijk tot doel om havens en vliegvelden veilig te stellen en het transport van humanitaire hulpgoederen te beschermen. Na een aantal resoluties van de veiligheidsraad van de Verenigde Naties (751, 775, 794 en 814) en de oprichting van respectievelijk UNOSOM I en II echter, luidde de nieuwe opdracht: creëer een veilige omgeving voor humanitaire hulp, inbegrepen ontwapening en controle over de wapens van de strijdende partijen.

Een doel moet duidelijk gedefinieerd zijn, moet haalbaar en begrijpelijk zijn. Militaire commandanten moeten duidelijkheid hebben over de specifieke condities die leiden tot succes. Slechts dan leiden alle deeloperaties en acties tot het primaire doel.

Het navolgende incident geeft aan hoe belangrijk een duidelijke opdracht is. [12] Tussen de golvende heuvels van de staat Montana bracht de uitgeputte cavalierist John Martin de op een stukje papier gekrabbelde opdracht bij zijn eskadronscommandant, vlak voor de slag tegen de Sioux indianen bij „Little Big Horn” (1876). De kapitein Frederick Benteen las het briefje van zijn regimentscommandant: „Benteen – Come on. Big village. Be quick. Bring Packs. PS. Bring Paks.” Het bericht verwarde Benteen. Wat wilde Custer nu eigenlijk? Moest Benteen terug om de gevechtstrein aan te trekken of werd hij geacht het oorspronkelijke plan versneld uit te voeren? Omdat Benteen geen idee had wat zijn commandant wilde, was hij te laat...

Het strategisch niveau stelt de uiteindelijke eindsituatie vast. Oplossingen zoeken voor de korte termijn is een bekende valkuil, succes vereist een lange termijn visie.

Ter illustratie het volgende: de Verenigde Staten startten op 20 december 1989 de operatie *Just Cause* in Panama, met de bedoeling om Noriega voor een rechtbank ter verantwoording te roepen voor corruptie en drugshandel. Tevens diende de democratie te worden hersteld in een land dat van groot strategisch belang is voor de Verenigde Staten, ondermeer vanwege het Panama Kanaal. Ten derde wilden de Verenigde Staten bewijzen, dat het in staat is om zijn burgers in het buitenland adequaat te beschermen. Militair gezien was de operatie een succes. Op strategisch niveau was echter onvoldoende nagedacht over de eindsituatie. De verwijdering van Noriega en het openbare gezag, doordat de politie op non-actief werd gesteld, leidde aanvankelijk tot anarchie. De V.S. werden geconfronteerd met een moeilijk op te lossen machtsvacuüm.

Eenheid van handelen

Het principe van eenheid van handelen krijgt op alle drie de niveaus van oorlogvoering een eigen dimensie.

„You know you never defeated us on the battlefield,” said the American colonel. The North Vietnamese colonel pondered this remark a moment. „That may be so,” he replied, „but it is also irrelevant.” [10] (Hanoi, April 1975)

Op het strategisch niveau zijn onverkort de ideeën van von Clausewitz van toepassing betreffende de „drie-eenheid”. In zijn boek *Vom Kriege*[2] geeft hij aan dat succes op het militair strategisch niveau slechts kan worden bereikt als zowel het militaire apparaat, de regering en het volk zich scharen achter de nationale strategische doelstelling. De Amerikaanse ervaringen in Vietnam tonen aan hoe belangrijk deze „drie-eenheid” is. Aanvankelijk was er voldoende steun voor de operatie, zowel van de zijde van de bevolking, de overheid als het militaire apparaat. De duur van de operaties, het aantal slachtoffers en het gebrek aan succes, leidde uiteindelijk tot een verboddeling van de „drie-eenheid”. Zoals Harry G. Summers in zijn boek *„On Strategy”*[10] aangeeft is het strategisch falen in de Vietnamoorlog te wijten aan het feit dat de regering onvoldoende aandacht heeft geschonken aan de mobilisatie van de publieke opinie voor de kwestie. Tevens ontbrak de integratie van politieke, econo-

mische en militaire middelen welke moest leiden tot een duidelijk doel.

Ook voor Nederland is de eenheid van handelen tussen de diverse ministeries van belang. Afstemming tussen de Ministeries van Buitenlandse Zaken, Defensie en Ontwikkelingssamenwerking is cruciaal. Dit geldt onverkort ook voor andere departementen, zoals Economische Zaken. Vooral bij de Scandinavische landen en Frankrijk is een uitstekende coördinatie tussen de relevante ministeries te constateren.

Bij eenheid van handelen op het operationele niveau gaat het vooral om gezamenlijke doctrine, interoperabiliteit, coördinatie en het uitbrengen van liaisons. Uitgaande van militaire effectiviteit moeten vredesoperaties worden geleid of door één land (*leading nation concept*), of door een organisatie met een bestaande commandostructuur (de NAVO bijvoorbeeld). Helaas is er een spanningsveld tussen de militaire behoefte aan eenheid van handelen, en de belangen van diverse staten en veiligheidsinstanties. Ad-hoc samenstelling van hoofdkwartieren, hoewel in vele gevallen onvermijdelijk, resulteert in extra problemen.

Eenheid van handelen op het tactisch niveau richt zich vooral op coördinatie en afstemming, om de door het operationele niveau geformuleerde *militaire* doelstellingen te behalen. Ook op dit niveau speelt de samenwerking met niet-overheidsinstanties (Rode Kruis, Artsen Zonder Grenzen, e.d.) een belangrijke rol.

Legitimiteit

Drie aspecten spelen een rol bij het principe van legitimiteit. In de eerste plaats de legitimiteit tussen staten. Ten tweede geldt de interne legitimiteit, bij de deelnemende landen aan de vredesoperatie. Ten derde de legitimiteitsperceptie van de betrokken partijen in het conflictgebied.

De wereldgemeenschap heeft zich na het einde van de Koude Oorlog steeds intensiever bezig gehouden met interventies in crisisgebieden. Het Handvest van de Verenigde Naties voorziet door artikel 51 in de mogelijkheid om in te grijpen bij conflicten tussen staten. Het merendeel van de crises vindt vaak echter binnen staatsgrenzen plaats. Inmenging in binnenlandse aangelegenheden is vaak een teer punt. De Russische inval in Afghanistan in december 1979 en de Amerikaanse invasie op Grenada in

1983 [1] zijn daar voorbeelden van. Binnenlandse conflicten, vooral als daar grote aantallen slachtoffers bij vallen, kunnen een bedreiging vormen voor de internationale vrede en veiligheid. Dit biedt in een aantal gevallen een rechtsingang voor interventie.[9]

Consensus tussen de betrokken partijen is één van de voorwaarden voor de uitvoering van vredesoperaties, legitimiteit vervult daarin een hoofdrol. De externe legitimiteit (tussen staten in de wereldgemeenschap) is vaak gewaarborgd, anders zou de interventie vermoedelijk niet plaatsvinden. De interne legitimiteit is evenzeer van belang. Het gaat daarbij vooral om de morele steun van de eigen bevolking.

De verwachte duur van de crisis, mogelijke nasleep, de bereidheid langdurig eenheden te leveren en financiële beperkingen spelen een rol bij interventies. Het gaat hierbij vooral om de vraag van consistente interne legitimiteit. Hoe lang is de eigen bevolking bereid offers te brengen? In de laatste versie van het Amerikaanse doctrine voorschrift FM 100-5 wordt in dit kader doorzettingsvermogen (*perseverance*) genoemd als grondbeginsel voor *operations other than war*[5]. Veel conflicten vereisen een langdurige inzet (de MFO in de Sinai bijvoorbeeld). Langdurige inzet of de behoefte aan doorzettingsvermogen lijkt echter meer een kenmerk van vredesoperaties dan een grondbeginsel te zijn.

Ten slotte, de tactische eenheden in het operatiegebied dienen zich te realiseren dat legitimiteit een wankel begrip is. Ethische vraagstukken, cultuur, juridisch kader en humanitair oorlogsrecht vergen veel aandacht. Immers, de lokale bevolking kan bepaalde acties verkeerd uitleggen, waardoor onmiddellijk de legitimiteit wordt aangetast. In dat kader vergt de omgang met de pers en de media extra attentie.

Onpartijdigheid

Bij alle te verrichten handelingen staat onpartijdigheid voorop. De betrokken partijen en de lokale bevolking moeten duidelijkheid hebben over de wijze van uitvoering van de vredesoperatie. Verborgene agenda's horen hier niet thuis. De opdracht, de motieven en intenties van de eenheid moeten glashelder zijn.

Wederzijds respect is bij onpartijdigheid een sleu-

telwoord. Respect en onpartijdigheid betekenen echter niet dat verzuimd moet worden om krachtadig op te treden. Zonder af en toe de tanden te laten zien wordt geen respect afgedwongen, de onpartijdigheid behoeft daardoor niet verloren te gaan. De inzet van NAVO vliegtuigen op 5 augustus 1994, nadat Bosnische Serviërs wapens uit een VN-depot hadden ontvreemd, toont dat aan.

Proportionaliteit

Vredesoperaties vereisen dikwijls minimale gevechtskracht. Massale inzet van militaire eenheden kan leiden tot repercussies. Mandaat en *rules of engagement* bepalen deels de omvang, de organisatie en de uitrusting van een vredesmacht. Alternatieven voor concrete gevechtsacties zijn: afschrikking, onderhandelen, controle, blokkades, beloningen, straffen, bescherming, waarschuwen en het gebruik van *non-lethal weapons*.

Concentratie van middelen, één van de traditionele grondbeginselen, is dikwijls niet van toepassing bij dit soort operaties. Het proportionaliteitsbeginsel en onpartijdigheid vragen juist spreiding.

Beveiliging

Ongeacht de opdracht is elke commandant verantwoordelijk voor de beveiliging van zijn eenheid. Het proportionaliteitsbeginsel vraagt een minimum aan gevechtskracht, de praktijk leert echter dat vredesoperaties voortdurend grote risico's met zich meebrengen. Bij de samenstelling van eenheden en bij de opstelling van operatieplannen is beveiliging een niet te veronachtzamen criterium. De politieke acties in Nederlands Indië zijn daarvan een sprekend voorbeeld. Veel aandacht bij deze operaties werd geschonken aan de eigen beveiliging.

De wenselijkheid van zichtbare aanwezigheid legt beperkingen op aan de passieve beveiliging zoals camouflage. Beveiliging is overigens meer dan passieve of actieve bescherming. Zo verlaagt bijvoorbeeld wederzijds respect tussen de partijen en de vredesmacht de kans op incidenten. Effectieve voorlichting, psychologische operaties en civiel-militaire samenwerking dragen daaraan bij.

Flexibiliteit

Het kan noodzakelijk zijn over te gaan van een vre-

desoperatie naar een vrede-afdwingende operatie of een evacuatie. Deze vorm van flexibiliteit moet zijn gewaarborgd in operatieplannen.

Vredesoperaties vereisen nog meer flexibiliteit van het militaire personeel dan oorlog. Bij vredesoperaties kan kleinschalig gebruik van geweld op het tactisch niveau (bijvoorbeeld door de tweemansbezetting van een *road-block*) direct consequenties hebben voor het operationele en soms zelfs het strategisch niveau. Dit betekent een zware belasting voor alle commandanten op alle niveaus. Zoeken naar alternatieven om de vaak zeer gespannen situatie het hoofd te bieden vraagt om maximale flexibiliteit.

Ten slotte

Ik heb aangegeven dat vredesoperaties zich onderscheiden van andere operaties door een zekere mate van consensus tussen de betrokken partijen en het ontbreken van een vijand. Vredesoperaties vereisen derhalve een aanpassing van de grondbeginselen

voor het gevecht. Een axioma dat door een aantal landen reeds is geaccepteerd.

Zeer bewust is er van afgezien de vigerende negen grondbeginselen van het gevecht één voor één tegen het licht te houden.

Een schone lei werkt soms verhelderend. De zeven grondbeginselen uit dit artikel zijn deels gebaseerd op recente ontwikkelingen in de Verenigde Staten en Groot-Brittannië, en op persoonlijke indrukken, ideeën en literatuurstudie, het gaat om:

1. Doelgerichtheid
2. Eenheid van handelen
3. Legitimiteit
4. Onpartijdigheid
5. Proportionaliteit
6. Beveiliging
7. Flexibiliteit.

De binnen de KL onderkende behoefte aan een nieuw basisvoorschrift doctrine (de gevechtshandleiding), vraagt om een discussie over deze grondbeginselen. Dit artikel is hiertoe een aanzet.



Literatuur

1. Adkin, Major Mark, „*Urgent Fury: The Battle for Grenada.*”, Lexington Books, Lexington, Massachusetts, USA, 1989.
2. Clausewitz, Carl von, „*On War.*”, Princeton University Press, Princeton, New Jersey, USA, 1984.
3. Donnelly, Thomas cs, „*Operation „Just Cause”. The Storming of Panama.*”, Lexington Books, New York, New York, USA, 1991.
4. Dubik, James M; Sullivan, Gordon R, „*Land Warfare in the 21st Century*”, 1993; uit „*Military Review*”, september 1993.
5. FM 100-5, „*Operations*”, Headquarters department of the Army, USA, juni 1993.
6. FM 100-33, „*Peace Operations.*”, Headquarters department of the Army, USA, draft version 6, januari 1994.
7. Gijsbers, K., „*De nieuwe Amerikaanse landmacht-doctrine. Proces en produkt voor evolutie en stabiliteit.*”, uit: *Militaire Spectator* 163, maart 1994, p. 219-227.
8. Mao Tsetung, „*Selected Military Writings of Mao Tsetung.*”, Foreign Language Press, Peking, PRC, 1972.
9. Siccama, J.G., „*Wanneer interveniëren?*”, uit: *ARMEX*, september 1994, p. 5.
10. Summers, Harry, G., „*On Strategy, a critical analysis of the Vietnam war.*”, Dell Book Publishing, Presidio Press, Novato, California, USA, juni 1975.
11. U.K. Draft Army Field Manual, „*Wider Peace-keeping.*”
12. Weigley, Russell F., „*The American Way of War. A History of United States Military Strategy and Policy.*”, Indiana University Press, Bloomington, USA, 1973.
13. Yates, Lawrence A., „*Some thoughts on U.S. interventions since World War II.*”. Uit: „*The Evolution of Modern Warfare. Terms II and III Syllabus/Book of Readings.*”, Combat Studies Institute, Command and General Staff College, Fort Leavenworth, december 1993, p. 434-443.

Nederlands defensiebeleid in de jaren '20

Het bestaande beeld nader bezien

Een onverantwoord bezuinigingsbeleid, een brede steun voor het naïeve streven naar „eenzijdige ontwapening”, overdreven verwachtingen van de net opgerichte Volkenbond – ziedaar hetgeen velen zich voorstellen bij het Nederlandse defensiebeleid in de jaren '20. Echter, een nader bezien van het toenmalige beleid en van de totstandkoming ervan dwingt mijns inziens tot een nuancering en zelfs gedeeltelijke bijstelling van dit bestaande beeld. Mede als aanvulling op – en ten dele ook als reactie op – hetgeen de heren A.J.C. Romijn en H.G.N. Bank in *De Militaire Spectator* van juli jongstleden, onder de titel: *Het (historisch) perspectief van bezuinigen op defensie. De kruik gaat zolang te water...*, te berde brachten, volgt hieronder een korte beschouwing over de totstandkoming en invoering van het, met name na 1945 zo gewraakte, Legerstelsel van 1922.

Het spreekt voor zich zelf dat dit onderwerp relevant is nu de landmacht, hier conform het spraakgebruik van de jaren '20 aangeduid met de term „leger”, opnieuw een periode van bezuiniging en reorganisatie doormaakt. Maar ook de plaats die het zo negatieve oordeel over het in de jaren '20 (en '30) gevoerde defensiebeleid na 1945 in het Nederlandse „collectieve geheugen” is gaan innemen, maakt het belangwekkend dat toenmalige beleid en de achtergronden ervan nader te bezien. „Schuld” en „boete” zijn de trefwoorden waarmee het bestaande – emotioneel geladen – beeld kan worden gekenschetst. De „schuld” dat is het – zeker achteraf – als een vorm van schandelijke verwaarlo-

zing ervaren beleid met betrekking tot de landsverdediging gedurende de jaren '20 (en '30), de „boete” staat dan voor de als beschamend snel ervaren nederlaag tegen Duitsland in mei 1940. Het is een wijze van voorstellen die gekoppeld is aan andere met de Tweede Wereldoorlog verbonden noties van „goed” en „fout” – een oorlog die, waar het de legitimatie van onze huidige open en democratische samenleving betreft, is gaan fungeren als nationaal ijkpunt. En waar een historische episode een dergelijke maatschappelijke functie heeft, dient men des te alerter te zijn op het altijd al aanwezige gevaar van simplificatie.

Gedesoriënteerd, zo voelde menig militair beleidsmaker en meedenkend staatsburger zich na het ingaan van de Wapenstilstand in november 1918. Midden- en Oost-Europa, Duitsland en Rusland in het bijzonder, verkeerden in politieke en sociaal-economische chaos. Tot in het eigen land, door „Troelstra's vergissing” in november 1918, werd de dreiging van revolutie gevoeld en heerste twijfel over de betrouwbaarheid van leger en vloot als ultieme handhavers van de openbare orde. Meer in het algemeen leek de oorlog aan tal van materiële en immateriële zekerheden een einde te hebben gemaakt.

En toen, na enige maanden, althans in Nederland de maatschappelijke en politieke verhoudingen zodanig stabiel bleken dat het gevoel van revolutiedreiging kon wegebben, was voor het denkend deel der natie inmiddels echt duidelijk geworden hoezeer „den Wereldoorlog” ook in moreel opzicht had huisgehouden. Kon vóór 1914, ook in Nederland, nog in bijna optimistische termen over het verschijnsel oorlog worden gediscussieerd – was dat niet een uit sociaal-darwinistisch oogpunt noodzakelijke, bijna sportieve wedkamp tussen volken? Na 1918, na de jarenlange – bijna industriële – massaslachtingen in de loopgraven van het Weste-

* Drs. R.P.F. Bijkerk maakt momenteel, in opdracht van de Nederlandse Organisatie voor Wetenschappelijk Onderzoek (NWO), studie van het Nederlandse defensiebeleid in de eerste helft van de jaren '20. Invalshoek daarbij is de totstandkoming en de invoering van het Legerstelsel van 1922. Het onderzoek, dat plaatsvindt bij de universiteit van Amsterdam en waarbij ook de Sectie Militaire Geschiedenis van de Landmachtstaf is betrokken, zal naar verhoop uitmonden in een proefschrift.

lijk Front, viel het een weldenkend mens bijzonder moeilijk nog in min of meer positieve termen over het verschijnsel oorlog, en daarmee ook over de voorbereiding op een toekomstige oorlog, te praten. Dit te meer daar de in de loop van de Eerste Wereldoorlog geïntroduceerde wapens en strijdmethoden – met name het gebruik van gifgas had diepe indruk gemaakt – voor een toekomstig conflict het ergste voor militairen én burgers deed vrezen. Zich voorbereiden op zo'n catastrofe kon hooguit nog een sombere plicht zijn.

Het deze alleszins begrijpelijke desoriëntatie, en veel mindere het zo vaak aangehaalde streven naar „eenzijdige ontwapening”, die – tezamen met de toenmalige grote financiële en sociaal-economische problemen – in de jaren na 1918 bij de totstandkoming van het „Legerstelsel van 1922” een grote rol speelde. Voor „eenzijdige ontwapening”, natuurlijk in hoge mate een afgeleide van die desoriëntatie, pleitte van de grote politieke stromingen op dat moment alleen de SDAP. En de sociaal-democraten bleken, ondanks de hoge toon van hun propaganda, in de praktijk ernstig verdeeld: de ene voorman riep „geen man en geen cent voor het leger”, de andere voorman gaf aan in bepaalde gevallen het land best te willen verdedigen. En pas in 1924 koos een tweede belangrijke groepering, de vooruitstrevend-liberale Vrijzinnig-Democratische Bond, voor „eenzijdige ontwapening” en kreeg, met de oprichting van Kerk en Vrede, ook het „buitenparlementair” activisme voor ontwapening een krachtige impuls.

De geleidelijke koerswijziging van de vrijzinnig-democraten zou overigens onderwerp kunnen zijn van een boeiende „case-study” over de doorwerking van de Eerste Wereldoorlog. In de jaren vóór 1914 had de Vrijzinnig-Democratische Bond fel en aanhoudend gepleit voor de vorming van een „volksleger”. Het bestaande, naar de mening van de linkse liberalen, militair ondeugdelijke en on-Nederlandse – immers op Duitse leest geschoeide – kader-militieleger diende te worden vervangen door een massale volkswapening van misschien wel één miljoen man. Dan zou Nederland een onneembaar territorium worden. Na 1918 bleef de Vrijzinnig-Democratische Bond officieel maar zonder de oude geestdrift nog enige jaren vasthouden aan het volksleger-ideaal. Echter, tegelijkertijd werd steeds luider gezegd dat een reële defensie-inspanning, door de ontwikkeling der wapentechnologie,

voor kleine landen onhaalbaar was geworden en werden de ethische bezwaren tegen het verschijnsel oorlog steeds krachtiger aangezet. Dit alles met de uiteindelijke keuze voor „eenzijdige ontwapening” als resultaat.

Na 1918 koos het confessionele kabinet-Ruys de Beerenbrouck voor het geven van prioriteit aan het herstel van de economie, de sanering van de tijdens de mobilisatiejaren sterk opgelopen staatsschuld en – zeker na Troelstra's optreden in november 1918 – de invoering van een reeks sociale maatregelen zoals de achturige werkdag. Daarbij kwam dat de in 1917 tussen de grote partijen overeengekomen financiële gelijkstelling van openbaar en bijzonder onderwijs het Rijk handen vol geld kostte. En dan was er de economische recessie waarin het land na 1920 terechtkwam en die, volgens de economische inzichten van die dagen, met krachtige bezuinigingsmaatregelen diende te worden bestreden.

Voor het defensiebeleid gold als „kamerbreed” gedragen devies: vermindering van de persoonlijke en financiële militaire lasten. Ook in militaire kring werd, zij het zonder veel geestdrift, erkend dat lastenvermindering – na vier zware mobilisatiejaren en gelet op de door de oorlog teweeggebrachte maatschappelijke ontregeling – een begrijpelijk parool was. Bovendien was het, zeker op de langere termijn gezien, juist ook in belang van 's lands weerbaarheid dat economisch, financieel en sociaal orde op zaken werd gesteld.

Het is in dezen heel verhelderend het optreden van de antirevolutionaire politicus en aankomend staatsman H. Colijn onder de loupe te nemen. Colijn was kort voor 1914 als minister van Oorlog in het landsbestuur gedebuteerd. Samen met de latere opperbevelhebber generaal C.J. Snijders had hij, als vervolg op de afschaffing van de plaatsvervangende in 1898 en de invoering van de „legerwetten” van 1901, door middel van zijn eigen „legerwetten” de laatste hand gelegd aan de opbouw van het veldleger en aan de voorbereiding van de, uiteindelijk succesvol verlopen, mobilisatie. Colijn gold daarmee als een kampioen van de zaak van afdoende militaire weerbaarheid.

Na 1918 bleek echter dat Colijn, hoewel hij oog had voor het belang van een geloofwaardige defensie, als het er op aankwam absolute prioriteit meende te moeten geven aan financieel-economisch herstel. Hij was het, bij voorbeeld, die bij zijn aan-

treden als minister van Financiën, midden in de invoeringsfase van het Legerstelsel van 1922, met draconische bezuinigingsvoorstellen kwam die juist ook het al zwaar getroffen departement van Oorlog raakten.

Een meevaller was natuurlijk dat de internationale positie van Nederland door het wegvallen van de potentiële dreiging van het Duitse leger relatief was verbeterd. Tegen Duitsland had de Nederlandse defensie-inspanning zich na de Frans-Duitse oorlog van 1870/71 namelijk in hoge mate gericht. Bovendien leek er met de oprichting van de Volkenbond een aanzet tot een vorm van collectieve veiligheid te zijn gegeven. Echter, over beide zaken wenste regering noch Kamer zich tijdens de totstandkoming van het Legerstelsel van 1922, anders dan men wellicht geneigd is te denken, illusies te maken.

Het wegvallen van Duitsland werd als iets tijdelijks gezien en de Volkenbond werd in haar eerste bestaansjaren in het parlement met de nodige scepsis bekeken. Het lidmaatschap van de Bond, waartoe Nederland in 1920 overging, leek velen een inbreuk op de neutraliteitspolitiek. Immers, Nederland kon voortaan via door de Volkenbond afgekondigde sancties bij allerlei conflicten betrokken raken. Bovendien werd de Bond in die beginjaren vaak beschouwd als een instrument waarmee Frankrijk het verslagen en het in veler ogen via het verdrag van Versailles veel te hardvochtig behandelde Duitsland voorgoed klein wilde houden.

Van grote genegenheid voor de jonggeboren volkerenorganisatie was, althans tijdens de wording van het Legerstelsel van 1922, dus zeker geen sprake. En de in de Volkenbond ontplooiende, enigszins halfhartige, initiatieven tot vermindering van het internationale niveau van bewapening werden toen door het kabinet en door de confessionele en (behoudend) liberale fracties eveneens met reserve gezien. Wapenreducties waren mooi mits alle mogelijkheden er tegelijk aan mee zouden doen en de grote mogelijkheden, die zich dank zij hun machtige hulpbronnen anders dan de kleine mogelijkheden weer snel zouden kunnen bewapenen, ruimschoots voorop zouden gaan.

Tijdens de behandeling in december 1921 van de door minister van Oorlog J.J.C. van Dijk ingediende dienstplichtwet, die tezamen met de aan die wet gekoppelde reorganisatie van de landmacht het

Legerstelsel van 1922 zou gaan vormen, werd duidelijk dat de regering en de overgrote meerderheid van de Tweede Kamer aan het leger dan ook dezelfde taak wensten toe te kennen als voor 1914 het geval was geweest. Die taak kwam neer op het in oorlogstijd bewaken van de grenzen en het, mocht Nederland onverhoopt bij een conflict raken, winnen van tijd. Op eigen kracht zou Nederland het getel op zijn beperkte middelen, ongeacht de hoogte van zijn defensie-inspanning, nooit tegen één van de grote mogendheden kunnen opnemen. Het kon er slechts om gaan het hart des lands zo lang mogelijk te verdedigen. Als maximale termijn werd in dat verband gedacht aan drie maanden. Hulp zou er altijd komen want het, niet irrealistische, axioma was dat de ene grote mogendheid het bezit van Nederland (of van Nederlands Indië) niet aan de andere zou gunnen.

Deze passieve, in beginsel weinig glorieuze, taak van het leger (en natuurlijk ook van de vloot) vormde overigens een permanent probleem voor degenen die pleitten voor een krachtiger landsdefensie. Het was, zeker in financieel en economisch kommervolle tijden, des te moeilijker om de voor het peil brengen en houden van geoefendheid, encadrering en uitrusting benodigde hoge bedragen aan te vragen waar het een strijdmacht betrof die in geval van nood hooguit tijd kon rekken.

Een verklaarbare politieke en maatschappelijke desoriëntatie, het begrijpelijkerwijs toekennen van prioriteit aan niet-militaire kwesties, het wegvallen van een potentieel bedreigend buurland, een per definitie weinig aansprekende strategie – het was voor een minister van Oorlog in de jaren na 1918 niet eenvoudig. Zelfs het voordeel dat het leger, na de Novemberdagen van 1918, kon putten uit zijn rol als ultieme handhaver van de binnenlandse orde bleef beperkt. Want toen was, mede vanwege de uit mobilisatiemoedheid voortkomende soldatenrellies te Harskamp, twijfel gezaaid over de binnenlandse bruikbaarheid van het leger. Het gevolg was dat, onder meer via de Bijzondere Vrijwillige Landstorm, naast het leger en op vrijwillige basis uit betrouwbaar geachte (afgezwaaide) dienstplichtigen en beroepsmilitairen een alternatief gezagsinstrument werd gevormd.

Voor de toenmalige beleidsmakers kwamen bij dit alles enkele specifieke problemen: de traditionele wrijving tussen „de natie en haar weermacht”, de onzekerheid en verdeeldheid in legerkring en, ten

slotte, de verdeeldheid tussen de grote politieke partijen onderling.

De verhouding tussen maatschappij en krijgsmacht was in de jaren na 1918, net als in de decennia voor 1914 het geval was geweest, in een aantal opzichten moeizaam. De dienstplicht was impopulair, de beroepsmilitairen werden – ook door politici die voor een krachtig defensiebeleid pleitten – snel verdacht van „militaristische” neigingen en de kazerne werd gezien als een mogelijke bron van onzedelijkheid. Ministers van Oorlog of van Marine, op wier doorgaans politiek onervaren hoofden veel van de onlustgevoelens werden uitgestort, hadden voor 1914 en ten tijde van de totstandkoming van het Legerstelsel van 1922 slechts een korte politieke levensverwachting. Zo versleet het eerste kabinet-Ruys de Beerenbrouck in zijn bestaan drie ministers van Oorlog.

Het is, zeker in het kader van dit artikel, moeilijk een afdoende verklaring te vinden voor de geconstateerde traditionele wrijving. Maar het demotiverende feit dat de Nederlandse krijgsmacht – ondanks de aanzienlijke persoonlijke en geldelijke offers die werden gebracht – in geval van nood slechts tot bescheiden daden in staat kon worden geacht, zal daarbij een rol hebben gespeeld.

Een ander meer specifiek probleem lag in het leger zelf. Na de gebeurtenissen te Harskamp en na andere humeurige uitingen van naar demobilisatie hunkerende dienstplichtigen, waren in de Tweede Kamer – ook in confessionele en liberale hoek – bittere woorden gesproken over de wijze waarop dienstplichtigen werden behandeld. Met name de, in de ogen van de critici voornamelijk op verouderde tuchtbeginselen gegrondveste, hiërarchische verhoudingen dienden een fundamentele verandering te ondergaan. Ook binnen het officierskorps zelf werd, getuige bij voorbeeld artikelen in *De Militaire Spectator*, nagedacht en gediscussieerd over geconstateerde „misstanden” en over een meer op pedagogische inzichten gebaseerde omgang met de dienstplichtigen. Een en ander geschiedde met het nodige schuldbesef en in een sfeer van onzekerheid.

Daarbij kwam dat over de richting die met het legerbeleid diende te worden ingeslagen in militaire kring verdeeldheid heerste. Dat bleek onder meer uit het feit dat er in december 1921, ten tijde van het debat over wat later het Legerstelsel van 1922 zou gaan heten, 19 verschillende „legerstel-

sels” in omloop waren. Vele daarvan waren afkomstig van publicerende officieren. Ter relativering mag hier overigens bij worden opgemerkt dat het door lagere en hogere officieren propageren van een eigen legerstelsel, waardoor 's lands weerbaarheid eindelijk op orde zou worden gebracht, al vóór 1914 tot de folklore behoorde.

De verdeeldheid bleek ook uit de, natuurlijk mede door de weerbarstige houding van de Tweede Kamer afgedwongen, koerswijzigingen die gepaard gingen met het aantreden van de drie achtereenvolgende ministers van Oorlog van het eerste kabinet-Ruys de Beerenbrouck. De eerste minister van Oorlog, de katholieke officier G.A.A. Alting von Geusau, wekte de indruk vooralsnog zoveel mogelijk aan de bestaande toestand te willen vasthouden. De tweede minister van Oorlog – de rechtstreeks uit de top van de Generale Staf afkomstige, partijloze, generaal W.F. Pop – wilde het veldleger halveren en een veel zwaardere artilleristische component geven. Pop koos, op basis van de roep om lastenvermindering enerzijds en de krijgskundige ervaringen in '14-'18 anderzijds, voor een kleiner, goedkoper maar beter leger en kreeg vervolgens zijn „eigen” organisatie en alle voorstanders van een grotere defensie-inspanning over zich heen. De derde minister van Oorlog, de tot de ARP behorende oud-officier J.J.C. van Dijk, kwam ten slotte met weer een andere, nog nader te bespreken, oplossing.

Verdeeldheid was er ook in de Tweede Kamer. De algemene, overigens in zich zelf enigszins tegenstrijdige, wens mocht dan die van modernisering onder gelijktijdige vermindering van de persoonlijke en financiële lasten zijn, over de wijze waarop dat moest worden geconcretiseerd, werd zeer verschillend gedacht. In de eerste plaats waren de regeringspartijen onderling verdeeld. De antirevolutionairen en christelijk-historischen wensten, naast lastenvermindering, althans in beginsel voldoende middelen beschikbaar te stellen voor een geloofwaardige defensie. In de praktijk lagen de zaken overigens wat anders, zoals uit het op bezuinigingen gerichte optreden van de achtereenvolgende ministers van Financiën D.J. de Geer (CHU) en H. Colijn (ARP) bleek. Binnen de katholieke fractie waren verscheidene leden die bovenal vermindering van de militaire lasten wensten. Elke minister van Oorlog diende met deze groep rekening te houden, omdat zonder de steun van de volledige

RK-fractie het kabinet onvoldoende parlementaire aanhang had. De liberalen waren het doorgaans oneens met de confessionelen en waren daarenboven onderling verdeeld. De behoudende liberalen van de Vrijheidsbond wensten – gelijk de al genoemde minister Pop – een kleiner maar daardoor goedkoper en hopelijk beter leger. De vooruitstrevend-liberale Vrijzinnig-Democratische Bond pleitte tot 1924 nog voor zijn vooroorlogse volksleger-ideaal en stapte daarna over op het thema der „eenzijdige ontwapening”. De sociaal-democraten, ten slotte, hingen al vanaf het begin van de jaren '20 op een lawaaiige maar weinig overtuigende wijze de ontwapeningsgedachte aan.

Uiteindelijk was het minister van Oorlog Van Dijk die er – in nauw overleg met zijn politiek voorman Colijn en met de regeringsfracties – in de zomer van 1921 in slaagde een compromis-voorstel te formuleren, dat het enige maanden later in de Tweede Kamer, zij het met de hakken over de sloot, zou halen en als het Legerstelsel van 1922 de geschiedenis zou ingaan.

Van Dijks dienstplichtwet en de daaraan gekoppelde reorganisatie van het leger was in elk geval een in politiek-tactisch opzicht kundig samengesteld geheel. Ook bleek dat Van Dijks – op een zijns inziens „toelaatbaar minimum” gebaseerde – voorstellen, anders dan die van zijn voorganger generaal Pop, niet op ernstig verzet vanuit legerkring stuitten. Integendeel, oud-opperbevelhebber Snijders – na 1918 opper-lobbyist voor een krachtiger defensiepolitiek – gaf publiekelijk te kennen Van Dijks stelsel weliswaar minimaal maar aanvaardbaar te achten. Bij de milde beoordeling die Van Dijk in legerkring te beurt viel, speelde ongetwijfeld ook het besef een rol dat men verlost was van Pops gehalveerde veldleger en dat er gegeven de politieke verhoudingen en de maatschappelijke omstandigheden gewoon niet méér in zat. Al met al, zo scheen het ook de militairen toe, was met het Legerstelsel van 1922 in elk geval een bescheiden fundament gelegd waarop, wanneer de internationale situatie ongunstiger zou worden, kon worden voortgebouwd.

Wanneer de dienstplichtwet en legerorganisatie van minister Van Dijk nader worden bezien, valt op dat – zoals dat bij een goed gevonden compromis ook het geval hoort te zijn – bijna alle deelnemers aan het debat over de toekomstige inrichting van

het Nederlandse leger er wel iets van hun gading in konden vinden.

De lastenvermindering kwam onder andere, althans waar het de onbereden troepen betrof, tot uiting in de verkorting van de duur van de „eerste oefening” van de voor 1914 gehanteerde 8^{1/2}-maand tot 5^{1/2}-maand. Ook werd het jaarlijks contingent verminderd van 23.000 tot 19.500 man (er waren, afgezien van keuring en vrijstellingen, ruim 50.000 jongemannen beschikbaar). Aan de confessionele en links-liberale critici van het kazerneleven werd tegemoet gekomen door de duur van de „eerste oefening” tot 6 weken te beperken voor dienstplichtigen die zich in hun woonplaats vrijwillig hadden „voorgeoefend”. De financiële lastenvermindering kwam tot uiting in een bezuiniging van f 10 miljoen op een totale begroting van het departement van Oorlog van zo'n f 70 miljoen. Die bezuiniging werd mede bewerkstelligd door het verminderen van het aantal beroepsmilitairen, waarmee en passant ook tegemoet werd gekomen aan het parlementaire wantrouwen jegens deze categorie. Naast deze bezuiniging stonden overigens wel enige nieuwe uitgaven, maar het totale niveau van de begroting van „Oorlog” zou structureel worden verlaagd.

Tegenover dit alles stond evenwel dat in het nieuwe legerstelsel ook een aantal „lessen” van de oorlog en de mobilisatieperiode werd vertaald. Het programma van de „eerste oefening” zou intensiever en realistischer zijn, met name het afsluitende zesweekse verblijf in oefenkampementen zou hiertoe worden benut. Het veldleger werd, naar buitenlands voorbeeld, opgedeeld in 8 kleine, beter hanteerbare divisies die op hun beurt weer 4 legerkorpussen („divisiegroepen”) vormden. Deze nieuwe organisatie bracht met zich mee dat het aantal regimenten artillerie van 4 op 12 werd gebracht, waardoor deze component van het veldleger relatief werd verzwaaard. En met het Legerstelsel van 1922 werd ook gekozen voor het in beginsel vergroten in plaats van verkleinen van het veldleger. De kern werd, net als vóór 1914, gevormd door 72 infanteriebataljons; daarachter kwamen nu 72 direct inzetbare reserve-bataljons te staan – in 1914 waren dat er slechts 48 geweest. De totale omvang van het leger werd, ten opzichte van de situatie vóór 1914, vergroot van zo'n 200.000 tot 250.000 manschappen. Een achterliggende gedachte hierbij was dat na augustus 1914 was gebleken dat er te weinig troepen waren voor het tegelijkertijd verrichten van

de noodzakelijke bewakingsdiensten en het op peil houden van de eenheden van het veldleger. Ten slotte zou, via een apart wetsvoorstel tot instelling van een Bewapeningsfonds ter grootte van f 105 miljoen, de uitrusting van het leger kwalitatief en kwantitatief op aanvaardbaar niveau worden gebracht.

Toch is het in de loop van de jaren '20 onmiskenbaar misgegaan met het nieuwe legerstelsel. Toen in de tweede helft van de jaren '30 de periode van herbewapening begon, bleek het met de geoefendheid, encadering en uitrusting van het Nederlandse leger droevig gesteld. Hoewel in de bestaande literatuur vooral de tekortkomingen op het vlak van de bewapening worden beklemtoond, bleek in de „meidagen” het moeten strijden met half-opgeleide dienstplichtigen en een onervaren beroepsleider een misschien wel groter probleem. Dit probleem dat zijn oorsprong vond in de toepassing van het Legerstelsel van 1922 had, zelfs bij een optimale inspanning, in de paar jaren van legerherstel die aan de „meidagen” vooraf gingen nauwelijks tot een oplossing kunnen worden gebracht.

Een eerste verklaring voor het mislukken van het Legerstelsel van 1922 is dat het door minister Van Dijk geformuleerde compromis in krijgskundig opzicht enkele zwakke plekken had, zwakke plekken die overigens door de onvolledige invoering van het nieuwe stelsel pas écht problematisch werden. Gedoeld wordt hierbij onder meer op het feit dat enerzijds de lichter werd verkleind en anderzijds de grootte van het leger toenam. Dit kon alleen door degenen die de pech hadden te moeten opkomen lang – 20 jaar – mobilisatieplichtig te doen zijn. Daardoor ontstond een relatief oud leger. Veroudering was er ook bij het beroepspersoneel dat werd geconfronteerd met een afslankingsoperatie en reorganisatie die aan de blijvers weinig promotie- en doorstroomkansen bood. Het beroepspersoneel werd ook tijdens en ná de invoering van het nieuwe legerstelsel getroffen door allerlei aanvullende maatregelen ter drukking van de personeelskosten.

Een tweede verklaring is dat enkele cruciale onderdelen van het Legerstelsel van 1922, dat op zich zelf al niet meer was dan een „toelaatbaar minimum”, nimmer werden uitgevoerd. De oefenkampen voor de afrondende opleiding van de dienstplichtigen kwamen er niet en het Bewapeningsfonds ging uit-

eindelijk ook niet door. Dit werd zowel veroorzaakt door drastische bezuinigingsoperaties als door het feit dat de, vanaf 1924 snel groeiende, beweging voor „eenzijdige ontwapening” een klimaat te weegbracht waarin het moeilijk was voldoende gelden aan te vragen voor de landsdefensie. Dit ondanks het feit dat er in het parlement beslist geen meerderheid te vinden was voor het ontwapeningsstreven.

Een derde verklaring, die in het verlengde ligt van de eerste twee, is wellicht dat van militaire zijde tijdens de totstandkoming, de invoering en de extra bezuinigingsrondes te zeer getracht is vast te houden aan de omvang en de opzet van het bestaande casu quo het beoogde leger. Misschien werd het, overigens ongelukkig gepresenteerde, voorstel van de generaal-politicus Pop voor een kleiner maar beter leger te gemakkelijk van tafel geveegd. Misschien werd er, mede uit enige statusdrang, te veel gestreefd naar een opzet waarin het Nederlandse leger, zij het noodgedwongen op kleine schaal en op onvoldragen wijze, toch alle elementen in zich had van de legers der grote mogendheden.

Wanneer nu het voorafgaande wordt overzien, valt op dat het bestaande beeld van het Nederlandse defensiebeleid in de jaren '20 nuancering en bijstelling verdient. De desoriëntatie na 1918 en de keuze voor financieel-economisch herstel en sociale stabiliteit, het was alleszins begrijpelijk. En van de beperkingen van de Volkenbond en de mogelijkheid van een toekomstig gewapend conflict was de grote meerderheid van de bij de legerdebatten betrokken politici zich zeer wel bewust, naïviteit kan hen niet in de schoenen worden geschoven. De invloed van de beweging voor „eenzijdige ontwapening” was tijdens de totstandkoming van het Legerstelsel van 1922 gering, tijdens de invoeringsfase en in latere jaren was die invloed er daarentegen wel degelijk. Hoofdoorzaak van het mislukken van het Legerstelsel van 1922 is echter gelegen in de, op basis van de toenmalige financieel-economische inzichten verdedigbare, bezuinigingen op de overheidsuitgaven – en voor die bezuinigingen droegen confessionele kabinetten de verantwoordelijkheid. Maar ook de militairen die toentertijd bij de formulering en uitvoering van het legerbeleid betrokken waren, gaan evenwel niet vrijuit: onderlinge verdeeldheid en een geneigdheid om in het klein toch „van-alles-wat” te willen hebben, dienen in dit ver-

band te worden genoemd. Voor wat betreft de huidige reorganisatie bij de landmacht lijkt dit een belangwekkende vaststelling. Maar ook meer in het algemeen kunnen – met het oog op de huidige perikelen rond de uitvoering van de Prioriteitennota – wellicht belangrijke conclusies getrokken worden uit hetgeen tijdens en ná de invoering van het Legerstelsel van 1922 geschiedde en uit de lange termijn-gevolgen daarvan.

Verantwoording

Dit artikel behelst een journalistieke en op de actu-

aliteit toegespitste bewerking van een aan mijn promotor prof. dr. J.C.H. Blom en co-promotor prof. dr. H. Amersfoort uitgebracht onderzoeksverslag. Dit wetenschappelijk verslag werd hoofdzakelijk samengesteld op basis van bronnen-onderzoek. Onderzochte bronnen waren: de *Handelingen der Staten-Generaal* (inclusief de *Bijlagen*), archiefstukken (met name uit het archief van minister van Oorlog J.J.C. van Dijk), een grote reeks (opiniërende) artikelen in algemene en vaktijdschriften, in publicaties van pressiegroepen alsmede in toonaangevende dagbladen. Voorts is, voor de meer algemene informatie, gebruik gemaakt van bestaande literatuur.

Literatuur

- H. Amersfoort, P.H. Kamphuis (red.), *Mei 1940. De strijd op Nederlands grondgebied* ('s-Gravenhage 1990).
- H.J.G. Beunders, *Weg met de Vlootwet! De maritieme bewapeningspolitiek van het kabinet-Ruys de Beerenbrouck en het succesvolle verzet daartegen in 1923* (Amsterdam 1984).
- B. Bond, *War and society in Europe, 1870-1970* (Londen 1984).
- L. de Jong, *Het Koninkrijk der Nederlanden in de Tweede Wereldoorlog. Deel I. Voorspel* ('s-Gravenhage 1969).
- E.H. Kossmann, *De Lage Landen 1780-1940. Anderhalve eeuw Nederland en België* (Amsterdam 1976).
- P.J. Oud, *Het jongste verleden. Parlementaire geschiedenis van Nederland 1918-1940. Deel I, Deel II* (Assen 1948).
- G. Puchinger, *Colijn en het einde van de coalitie. I. De geschiedenis van de kabinetsformaties 1918-1924* (Kampen 1969).
- A.J.P. Taylor, *The origins of the Second World War*, herziene uitgave (Harmondsworth 1963).

VOORTS:

V.E. Nierstrasz, *De strijd op Nederlands grondgebied tijdens Wereldoorlog II. Hoofddeel I. De voorgeschiedenis van 1922-1939* (onuitgegeven manuscript, archief Sectie Militaire Geschiedenis Landmachtstaf te 's-Gravenhage).



G. van Oppen

kolonel der infanterie, landmachtattaché tevens assistent defensieattaché te Washington DC

The Bottom-Up Review

Een nieuwe militaire strategie en kleinere krijgsmacht voor de VS in het post Koude Oorlog-tijdperk

Inleiding

In januari 1993 publiceerde het Pentagon de *Defense Strategy for the 1990's: The Regional Defense Strategy*. De toenmalige *Secretary of Defense* van de regering Bush, Dick Cheney, sprak zich in dit moment uit over een nieuwe militaire strategie voor het tijdperk na de Koude Oorlog. Deze strategie zou het uitgangspunt vormen voor het aanpassen (verkleinen) van de strijdkrachten. De omvang van de strijdkrachten, die Cheney voor ogen stond zou in 1995 moeten zijn gerealiseerd en om die reden werden deze ook wel aangeduid met de term *Base Force '95*.

Het was overigens een publiek geheim, dat in een nieuwe Republikeinse regeringsperiode de *Base Force* niet ongeschonden zou blijven en een verdere verkleining van de strijdkrachten kon worden verwacht. Zover kwam het echter niet, want op 20 januari 1993 trad Clinton aan als president. Hij was vooral gekozen op een programma waarin grote veranderingen in de binnenlandse Amerikaanse situatie waren aangekondigd. Daarbij had Clinton er geen geheim van gemaakt, dat meer vrede-dividend geïnd moest worden en de strijdkrachten verder verkleind zouden moeten worden dan in de *Base Force* werd beoogd. De nieuwe *Secretary of Defense*, Les Aspin, werd belast met het tot stand brengen van een blauwdruk voor de uitvoering van deze vermindering. De studie die Les Aspin hiertoe ondernam is bekend geworden onder de naam *Bottom-Up Review* (BUR). De verkleining van de strijdkrachten is gebaseerd op een analyse van de geo-strategische situatie, die na de Koude Oorlog is ontstaan.

Deze analyse is gevolgd door een aanzet tot herformulering van het veiligheidsbeleid van de Verenigde Staten (VS), alsook van de militaire strategie. Hiervan uitgaande zijn de doelstellingen van de strijdkrachten aangegeven en de plannen ontwikkeld waarin de omvang en samenstelling van de strijdkrachten zijn uitgewerkt. De eerste uitkomsten van deze studie zijn in september 1993 openbaar gemaakt. In dit artikel zal op die delen van de BUR worden ingegaan, die betrekking hebben op de internationale ontwikkelingen, de gekozen strategie, de nieuwe taken en de toekomstige omvang van de Amerikaanse strijdkrachten. Specifieke onderwerpen, zoals materieel-programma's, de reservestrijdkrachten en de relatie met de industrie, blijven buiten beschouwing.

De nationale veiligheid van de Verenigde Staten

De dreiging die uitging van het Warschau Pakt bepaalde ruim vier decennia lang het gehele veiligheidsdenken van de VS. Deze dreiging behoorde definitief tot het verleden en daarvoor in de plaats zijn een aantal andere gevaren met een geheel verschillend karakter meer prominent geworden. De dreigingsanalyse in de BUR beschrijft vier gevaren of veiligheidsrisico's:

- gevaren veroorzaakt door nucleaire en andere massavernietigingswapens (inbegrepen de proliferatie van deze wapens);
- regionale gevaren;
- gevaren voor democratiseringsprocessen;
- economische gevaren voor de nationale veiligheid.

In het bestrijden van de eerste twee

gevaren vervullen de strijdkrachten een centrale rol, maar ook bij de laatste twee leveren zij een belangrijke bijdrage.

Naast dreigingen onderkennen de VS ook nieuwe mogelijkheden voor het tot stand brengen van een veiliger en vrijere wereld. Zij hopen dat de oude Oost-West confrontatie kan worden vervangen door een tijdperk, waarin democratische beginselen, de vrije markt-economie en het gezag van de wet leidende beginselen zijn. De strijdkrachten van de VS kunnen daarin een belangrijke rol vervullen door het uitbreiden en wijzigen van bestaande internationale samenwerkingsverbanden en bondgenootschappen, het stimuleren van regionale veiligheidsverdragen, drastische reductie van de nucleaire arsenalen en het verbeteren van de veiligheid van de VS met minder middelen.

Echter, hoe revolutionair de veranderingen op het gebied van veiligheid voor de VS ook lijken te zijn, het betekent niet, dat haar doelstellingen als Staat zijn gewijzigd. Deze waren en blijven:

- het beschermen van de levens en de persoonlijke veiligheid van Amerikanen, zowel in de VS als daarbuiten;
- het handhaven van de politieke vrijheid en onafhankelijkheid van de VS met hun waarden, instellingen en grondgebied;
- het zorgdragen voor het welzijn en welvaart van de VS en de Amerikaanse onderdanen.

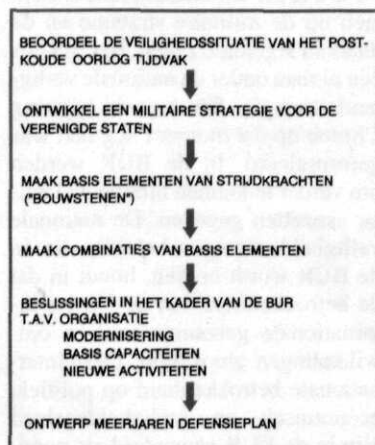
De BUR als defensiedocument richt zich op de militaire strategie en de daarvan afgeleide zaken. Het ligt dus één niveau onder de nationale veiligheidsstrategie, die door de regering Clinton op dat moment nog niet was geformuleerd. In de BUR werden om verder te kunnen hiertoe wel enige aanzetten gegeven. De nationale veiligheidsstrategie(-beleid), die in de BUR wordt bepleit, houdt in dat de betrokkenheid van de VS bij internationale gebeurtenissen en ontwikkelingen groot blijft. Deze internationale betrokkenheid op politiek, economisch en veiligheidsgebied zijn in de BUR aangeduid als noodzakelijk om wereldwijde instabiliteit te voorkomen. Dit beleid kan ge-

karacteriseerd worden met de woorden: *preventie* en *samenwerking*. Om dit beleid tot een succes te maken zijn als voorwaarden aangemerkt, de medewerking van de bondgenoten en de wil van de VS om op te treden als partner en leider op het gebied van de internationale veiligheid. In voorgaande schuilt een constant element van het beleid van de regering Clinton naar voren: de kosten voor de VS moeten verminderen en van de bondgenoten wordt een grotere bijdrage verwacht.

Daarvan uitgaande diende de BUR antwoord te geven op de vraag: Hoeveel defensie is genoeg in dit nieuwe tijdperk? Hoewel voortdurend is benadrukt, dat de BUR een *policy instead of a budget driven-exercise* is, lijkt de wens om zoveel mogelijk vredesdividend te innen toch de grootste drijfveer te zijn geweest. De door de regering Clinton gelegde prioriteiten, waartoe o.m. de gezondheidszorg behoort, vergen geld en dat zal ergens vandaan moeten komen.

Gevolgde werkwijze

Allereerst is een dreigingsanalyse gemaakt en vervolgens is daarvan afgeleid een eerste aanzet tot een militaire strategie ontwikkeld. De volgende stap is het ontwikkelen van zg. bouwstenen. Dit zijn combinaties van componenten van strijdkrachten, waarmee de strategie kan worden gerealiseerd. Door combinatie van bouwstenen kan de omvang en samenstelling van de krijgsmacht



Afb. 1 Benadering volgens de bottom-up review (BUR)

worden bepaald. De bouwstenen vervulden een bijzondere functie bij het uitvoeren van de verschillende analyses. Hierdoor was het mogelijk een verband te leggen tussen aantallen eenheden en taken die moeten worden vervuld. Ook konden de consequenties zichtbaar worden gemaakt, indien bepaalde elementen zouden ontbreken. Aanvullend werd nagegaan welke verwervings- en moderniseringsprogramma's moeten worden uitgevoerd en welke industriële capaciteit nodig is om de strijdkrachten in stand te houden. Op grond van deze aanpak kan de BUR worden gebruikt voor de meerjarenplanning van het defensiebudget en als uitgangspunt dienen voor de verdere definiëring van de benodigde strijdkrachten.

Een nieuwe militaire strategie

Deze strategie gaat uit van de mogelijkheden, die in de BUR zijn aangegeven om de vier onderkende veiligheidsrisico's te minimaliseren en zodanig tegen de VS en zijn bondgenoten gerichte handelingen te bestrijden.

Nucleaire aangelegenheden

Behalve de vijf staten, waarvan algemeen bekend is dat zij beschikken over kernwapens, zijn naar schatting minstens twintig andere landen in staat kernwapens of andere massa vernietigingswapens te ontwikkelen. Het is niet onmogelijk dat een aantal er reeds over beschikt. Door deze ontwikkeling is de kans groter geworden, dat de strijdkrachten van de VS bij een eventueel (regionaal) conflict met kernwapens worden geconfronteerd. Ook mag niet worden vergeten, dat de Russische Federatie en de Oekraïne over een omvangrijk nucleair arsenaal beschikken. Het is niet geheel denkbeeldig dat de wapens in verkeerde handen zouden vallen, zeker in het geval van sociale en politieke onrust. Ook bestaat dit gevaar t.a.v. slijtbaar materiaal, uitrusting en *know-how*.

Om deze gevaren het hoofd te bieden achten de VS het o.a. noodzakelijk de bestaande internationale samenwerkingsovereenkomsten en verdragen,

die op deze middelen betrekking hebben, te versterken en uit te breiden (non-prolifération). Daarnaast zal gezocht moeten worden naar middelen om proliferatie van kern- en andere massa-vernietigingswapens tegen te gaan. Dit tegengaan van proliferatie kan o.a. gebeuren door uitbreiden van het controle op de export van technologie en materiaal benodigd voor het vervaardigen van deze wapens. Ook zal een verdere vermindering van de arsenalen van massa-vernietigingswapens worden nagestreefd. „Dit non-proliferatiebeleid is voornamelijk van politieke aard”.

De BUR verliest echter de realiteit niet uit het oog: wat moedt de VS doen indien het non-proliferatiebeleid niet tot de gewenste resultaten leidt? Hiervoor worden in de BUR een flink aantal maatregelen aangegeven waarvan de strijdkrachten de uitvoerders zijn: het zogenaamde counter-proliferatiebeleid. Dit beleid richt zich enerzijds op verbetering van de militaire mogelijkheden om opkomende nucleaire gevaren te detecteren, anderszijds op verkleining van de kwetsbaarheid van de strijdkrachten bij vijandelijke inzet van deze middelen. In het kader hiervan stelt de BUR dat de VS te allen tijde over adequate nucleaire vergeldingscapaciteit dient te blijven beschikken.

Regionale gevaren

Onder dit begrip vallen een groot aantal risicofactoren, zoals conflicten en incidenten tussen twee of meer staten, binnenlandse onrust in bepaalde landen als gevolg van b.v. etnische, culturele of religieuze tegenstellingen, terrorisme gesteund door een staat en internationale drughandel. Elk van deze factoren bedreigen in meer of mindere mate de belangen van de VS. Als specifieke voorbeelden zijn in de BUR o.m. genoemd: de militaire oorlogsvoorbereiding in Noord-Korea, de ambities van Iran en Iraq, de burgeroorlog in voormalig Joego-Slavië en de problemen in Centraal en Oost-Europa. Overigens geeft de BUR aan, dat verscheidene staten, die tijdens de Koude Oorlog als tegenstander wer-

den beschouwd, nu de VS terzijde staan bij het verminderen van deze regionale gevaren.

Om deze gevaren te verminderen zullen de VS de capaciteit moeten bezitten eventuele agressors in grote regionale conflicten te verslaan. In dat kader dient een permanente aanwezigheid van Amerikaanse strijdkrachten overzee te worden gehandhaafd. Deze aanwezigheid schrikt af, bevordert de regionale stabiliteit en geeft de mogelijkheid zo nodig snel in actie te komen. Het ter beschikking hebben van bases overzee zal tevens het zenden van versterkingen eenvoudiger maken. Het voornemen overzee troepen ter beschikking te hebben, behoeft niet altijd te leiden tot een permanente aanwezigheid. Het tijdelijke ontplooiën van eenheden en gezamenlijk oefenen met bondgenoten kan in tijden van crisis reeds een bijdrage leveren aan de beoogde afschrikking. Ook wordt gewerkt aan het opslaan van uitrusting overzee en op zee, waardoor ook een snelle militaire reactie in een crisissituatie mogelijk wordt.

Als de VS betrokken zijn bij een conflict in één regio, mag een staat in een andere regio hierdoor niet in de verleiding worden gebracht van de gelegenheid gebruik te maken. Daartoe geeft de BUR aan, dat de VS over een zodanige militaire macht moeten beschikken om twee grote regionale conflicten, die zich vrijwel gelijktijdig voordoen, tot een succesvol einde te kunnen brengen. Met dit uitgangspunt geven de VS de verzekering, dat bondgenoten in andere bedreigde regio's niet aan hun lot worden overgelaten. De VS gaan er van uit dat het afschrikken en zo nodig teniet doen van een grote regionale agressie de meest veeleisende opdracht zal zijn, die voortvloeit uit de nieuwe militaire strategie. Op grond van de eerder vermelde karakteristiek *preventie* en *samenwerking* wordt onderkend, dat de strijdkrachten ook betrokken zullen worden bij operaties die niet als oorlog kunnen worden aangemerkt. Hiertoe behoren *peace-keeping* en *peace enforcing*-operaties, humanitaire acties, hulp bij rampen e.d. Het deelnemen aan dergelijke acties zal steeds zorgvuldig worden afgewo-

gen. Daarbij zal worden gezien of deelname in het nationale belang van de VS is, de doelstellingen duidelijk en realiseerbaar zijn, de relatie met andere veiligheidsverplichtingen en de mate van beschikbaarheid van middelen om de missie met succes te voltooien. In de BUR is aangegeven dat het uitvoeren van dit soort acties veelal een speciale opleiding vereist, maar dat hiervoor geen speciale eenheden mee zullen worden belast. Deze opleiding zal dus aanvullend gegeven moeten worden op de reguliere opleiding en training, die gericht is op *warfighting abilities*.

Gevaren voor democratiseringsprocessen

De BUR onderstreept het belang om nauwe samenwerking na te streven met de landen, die behoorden tot het voormalige Warschau Pakt en thans een democratiseringsproces doorlopen.

De samenwerking met de krijgsmachten van deze landen is in de BUR aangemerkt als een belangrijke mogelijkheid het democratiseringsproces te ondersteunen. Opvallend is hierbij de rol van b.v. de *Army National Guard (ARNG)*, die per staat is geformeerd en georganiseerd. Afhankelijk van de herkomst van een belangrijk deel van de bevolking van een staat, richt de *ARNG* zich op een speciaal land. Zo is de *ARNG* van Pennsylvania vooral actief in de Baltische landen, omdat een groot aantal bewoners van deze staat afkomstig uit Estland, Letland en Litouwen.

Economische gevaren voor de nationale veiligheid

In de afgelopen jaren zijn de VS geconfronteerd met o.a. een enorme en groeiende federale overheidsschuld en een geringe economische groei. De BUR gaat er van uit dat het *Department of Defense (DOD)* een bijdrage moet en kan leveren om de situatie te verbeteren. Zo zou het *DOD* o.a. moeten bevorderen, dat technologie, die speciaal voor defensiedoeleinden is ontwikkeld, ook voor civiele toepassing ter beschikking komt.

De doelstellingen van de strijdkrachten

De nieuwe militaire strategie leidt in de BUR vervolgens per onderkend gebied van risico tot een opsomming van de belangrijkste doelstellingen van de strijdkrachten.

Nucleaire gevaren

- afschrikkend vermogen om het gebruik van nucleaire, chemische en biologische wapens tegen de VS en bondgenoten te voorkomen;
- stoppen en in ieder geval vertragen van proliferatie;
- capaciteit om opslag, productie en inzetmiddelen op te sporen en te vernietigen; alsook eigen troepen te beschermen;
- vermindering van de nucleaire arsenalen aanwezig in de landen van voormalige Sovjet-Unie en in de VS;
- verminderen van kwetsbaarheid van de Amerikaanse strijdkrachten.

Regionale gevaren

- een grootschalige aanval afschrikken en indien nodig verslaan in regio's die voor de VS van belang zijn;
- capaciteit in twee omvangrijke regionale conflicten vrijwel gelijktijdig op te treden en winnend te beëindigen;
- strijdkrachten voor te bereiden op deelname aan multilaterale *peace enforcing*-operaties en unilaterale interventies;
- aanpassen van bestaande en nieuwe bondgenootschappen vormen een vergroting van regionale en globale veiligheid.

Gevaren voor democratiseringsprocessen

- benutten van militaire contacten om de democratische waarden in andere landen te bevorderen;
- beschermen jonge democratieën tegen interne en externe bedreigingen.

Economische gevaren

- reallocatie van hulpbronnen om zowel de defensieve capaciteit als de concurrentiepositie te verbeteren;

- bevorderen van de omschakeling van de defensie-industrie naar civiele productie;
- steun aan benutten van militaire technologie voor civiel gebruik;
- bondgenootschappen benutten om economische samenwerking te verbeteren en vrije wereldhandel uit te breiden;
- steun bij de omschakeling van een geleide naar een markt economie.

Als leidende beginselen bij het ontwikkelen van de militaire capaciteit geeft de BUR aan, dat de strijdkrachten in hoge mate inzetgereed dienen te zijn, het personeel zowel hoog gemotiveerd als goed geoefend moet zijn en goede loopbaanmogelijkheden moet worden geboden, alsook dat de technologische superioriteit van wapens en uitrusting gehandhaafd moet blijven.

De benodigde strijdkrachten

Voor de vaststelling van de omvang van de Amerikaanse strijdkrachten is uitgegaan van een viertal typen van operaties. Als eerste zijn genoemd operaties in het kader van grote regionale conflicten. Vervolgens noemt de BUR conflicten van kleinere omvang om *peace enforcement-operaties* of *interventies* uit te voeren, aanwezigheid overzee om in spanningsgebieden normale vredes-taken uit te voeren en afschrikking tegen massavernietigings wapens.

Grote regionale conflicten

Hierbij is verondersteld, dat potentiële agressors de beschikking hebben over 400.000-750.000 man troepen, 2000-4000 tanks, 3000-5000 pantservoertuigen, 2000-3000 stukken geschut, 500-1000 gevechtsvliegtuigen, 100-200 (kleinere) oorlogsschepen en tot 50 onderzeeboten, alsmede 100-1000 raketten van het type SCUD of dergelijke. Uitgaande van deze veronderstelde capaciteit zijn voor planningsdoeleinden twee scenario's gehanteerd, één in de regio van de Perzische Golf en één in Korea.

Uiteraard zal alles in het werk moeten worden gesteld om een dergelijk conflict te voorkomen. Dit is het doel

van o.m. de stationering van strijdkrachten overzee en van gezamenlijke oefeningen. Indien ondanks deze activiteiten toch een gewapend conflict uitbreekt, zullen in beginsel de militaire operaties in vier fasen worden uitgevoerd. Achtereenvolgens zal de agressor tot staan worden gebracht, het eigen potentieel in de betreffende regio worden opgebouwd, de tegenstander beslissend verslagen en tenslotte zorggedragen moeten worden voor een stabiele situatie in de betreffende regio. Bepalend voor de omvang van de strijdkrachten is m.n. de derde fase (het beslissend verslaan van de tegenstander). Op grond van uitgevoerde analyses denkt men voor een enkel groot regionaal conflict nodig te hebben: 4-5 divisie (landmacht), 4-5 brigades (Mariniers), 10 wings gevechtsvliegtuigen (luchtmacht), 100 zware bommenwerpers (luchtmacht), 4-5 vlooteenheden (geformeerd rond (elk) een vliegkampschip en voorts eenheden voor het uitvoeren van speciale opdrachten. Indien vrijwel gelijktijdig in een andere regio ook een groot conflict ontstaat, zijn de VS in staat een strijdmacht van nagenoeg dezelfde omvang als hiervoor vermeld uit te zenden. Voorwaarde is daarbij, dat voldoende strategische transportcapaciteit beschikbaar moeten zijn; tevens dient men rekening te houden met de noodzaak bijzondere eenheden en systemen, zoals de zeer geavanceerde vliegtuigen (B-2, F-117 e.d.), van de ene regio naar de andere te verplaatsen, omdat deze slechts in beperkte aantallen beschikbaar zijn.

Peace enforcement-operaties en interventies

De eventuele tegenstander tijdens dit soort operaties zal naar verwachting over aanzienlijk minder gevechtskracht beschikken dan in het hiervoor geschetste scenario van het grote regionale conflict. Toch gaan de VS er van uit, dat de tegenstander in deze situatie ook over redelijke moderne en zware wapens kan beschikken. Voor het uitvoeren van een grote interventie of *peace enforcement-operatie* geeft de BUR de behoefte aan van een *air assault* of *airborne*

divisie, een lichte infanterie divisie, een mariniersbrigade, één à twee vlooteenheden, één à twee wings gevechtsvliegtuigen, eenheden voor speciale opdrachten. Inbegrepen ondersteunende eenheden zal de sterkte ca. 50.000 man bedragen. Deze middelen kunnen vrijwel geheel worden geleverd door eenheden, die bestemd zijn voor „warfighting missions”. Wel zullen deze eenheden een aanvullende opleiding en training moet ondergaan, die afgestemd is op dit specifieke optreden. Uit het voorgaande kan worden geconcludeerd, dat de VS geen capaciteit voor deze operaties ter beschikking kunnen stellen, als inzet in het kader van een tweetal grote regionale conflicten plaats vindt.

Aanwezigheid overzee

In Europa zullen naar verwachting ca. 100.000 man gestationeerd blijven, waaronder 60.000 man landstrijdkrachten. Hierdoor behoudt men een duidelijke invloed binnen de NAVO en is een behoorlijke capaciteit om te kunnen reageren op crises. Deze strijdkrachten omvatten voorts ruim twee wings gevechtsvliegtuigen, het grootste deel van twee divisies (inbegrepen een legerkorpsstaf) en ondersteunende eenheden. De uitrusting nodig om deze divisies op sterkte te brengen zal in Europa opgeslagen blijven, evenals de uitrusting voor een derde divisie. De landstrijdkrachten van de VS in Europa zullen tezamen met Duitse eenheden deel uitmaken van twee multinationale legerkorpsen. Ook de Amerikaanse marine zal aanwezig blijven in m.n. de Middellandse Zee. Op het Koreaanse schiereiland is de sterkte van Amerikaanse eenheden vastgesteld op een divisie bestaande uit twee brigades en een wing gevechtsvliegtuigen. Op Okinawa zal een mariniers brigade en een bataljon speciale opdrachten blijven. Ook zullen vlooteenheden w.o. een vliegkampschip in Japan hun thuishaven hebben. Op Okinawa en in Japan zullen tezamen anderhalve wing gevechtsvliegtuigen aanwezig zijn. De Zevende vloot zal regelmatig blijven patrouilleren in het westelijk deel van de Stille Oceaan.

In het Midden-Oosten zal een vloot-eenheid aanwezig zijn in de (omgeving van de) Perzische Golf. Het opleggen van uitrusting in Koeweit of elders op het Arabisch schiereiland wordt nog overwogen. De uitrusting aan boord van schepen in de buurt van Diego Garcia in de Indische Oceaan, alsook op het eiland zelf, maken een belangrijk deel uit van het militaire vermogen van de VS in deze regio.

De omvang van de vloot is niet alleen afgestemd op het kunnen ondersteunen van twee grote regionale conflicten, maar ook op de behoeften, die verband houden met een permanente aanwezigheid overzee. Dit heeft o.m. geresulteerd in de behoefte aan elf inzetbare vliegdekschepen.

Nucleaire strijdkrachten

De BUR geeft aan, dat in 2003 de nucleaire capaciteit van de VS zal bestaan uit:

- 18 Trident onderzeeboten met C-4 den D-5 raketten;
- 500 Minuteman III raketten elk met één gevechtsskop;
- ruim 90 B-52H bommenwerpers met kruisvluchtraketten en 20 B-2 bommenwerpers.

Een nader studie is aangekondigd om de toekomstige behoefte aan nucleaire middelen vast te stellen.

Usacom

Als gevolg van de verminderde aanwezigheid van Amerikaanse strijdkrachten overzee, zullen in het geval van een conflict meer troepen vanuit de Verenigde Staten zelf moeten worden uitgezonden. Om een dergelijke operatie gecoördineerd te kunnen voorbereiden en uitvoeren is de behoefte ontstaan aan een nieuw commando (een *joint command*). Dit commando is voorshands aangeduid als *US Atlantic Command (Usacom)*. In dit commando gaan de staven samen van *Forces Command (Forscom)*, *Atlantic Fleet*, *Air Combat Command*, en *Marine Corps Forces Atlantic*. In totaal zal dit nieuwe commando kunnen beschikken over meer dan 1800 gevechts- en transportvliegtuigen, marinier eenheden

met een sterkte van 50.000 man en 400 gevechtsvliegtuigen, drie legerkorpsen, 250 schepen en 1300 (marine) vliegtuigen. Het is de taak van Usacom om (Adaptive) Joint Taskforce Packages samen te stellen en ter beschikking te stellen aan CINC die belast worden met het uitvoeren van bepaalde contingencies, bijvoorbeeld het uitvechten van grote regionale conflicten.

Een belangrijke, zo niet de belangrijkste opdracht aan het nieuwe commando is het opleiden en oefenen van de eenheden van de vier krijgsmacht-delen in *joint warfare* inbegrepen de gezamenlijke voorbereiding voor het uitvoeren van operaties. Usacom is hiermee het aangewezen instrument ter voorkoming dat de VS nog langer Joint Taskforces inzetten met een adhoc karakter.

De sterkte van de strijdkrachten

De samenstelling en de omvang van de strijdkrachten is afgeleid van de respectievelijke behoefte in de verschillende scenario's waarbij inzet kan plaats vinden. Dit heeft geleid tot de eerder genoemde 'bouwsteen' benadering, waarbij afhankelijk van de situatie meer of minder troepen zijn ingezet of nog als beschikbaar voor inzet kunnen worden aange-merkt (zie afbeelding 2).

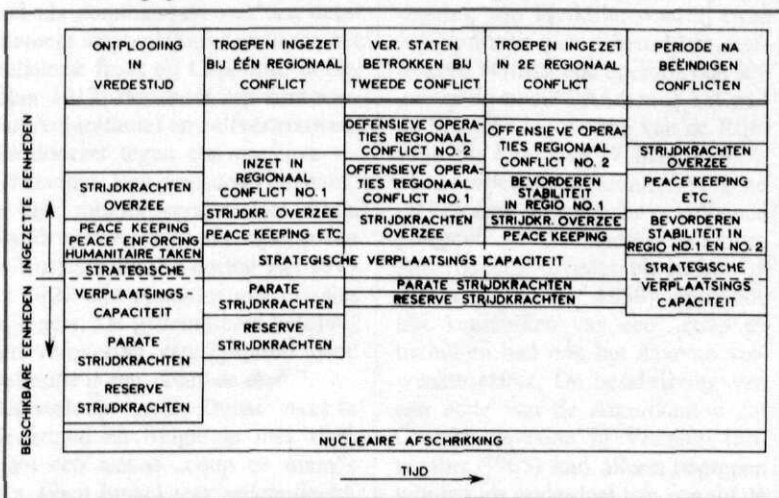
In de BUR is met betrekking tot de grote regionale conflicten niet uitsluitend de gekozen optie (vrijwel gelijktijdig op te kunnen treden in twee omvangrijke conflicten) be-

zien. Drie andere scenario's (opties) zijn ook geanalyseerd, alsmede de daaraan gerelateerde omvang en capaciteit van de strijdkrachten (zie afbeelding 3).

Optie 1: Deze vereist de minste middelen en maakt de grootste verlaging van het defensiebudget mogelijk. De VS zullen dan in staat zijn slechts in één groot regionaal conflict in te grijpen. Hierdoor krijgen andere potentiële agressors echter de ruimte van de gelegenheid gebruik te maken. Het gevolg is ook, dat de VS een aantal bestaande verplichtingen zal moeten opzeggen of de omvang ervan verminderen. Als dat gebeurt zullen de VS in bepaalde regio's duidelijk aan invloed verliezen.

Optie 2: Ook deze optie maakt omvangrijke middelen vrij voor andere nationale prioriteiten. Het vernietigen van een tegenstander in een tweede conflictgebied zal echter eerst mogelijk zijn, nadat de operaties in het eerste gebied succesvol zijn afgesloten. In vredestijd lijkt dit een bruikbare benadering, maar voor oorlogsomstandigheden worden de uit te voeren omvangrijke verplaatsingen als een te groot risico beschouwd.

Optie 3: De VS hebben in dit scenario voldoende capaciteit en flexibiliteit om in twee operatiegebieden vrijwel gelijktijdig op te treden. Wel zal dit tot gevolg hebben, dat sommige afgeleide taken van de strijdkrachten, zoals *peacekeeping* en andere *low intensity* operaties, niet of nauwelijks meer zullen kunnen wor-



Afb. 2 Relatie conflicten en inzet strijdkrachten

OPTIES STRIJDKRACHTEN	EENHEDEN	1. OFFENSIEF OPTREDEN IN EEN GROOT RE- GIONAAL CONFLICT (GRC)	2. OFFENSIEF OPTREDEN IN EEN GRC DEFENSIEF OP- TREDEN IN EEN (TWEDE) GRC	3. OFFENSIEF OPTREDEN IN TWEE GRC's (NAGENOEG GELIJKTUJDIG)	4. ALS 3 PLUS GELIJK- TIJDIG UITVOE- REN ANDERE TAKEN
LANDSTRIJDKRACHTEN	PARATE DIVISIES	8	10	10	12
	RESERVE DIVISIES	6	6	-	-
	RESERVE BRIGADES	-	-	15	8
ZEESTRIJDKRACHTEN	VLOOTENHEDEN MET VLEGKAMPSCHIP	8	10	11 + 1 RESERVE VLEGKAMPSCHIP	12
MARINIERS	PARATE BRIGADES	5	5	5	5
	RESERVE DIVISIES	1	1	1	1
LUCHTSTRIJDKRACHTEN	PARATE WINGS GEVECHTS- VLIEGTUIGEN	10	13	13	14
	RESERVE WINGS GEVECHTS- VLIEGTUIGEN	6	7	7	10

Afb. 3 Scenario's

den uitgevoerd. Een voorwaarde voor een succesvolle uitvoering is het opslaan van uitrusting in (de buurt van) potentiële conflictgebieden. Optie 4: Het kunnen optreden in twee grote regionale conflicten, alsmede het ongewijzigd voortzetten van andere taken, vereist een zodani-

ge omvangrijke strijdmacht, dat hierdoor geen vermindering van het defensiebudget mogelijk zal zijn. De BUR wijkt niet belangrijk af van de Base-Force plannen, die de regering Bush nog had opgesteld. Derhalve kan niet gesproken worden van een breuk met het verleden.

Bovendien is duidelijk aangegeven, welke inspanningen de VS zich willen getroosten op defensiegebied. Daarbij is de gekozen optie nog niet uitvoerbaar, omdat de noodzakelijke middelen voor strategische verplaatsingen nog ontbreken. Naar verwachting zullen deze middelen echter vanaf 1997 ter beschikking komen.

Naschrift

Inmiddels is een nieuw nationaal veiligheidsbeleid van de VS vastgesteld (*The National Security Strategy 1994*). Dit beleid ondersteunt de ideeën zoals geformuleerd in de BUR. Een nieuw document betreffende de militaire strategie (*The National Military Strategy*) zal naar verwachting binnenkort verschijnen. Daarin zal duidelijk moeten worden of de in de BUR gekozen Optie 3 uit o.m. financiële overwegingen realiseerbaar zal zijn.



BOEKEN

Seize and hold

Master Strokes on the Battlefield, door Bryan Perrett, 224 blz., geïll. Uitg.: Arms and Armour Press, Londen, 1994. Prijs: £ 14,99. ISBN: 1-85409-187-5

De „coup de main”, het snel en verrassend veroveren van een strategisch belangrijk punt, kan dikwijls van beslissende invloed zijn op het verloop van een campagne. De krijgsverrichtingen van de 20e eeuw laten daarvan veel sprekende voorbeelden zien. Dit is vooral ook te danken aan de technische ontwikkelingen op het gebied van de mobiliteit. Elf van die voorbeelden worden in dit boek besproken. Niet alleen militaire geschiedkundigen, veteranen, actief dienenden en wargamers zullen door deze verhalen worden onderhouden en geïnformeerd, ook de liefhebber van avonturenromans komt zeker aan zijn trekken. Tot zover de toelichting die bij het boek zelf gegeven wordt.

Door deze wijze van bespreken komt de „coup de main” in een bijzonder gunstig daglicht te staan. Uiteraard is de afloop van iedere van die elf operaties succesvol. Het succes is, zoals dikwijls, te danken aan het vasthouden aan principes als verrassing, initiatief, mobiliteit, misleiding en inlichtingen. Een tegenstander die daarin tekortschiet, zal dit met een nederlaag kunnen bekopen. Veel van de besproken operaties zijn voorbeelden van dergelijke onevenwichtige situaties. Dit gebrek aan evenwicht is belangrijker dan technische ontwikkelingen, waarvan de producten in principe meestal aan alle partijen ter beschikking staan. Wat dat betreft is het jammer dat de schrijver zich tot de 20e eeuw heeft beperkt.

Het Turfschip van Breda (1590) had in zijn reeks voorbeelden bepaald niet misstaan! Interessant zijn zeker de voorbeelden vanuit oorlogsterreinen die bij veel lezers niet of nauwelijks bekend zullen zijn, zoals Roemenië tijdens WOI, Polen en Rusland tijdens de Russisch-Poolse oorlog (1919-1921) en Birma tijdens WOII. De smaak naar meer informatie kan daardoor worden opgewekt. Het boek bevat geen voet- of eindnoten doch wel een literatuurlijst van 34 titels, die het vermoeden wekt een lijst van geraadpleegde literatuur te zijn. Het begrip „coup de main” is hier een vlag die veel ladingen kan dekken. Soms worden operaties besproken van eenheden van bataljonssterkte, soms die van een of meer legers, bestaande uit enkele legerkorpsen. De eerste is een Duitse „coup de main” die de Roemenen dwong de doorgang door de IJzeren Poort vrij te maken. Hierdoor werd voor de Duitsers en de Oostenrijkers de spoorwegverbinding tussen Hongarije en Roemenië geopend. Het tweede hoofdstuk behandelt de acties van *Oberleutnant* Erwin Rommel als commandant van een detachement van bataljonssterkte aan het Italiaanse front bij Caporetto in oktober 1917. Het toont een commandant vol initiatief en zelfvertrouwen, die doorzet tegen een passieve tegenstander. Van een „coup de main” is hier minder sprake. Het derde hoofdstuk beschrijft het verloop van de Russisch-Poolse oorlog van 1919 tot 1921 met operaties van divisies en legers. De gedetailleerd beschreven verovering van Zjtomir in de Oekraïne is een „coup de main”. Het verloop van de Duitse inval in Nederland en België in mei 1940 toont een aantal „coup de main”s (o.a. Eben Emael zeer gedetailleerd, Maasbruggen Rotterdam). De „in-

stantaneous fused shells which exploded on leaving the muzzle” van de Belgische vuurmonden zullen wel kartetsen geweest zijn. Een „coup de main” was zeker de doorstoot door de woestijn van Cyrenaïca van de Britse „Western Desert Force” (februari 1941) om de na hun nederlaag in Egypte langs de kustweg naar Tripoli terugtrekkende Italiaanse troepen de pas af te snijden. De verovering van Malakka en Singapore (december 1941-februari 1942) door de Japanners is meer een voorbeeld van het gebrek aan evenwicht, waarvan hierboven sprake was. Operatie „Bluecoat”, een Brits offensief in Normandië (eind juli 1944), toont vooral een slijtageslag, aangegaan op basis van een numeriek en materieel overwicht. Het vinden en gebruiken van een onbewaakte brug is eerder een aangename verrassing dan een „coup de main”. Dat dit en soortgelijke Britse offensieven ook als bedoeling hadden de uitbraak van de Amerikanen in het Zuiden mogelijk te maken, is voor mij een nieuw gezichtspunt. De voor hen onverwachte en desastreuze nederlaag van het Japanse 15e Leger bij Imphal en Kohima gaf het Britse 14e Leger onder leiding van generaal Slim de gelegenheid tot de herovering van Birma over te gaan (begin 1944). De krachtsverhoudingen waren nu duidelijk in het voordeel van de Britten die bovendien een absoluut lucht-overwicht genoten. De herovering wordt beschreven met de nadruk op de meesterlijke campagne ter verovering van Meiktila, waarbij twee legerkorpsen waren betrokken, eerder een verrassende operatie dan een „coup de main”. Anders is het met de bekende verovering van de Rijnbrug bij Remagen (7 maart 1945), een voorbeeld van initiatief, volgend op een zich onverwacht voordoende gelegenheid. De landing van twee Amerikaanse divisies bij Inchon in Korea (september 1950) vertoonde alle kenmerken van een „coup de main” en had ook het daarvan verwachte effect. De beschrijving van een actie van de Amerikaanse 1st Cavalry Division in Vietnam (november 1965) kan alleen begrepen worden als onderdeel van een totale Amerikaanse militaire overwinning.

Zeker vanuit het perspectief van 1994 het zwakste hoofdstuk. Een afsluitend hoofdstuk suggereert, aan de hand van enkele recente voorbeelden, dat de „coup” nu volwassen geworden is, een al te simpele conclusie. Episodes uit bv. de napoleontische oorlogen en de Amerikaanse Burgeroorlog zouden dit zeker kunnen bevestigen.

De meeste hoofdstukken geven voldoende informatie over de algemene context, waarin de beschreven operaties plaatsvonden. Wel ademen de verschillende hoofdstukken sterk de geest van de verschillende bronnen waaraan materiaal is ontleend. De kaartjes zijn van matige kwaliteit. Slechts 2 van de 14 bezitten een schaal aanduiding. Bijschriften zijn niet altijd volledig, een enkele keer fout. In tegenstelling tot de tekst strekt op het bijbehorende kaartje de Vesting Holland zich uit van Moerdijk tot aan de bronnen van de Sambre in Noord-Frankrijk.

Wanneer de schrijver meer tijd was gegund, had hij zeker een beter product af kunnen leveren. Voor de professioneel geïnteresseerde lezer is er in het algemeen betere literatuur. Wie genoeg heeft beleefd aan eerdere boeken van deze auteur behoeft dit daarom nog niet over te slaan.

prof. ir. M.A.W. SCHEFFELAAR

Met de blik naar het Oosten

De koninklijke landmacht 1945-1990, door J. Hoffenaar en B. Schoenmaker, 535 blz. geïll. en met vele kaarten en schema's. Uitg.: Sectie Militaire Geschiedenis Koninklijke landmacht. 's-Gravenhage 1994. Prijs: f 50,-. ISBN: 90.12.08045.2.

In ongeveer 450 bladzijden (de overige zijn benut voor literatuurverwijzingen, bijlagen, registers e.d.) schetsen de schrijvers een beeld van de ontwikkeling van de KL sedert 1945. Na de Tweede Wereldoorlog moest de Nederlandse krijgsmacht en m.n. de KL vanaf de grond worden opgebouwd. Van een rustige opbouw was echter geen sprake, want de gebeurtenissen leidde vrijwel direct tot een inzet (Nederlands-Indië

en aansluitend tot een hoge paraatheid (Koude Oorlog). Na de Indiëperiode begint de werkelijke opbouw. Mede vanwege het door de Verenigde Staten (VS) verstrekte materieel wordt de aanvankelijke Britse organisatiestructuur verlaten en gekozen voor de Amerikaanse. In de jaren zestig moet de KL verder zonder deze steun van buitenaf. Daarenboven moet na de motorisatie, de KL nu ook gemechaniseerd worden. Het probleem van de financiering van de vervangingsinvesteringen wordt dan zichtbaar. Om hiervoor gelden vrij te maken is een drastische inkrimping van de KL noodzakelijk. In de jaren zestig blijkt de oplossing voor dit probleem nog niet gevonden te kunnen worden. Eerst in de jaren zeventig lukt dit, m.d.v. dat dankbaar gebruik is gemaakt van het voorbereidende werk uit de voorgaande jaren. De jaren tachtig geven de indruk, dat de mechanisatie grotendeels is voltooid, al is nog niet in alle behoefte voorzien; o.m. ontbreken de anti-tank- en transporthelikopters, terwijl de middelen voor doelopsparing en luchtverdediging nog niet compleet zijn.

Al lezende krijgt men de indruk dat de KL rond 1990 een redelijk goed uitgeruste organisatie is, waaraan uiteraard nog een aantal belangrijke uitrustingsstukken ontbreken, maar in het algemeen over de middelen beschikte om haar taak uit te voeren. Behalve deze materieel georiënteerde zaken lopen er meer lijnen door het boek, zoals de politiek-strategische ontwikkelingen, de nucleaire aangelegenheden, financiële problematiek, het personeel en de voortdurende reorganisaties. Het lijkt erop alsof Nederland alleen maar handelt als gevolg van externe (NAVO, VS) druk. Het tekort aan beroepspersoneel blijkt vrijwel permanent te zijn; men zou hieruit kunnen concluderen dat de belangstelling voor een loopbaan als beroepsmilitair dus niet erg groot is. Dit moet toch enige zorg geven voor de toekomst.

De schrijvers stellen terecht dat het hier om een overzichtswerk gaat, waarin de details ontbreken. Hierdoor is het meer beschrijvend dan analyserend. Bovendien is het grotendeels gebaseerd op officiële stuk-

ken, aanvullend is ook veelvuldig gebruik gemaakt van kranten- en tijdschriftartikelen. Hierdoor komen o.a. de operationele overwegingen ter bepaling van de omvang van het Eerste Legerkorps nauwelijks aan de orde; is niet vermeld welke alternatieven er waren bij de aanschaffing van de AMX-voertuigen, de Landrover-jeeps e.d. en is niet aangegeven waarom aanvankelijk de Lance conventioneel is aangeschaft. Aan het einde van het boek merken de schrijvers dan ook op, dat nadere studies „nog veel meer gegevens moeten opleveren en ongetwijfeld tot verwijzingen leiden”. Fijntjes is tevens opgemerkt, dat „studies naar het recente verleden van de Koninklijke marine en de Koninklijke luchtmacht” „interessant vergelijkingsmateriaal” zullen kunnen geven. „Met de blik naar het Oosten” is een uitstekend overzichtswerk en hiermee is hopelijk een trend gezet. Tenslotte moet worden opgemerkt, dat in de beredeerde bibliografie de „Militaire Spectator” in positieve zin en als eerste is genoemd; een dergelijke waardering doet deugd.

T. DE KRUIJF, genm

