MSI
003958
165
3

MILITAIRE SPECTATOR

De KLu in de 21ste eeuw

(zie blz. 97)

jaargang 165 | 3 | 1996

JAARGANG 165 NUMMER 3 1996

MILITAIRE SPECTATOR

94 Editoriaal:
Wie zich aan een ander spiegelt, spiegelt zich...
Over het nut van vergelijkingen

96 Mededelingen

97 B.A.C. Droste:
Met een politiek bruikbare luchtmacht naar de 21ste eeuw

104 drs. R.L.A. Adema en drs. J.P.A.J. Dekkers:
Corporate Communication een fenomeen van de jaren '90

110 J.L.H. Eikelboom:
De rol van air power in het voormalige Joegoslavië

114 F.H. Meulman:
De toekomstige operationele inzet van air power.
Enige omgevingsfactoren van invloed

120 R.A.M. Biemans en R. van der Harg:
De brigade in 1998. „Science fiction or a fine vision"

127 dr. R. de Wijk:
Strategievorming bij defensie

134 ing. L.L.G. van den Hurk:
Ontwikkelingen in de NAVO C3I. De invloed daarvan op de dagelijkse praktijk

139 Boeken

UITGAVE

Koninklijke Vereniging ter Beoefening van de Krijgswetenschap

Secretaris: J. Hardenbol
Seringenlaan 25, 7313 CH Apeldoorn

Ledenadministratie:
K. Doormanlaan 274, 2283 BB Rijswijk

HOOFDREDACTEUR

T. de Kruijf
generaal-majoor der genie b.d.
p/a Inst. Defensie Leergangen MPC 58B
Postbus 20701, 2500 ES Den Haag
Telefoon (015) 215 27 00

ADJ. HOOFDREDACTEUR

D. Starink
commodore Koninklijke Luchtmacht

REDACTEUREN

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

prof. J.M.J. Bosch
brigade-generaal der cavalerie

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

F.H. Meulman
luitenant-kolonel Koninklijke Luchtmacht

drs. J. Terpstra
luitenant-kolonel van de militair psychologische en sociologische dienst

BUREAUREDACTIE/PRODUKTIE

mw. M.H.C. de Nijs
Brasserskade 227a, 2289 PA Rijswijk
Telefoon (015) 215 27 67

ABONNEMENTEN

f 40,-, (studenten f 25,-) buitenland f 50,- per jaar. Losse nummers f 4,-

ADVERTENTIES

Giethoorn-NND
Postbus 41, 7940 AA Meppel
Telefoon (0522) 26 66 66
I.s.m. CET Reclame & Publiciteit
Rogge 19, 5521 RX Eersel
Commerciële zaken: A.H.C. Thijssen
Telefoon (0497) 51 67 89

NADRUK VERBODEN

EDITORIAAL

Wie zich aan een ander spiegelt, spiegelt zich...

Over het nut van vergelijkingen

In overzichten van de militaire krachtsverhoudingen tussen landen is de aandacht doorgaans gericht op zaken, die betrekking hebben op de financiële inspanningen van een land, de belangrijkste in gebruik zijnde wapensystemen en de personele omvang van de strijdkrachten. Zo geeft *„The Military Balance"* hiervan jaarlijks per land een gedetailleerde opsomming en worden tevens verschillende vergelijkende overzichten gegeven. Met dergelijke informatie krijgt men een globaal beeld van de militaire capaciteiten van een land en van de positie t.o.v. andere landen. Uiteraard moet e.e.a. met de nodige voorzichtigheid worden gehanteerd, want cijfers zijn manipuleerbaar gebleken. Indien opvallende ontwikkelingen en verschillen worden geconstateerd, is nader onderzoek nodig om meer betrouwbare gegevens te krijgen en zodoende beter inzicht in de feitelijke toestand. Daarbij zullen zeker bijzondere omstandigheden moeten worden meegewogen, zoals de verhoudingen in de regio, de externe verplichtingen, de geografische ligging, de interne problemen, de ontwikkeling en economische situatie van een land. Deze en andere factoren kunnen reden zijn dat een land over omvangrijke grondstrijdkrachten beschikt, het materieel al dan niet modern is en de strijdkrachten uit voornamelijk dienstplichtigen of uit beroepspersoneel bestaan.

Niet alleen het hiervoor genoemde boekwerk, uitgegeven door het *International Institute for Strategic Studies* (IISS), geeft informatie, ook van andere internationale (w.o. het SIPRI) en nationale organisaties zijn gegevens afkomstig. Zo geeft in Nederland het Directoraat-Generaal Economie en FInanciën jaarlijks een boekje uit met daarin financiële kerngegevens, die het o.a. mogelijk maken de Nederlandse defensieinspanning te toetsen aan die van andere bondgenoten en een relatie te leggen met de nationale economie. Deze en andere bronnen zijn niet alleen nuttig voor het bepalen van de nationale militaire positie, maar leveren veelal ook bruikbare gegevens om tussen (en zelfs binnen) krijgsmachtdelen vergelijkingen te maken. Alhoewel mag worden verwacht dat het defensiebeleid is gebaseerd op duidelijke politieke en strategische overwegingen, kan het nuttig zijn dat men bij de besluitvorming om zich heen kijkt en let op de ontwikkelingen in andere landen. Mogelijk kan dit bijdragen tot een grotere evenwichtigheid in het te voeren beleid. Een dergelijk spiegelen aan anderen laat echter de eigen (nationale) verantwoordelijkheid onverlet, maar biedt wel de mogelijkheid eventuele afwijkende keuzes welbewust te maken.

In het volgende zijn enkele gegevens vermeld, die soms opmerkelijke verschillen aangeven. Met nadruk moet echter worden gesteld dat het hier slechts aanwijzingen betreft, die zonder nader onderzoek zeker niet tot beleidsbepalende conclusies mogen leiden.

Internationaal gezien zou Nederland moeten worden vergeleken met landen, die uitsluitend of overwegend beschikken over een beroepskrijgsmacht en in een overeenkomstige geografische en strategische positie verkeren. In West-Europa zijn (met enige goede wil) als zodanig België en Groot-Brittannië aan te merken. België met ongeveer tien miljoen inwoners (tweederde van Nederland) is recentelijk overgegaan op een volledige beroepskrijgsmacht. De uitgaven voor defensie liggen beduidend lager dan de Nederlandse (1,75 resp. 2,1% van het Bruto Nationaal Produkt – BNP). De totale sterkte van de Belgische strijdkrachten omvat ongeveer 47.000 militairen. Rekening houdend met de bevolkingsomvang komt dit getal overeen met de omvang van de toekomstige Nederlandse beroepsstrijdmacht (in 1998: 54.000). Bij vergelijking van de sterktecijfers van de krijgsmachtdelen is deze verhouding echter niet terug te vinden. De betrekkelijk geringe omvang van de Belgische marine (2800 militairen) in vergelijking met Nederland (14.000), geeft ruimte aan de andere krijgsmachtdelen voor een relatief grotere personele sterkte. Zowel de Belgische land- als luchtstrijdkrachten hebben dan ook een militaire sterkte, die vrijwel gelijk is aan de geplande omvang van de overeenkomstige Nederlandse

krijgsmachtdelen. Deze personele omvang heeft tot gevolg dat de lagere Belgische defensieuitgaven voor een belangrijk deel doorwerken in de materiële en exploitatiesfeer. Helaas moet dan ook worden geconstateerd, dat onze zuiderburen over tamelijk verouderd materieel beschikken en in verschillende gevallen niet deelnemen aan verbeteringsprogramma's. De ruimte in het militaire budget voor aanschaffingen is in België dientengevolge slechts 6 à 7% (vgl. Nederland: 18,5%). De vergelijking valt hier dus duidelijk gunstig uit voor Nederland; echter als men zich hieraan spiegelt, geeft dit een valse geruststelling.

Groot-Brittannië (GB) heeft met ruim 58 miljoen ongeveer viermaal meer inwoners dan ons land. Het deel van het BNP besteed aan defensie is aanzienlijk hoger (3,4%) dan vele andere landen, w.o. Nederland. Omdat in dit geval ook de kosten zijn begrepen voor het in stand houden van de nucleaire strijdkrachten, is zonder gedetailleerd onderzoek over het percentage dat aan conventionele bewapening wordt besteed, geen oordeel te geven. De geplande sterkte van de Britse strijdkrachten is met 240.000 militairen viereneenhalf maal de omvang van de toekomstige Nederlandse beroepskrijgsmacht. Bij vergelijking van de sterkte van de krijgsmachtdelen blijken de verhoudingen echter enigszins anders te zijn. De geplande sterkte van de *Royal Navy* (RN) is 51.000 en is daarmee minder dan viermaal de omvang van de Koninklijke Marine. Bij vergelijking van het aantal grotere oppervlakte-(oorlogs)schepen is de RN slechts driemaal groter dan de KM. De Britse landstrijdkrachten zijn met 121.000 militairen bijna vijfmaal de omvang van de Koninklijke Landmacht, terwijl de *Royal Air Force* (RAF) met 72.000 militairen ongeveer zesmaal groter is dan de Koninklijke Luchtmacht. Op grond van deze cijfers kan worden geconstateerd, dat de KM verhoudingsgewijs groot is; zeker als men bedenkt dat GB als eilandenrijk voor de verdediging steeds afhankelijk is geweest van een sterke vloot. Bovendien was de *„Navy"* nog niet zo lang geleden de sterkste vloot ter wereld, zodat bij inkrimpingen voor dit krijgsmachtdeel een terughoudend beleid mag worden verondersteld.

De grootte van de KM t.o.v. zowel de Belgische als de Britse marine vraagt om een nadere verklaring. De noodzaak daartoe wordt nog eens onderstreept, als men ook de Duitse marine in de vergelijkingen betrekt. Dit land heeft vijf- à zesmaal meer inwoners, een grotere koopvaardijvloot, een langere kustlijn, maar een vloot die v.w.b. de grotere oppervlakteschepen duidelijk kleiner is dan de KM.

Uit vergelijking van de cijfers kan ook voorzichtig worden geconcludeerd, dat zowel de KL als (en vooral) de KLu relatief kleiner zijn dan de overeenkomstige Belgische en Britse krijgsmachtdelen. Bij de landstrijdkrachten is een vergelijking van eenheden, ondanks dezelfde benaming, veelal niet mogelijk, omdat de grootte verschillen te zien geven. Toch geeft de verhouding van de vredessterkte van veertig Britse (gemechaniseerde) infanteriebataljons en vijf Nederlandse wel de indruk, dat de KL mensen te kort komt. Dit sluit aan bij het in deze aflevering opgenomen artikel van de heer De Wijk, waarin eveneens een grotere behoefte aan menskracht wordt gesignaleerd.

Bij vergelijking van de middelen van de KLu met die van de RAF, blijkt het opvallende verschil niet te worden veroorzaakt door het relatief grotere aantal gevechtsvliegtuigen. Het verschil lijkt met name te moeten worden gezocht in de aanzienlijk grotere transportvloot van de RAF (o.a. 54 vliegtuigen van het type *Hercules*) en de benodigde hogere onderhoudsbehoefte voor de vele nog in gebruik zijnde oude typen vliegtuigen. Uiteraard zou ook dit verder moeten worden uitgezocht.

Ten aanzien van vele andere aspecten zijn soortgelijke vergelijkingen te maken. Zo zou een onderzoek kunnen worden verricht naar de verhouding tussen militair- en burgerpersoneel in de verschillende strijdkrachten en meer specifiek, in de verschillende krijgsmachtdelen. Zonder een prioriteit te willen aangeven of volledig te zijn, kunnen als onderwerpen worden genoemd: keurings- en opleidingsresultaten, promotiemogelijkheden, aantal vlag- en opperofficieren, onderscheidingen, research en development, de wijze van beproeving van materieel, life of type enz. De gegevens verkregen uit dergelijke vergelijkingen kunnen mede worden gehanteerd bij de beslissingen, die over een bepaald onderwerp moeten worden genomen. Het biedt de mogelijkheid het betreffende onderwerp in breder verband te plaatsen en zonodig het specifieke (afwijkende) zichtbaar te maken. Het verzamelen van deze gegevens en het maken van vergelijkingen is niet nieuw. In sommige grotere landen vindt dit reeds jarenlang op gestructureerde wijze plaats. Het lijkt voor de Nederlandse Defensie eveneens zinvol dit te doen.

Mededelingen

Afscheid

Vanwege zijn benoeming tot Commandant van het Commando Opleidingen KL, heeft generaal-majoor drs. G.J.C. Roozendaal zich genoodzaakt gezien zijn redacteurschap te beëindigen. In de drie jaar dat hij redacteur was heeft hij een belangrijke bijdrage geleverd aan de kwaliteit van ons tijdschrift. De redactie zegt hem hiervoor hartelijk dank.

Als nieuw redactielid verwelkomen wij luitenant-kolonel J. Terpstra. Wij hopen op een goede samenwerking.

Hoe koop je een helikopter?

De heer R.H. van der Meer, van de Stichting Nederlandse Industriële Inschakeling Defensieopdrachten en commodore D. Starink van de KLu, geven antwoord op deze vraag tijdens een bijeenkomst van de Koninklijke Vereniging ter Beoefening van de Krijgswetenschap op dinsdag 5 maart 1996. Zij geven u een persoonlijk verslag van de perikelen rond de aanschaf van de *Apache*-helikopter.
Plaats: Ronde Zaal van het Defensie Voorlichtingscentrum, Korte Houtstraat 21, Den Haag. Vanaf 19.30 uur is de zaal open. Aanvang om 20.00 uur. Toegang voor leden is gratis; voor belangstellenden bedraagt deze *f* 5,- (aan de zaal te voldoen). Aanmelden tijdens kantooruren: 015-2152700.

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

tevens actief dienend officier van de KL of KLu, en u gaat de dienst verlaten?
Meldt u dat dan even aan de ledenadministrateur
(Karel Doormanlaan 274, 2283 Rijswijk),
dan wordt ervoor gezorgd dat u de Militaire Spectator blijft ontvangen!

MILITAIRE SPECTATOR

Met een politiek bruikbare luchtmacht naar de 21ste eeuw

B.A.C. Droste - luitenant-generaal, bevelhebber der luchtstrijdkrachten

Mijn visie op de vorming van een nieuw lange-termijnplan (LTP) is dat dit erop moet zijn gericht, dat het operationele produkt van de Koninklijke Luchtmacht ook in de toekomst een politiek bruikbaar instrument oplevert. Daartoe schets ik allereerst het beleidskader voor de planvorming. Vervolgens passeren de vier pijlers waarop de Koninklijke Luchtmacht rust – de vier hoofdwapensystemen – de revue. Ten slotte stel ik een aantal specifieke aandachtsgebieden aan de orde.

Beleidskader voor het lange-termijnplan

Uitgangspunt is het gestelde in de Prioriteitennota ten aanzien van omvang en structuur van de KLu, waarin inhoud is gegeven aan de conceptuele verankering en tevens nadrukkelijk aandacht is besteed aan de noodzaak een goede balans te behouden tussen kwaliteit, kwantiteit en inzetbaarheid. De wens van de politieke leiding om bij dit plan nadere invulling te geven aan „een aantal typische LTP-aspecten", vertaald als het uitdiepen van conceptuele grondslagen van de plannen, vormt daarbij een nieuwe uitdaging. Helaas ontbreekt op dit moment nog een afgeprocedeerd Defensie Strategisch Plan als referentiekader voor de krijgsmachtdelen ten aanzien van toekomstige ontwikkelingen/accentverschuivingen die van invloed kunnen zijn op de prioriteitstelling in het takenpakket. Daarom moet worden uitgegaan van het veiligheidskader zoals geschetst in de Memorie van

In het kader van het opstellen van een nieuw lange-termijnplan vindt jaarlijks een overleg plaats tussen de bewindslieden van defensie en de krijgsmachtdelen. Dat is bij uitstek de gelegenheid om van gedachten te wisselen over de hoofdlijnen van de plannen en de visie op de toekomst van het betreffende krijgsmachtdeel. Dit artikel is een bewerking van de visie van de nieuwe bevelhebber der luchtstrijdkrachten, zoals hij die in oktober 1995 in het bijzijn van de voltallige Luchtmachtraad, aan de bewindslieden en hun naaste adviseurs presenteerde.

Toelichting op de defensiebegroting voor 1996. Duidelijk daarbij is dat de internationale veiligheidssituatie, zoals die in de Prioriteitennota is aangegeven, zich op hoofdlijnen voortzet. De taakuitvoering van Defensie zal zich daarbij naar verwachting in toenemende mate richten op crisisbeheersingsoperaties in het teken van al dan niet escalerende regionale conflicten. Voor de bondgenootschappelijke verdediging komt de nadruk te liggen op de risico's voor het NAVO-gebied als gevolg van *spill-over* van regionale conflicten en risico's voor het eigen grondgebied als gevolg van deelname aan crisisbeheersingsoperaties. De hoofdtaak van bondgenootschappelijke verdediging blijft overigens gelijkwaardig aan die van crisisbeheersingsoperaties. De KLu dient dus voorbereid te zijn op optreden over het gehele conflictspectrum, hetgeen, gezien haar inherente capaciteiten, een continuering van het bestaande operationele takenpakket impliceert.

Een andere factor die van invloed kan zijn op het lange-termijn-planningsproces betreft een verandering van de kaders waarbinnen deelname aan militaire operaties plaatsvindt. Ik voorzie een verdere verschuiving van een transatlantische naar een Europese samenwerking; wat mij betreft overigens zoveel mogelijk binnen het NAVO-kader. Deze verschuiving kan in de toekomst betekenen dat bijvoorbeeld crisisbeheersingsoperaties niet in alle gevallen in samenwerking met de Amerikanen moeten worden uitgevoerd. En ook dat de nu nog onontbeerlijke Amerikaanse leiding bij deze operaties qua dominantie wordt afgezwakt en wordt gebalanceerd met Europese mogelijkheden. De KLu is – overeenkomstig de beginselen van de Prioriteitennota – een complementaire luchtmacht. Complementair dient dan te worden vertaald als „in staat zijn de belangrijkste taken uit te voeren, maar niet alle geheel zelfstandig en derhalve in samenwerking met anderen". Ook andere Europese luchtmachten zijn min of meer complementair van opzet. Voor een aantal vaak speciale middelen die voor het uitvoeren van een operatie zijn benodigd, bestaat thans een grote afhankelijkheid van de VS. Operationele behoeften die voortkomen uit de noodzaak de huidige taken minder afhankelijk van de VS uit te kunnen voeren, zie ik daardoor in toenemende mate belangrijker worden. Voorop blijft evenwel staan dat de KLu zich als een

complementaire luchtmacht zal doorontwikkelen.
De verdere accentverschuiving in de richting van crisisbeheersingsoperaties heeft consequenties voor het huidige, in de Prioriteitennota verankerde, takenpakket van de KLu. De nadruk zal nog meer komen te liggen op dié taakaspecten, die raakvlak vertonen met het gehele scala aan crisisbeheersingsoperaties. Eerste analyses van het toekomstige takenpakket laten zien dat dit onverkort zal worden gedragen door de vier pijlers die het produkt van de KLu leveren: jachtvliegtuigen, helikopters, grondlucht geleide wapens en luchttransportvliegtuigen. Ik denk dan aan inzet van luchttransport of transporthelikopters in het kader van humanitaire operaties, geleide wapens als pure verdediging of bescherming, alsmede aan jachtvliegtuigen en in de toekomst bewapende helikopters als dreigingsmiddel en wanneer nodig als inzetmiddel. Deze laatste middelen – helikopters en jachtvliegtuigen – als gradueel doseerbaar instrument; middelen waarmee de politieke en militaire leiding een instrument in handen hebben, waarmee zij hun doel kunnen bereiken. Deze analyses worden gesterkt door recente en actuele bijdragen die de KLu in dit soort operaties heeft geleverd.
Bij deze wijze van optreden hoort een snelle beschikbaarheid van waarnemingsinformatie aan commandanten en staven, die vervolgens in staat moeten zijn wapensystemen gedoseerd en met chirurgische precisie in te zetten. Door het verwerven van de capaciteit wapens op afstand, liefst buiten het zicht, in te zetten, moet het bovendien mogelijk worden een betere bescherming te garanderen voor wapenplatform en vlieger. In dit kader acht ik het van zeer groot belang dat wij ons voortdurend concentreren op wat we moeten kunnen en daarvan afgeleid, wat we dus in huis moeten hebben. Niet zozeer vanuit de benadering van wie onze potentiële tegenstanders zijn, maar veeleer vanuit veronderstellingen wat de regering en het parlement ons in de toekomst zullen vragen te doen.

Tot slot wil ik ingaan op het aspect internationale samenwerking dat, naast het zojuist geschetste strategisch kader, van invloed is op de KLu van de toekomst. Vanwege de verwachte verschuiving van transatlantische naar Europese samenwerking, alsmede de verwachting dat vaker in „ad hoc" coalities zal worden opgetreden, is het noodzaak interoperabiliteit na te streven tussen de KLu en de luchtmachten van de ons omringende landen. Daarbij ligt het voor de hand samenwerking te zoeken met één of meerdere landen waarmee reeds sprake is van enige interoperabiliteit. Nu zijn geallieerde luchtmachten binnen het NAVO-verdragsgebied reeds vanaf hun oprichting georganiseerd in internationaal verband, en wel in zodanige mate dat samenwerking in vredestijd gestalte krijgt tot op het allerlaagste niveau, op dagelijkse basis. Procedures zijn gestandaardiseerd. Het vrijwel moeiteloos kunnen aansluiten bij en optreden in internationale coalities, zoals gedurende de Golfoorlog en thans het conflict in het voormalige Joegoslavië, illustreren deze stelling. Vanuit internationale verankeringsoptiek en doelmatigheidsoogpunt onderzoeken we op dit moment hoe verdergaande samenwerking mogelijk is. De aandacht is daarbij vooral gericht op België en Duitsland, maar sinds het *Apache*-besluit (en *Chinook*) speelt Engeland zeker een rol. Met België staan we aan de vooravond van de vorming van een gezamenlijke *deployable air task force* (DATF). Onderzoek ten aanzien van mogelijke samenwerkingsvormen tussen de Belgische en Nederlandse *command and control*-organisatie voor luchtoperaties – CRC's – is gaande. Samenvoeging van statische componenten lijkt op dit moment tot de mogelijkheden te behoren. Echter, voordat een beslissing wordt genomen ten aanzien van al dan niet samenvoegen moet er, mede in het kader van internationale ontwikkelingen, een gedegen beeld bestaan van wat de ontwikkelingen zijn met betrekking tot het verwerven van mobiele componenten voor het CRC. Deze ontwikkelingen staan merkwaardigerwijze qua fasering achter de NAVO-plannen inzake statische capaciteit. Ook Duitsland dient bij deze ontwikkelingen te worden betrokken. In de praktijk blijken potentiële samenwerkingsopties evenwel nogal eens te worden doorkruist door nationale belangen. Duitsland gaat in dit kader maar moeilijk op onze „avances" in. Overigens ziet de KLu elke verdieping en verbreding van internationale samenwerking als een uitdaging, die nimmer ten koste mag gaan van de eigen met veel inspanning bereikte kwaliteit van haar gevechtskracht. Een forum waar actief naar vormen van internationale samenwerking tussen Europese luchtmachten wordt gezocht is de *European air-chiefs conference*, een vergadering van Europese luchtmachtbevelhebbers, die regelmatig van gedachten wisselen over deze materie. Vanaf 1 september jl. verzorgt de KLu het eerste secretariaat van dit forum.

De vier pijlers van de KLu

Jachtvliegtuigen

Met het inzetten van onze F-16-vloot, met name het optreden boven het voormalige Joegoslavië, is aangetoond dat de KLu een wapensysteem in huis heeft, dat is berekend voor het naar behoren uitvoeren van een *scala* van taken in het crisisbeheersingsspectrum. Gelijk moet ik echter constateren dat het produkt dat we vandaag met jachtvliegtuigen leveren, beter kan en moet. Dit merken we bij de samenwerking met bondgenoten, in het bijzonder tijdens de inzet boven het voormalige Joegoslavië. Met het voltooien van de *midlife update* (MLU) zal een kwaliteitsimpuls worden gegeven aan de operationele capaciteit. Daarvoor is het echter wel noodzakelijk dat de nodige middelen, die zijn voorzien in een aantal nationale projecten, op tijd en in fase zijn met het beschikbaar komen van MLU-vliegtuigen.
Met de afronding van de MLU zijn we er voor wat betreft de F-16-jachtvliegtuigen echter niet. Voor de periode vanaf 2000 tot het moment van

vervanging zal de structuur en omvang van de F-16-vloot, in de Prioriteitennota vastgesteld op 108 operationele vliegtuigen, zeker moeten worden gesteld. Of dit zonder het nemen van extra maatregelen kan zal uit een onderzoek dat op dit moment wordt uitgevoerd moeten blijken. Voorts zijn er nog twee andere zich wijzigende omgevingsfactoren die van invloed zijn op de lange-termijnplannen met jachtvliegtuigen. De accentverschuivingen van een transatlantische naar Europese samenwerkingsverbanden maken dat er operationele behoeften ontstaan, die nodig zijn om als Europese geallieerde luchtmachten het huidige takenpakket te kunnen blijven uitvoeren. Ik denk daarbij aan het op beperkte schaal kunnen uitvoeren van operaties in het kader van *suppression of enemy air defence* (SEAD), d.w.z. de mogelijkheid om met de F-16 ter zelfbescherming van onze vliegers vijandelijke luchtverdedigingsradars uit te schakelen. Een ander aspect is het toegenomen belang dat wordt gegeven aan het verzamelen en verwerken van operationele inlichtingen. Deze informatie is vergaarbaar met een scala van dragers en soorten sensoren, alle complementair aan elkaar. Met de F-16 hebben wij op dit moment een beperkte en zo langzamerhand technisch en operationeel verouderde, maar wel flexibele verkenningscapaciteit in huis. Daaraan blijkt overigens veel behoefte te zijn, zoals de operaties boven het voormalige Joegoslavië leren. Enerzijds moet worden bezien hoe de huidige beperkte capaciteit kan worden vervangen, en anderzijds in hoeverre deze capaciteit qua soorten sensoren uitbreidbaar is. Daarbij zullen ook *unmanned aerial vehicles* (UAV) als complementair systeem in beschouwing moeten worden genomen.

Ten slotte geef ik mijn visie op de opvolging van de F-16, het wapensysteem waartoe in 1975 is besloten en dat – gezien de levensduur tot 2010/15 – als zeer goede *value for money* moet worden aangemerkt. Een keuze die de belastingbetaler alleen maar voordelen heeft opgeleverd. Gezien de bewezen waarde ben ik er stellig van overtuigd, dat de operationele capaciteit die thans door het F-16-wapenplatform wordt gegenereerd, in de voorzienbare toekomst door geen ander wapensysteem kan worden verbeterd, dan een ander jachtvliegtuig. Het gaat onverminderd om een jachtvliegtuig dat meerdere rollen kan uitvoeren volgens het zeer flexibele *swing-role*- principe. De opvolger van de F-16 kan dus best een – complementair – vliegtuig zijn zoals de F-16. Daarvoor dient zich, op grond van de huidige inzichten en informatie, een aantal alternatieven aan, variërend van een tweede uitgebreide MLU, een technische en operationele levensduur verlenging, het verwerven van een nieuw *multi-role* vliegtuig, of het participeren in een technologieproject. In dit kader wil ik de aandacht vestigen op het *joint advanced strike technology* (JAST) programma, waaraan op dit moment de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk deelnemen, en waarin ook andere Europese landen zijn geïnteresseerd. Naar het zich nu laat aanzien kan JAST mogelijk een kosteneffectieve opvolger voor de F-16 opleveren. Het project, dat zich thans in de studiefase bevindt, biedt mogelijkheden voor samenwerking en ook kansen voor de Nederlandse industrie. Willen we vanaf 2010/15 de F-16 gaan vervangen, dan zullen binnen niet al te lange tijd alternatieven en daaraan gekoppelde strategische beslismomenten moeten worden geformuleerd.

Helikopters

De drie grote verwervingsprojecten voor deze pijler verlopen in algemene zin voortvarend. De *Cougar*-produktie ligt op schema; aan de introductie van de interim-*Apache* wordt eveneens voortvarend gewerkt; de *Chinook*-produktie daarentegen laat een lichte vertraging zien. De voortgang van deze projecten wordt nauwlettend bewaakt en heeft voor de KLu op dit moment de allerhoogste prioriteit, juist vanwege de *joint* aspecten die aan de verwerving, maar vooral ook met de exploitatie van deze middelen zijn verbonden. Ook de voorbereidingen voor de huisvesting van de helikopters op de vliegbases Soesterberg en Gilze-Rijen zijn in volle gang. Tóch ook een tweetal punten van zorg. Het betreft ten eerste de extra operationele behoeften die, gaande het project, zichtbaar zijn geworden. Hoewel de budgetten voor de drie helikopterprojecten in de loop van de tijd neerwaarts zijn bijgesteld, is het taakstellend karakter ervan gehandhaafd. Ik kan deze financiële taakstelling echter slechts voor een beperkte periode onderschrijven. Gaandeweg het verwervingstraject ontwikkelen de operationele concepten zich als gevolg van gedachtenwisseling met ervaren gebruikers en het ontstaan van nieuwe technische mogelijkheden. Dat leidt tot het vaak „beruchte" voortschrijdend inzicht waardoor bepaalde nieuwe, maar wel degelijk valide behoeften ontstaan. In deze behoeften kan binnen de bestaande projectdefinities niet worden voorzien, omdat de taakstelling van het budget dat niet toestaat. Dit gegeven leidt tot het moeten accepteren van operationele risico's die voor trainings- en oefendoeleinden hinderlijk zijn, maar bij daadwerkelijke inzet onacceptabele vormen kunnen aannemen. De periode waarin een budget taakstellend is moet dan ook beperkt zijn.

Ook doet zich bij de helikopters een vervanging voor van de operationele capaciteit van de *Bölkow*-105. Het tweede punt van zorg hangt daarmee samen. Ik constateer een spanningsveld tussen operationele veroudering – volgens de KL als behoeftesteller is de BO-105 niet geschikt voor de toekomstige taak als *Light Utility Helicopte*r – en technische veroudering; onderzoek heeft uitgewezen dat het systeem eerst in 2008 het einde van de technische levensduur zal hebben bereikt. Daarenboven zijn er geen fondsen meer gereserveerd in het plan van het behoeftestellende krijgsmachtdeel, in dit geval de KL. Hiervoor zal een oplossing moeten worden gevonden. Overigens ben ik ervan overtuigd dat de Tactische Helikopter Groep, mede gegeven de

jarenlange ervaring die de KLu heeft in het opereren met bewapende platforms en transportvliegtuigen, volledig op haar gevechtsondersteunende en transporttaak voor de KL, maar evenzo voor de KM en de KLu zelf, zal zijn berekend. Als planalternatief studeren wij op speciale taken voor de THG. We denken daarbij aan medische evacuatie en *combat search and rescue.*

Grond-lucht geleide wapens

Met de recente terugtrekking van de vijfde Groep Geleide Wapens uit Duitsland en de stationering op De Peel, is een einde gekomen aan de decennia lang volgehouden zeer hoge paraatheid van de geleide-wapeneenheden van de KLu in het *Nato integrated air defence system*, wellicht beter bekend onder de afkorting Natinads. Daarmee is echter geen einde gekomen aan Natinads. Onverkort zullen grond-lucht geleide-wapeneenheden primair blijven geïntegreerd in dit NAVO-systeem, waarin bovendien meldings- en gevechtsleidingselementen – zowel CRC's als Awacs – en jachtvliegtuigen in de luchtverdedigingsrol een van elkaar onlosmakelijke rol spelen. Daarmee is het belang van interoperabiliteit met soortgelijke systemen in gebruik bij NAVO en mogelijke coalitiepartners onderstreept. Op Europees niveau is het vooral de interoperabiliteit met Duitsland die wordt nagestreefd, met name in verband met potentiële samenwerking tussen Nederlandse en Duitse systemen ten behoeve van een mogelijk te leveren luchtverdediging voor het Duits-Nederlandse legerkorps. Ten aanzien van de ontwikkeling in grondgebonden luchtverdedigingssystemen is, op grond van de analyse van de internationale veiligheidssituatie, een uitbreiding van de luchtverdediging met een *anti tactical ballistic missile* (ATBM)-capaciteit noodzakelijk. De Patriot-systemen bezitten reeds een beperkte ATBM-capaciteit. Bij de vervanging van de aan dit systeem gekoppelde HAWK-systemen, zal met deze ontwikkelingen evenééns rekening moeten worden gehouden. Het nastreven van deze doelen zal de KLu in staat stellen met de toekomstige operationele capaciteit van *triple air defence* (Triad)-systemen, het takenpakket voor grond-lucht geleide wapeneenheden af te dekken. Dat is niet het geval voor de operationele capaciteit van de HAWK-vuureenheden voor de objectverdediging op de drie F-16-vliegbases. De al jaren geplande inruil van deze systemen tegen de modernere Crotale's is onverminderd van belang, ook al is het budgettair neutrale karakter van deze transactie onder de huidige omstandigheden niet meer realistisch.

Luchttransport

Evenals de helikopters betreft dit een ressort met enorme ontwikkelingen. Militaire transportvliegtuigen zijn prachtige instrumenten voor de veiligheidspolitiek en humanitaire missies, die ten dienste staan van de defensieorganisatie als geheel. De transportvloot zal de krijgsmacht een fraaie, maar qua capaciteit beperkte mate van tactische en strategische mobiliteit verschaffen. Op zich een goede reden de mogelijkheden voor internationale samenwerking aan te grijpen. De verschillende projecten in dit ressort verlopen naar wens. De beide KDC-10-tanker/transportvliegtuigen en de C-130H-30 *Hercules* tactische transportvliegtuigen zijn inmiddels volledig operationeel op de vliegbasis Eindhoven. Op grond van reeds opgedane ervaringen met het opereren van de C-130 en recent ook met de KDC-10 in het kader van IFOR, hebben deze vliegtuigen hun waarde wat mij betreft bewezen. Met de instroom van vier *Fokker*-60's medio dit jaar, is de KLu goed op weg de omvang en kwaliteit van de transportvloot op peil te brengen. Er is echter nog een behoefte aan kleinere vliegtuigen van de categorie-D ter vervanging van de laatste drie *Fokker* F27-*Friendships* voor personenvervoer. De ervaring van de laatste jaren leert dat die behoefte er in toenemende mate is. In verband met budgettaire kortingen is dit project meerdere malen naar achteren geschoven. Gelukkig kon eind 1995 een gebruikt *Gulfstream* IV-straalvliegtuig met transatlantisch bereik worden aangeschaft. Voor de resterende behoefte wordt gedacht aan twee *Fokker*-50's.
In de LTP-periode zal geen sprake zijn van vervanging van de operationele capaciteit van de luchttransportvloot. Dat laat evenwel onverlet dat het – binnen de kaders van het geschetste materieelbeleid – noodzakelijk kan zijn internationale ontwikkelingsprojecten te volgen. In dit kader noem ik het Europese project *future large aircraft* (FLA). Hoewel binnen de periode van het LTP dus geen behoefte is aan dit soort vliegtuigen, is het verstandig de ontwikkelingen te blijven volgen. Niet alleen kan worden vastgesteld of deze vliegtuigen passen in een behoefte op langere termijn, het biedt mogelijk ook kansen voor de Nederlandse industrie. Ik pleit er dan ook voor om samen met het ministerie van economische zaken en belangstellenden uit het bedrijfsleven, de mogelijkheden daartoe te bestuderen. Tot slot meen ik reeds nu te kunnen constateren dat de behoefte aan adequaat luchttransport groeiende is. Als straks de Defensie Verkeers- en Vervoersorganisatie operationeel is, zal blijken dat de eigen luchttransportcapaciteit nog efficiënter zal worden ingezet. Het is daarbij een gegeven dat, mede gelet op de politieke wens om met luchttransportvliegtuigen intensief deel te nemen aan humanitaire en vredesoperaties, additionele behoefte ontstaat aan bijv. C-130-capaciteit.
De dramatische ramp op Sint Maarten levert helaas ook een bewijs. Wederom waren wij gedwongen voor zeer veel geld externe capaciteit in te huren.

Specifieke aandachtpunten

Zoals ik heb toegelicht beschikt de Koninklijke Luchtmacht nu en in de toekomst over de middelen om haar taken op goede wijze uit te voeren; over voor de politiek bruikbare instrumenten dus. Essentieel voor een goede taakuitvoering is daarbij ons

human capital, de ruggegraat van onze organisatie. Om tijdig te kunnen reageren op frequent wijzigende omstandigheden, streef ik nu en in de toekomst naar een hooggekwalificeerd en vooral flexibel personeelsbestand. De complexe taken en de vernieuwde bedrijfsvoering stellen hoge eisen aan het leidinggevende personeel. In het *human resource management* van de KLu vormen opleidingen en de kwalitatieve vulling van officiersfuncties strategische elementen. Flexibiliteit wordt vergroot door de werving van personeel voor bepaalde tijd te benadrukken. Vanzelfsprekend worden lopende en toekomstige reorganisaties afgewikkeld op een voor de organisatie en het personeel verantwoorde wijze.

Het KLu-personeel realiseert op formidabele wijze de vele veranderingen die zich nu voltrekken. Tegelijkertijd worden we al tweeëneenhalf jaar geconfronteerd met een daadwerkelijke conflictsituatie die vooral de laatste weken tot unieke situaties leidt. Ons personeel geeft inhoud aan oorlogshandelingen en doet dat op uiterst professionele wijze. Alles wat wij ooit hebben geoefend en geleerd komt er nu uit. En het blijkt dat de investeringen in mensen en materieel juist waren. Dat geeft aanleiding de zorg uit te spreken over het tempo waarmee veranderingen elkaar steeds weer opvolgen.

De personeelsreducties die voortkomen uit de Defensie- en Prioriteitennota en de daarmee samenhangende reorganisaties, hebben veel personele veranderingen veroorzaakt. Om de reducties in de operationele structuur verantwoord te kunnen volgen en organisatorische invulling te geven aan de accentverschuiving in de taakuitvoering, heeft de KLu een nieuwe operationeel-logistieke bedrijfsvoering ontwikkeld, die tot een organisatievorm heeft geleid die vooruitloopt op en volledig in lijn is met het door te voeren Verbeterd Economisch Beheer (VEB). Op dit moment wordt de nieuwe bedrijfsvoering geïntroduceerd bij de onderdelen van de KLu. Met genoegen constateer ik dat het personeel er in het algemeen positief op reageert. Maar ook dient te worden gezegd dat alom onzekerheid voelbaar is. Het is nu dan ook zaak voor een bepaalde periode rust in de organisatie te creëren. De personele reducties voortkomend uit spoor 1 van de Novemberbrief en de daarmee gepaard gaande onrust, komen wat dat betreft, hoe onvermijdbaar ook, hoogst ongelegen en zullen zeer goed moeten worden begeleid.

Met de spoor-1-operatie is er nadrukkelijk voor gekozen verdere bezuinigingen te vinden in verbetering van doelmatigheid, en voor het behoud van de in de Prioriteitennota vastgelegde taken. Dat was nodig nadat we eerder vergaande reducties hadden doorgevoerd in de structuur en omvang van de krijgsmacht. Het ongemoeid laten van de ondersteuning zou het op termijn onmogelijk maken kwalitatieve verbeteringen van de operationele capaciteit door te voeren. Daarom steun ik het streven naar verbetering van de doelmatigheid in de defensieorganisatie van harte. Ik vind het daarbij essentieel dat de doelmatigheidsoperatie niet ten koste gaat van de uiteindelijke inzetbaarheid van de KLu. Twee onderzoeksvelden wil ik in dit kader noemen. Het betreft het onderzoeksveld opleidingen en het onderzoeksveld CO en Haagse staven. Als eerste de opleidingen. De KLu voert, zoals ik heb uiteengezet, de komende jaren een aantal technisch hoogwaardige nieuwe wapensystemen in. Goed opgeleid personeel is voor effectieve inzet van deze middelen onontbeerlijk. De zowel kwalitatief als kwantitatief vastgestelde opleidingsbehoefte moet daadwerkelijk kunnen worden gerealiseerd. Het nauwkeurige en gekwantificeerde zicht op de consequenties van de maatregelen uit de Projectgroep Opleidingen bestaat nog niet. Omvang en kwaliteit van de KLu-opleidingscapaciteit mogen in ieder geval een kritische grens niet overschrijden. En het feit dat ik dit nu zeg geeft aan dat ik daarop nog niet gerust ben.

Vervolgens het tweede onderzoeksveld betreffende een specifieke KLu-situatie. In het licht van de reductieoperatie CO/ Haagse staven vraag ik met nadruk aandacht voor de reeds bereikte doelmatigheid binnen mijn hoofdkwartier. Na eerdere ingrijpende reducties, waarvan sommige in het recente verleden, beschikt de KLu nog slechts over één organisatie voor alle stafactiviteiten, geconcentreerd in het HKKLu te Den Haag. Al vanaf 1991 zijn ook alle operationele stafactiviteiten in deze organisatie ondergebracht. Als gevolg van deze doelmatigheidsslag is zonder meer sprake van een zeer gunstige verhouding tussen vereiste taakuitvoering en personele omvang. In dat opzicht zou ik de vergelijking met iedere andere luchtmachtorganisatie in de wereld gaarne aangaan. Verdere reducties binnen mijn staf zetten deze gezonde balans zeer onder druk.

In algemene zin acht ik enkele opmerkingen over de personele omvang van de KLu op zijn plaats. Bij alle recente bezuinigingsoperaties is in de personeelssterkte een belangrijk bezuinigingsmiddel gevonden. Gelet op de relatie tussen personele omvang en kosten is dat begrijpelijk. Tegelijkertijd worden bezuinigingen ook gestuurd door het stellen van budgettaire restricties. In de praktijk blijkt dat sturing op zowel personeelsplafonds als budgetten, de speelruimte bij de invulling van de reorganisaties beperkt. De eerder vastgestelde personeelsplafonds zijn gebaseerd op schattingen in het kader van voorziene benodigde aantallen personeel, nadat de KLu volledig zou zijn gereorganiseerd en alle nieuwe wapensystemen zouden zijn ingevoerd. Ik heb het gevoel dat we op dit moment aan de grens opereren, dat we verkennen aan de eerder gestelde grenzen. Het gaat in mijn optiek niet om het personeelsplafond op zichzelf, maar om de betaalbaarheid, of de organisatie de gevraagde output levert, of dit niet ten koste gaat van de investeringsquote. Ik wil dit illustreren aan de hand van praktijkvoorbeelden. Als eerste de instandhouding van de *Pilatus* PC-7, ons lesvliegtuig. Op basis van een integrale kostprijsberekening is gebleken dat het in eigen beheer uitvoeren van de instandhouding leidt tot

lagere kosten. Deze doelmatigheid vereist wel meer personeel, hetgeen op gespannen voet staat met de vastgestelde personeelsplafonds. Als tweede voorbeeld de ingrijpende modificaties van vooral de F-16 en in de nabije toekomst de instandhouding van de helikopters. Het betreft hier een voorziene structurele werklast die naar verwachting doelmatiger in eigen beheer kan worden uitgevoerd. Ik pleit er in dit kader dan ook voor flexibel om te gaan met de consequenties hiervan voor het personeelsplafond. De keerzijde van de medaille is dat omwille van het handhaven van een krap personeelsplafond, de materiële exploitatie toeneemt en daardoor een naar mijn mening te groot budgettair beslag legt. Mede in het licht van de aanstaande invoering van het VEB pleit ik er daarom voor het personeelsplafond als sturingsmiddel te laten vervallen, en bij uitsluiting te sturen op budgetten. In mijn optiek is de personeelsomvang een resultante van efficiënt handelen in het kader van de verbeterde bedrijfsvoering en VEB, een verantwoordelijkheid die bij de bevelhebber – als resultaatverantwoordelijke – behoort te liggen. Ook nog vanuit een andere optiek. Het zelf kunnen verzilveren van doelmatigheidswinst in exploitatiebudgetten vormt een extra drijfveer naar die doelmatigheid te zoeken. En daarbij zijn wij uiteindelijk allen gebaat.

Na deze korte beschouwing over personeelsplafonds een ander specifiek aandachtspunt. Recent bracht ik de vliegerproblematiek van de KLu onder de aandacht van de Directeur-Generaal Personeel. Met de introductie van de diverse nieuwe vliegtuigtypes is sprake van een grote behoefte aan nieuwe vliegers. Daarmee wordt de opleidingscapaciteit zeer intensief benut. Tegelijkertijd wordt de KLu opnieuw geconfronteerd met een toenemende zuigkracht op de jachtvliegers vanuit de burgerluchtvaart. Hierdoor dreigen kwantitatieve en kwalitatieve tekorten die niet met een extra verhoging van de opleidingsinspanning kunnen worden opgevangen. Als de uitstroom kan worden beperkt, is extra instroom niet nodig en kan wellicht zelfs de reeds geplande, verhoogde instroom worden verminderd. Per saldo is dit voordeliger. Ik heb daarom een aantal maatregelen voorgesteld om het rendement van de KLu-jachtvlieger te vergroten en de uitstroom te beperken. In samenwerking met DGP worden deze maatregelen momenteel verder bezien. Voortvarendheid is hierbij een *must*.
Na deze specifieke personeelsproblematiek wil ik ingaan op een onderwerp dat mij als bevelhebber in het bijzonder bezighoudt. Het gaat hierbij om een van de wezenselementen van de krijgsmacht en dat betreft de inzetbaarheid van onze militairen. Waarom breng ik dit op? Twijfel ik aan de inzetbaarheid van aan mijn bevel toevertrouwde militairen? Het antwoord is helaas niet eenduidig door mij te geven. In mijn bezoeken aan de eenheden van de Koninklijke Luchtmacht ben ik trots en word ik geïnspireerd door de inzet, het enthousiasme en door de geboekte resultaten. En dat geldt natuurlijk in het bijzonder voor de mensen die zijn uitgezonden, zoals in Villafranca. Waarbij ik opmerk dat menigeen aan zijn tweede tour binnen twee jaar bezig is, of dat zij zich voorbereiden op een derde slag. Bij deze, bij uitstek militaire operatie ligt echter niet mijn primaire zorg: er is immers een directe relatie met het produkt van de Koninklijke Luchtmacht waaraan men zijn of haar motivatie kan ontlenen.
Veeleer betreft mijn zorg de vele veranderingen in de vredesorganisatie en de eisen die daarbij aan de leidinggevenden onder mijn niveau worden gesteld. Wij voeren nieuwe, complexe wapensystemen in en met veel elan gaan wij de uitdagingen aan van de nieuwe bedrijfsvoering. Parallel hieraan zijn we bezig met overtuiging spoor 1 van de Novemberbrief te implementeren; dat neemt evenwel niet weg dat de daarbij behorende afslankingen als een forse bedreiging worden gevoeld. Daarenboven worden leidinggevenden aangesproken op de operationele inzetbaarheid van hun eenheden. En dat in een tijd dat daadwerkelijk bommen van KLu-vliegtuigen vallen en kanonnen op de grond gericht vuur afgeven.
De vraag is dan gerechtvaardigd of onze mensen in alle redelijkheid deze spanning van de onzekerheid van alle veranderingen in de vredesorganisatie en de daadwerkelijke militaire inzet wel aankunnen? Die vraag stellen roept natuurlijk om een antwoord van degene die hem stelt. Mijn antwoord is dat er een situatie dreigt waarbij de spanning wel eens te hoog kan worden. En dat wij met onze uitstekend toegeruste krijgsmacht en onze goed getrainde mensen zo op den duur in de knel geraken. Ik noem daarbij als voorbeeld de discussie over een 36-urige werkweek. Wij zijn nu al – voor zover mij bekend – de enige krijgsmacht in de wereld met arbeidsduurverkorting. Ook groeit er al tien jaar een generatie defensiemedewerkers op met het gegeven dat iedere extra inspanning boven de 38 uur moet worden gecompenseerd. Dat is steeds moeilijker te rijmen met de opdrachten die wij terecht moeten uitvoeren. Wat dan wel? Ik pleit ervoor om de specifieke maatschappelijke positie van de defensiemedewerker in het algemeen en de militair in het bijzonder inhoud te blijven geven. En niet alleen als uitzondering op een algehele trend van vermaatschappelijking en marktconformheid, maar als legitiem doel op zichzelf. De erkenning van deze specifieke positie van onze mensen in de negentiger jaren acht ik een voorwaarde om de effectiviteit van de Koninklijke Luchtmacht – en naar ik aanneem de krijgsmacht als geheel – te kunnen blijven waarborgen.

Tot slot

In het voorgaande zijn de beleidskaders voor de lange termijn geschetst. Daarbij ging het vooral om de relatie tussen doelen en taken, met name de accentverschuivingen die zich naar verwachting in de toekomst zullen manifesteren. Deze beleidskaders zijn vervolgens vertaald naar de vier pijlers, waarop de operationele capaciteit die de Koninklijke Luchtmacht

genereert, is gebaseerd. Ik wil daarbij benadrukken dat wat mij betreft er alleen plannen van de Koninklijke Luchtmacht het levenslicht mogen zien, als zij relevant en bruikbaar zijn als instrumenten voor de politieke leiding, zowel op de lange als de korte termijn. Voorts heb ik geconstateerd dat de operationele capaciteit zoals die thans wordt geproduceerd, door in de planperiode te vervangen hoofdwapensystemen als jachtvliegtuigen en diverse grond-lucht geleide wapensystemen, in de toekomst door nieuwe soortgelijke systemen zal moeten plaatsvinden.

Vervolgens is de aandachtshorizon in mijn betoog wat verder in de richting van de korte termijn geplaatst. Met behulp van kwalitatief goed materieel is in beginsel een goed produkt realiseerbaar. Voor mij vormt het personeel evenwel de ruggegraat van de organisatie. Goed leiderschap is daarbij essentieel om alle aanwezige kwaliteiten ten volle te benutten. Verantwoording geven en nemen, loyaliteit en een zakelijke aanpak zijn hiervoor noodzakelijk. Grote nadruk op doelmatigheid en een efficiënte bedrijfsvoering, waarvan personeelsaantallen exponenten zouden moeten zijn, spelen hierbij eveneens een belangrijke rol.

Bij dit alles vraag ik bijzondere aandacht voor het inhoud geven aan de specifieke positie van de militair in de negentiger jaren. Op deze wijze kan de KLu met een relatief kleine organisatie dezelfde grote *output* blijven leveren, en blijven beschikbaarheid, inzetbaarheid en daarmee militaire en politieke bruikbaarheid gewaarborgd. Dat te realiseren zie ik als mijn taak. Het duidelijke en consistent gevoerde defensiebeleid van het afgelopen jaar zal ons daarbij helpen. ■

U bent actief dienend officier van de KL of KLu,
maar u gaat binnenkort de dienst verlaten?

U wilt echter wel graag de Militaire Spectator blijven ontvangen? Dat kan: 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 het inlegkartern „Mars in Cathedra". Meldt u als lid bij de ledenadministrateur: Karel Doormanlaan 274, 2283 BB Rijswijk.

MILITAIRE SPECTATOR

Corporate Communication een fenomeen van de jaren '90

drs. R.L.A. Adema en drs. J.P.A.J. Dekkers - resp. controller bij het ministerie van defensie en majoor van de Koninklijke Luchtmacht

De Prioriteitennota, de Novemberbrief, een andere taakstelling en een meer kritische houding van de maatschappij hebben grote veranderingen teweeg gebracht bij de Koninklijke Luchtmacht (KLu). Het eigen personeel maar ook diverse externe groeperingen vragen meer en meer informatie over de organisatie. De KLu zal, meer dan voorheen, haar medewerkers en relaties moeten vertellen wie zij is, waarvoor zij staat en waarheen zij gaat. Hier is een belangrijke rol weggelegd voor het vakgebied communicatie.
De doorslaggevende rol van communicatie bij het realiseren van de organisatiedoelstellingen wordt door steeds meer organisaties onderkend. In de KLu treft men een specifieke, historisch bepaalde, invulling van de communicatiefunctie aan. Luchtmachtvoorlichting (LUVO) is belast met interne en externe voorlichting en het onderhouden van goede relaties met de publieksgroepen van de KLu. De afdeling Personeelsvoorziening (APV) is verantwoordelijk voor de arbeidsmarktcommunicatie. Zowel LUVO als APV houden zich bezig met een specifieke en specialistische vorm van het communicatiespectrum. Deze organisatie-elementen hebben geen monopoliepositie op het gebied van communicatie. Van oudsher komt communicatie in alle geledingen van de organisatie voor. Er is een trend waarneembaar, dat communicatie een belangrijkere rol gaat spelen in de KLu. Dit blijkt bijv. uit communicatie-activiteiten op het gebied van milieuzorg, reorganisaties, leiding geven en de verbetering van de bedrijfsvoering. Communicatie wordt steeds meer benut als een beleidsinstrument door verantwoordelijken in alle managementgebieden.
De groeiende diversiteit aan specialisaties en specialisten op het gebied van communicatie veroorzaakt in toenemende mate bij organisaties de behoefte effectiever en efficiënter om te gaan met het totaal aan communicatie(middelen), waaraan men interne en externe doelgroepen blootstelt. De groeiende variëteit aan interne zenders kan tot gevolg hebben dat er een kakofonie van communicatieuitingen ontstaat, waardoor bijv. het blad *Veilig Vliegen,* een andere organisatie lijkt te vertegenwoordigen dan de personeelsadvertenties van dezelfde organisatie. Het streven naar onderlinge afstemming van alle vormen van interne en externe communicatie (*Corporate Communication*) kan alleen succes hebben als alle betrokkenen op dit gebied de wil en de mogelijkheid hebben tot onderlinge afstemming te komen.
Met dit artikel wordt beoogd op basis van een beschouwing over het begrip *Corporate Communication,* een blik te werpen op de communicatie van de KLu anno 1996. In hoeverre is de KLu bezig met *Corporate Communication* en in hoeverre is de KLu-organisatie op een dergelijke aanpak ingericht. Centraal daarbij staat de wens een aanzet te geven tot een consistentere presentatie van de KLu.

Corporate Communication

De *Corporate Communication*-discipline streeft naar afstemming van het totaal aan interne en externe vormen van communicatie, zoals die door een bepaalde organisatie worden gehanteerd. Onder *Corporate Communication* wordt dan ook verstaan: een managementinstrument waarmee, op een zo effectief en efficiënt mogelijke wijze, alle bewust gehanteerde vormen van in- en externe communicatie zodanig op elkaar worden afgestemd, dat een positieve uitgangspositie ontstaat met interne en externe doelgroepen waar men een afhankelijkheidsrelatie mee heeft. [Van Riel, 1990]
Corporate Communication concentreert zich op drie kerntaken. Deze zijn kort samen te vatten als het ABC van de *Corporate Communication*:

a. In de eerste plaats houdt *Corporate Communication* zich bezig met de coördinatie van het totaal aan overkoepelende communicatie van de organisatie. De coördinatie is bedoeld om het totaal meer te laten zijn dan de som der delen, waardoor uiteindelijk een bijdrage wordt geleverd aan de verkleining van de kloof tussen de door een organisatie gewenste en in de werkelijkheid bestaande beeldvorming over de organisatie (identiteit en imago).

b. In de tweede plaats is het een taak van *Corporate Communication* om de inhoudelijke „rode draad" in de communicatie van de organisatie vast te stellen door middel van de gemeenschappelijke vertrekpunten in de communicatie (positionering).

c. Ten derde is het de taak voor *Corporate Communication* om uitspraken

te doen over de organisatie van de communicatie, zowel voor wat betreft het opstellen van beleidsmatige uitgangspunten ten aanzien van het afstemmen van alle vormen van interne en externe communicatie, als het beheren en beheersen van de operationele gang van zaken op communicatiegebied (organisatie van communicatie).

Deze kerntaken van *Corporate Communication* zullen hieronder verder worden uitgewerkt. Hierbij wordt eerst ingegaan op de begrippen identiteit en imago. Vervolgens komt het begrip concernpositionering ter sprake. Hiermee wordt aangegeven welke alternatieven een organisatie heeft om identiteit en imago op elkaar af te stemmen. Tot slot wordt nader ingegaan op de organisatie van communicatie.

Corporate identiteit en coporate imago

Corporate identiteit is de wijze waarop de luchtmacht zich in al haar geledingen manifesteert. Het is daarmee een managementinstrument om het imago van een organisatie bij de diverse doelgroepen van de organisatie op een overtuigende wijze te beïnvloeden. Een goede definitie van *corporate* identiteit is: het totale aanbod aan signalen dat de organisatie naar haar doelgroepen uitzendt [Van Rekom, 1992]. Dat uitzenden kan zowel bewust als onbewust gebeuren. Elke handeling, elke uitspraak, elk symbool van een organisatie is hierbij in wezen een signaal.

Het *corporate* imago is het beeld dat doelgroepen van een organisatie hebben. Bernstein [1984] geeft een goede omschrijving van het *corporate* imago: het is als een mozaïek, samengesteld uit talrijke indrukken opgedaan als direct of indirect resultaat van een rijke schakering van fragmenten van activiteiten van de organisatie in kwestie. *Corporate* imago is het totaal aan ervaringen van het publiek met de KLu.

Corporate identiteit in relatie tot het corporate imago

De signalen van een organisatie worden opgevangen door diverse doelgroepen, waaronder ook het eigen personeel. Iedereen interpreteert de signalen op eigen wijze en zo ontstaat dan een imago van die organisatie. Dat imago kan per doelgroep, of zelfs per individu, sterk verschillen. Dit wordt mede beïnvloed door de omgeving van de organisatie en het referentiekader van de ontvanger. Hier heeft de organisatie dan ook zelden direct greep op.
Waar de organisatie wel greep op kan hebben zijn de uitgezonden signalen. De organisatie kan, door met deze signalen consistent een boodschap uit te dragen, de imagovorming de gewenste richting op helpen. Voorwaarde voor het opbouwen van een geloofwaardig *corporate* imago is dat de door de organisatie uitgezonden signalen met elkaar rijmen. Wat een organisatie zegt, moet corresponderen met wat zij doet. Consistentie van de interne en externe communicatie is van enorm belang. Als werknemers het niet eens zijn met de boodschappen die een organisatie de wereld inzendt, kan de organisatie hiervan hinder ondervinden. Om consistentie in communicatie te bewerkstelligen zal het management de op dat moment bestaande *corporate* identiteit als uitgangspunt moeten nemen, wil het in zijn opzet slagen. De grootste voordelen van een uit strategisch management zorgvuldig ontwikkelde *corporate* identiteit zijn dan ook:
– Het motivatie-vergrotende effect op de eigen medewerkers, doordat een wij-gevoel wordt gecreëerd. Dit wordt ook wel het interne effect van *corporate* identiteit genoemd.
– Het wekken van vertrouwen bij de externe doelgroepen door het uitdragen van een helder, consistent beeld. Onder meer doordat de werknemers als gevolg van het motivatie-vergrotende effect handelen conform de gewenste identiteit, werkt de *corporate* identiteit in de gedragingen van de medewerkers naar buiten toe door.

Identiteit en imago in de KLu

Het is een utopie te veronderstellen dat identiteit en imago voor de KLu vanuit een neutrale „nul-positie" te realiseren zijn. De KLu heeft een historie van ruim tachtig jaar en heeft in deze periode een identiteit en imago opgebouwd. Het gaat er op dit moment met name om de gewenste identiteit explicieter te formuleren en aansluitend te communiceren. Hierbij staat een helder en eenduidig beeld van de KLu voorop: wat is zij en waarvoor staat zij? Via actieve publieke presentatie kan dan op langere termijn het imago in de gewenste richting worden beïnvloed.
In het najaar van 1991 heeft het *Bureau Interview* een imago-onderzoek voor de KLu uitgevoerd. Daaruit bleek dat zij bij de Nederlandse bevolking een goede naam heeft. Dat wil echter niet zeggen dat geen verbetering mogelijk is, of dat er geen inspanningen moeten worden verricht dit imago te behouden. Het onderzoek geeft een aantal mogelijkheden aan. Ook de opdracht die de KLu door de regering wordt verstrekt en de middelen die voor de uitvoering daarvan beschikbaar worden gesteld, geven duidelijke kaders. Binnen deze randvoorwaarden formuleert de KLu-leiding het gewenste beeld en communiceert dit naar de relevante doelgroepen. De KLu-leiding zal het gewenste ideaalbeeld van de KLu moeten formuleren. Hierbij zal wel rekening moeten worden gehouden met de vraag of dat ideale beeld door de eigen mensen kan worden waargemaakt. Dit beeld en de daarbij behorende waarden en normen moeten vervolgens gemeengoed worden voor het KLu-personeel. De laatste maanden zijn door de KLu leiding enkele belangrijke stappen op weg naar het formuleren van een duidelijke identiteit gezet. De „missie KLu" geeft in enkele alinea's aan waarvoor de KLu staat. Via diverse kanalen worden de mogelijkheden van *air power*, als produkt van de KLu, uitgedragen. Ook de vraag hoe het produkt op de best mogelijke manier kan worden gerealiseerd (de visie op

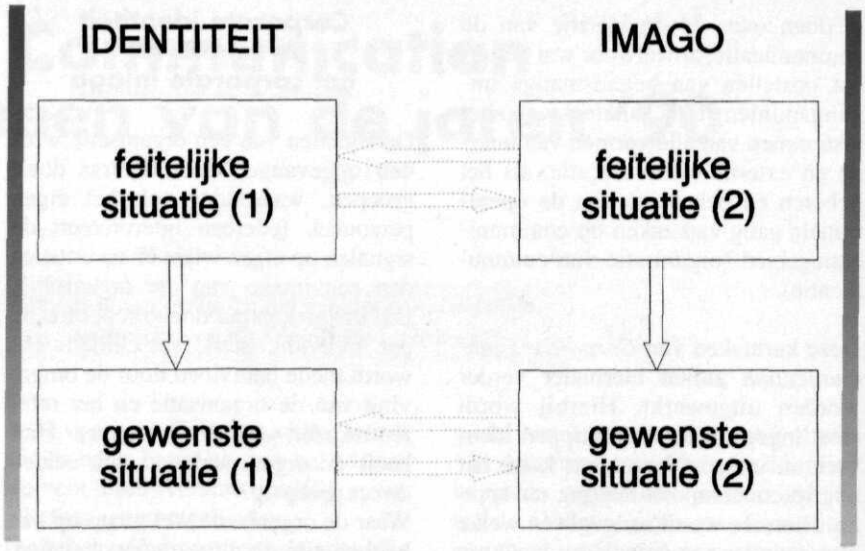
de bedrijfsvoering) is met de brochure *Bedrijfsvoeringsvisie KLu* beantwoord. Deze bouwstenen moeten leiden tot een complete visie op hetgeen de KLu de komende jaren te doen staat. Op basis van intensieve in- en externe communicatie zal ook de buitenwereld deze KLu leren kennen.

Concernpositionering

Bij het opstellen van een *Corporate Communication*-programma zal steeds gebruik dienen te worden gemaakt van gegevens (uit onderzoek) op basis waarvan een vergelijking wordt gemaakt tussen de feitelijke situatie (zowel identiteit als imago) bij de organisatie, als de gewenste situatie (zowel identiteit als imago). Schematisch is dit in de afbeelding hiernaast weergegeven.
Het doel van *Corporate Communication* is, aangeven hoe de kloof tussen de gewenste en de feitelijke situatie qua identiteit en imago kan worden verkleind. Hierbij zullen keuzes moeten worden gemaakt, waarbij twee niveaus kunnen worden onderscheiden. Het door de organisatie gewenste identiteitsbeleid dient te worden aangegeven en het positioneringsvraagstuk te worden beantwoord.

Keuze tussen centraal en decentraal identiteitsbeleid

Een belangrijk onderdeel van het positioneringsvraagstuk bij een concernorganisatie is de bepaling van het *corporate* identiteitsbeleid. Hierbij zijn verschillende structuren te onderscheiden. De structuur is van invloed op de uiteindelijke concernpositionering.
Olins onderscheidt drie structuren van *corporate* identity, t.w.:
1. De monolitische identiteit, waarbij de organisatie één visuele stijl hanteert. De organisatie is onmiddellijk te herkennen en hanteert overal dezelfde symbolen. Monolitische organisaties hebben een sterke gemeenschappelijke cultuur.
2. De *„endorsed"* identiteit, waarbij de dochterorganisaties van de organisatie wel een eigen stijl hebben, maar waarin het moederconcern herkenbaar blijft. Het gaat hierbij om gediversiviseerde organisaties die elk verschillende activiteiten vervullen en een eigen cultuur dragen.
3. De *„branded"* identiteit, waarbij de dochterorganisaties een eigen stijl hanteren.
De hiervoor genoemde indeling biedt de mogelijkheid een abstract onderwerp als identiteit van een organisatie bespreekbaar te maken. Het is een kwestie van kiezen van een landingspunt op een continuüm. Aan de ene kant van het continuüm staat de monolitische identiteit. Aan de andere kant van het continuüm staat de *„branded"* identiteit.



Van feitelijke naar gewenste situatie

Is er één KLu-identiteit?

Bij de bepaling van het identiteitsbeleid kan de vraag worden gesteld in welke mate de KLu zich eenduidig moet presenteren aan in- en externe doelgroepen. Het is onmiskenbaar dat de KLu-onderdelen organisatorisch nauw met elkaar zijn verbonden. De onderdelen hebben elkaar nodig bij het realiseren van de eigen produkten en het gezamenlijke KLu-produkt. Daarnaast „verhuist" er regelmatig Klu-personeel van het ene naar het andere onderdeel. In het verlengde van deze gegevens is het zinnig te werken op basis van een gezamenlijk stelsel van normen en waarden. Op het moment dat deze in de communicatieve activiteiten doorklinken en er afstemming is op het gebied van vorm (huisstijl), nadert de KLu het monolitische beeld. Wel moeten de afzonderlijke onderdelen enige speelruimte houden om op basis van de lokale situatie, binnen de gegeven kaders eigen initiatieven te ontplooien. Het is dan zaak op centraal niveau de kaders zowel qua inhoud als qua vorm duidelijk aan te geven. Het gaat immers om een consistent geheel van daden, uitingen en symbolen. Een belangrijk aspect daarbij is het hanteren van één visuele stijl. Een dergelijke stijl, met lokale accenten, hanteert de KLu sedert 1 januari 1996. Op inhoudelijk gebied ligt een belangrijk deel van de afstemming in het toetsen van lokale *„mission statements"* aan de missie KLu.

Van corporate identiteitsbeleid naar concernpositionering

Gekoppeld aan het *corporate* identiteitsbeleid zal het positioneringsvraagstuk moeten worden beantwoord. Goede positionering betekent

het innemen van een zich positief onderscheidende imagopositie in het geheugen van mensen die tot de doelgroepen van de organisatie behoren, waaronder ook eigen medewerkers [Blauw, 1989].
Het is voor een organisatie van vitaal belang dat aan de hand van de identiteitskenmerken er gemeenschappelijke vertrekpunten in de communicatie worden geformuleerd, en dat deze daarna worden gekoppeld aan duidelijke imagodoelstellingen. Aan de hand hiervan wordt het pad zichtbaar gemaakt waarover de communicatieactiviteiten moeten gaan om tot het gewenste imago te komen. Met gemeenschappelijke vertrekpunten wordt de inhoudelijke „rode draad" van de communicatie aangegeven. De gemeenschappelijke vertrekpunten zijn richtinggevend voor de activiteiten en ook nuttig voor prioriteitstellingen. Het gewenste imago wordt alleen dan bereikt als de gemeenschappelijke vertrekpunten onderscheidend zijn. Dit betekent dat je voor je doelgroepen een interessant voordeel moet bieden, dat voor een andere organisatie praktisch onbereikbaar is.
Positionering is feitelijk pas mogelijk wanneer dat ene, door andere organisaties onbetwistbare en voor de doelgroepen (inclusief eigen medewerkers), bijzonder attractieve verschil wordt gevonden. Soms zijn dit subtiele, soms keiharde argumenten. Wel is het noodzakelijk om zowel de organisatie-identiteit, als het imago bij de verschillende doelgroepen in vergelijking met andere organisaties te onderzoeken. Aan de hand daarvan zullen gemeenschappelijke vertrekpunten worden geformuleerd, die proces- en produktmatig zo concreet mogelijk in één of meer boodschappen inhoudelijk worden gemaakt.

Gemeenschappelijke vertrekpunten

Een belangrijk element voor een eenduidige presentatie van een organisatie vormt overeenstemming over de doelstellingen, normen en waarden van een organisatie. Dit zijn ook de elementen waarmee een organisatie duidelijk kan maken waarvoor zij staat. Door aan dergelijke begrippen inhoud te geven kan zij zich ook onderscheiden van andere, soortgelijke, organisaties. Uiteraard vormen de doelstellingen, normen en waarden van de totale defensieorganisatie het kader waarbinnen de KLu haar positie moet vaststellen. Het specifieke element dat de KLu in de defensieorganisatie inbrengt is *air power*. Het inhoud geven aan dit produkt en het inzetbaar en beschikbaar zijn daarvan vormen de basis voor het bestaan van de KLu. Belangrijke onderliggende waarden zijn de doelmatige aanwending van de KLu-middelen (Verbetering Bedrijfsvoering) en het maximaal benutten van de aanwezige kwaliteiten bij de medewerk(st)ers (Beleidsvisie Leidinggeven).

Organisatie van communicatie

Naast zaken die kort kunnen worden samengevat door „eerst denken dan doen" (analyse van de identiteit en het imago, het positioneren enz.) zijn er ook andere invloedrijke factoren, die een belangrijke rol spelen bij een meer effectieve en efficiënte inzet van het instrument communicatie. Hierbij kan in het bijzonder worden gedacht aan alles wat met management van communicatie te doen heeft. Management van communicatie betreft twee samenhangende thema's; de plaatsbepaling van de communicatiefunctie in de organisatie en het managen van de communicatieprocessen door vakspecialisten en de invloed, dan wel de noodzakelijke aansturing vanuit het topmanagement op de werkzaamheden van de communicatiespecialisten.
Bij de plaatsbepaling van de communicatiefunctie wordt aangegeven welke taken de communicatie dient te vervullen en welke organisatiestructuur (afdelingen) daartoe in het leven dient te worden geroepen. Ook de verdeling van verantwoordelijkheden tussen lijnmanagement en communicatiedeskundigen is essentieel. In de huidige KLu-organisatie is het duidelijk dat het lijnmanagement verantwoordelijk is voor de in- en externe communicatie op de diverse niveaus. De communicatiedeskundigen spelen een adviserende en uitvoerende rol. Het doel van de gezamenlijke activiteiten is en blijft een heldere, eenduidige en consistente presentatie van de KLu-organisatie.
Indien afstemming in de communicatie als een noodzaak wordt gezien, dan is het niet meer dan logisch dat wordt gewerkt met een gemeenschappelijk beleidskader op het gebied van de communicatie. Een dergelijk beleidskader dient te zijn afgeleid van de organisatiestrategie en moet een lange-termijn-karakter hebben. Een dergelijk kader moet niet worden gezien als een dwangbuis, maar als een werkkader voor alle communicatie-activiteiten in de organisatie. Het beleidskader dient door het topmanagement te worden vastgesteld en bevat de volgende zaken:

– Het beleid ten aanzien van (gewenste) identiteit en imago. Randvoorwaarden voor de communicatie moeten worden geformuleerd om het gewenste imago bij de aangegeven doelgroepen te bewerkstelligen. In een identiteits *„manual"* kunnen deze randvoorwaarden worden vastgelegd. Een huisstijl *„manual"* is hiervan een afgeleide.
– Principes over de inzet van communicatie. Dit zijn afspraken over de openheid naar buiten, de volgorde in belang van in- en externe doelgroepen, snelheid van naar buitentreding, de timing, enz.
– Beleid ten aanzien van de kwaliteit van te produceren communicatiematerialen en middelen. Bepalingen ten aanzien van helderheid, begrijpelijkheid en het eraan te besteden budget.
– Beleid ten aanzien van de besluitvormingsprocessen. Regels en richtlijnen over wie verantwoordelijk is voor wat, hoe programma's worden afgestemd, enz.

Om tot consistentie in communicatie- en gedragsuitingen te komen zullen, zoals eerder in dit artikel vermeld,

gemeenschappelijke vertrekpunten in te totale communicatie moeten worden vastgelegd. Het formuleren van gemeenschappelijke vertrekpunten is vooral nuttig voor inhoudelijke afstemming. Hiermee wordt richting gegeven aan de activiteiten en kunnen ook prioriteiten aan de activiteiten worden meegegeven.
De afstemming van alle bewust gehanteerde vormen van communicatie kan aanzienlijk worden vereenvoudigd als alle communicatiemanagers denken en handelen vanuit een gemeenschappelijke werksystematiek. Het gaat hierbij om een gemeenschappelijke aanpak bij het opstellen van communicatieplannen. Eén stap verder kan worden gedacht aan een al dan niet geautomatiseerd geïntegreerd communicatieplanningssysteem, waarbij alle voorbereidende activiteiten, plannen, belangrijke besluiten, implementaties en evaluaties worden vastgelegd. Een dergelijk systeem biedt dan de mogelijkheid een totaalbeeld te krijgen van alle, door een organisatie op gang gebrachte, activiteiten. Een bijkomend voordeel daarvan is, dat de communicatie-activiteiten aan een minimaal kwaliteitsniveau moeten voldoen voordat besluitvorming over de activiteiten kan plaatsvinden.

Verder op weg naar consistente presentatie KLu

Een organisatie als de KLu kent een grote diversiteit aan communicatie-inspanningen. Afhankelijk van het onderwerp en de doelgroepen wordt door diverse zenders gecommuniceerd. Voorbeelden zijn de Afdelingen Personeelsvoorziening en Luchtmachtbedrijfsveiligheid, maar ook Luchtmachtvoorlichting en diverse projectgroepen verzorgen informatie. Al deze communicatie-activiteiten worden uitgevoerd ten behoeve van één groter geheel: de KLu. In de voorgaande theoretische beschouwing is het belang van een eenduidige presentatie aangegeven. Om dit te realiseren zal coördinatie moeten plaatsvinden tussen de diverse zenders. Deze coördinatie moet zich concentreren op drie aspecten.
1. Een eerste vorm van coördinatie is het vaststellen van één uniforme huisstijl voor de totale KLu-organisatie. Op deze manier presenteert de KLu zich ook visueel als een geheel. Deze stap is door de KLu op 1 januari 1996 gezet.
2. Een tweede vorm van coördinatie is het inhoudelijk afstemmen van de boodschappen. De eerder aangehaalde „missie KLu" en de visie op het gebruik van *air power*, de nieuwe bedrijfsvoering en leiding geven bieden hiervoor duidelijke kaders. Het gaat hierbij niet over de inhoudelijke behandeling van specifieke onderwerpen, maar over de visie en de waarden die daaraan ten grondslag liggen. Deze gemeenschappelijke vertrekpunten moeten voor elke vorm van communicatie het uitgangspunt zijn.
3. Een derde vorm betreft het aspect timing. Het is een gegeven dat de doelgroepen een beperkte opnamecapaciteit hebben. Het is dan ook zeker zinvol, m.n. interne voorlichtingsactiviteiten over belangrijke thema's, in de tijd te spreiden. Dit kan alleen als de diverse zenders van elkaars plannen op de hoogte zijn.

Communicatiefunctie bij de KLu

Op het moment dat de gemeenschappelijke vertrekpunten zijn vastgesteld en de coördinatiemechanismen bepaald, rijst de vraag op welke wijze de KLu-organisatie een goede uitvoering waarborgt. Op diverse plaatsen in de organisatie zijn op dit moment communicatiefunctionarissen actief. Uitgangspunt voor de interne en externe voorlichting van de Koninklijke Luchtmacht is de politieke verantwoordelijkheid van de minister van defensie. In de Directie Voorlichting van het ministerie van defensie zetelt dan ook het Hoofd Luchtmachtvoorlichting (HLUVO). Deze functionaris heeft binnen de luchtmacht de functionele leiding op het gebied van inen externe voorlichting. Vervolgens heeft elk groot operationeel luchtmachtonderdeel een staf Voorlichting die bestaat uit twee à drie personen die zich bezighouden met in- en externe voorlichting. Staf Voorlichting staat in een normale bevelsverhouding met de lokale commandant en is daarnaast functioneel verantwoording verschuldigd aan het HLUVO. In de praktijk blijkt dat, hoewel genoemde functionarissen zich bezighouden met zowel in- als externe voorlichting, de externe activiteiten de meeste tijd vergen. De nieuwe KLu-organisatie legt de verantwoordelijkheid voor interne communicatie bij het lijnmanagement. Een goede invulling van deze taak is in de huidige tijden van verandering een hele klus. Om aan de groeiende behoefte aan deskundige ondersteuning tegemoet te komen, is recentelijk extra aandacht voor interne communicatie in de organisatie ingebouwd. De taken die de voorlichtingsfunctionaris op het gebied van interne en externe communicatie heeft te vervullen zijn adviserend en uitvoerend. De verantwoordelijkheid voor interne communicatie ligt op elk niveau bij het lijnmanagement. Extern speelt HLUVO een belangrijke rol.

Interne communicatie

In het intern uitdragen van gemeenschappelijke vertrekpunten speelt naast het lijnmanagement interne voorlichting een cruciale rol in uitvoerende en adviserende zin. Juist op dit gebied zijn de laatste jaren organisatorische randvoorwaarden ingevuld. Met het groeien van de activiteiten van de Projectgroep Reorganisatie KLu (PGRKLu) is vanaf 1991 voor het eerst een intern project structureel door een communicatiedeskundige begeleid. Deze functionaris hield zich echter m.n. bezig met aan de reorganisatie gerelateerde projecten. Sedert 1 januari 1994 is de voorlichtingsfunctie op de luchtmachtstaf breder ingevuld. Binnen het kabinet van de bevelhebber der luchtstrijdkrachten is een sectie Interne Voorlichting ingesteld. Deze sectie heeft tot taak om, naast de normale onderdeelsvoorlich-

tingsactiviteiten, grote interne voorlichtingsprojecten binnen de totale KLu aan te sturen en te coördineren. De doelstelling van alle interne voorlichtingsactiviteiten is drieledig. Het KLu-personeel een grotere kennis over de eigen organisatie verschaffen, de motivatie voor de eigen werkzaamheden van het KLu-personeel vergroten en een grotere betrokkenheid met de KLu als geheel bewerkstelligen. Voorlichting in dit kader betreft openbaarmaking, verklaring en toelichting. De voorlichter stelt het organisatiebeleid niet vast maar zorgt dat het, door de KLu-leiding vastgestelde, beleid op alle niveaus duidelijk en bekend is.

Gescheiden van de geschetste luchtmachtvoorlichtingsorganisatie zijn afdelingen als Luchtmachtbedrijfsveiligheid en Personeelsvoorziening op communicatief gebied actief. Daarnaast vinden we in de KLu-organisatie functionarissen die in het verlengde van hun functie (delen van) de organisatie informeren over bijv. personeelsbeleid of bedrijfsvoering. Op basis van hetgeen over coördinatie gesteld is, lijkt het zinvol de afstemming van alle interne projecten in één functie te bundelen. Daarnaast moeten externe projecten op de aspecten vorm, timing en gemeenschappelijke vertrekpunten op elkaar en met interne activiteiten worden afgestemd. De bewaking van dit alles moet geschieden onder verantwoordelijkheid van het hoofd Luchtmachtvoorlichting (extern), en het hoofd sectie Interne Voorlichting Luchtmachtstaf (intern) geschieden.

Basis voor aanpak Corporate Communication

Uit de behandeling van de theoretische aanpak van *Corporate Communication* in relatie tot de KLu-praktijk, is naar voren gekomen dat de KLu een aantal wezenlijke stappen in de richting van een integrale aanpak heeft gezet. Toch is er nog een aantal elementen dat de komende tijd aandacht vraagt. De overgang van interne voorlichting naar interne communicatie vraagt nog gewenning van zowel de lijnmanager als zijn of haar adviseur. Beiden moeten nog groeien in de rol die de nieuwe Wolf-structuur* vraagt. De lijnmanager heeft naast interne communicatie vele andere, vaak nieuwe, aspecten in zijn takenpakket en moet de mogelijkheid van adviezen op het gebied van interne communicatie nog ontdekken.

Ook voor de voorlichter is het terrein van interne communicatie en het groeiende adviseurschap relatief nieuw, zodat ook deze functionaris in zijn rol moet groeien en wellicht verder zal moeten worden opgeleid.

Een ander aspect betreft de noodzakelijke concretisering van de gemeenschappelijke vertrekpunten. De eerder aangegeven missie en de diverse visies kunnen de basis vormen voor deze concretisering.

Tot slot is de personeelswerving defensiebreed onderwerp van discussie. De huidige Afdeling Personeelsvoorziening KLu levert een belangrijke bijdrage aan een het *corporate* beeld. Deze afdeling is vaak prominent aanwezig in diverse massamedia. Aandacht voor afstemming tussen de KLu-werving en het KLu-communicatiebeleid blijft daarmee ook in de toekomst essentieel.

Conclusie

In dit artikel is in relatie met een theoretische beschouwing de situatie binnen de KLu onder de loep genomen. De tijd lijkt voor de KLu rijp om, binnen de door Defensie gegeven kaders, een duidelijke positionering te kiezen en met enkele begrippen duidelijk te maken waarvoor zij staat. Op basis van deze positionering kunnen allen die functioneel communiceren, onder leiding van HLUVO zorgen voor inhoudelijke afstemming. Waar mogelijk moeten alle communicatie-activiteiten, m.n. intern, in één functie worden gebundeld zodat afstemming op alle terreinen (gemeenschappelijke vertrekpunten, vorm en timing) haalbaar wordt. Juist de komende jaren van verandering is het essentieel om enerzijds de vereiste coördinatie te realiseren en anderzijds uitvoerende activiteiten ter hand te nemen. Juist nu ook ervaart het lijnmanagement het belang van interne communicatie en de noodzaak van een structurele aanpak. Een in een gezamenlijke inspanning te realiseren beeld van de KLu, dat recht doet aan de waarde van *air power* voor de Nederlandse defensieorganisatie en zal bijdragen aan de motivatie van het eigen personeel, de positie van de KLu in de Nederlandse samenleving en de aantrekkingskracht van de KLu als werkgever.

* Wolf staat voor Werkgroep Operationeel-Logistieke Filosofie. In de KLu wordt met de toevoeging Wolf aangegeven dat een onderdeel op basis van de ideeën van deze werkgroep is gereorganiseerd. Dit betekent een plattere lijnstaforganisatie.

Literatuur

C.B.M. van Riel en W. Nijhof (red.) – *Handboek Corporate Commuinication.* Van Lochum Slaterus, Deventer (1990-1991).

C.B.M. van Riel – *Identiteit en Imago, Een inleiding in de Corporate Communication.* Academic Service, Schoonhoven (1992).

K. Birkigt en M.M. Stadler – *Corporate Identity, Grundlagen, Functionen, Fallspielen.* Verlag Moderne Industrie, Landsber am Lech (1986).

W. Olins – *Corporate Identity, Bedrijfsstrategie in beeld.* Veen uitgevers, Utrecht/Antwerpen (1990).

J. van Rekom en C.B.M. van Riel – Corporate Communication: van geïntegreerde communicatie naar integrerende communicatie. In: *Bedrijfskunde,* Kluwer Bedrijfswetenschappen, Deventer (1993).

E. Blauw – *Het corporate image. Beeldvorming van de onderneming. Eén van de meest complexe managementvraagstukken.* De Viergang, Amsterdam (1989).

J. Kammerer – *Beitrag der Produktpolitik zur Corporate Identity.* GBI-Verlag, München (1989).

R.L.A. Adema, C.B.M. van Riel, B. Wierenga – *Kritische succesfactoren bij het management van Corporate Communication.* Eburon, Delft (1993).

De rol van air power in het voormalige Joegoslavië

J.L.H. Eikelboom - luitenant-kolonel van de Koninklijke Luchtmacht

Tijdens de operatie *Deliberate Force* van 30 augustus tot 14 september 1995 werd het luchtwapen, *air power*, voor het eerst massaal ingezet voor het aanvallen van Servische gronddoelen in Bosnië. Dit krachtdadige optreden blijkt nu een doorbraak te hebben bewerkstelligd in het conflict. De Koninklijke Luchtmacht is sinds april 1993 betrokken bij de operatie *Deny Flight* d.m.v. de inzet van achttien F-16's vanaf de Italiaanse vliegbasis Villafranca. Deze F-16's worden ingezet in het *swing-role*-concept. Dat betekent dat onze vliegtuigen zowel voor luchtverdediging als voor het aanvallen van gronddoelen kunnen worden ingezet. Daarnaast zijn enkele F-16's uitgerust om luchtverkenningen te kunnen uitvoeren. Het is tijd om de balans op te maken over de rol die het luchtwapen heeft gespeeld in de crisisbeheersingsoperaties in het voormalige Joegoslavië. Eerst zal worden ingegaan op de invloed van het afdwingen van het vliegverbod. Vervolgens wordt het belang van observatie en luchtverkenningen weergegeven. Daarna wordt ingegaan op luchtsteun en de luchtcampagne *Deliberate Force.*

Op de vraag waarom niet eerder is overgegaan tot de inzet van het luchtwapen om gronddoelen aan te vallen en daarmee de wil op te leggen aan de strijdende partijen, ga ik eerst in. Er bestond tot juli 1995 geen politieke concensus over het „robuuster" ingrijpen in Bosnië d.m.v. de inzet van het luchtwapen. Mogelijk ligt de soms beperkte kennis over de mogelijkheden en beperkingen van *air power* bij politieke en militaire *decision-makers* hieraan deels ten grondslag. Wellicht kan dit artikel bijdragen tot een betere kennis over de rol van *air power* in het conflict in het voormalige Joegoslavië in het bijzonder, en de rol van *air power* in crisisbeheersingsoperaties in het algemeen

Met het doel het vergroten van de kennis op het gebied van *air power,* werd op 21 september 1995 door de Doctrine Adviesgroep van de Koninklijke Luchtmacht een *air power*-symposium gehouden. De titel luidde: *Air Power* en *doctrinevorming*. Naast de bijdragen van de luitenant-kolonels J.L.H. Eikelboom en F.H. Meulman, die u in dit nummer aantreft, werden voordrachten gehouden door kolonel J. van Angeren (*Doctrine en doctrinevorming in het licht van de historische ontwikkelingen van air power*) en kolonel P. de Vries (*Grondgebonden luchtverdediging in vredes- en humanitaire operaties*)

Afdwingen van het vliegverbod

Als gevolg van het afkondigen van de *no-fly-zone* boven Bosnië-Herzegovina in VN-resolutie 816, werden in april 1993 initieel jachtvliegtuigen van de Verenigde Staten, Engeland, Frankrijk en Nederland naar Italië gedirigeerd. Op 12 april 1993 vlogen Nederlandse F-16's van het 315 squadron, gestationeerd op de Italiaanse vliegbasis Villafranca, als eersten het Bosnische luchtruim in, Vanaf dat moment werd met grote regelmaat gepatrouilleerd boven het Bosnische luchtruim. Het feit dat de Nederlandse F-16's als eerste werden ingezet, kan worden gezien als een bekrachtiging van de Nederlandse buitenlandse politiek. Een politiek die naast de humanitaire hulpverlening in het gebied, ook de bereidheid toonde militaire machtsmiddelen in te zetten. Het afdwingen van het vliegverbod was een daad van vastberadenheid en commitment van de betrokken landen. Een duidelijk politiek signaal voor de strijdende partijen, dat de internationale gemeenschap zich met de situatie in Bosnië wilde bemoeien. Vanuit militair oogpunt had dit tot gevolg dat de strijdende partijen niet meer in staat waren om bombardementen met hun bommenwerpers effectief uit te voeren. Ook werd hiermee de afzijdigheid van Milošević luchtmacht afgedwongen. Dit had tot gevolg dat Unprofor, de humanitaire hulpverleningsorganisaties, maar ook de bevolking bescherming werd geboden tegen luchtaanvallen. Door de vliegtuigen die deelnamen aan de operatie *Deny Flight* werd voortdurend gezorgd voor overwicht in het luchtruim boven Bosnië. Doordat uitsluitend de Serven en de Kroaten over bommenwerpers beschikten en het Bosnische regeringsleger nauwelijks vliegtuigen had, werd tevens de militaire machtsbalans tussen de strijdende partijen ten dele hersteld. Inmiddels duurt de operatie *Deny Flight* al bijna drie jaar. De duur van de operatie heeft gevolgen gehad voor m.n.

de Bosnisch-Servische luchtmacht. Door het vliegverbod is de training van de vliegers geminimaliseerd. Mogelijk hebben deze vliegers nog enigszins kunnen oefenen in het Servië van Milošević, maar de omvang van dat trainingsprogramma moet gering zijn geweest. Door de economische blokkade tegen Klein-Servië stonden de trainingsmogelijkheden van de Klein-Servische luchtmacht al onder grote druk. Feit is dat de Bosnisch-Servische vliegers niet meer in hun eigen gebied hebben kunnen oefenen en de vliegtuigen maanden aan de grond hebben gestaan. Een situatie waarbij de inzetmogelijkheden van de Bosnisch-Servische luchtmacht sterk zijn beperkt.

Observatie en luchtverkenning

Het luchtruim boven Bosnië wordt geobserveerd door o.a radarvliegtuigen die boven de Adriatische Zee en Hongarije vliegen. Daarnaast worden de radars van de jachtvliegtuigen die boven Bosnië vliegen gebruikt om het luchtbeeld zo volledig mogelijk te maken. De vliegers die voor het afdwingen van het vliegverbod worden ingezet, rapporteren eveneens over de situatie op de grond, voor zover dat visueel kan worden waargenomen. Voor meer gedetailleerde informatie zijn echter betere middelen vereist zoals verkenningsvliegtuigen. Het afdwingen van het vliegverbod heeft het mogelijk gemaakt dat verkenningsvliegtuigen relatief veilig vluchten boven Bosnië kunnen uitvoeren. In samenhang met verkenningen op de grond en informatie verkregen van satellieten en RPV's, wordt zo volledig mogelijk de militaire situatie van de strijdende partijen in kaart gebracht. Dit is in totaliteit een omvangrijke operatie, waarbij bijv. verkennings-F-16's van de KLu werden ingezet voor gebieden waar Unprofor moeilijk informatie kon verkrijgen. Ook hebben verkenningsvliegtuigen bijgedragen tot de vaststelling van bijv. de massagraven in de enclave Srebrenica. Informatie, verkregen door observatie en luchtverkenningen, is in de eerste plaats essentieel om inzicht te hebben in de actuele situatie voor eventuele politieke en diplomatieke oplossingen van het conflict, dan wel om de strijdende partijen te beïnvloeden. Daarnaast is deze informatie nodig om luchtaanvallen te kunnen uitvoeren. Indien besloten wordt tot luchtaanvallen, zoals de operatie *Deliberate Force*, dan zijn met name luchtverkenningsvliegtuigen noodzakelijk om het resultaat, waar dan ook in het operatiegebied, vast te stellen.

Tijdens operatie Deliberate Force wordt een bombardementsvlucht van F16's nauwkeurig voorbereid

Luchtsteun en incidentele luchtaanvallen

Naast de bescherming van Unprofor door het instellen van de *no-fly-zone*, was er behoefte aan luchtacties om in de knel zittende VN-militairen bij te staan met luchtaanvallen, ook wel *close air support* (CAS) genoemd. Hiervoor werd in juli 1993 resolutie 836 door de VN aangenomen. In de eerste plaats was dit weer een duidelijk signaal van politiek commitment om verder in te grijpen in het conflict. Over deze taak van de NAVO-luchtmachten is vanaf het begin veel discussie geweest. De gijzelnames, na de aanval op een munitiecomplex bij Pale op 25 en 26 mei 1995 en de CAS door Nederlandse F-16's op 11 juli 1995 uitgevoerd t.b.v. *Dutchbat*, zijn hierbij als het grootste probleem ervaren om luchtaanvallen voort te zetten. Feit is dat tot 30 augustus 1995 het aanwezige luchtpotentieel voor deze taak uiterst beperkt is ingezet. De vraag of de enclave Srebrenica behouden had kunnen worden met luchtaanvallen, is hier op zijn plaats. Het antwoord op die vraag is door *air power*-specialisten al eens omschreven in de criptische Engelse uitspraak: *„to late to little"*. Deze uitspraak dient te worden gezien in relatie tot de perceptie van de tegenstander, in dit geval de Bosnische Serven. Eind mei pasten de Bosnische Serven met succes het wapen van de gijzelname van UNMO's toe, door enkele van deze VN-milltairen, vast geklonken aan deuren van munitiebunkers, te tonen op de televisie. De bombar-

F16's in de swing-role-configuratie op weg naar het operatiegebied

dementen op het munitiecomplex bij Pale werden onmiddellijk stopgezet. De Bosnische Serven leerden hieruit, dat zolang er gijzelaars waren, het in hun ogen nagenoeg onaantastbare luchtwapen vleugellam kon worden gemaakt. Om de inzet van het luchtwapen ongedaan te maken, werd dezelfde tactiek met succes toegepast bij de aanval op de enclave van Srebrenica. Hierbij moet worden opgemerkt dat de inzet van de vliegtuigen op de 11e juli vanuit militair-tactisch oogpunt te laat was. Ook moet worden vermeld dat bescherming van de enclave, door de licht bewapende *Dutchbat*-militairen en met uitsluitend *close air support,* uiterst moeilijk zou zijn geweest. Voor een goede bescherming hadden ook verzamelgebieden en militaire doelen achter de frontlinie van de Bosnische Serven moeten worden aangevallen. Tot dan toe was binnen de leiding van de VN nog geen concensus over dergelijke grootscheepse luchtaanvallen.

Luchtcampagne Deliberate Force

De val van de enclave Srebrenica en Zepa had de zgn. Londen-conferentie van de grote landen tot gevolg op 21 juli 1995. Hier werd besloten dat de VN robuuster zou moeten gaan optreden om de veilige gebieden, die waren overgebleven, te beschermen door het dreigen met luchtaanvallen op grote schaal. Deze politieke aanwijzing werd door de militaire leiding van de NAVO en de commandant van de VN-troepen in het voormalige Joegoslavië uitgewerkt in militaire plannen. Voor de vier overgebleven gebieden, Sarajevo, Gorazde, Tuzla en Bihać werden zgn. *zones of action* afgesproken waarbinnen de luchtcampagnes zouden kunnen plaatsvinden. De commandant van de VN-troepen diende maatregelen te nemen om gijzelname van VN-personeel zoveel mogelijk te voorkomen. Wel werd de zgn. *dual-key*-beslissing tot het uitvoeren van luchtaanvallen gehandhaafd. Echter, nu lag die beslissing niet meer bij de diplomatieke leiding van de VN, maar bij de commandant van de VN-troepen en v.w.b. de NAVO nog steeds bij de NAVO-commandant in Zuid-Europa, Cincsouth. De geplande luchtcampagnes werden op 10 augustus d.m.v. een *memorandum of understanding* (MOU) vastgelegd en ondertekend door C-UNPF en Cincsouth. Ruim twee weken later beschoten Bosnische Serviers met mortieren een marktplein in Sarajevo, waarbij veel burgerslachtoffers vielen. Dit was de druppel die de emmer deed overlopen en de operatie *Deliberate Force* kwam op gang op 30 augustus om twee uur 's nachts. Het luchtwapen werd massaal ingezet in voornamelijk Zuidoost-Bosnië op doelen zoals de geïntegreerde luchtverdediging, commandobunkers, communicatietorens, munitieopslagplaatsen, artilleriestellingen en *lines of communication*, zoals bruggen. Zonder in detail in te gaan op het verloop van de campagne, volgen hierna enige opmerkingen. Gedurende de campagne werd de druk op de Bosnische Serven opgevoerd, aangezien de militaire leiding van de Bosnische Serven niet leek te willen toegeven aan de eisen van de VN. De politieke leiding van de Bosnische Serven had na 48 uur van aanhoudende bombardementen al laten blijken bereid te zijn te onderhandelen. De aanvallen werden dan ook op 2 september stopgezet om te onderhandelen over de door de VN gestelde eisen: de zware wapens moesten rondom Sarajevo worden teruggetrokken, de VN-troepen moesten *freedom of movement,* zowel over de weg als naar het vliegveld Sarajevo worden gegarandeerd, en de strijdende partijen moesten weer gaan onderhandelen op basis van een vredesplan dat o.a. door de Verenigde Staten was ontwikkeld. Toen echter op 4 september de Bosnisch-Servische leider Mladić in het openbaar verklaarde, dat de Serven de zware wapens rond Sarajevo niet zouden terugtrekken, werden de luchtaanvallen voortgezet. Om de druk op de Bosnische Serven op te voeren werden geleidelijk aan ook

doelen zoals bruggen (LOC's) aangevallen en werden kruisraketten ingezet. Op 14 september, nadat ook een landoffensief van de moslims en Kroaten in het noordwesten van Bosnië op gang was gekomen, kozen de Bosnische Serven eieren voor hun geld. Na negen dagen bombarderen gaven de Bosnische Serven aan dat ook aan de laatste eis, het terugtrekken van de zware wapens rondom Sarajevo, zou worden voldaan. Een belangrijk politiek feit is dat Milošević de onderhandelingen is gaan voeren voor de Bosnische Serven.

Tot zover enkele belangrijke resultaten. Nu de militaire balans. Het Bosnisch-Servische militaire potentieel is sterk aangetast. De commandovoering is als gevolg van de aanvallen op commandobunkers en communicatietorens ernstig bemoeilijkt en bovendien zijn de munitievooraden drastisch gereduceerd door de vernietiging van een aantal munitieopslagplaatsen. De artilleriebeschietingen van de Serven op Sarajevo werden, door goed *joint* optreden van de *Rapid Reaction Force* (RRF) en de NAVO-luchtmachten, geminimaliseerd vanaf de aanvang van de operatie. Zo gauw een artilleriebeschieting op een veilig gebied door de Serven werd uitgevoerd, werd de positie van waaruit dit plaatsvond onmiddellijk aangevallen door de RRF bij Sarajevo, of door NAVO-vliegtuigen in samenwerking met *tactical air control parties* (TACP) op de grond. Toen de Bosnische Serven op 10 september als represaille Tuzla met artillerie beschoten, werden ook hier o.a. Nederlandse F16's ingezet om een artilleriewaarnemingspost uit te schakelen. Deze keer in goede samenwerking met TACP's van het Scandinavische bataljon.

Ook voor de bevolking van Sarajevo is er belangrijke winst. Vanaf de aanvang van de operatie *Deliberate Force* is het aantal beschietingen in Sarajevo drastisch afgenomen. De toevoerwegen zijn weer grotendeels vrij en de luchthaven van Sarajevo is weer open. Voedsel, medicamenten en brandstof kunnen weer worden aangevoerd. Kortom, geen geringe resultaten van een luchtcampagne die twee weken duurde.

Nawoord

Operatie *Deliberate Force* markeert een belangrijke wijziging in de wijze waarop de internationale gemeenschap haar invloed heeft laten gelden in het conflict in voormalig Joegoslavië. Een robuust optreden en een hernieuwde koppeling van diplomatie aan het uiterste middel van buitenlandse politiek: de inzet van de krijgsmacht. De inzet van het luchtwapen is in deze cruciaal en doorslaggevend geweest om de voorwaarden te scheppen voor het huidige vredesakkoord. Inmiddels wordt het vredesplan voor het voormalige Joegoslavië verder uitgewerkt en uitgevoerd. IFOR is in Bosnië-Herzegovina gestationeerd. De IFOR-mllitairen dienen de partijen voorlopig uit elkaar te houden. De operatie *Deny Flight* is voortgezet en ondergebracht in de operatie *Decisive Endeavour*. Het afdwingen van het vliegverbod gaat door. Het luchtruim wordt beheerst door de NAVO om de operatie op de grond succesvol te kunnen uitvoeren. Verkenningsvluchten gaan door om de situatie op de grond in de gaten te houden. Maar bovenal blijven de gevechtsvliegtuigen beschikbaar boven het strijdtoneel, om als zwaard te dienen indien dit nodig wordt geacht. ■

De toekomstige operationele inzet van air power

Enige omgevingsfactoren van invloed

F.H. Meulman - luitenant-kolonel van de Koninklijke Luchtmacht

Regeren is vooruitzien" is een bekend gezegde. Jarenlang was het politiek en militair strategisch „regeren" in Nederland en binnen NAVO een relatief voorspelbare en daarmee stabiele aangelegenheid. De wereld was vergelijkbaar met de wereld van 1915 toen Hendrik Wallaardt Sacré schreef: *„de tegenwoordige oorlog wordt toch in de eerste plaats gekenmerkt door den strijd om het technisch overwicht. Niet meer als vroeger worden de veldslagen gewonnen door de benen der soldaten maar door den hersenarbeid van ingenieurs en geleerden, gematerialiseerd – niet in de geringste mate – in luchtvaartmiddelen. Een les is uit den oorlog in alle gevallen nu reeds met zekerheid te trekken en die les is dat een leger dat niet ruimschoots van vliegtuigen is voorzien, geen kans op succes heeft, wanneer het komt tegenover een, zelfs minder sterken, tegenstander die ze wel heeft"*. Tachtig jaar na dato lijken deze woorden van de genieofficier en eerste commandant van de luchtvaartafdeling, Wallaardt Sacré, nog steeds actueel te zijn. Ik zeg met opzet „lijken" omdat door de vele veranderingen in de internationale veiligheidssituatie de vraag kan worden gesteld of de woorden van Wallaardt Sacré ook voor de voorziene toekomst hun geldigheid behouden? Om een antwoord op die vraag te vinden is het nodig enige omgevingsfactoren te beschouwen die naar verwachting van invloed zijn op de toekomstige operationele inzet van *air power*.

Achtereenvolgens wordt ingegaan op de ontwikkelingen in de internationale veiligheidssituatie en op enige specifieke politiek en militaire omgevingsfactoren. Ook wordt antwoord gegeven op de vraag of de KLu voldoende is toegerust voor toekomstig militair optreden.

Ontwikkelingen in de internationale veiligheidssituatie

De internationale veiligheidssituatie anno 1995 wordt gekenmerkt door relatieve instabiliteit en onzekerheid. Multipolaire machtsverhoudingen zijn in de plaats getreden van de bipolaire machtsverhouding van voor 1990, waarbij NAVO en Warschau-Pact zowel zorgden voor interne stabiliteit als externe veiligheid voor hun bondgenoten. Veel van die pacificerende invloed is thans verdwenen, waardoor sluimerende conflicten oplaaien en een tweede dekolonisatieperiode is ingezet.

Voor 1990 was de militaire planning vrijwel uitsluitend gericht op het counteren van het grootschalige verrassingsoffensief, waarbij grote manoeuvre-eenheden in opeenvolgende echelons en via verschillende assen, massale aanvallen zouden uitvoeren op het bondgenootschappelijke verdragsgebied. Na 1990 werd spoedig duidelijk dat de nieuwe crisisbeheersingstaken een breder veld van mogelijke contingencies betekenden. Contingencies die wezenlijk andere eisen aan de planning, organisatie en uitvoering van militair optreden stellen, dan in het geval van het „doom"-scenario van een falende nucleaire afschrikking.

De veranderingen in de internationale veiligheidssituatie hebben ertoe geleid dat de kans op een grootschalige strategische verrassingsaanval voor de voorziene toekomst vrijwel is uitgesloten. Zelfs indien de voormalige Sovjet-Unie zou terugvallen in een totalitaire dictatuur met expansionistische driften, lijkt het onwaarschijnlijk dat ze militair in staat is binnen afzienbare tijd een strategische offensieve capaciteit te vormen waarmee een reële dreiging voor het bondgenootschap ontstaat. Wat natuurlijk resteert voor de voormalige Sovjet-Unie, is de nucleaire erfenis op grond waarvan ze toch een hoofdrolspeler in de internationale veiligheidssituatie blijft. Resteert de vraag waarmee we dan verder rekening moeten houden en waarop we ons moeten voorbereiden?

Hoewel een strategische verrassingsaanval dus als onwaarschijnlijk wordt beschouwd, betekent dit nog niet dat grootschalige conflicten zijn uitgesloten. Integendeel, ze kunnen zich zowel aan de periferie van het verdragsgebied als daarbuiten manifesteren. Aan de periferie van het verdragsgebied bestaat het gevaar dat door *„spill over"* een lokaal conflict escaleert naar een regionaal conflict, waarbij het bondgenootschappelijk gebied wordt betrokken. Die betrokkenheid is dan niet zozeer het gevolg van een doelbewuste, offensieve bedreiging van het bondgenootschappelijk gebied, maar is vooral het gevolg van het uitdijen van politiek-religieuze ethnisch-nationalistische belangentegenstellingen. Potentiële conflicten waarmee het bondgenootschap direct te maken kan krijgen,

zijn dus van een andere aard dan de doelbewust, offensief gerichte conflicten waarmee we vroeger rekening hielden. Het gaat in de nieuwe situatie om potentiële conflicten die naar verwachting veeleer culturele in plaats van staatkundige scheidslijnen volgen. Militair optreden is daarbij gericht op het regionaal beheersen en indammen van een beperkte crisis. Crisisbeheersingsoptreden zal het waarschijnlijke kenmerk van artikel V of bondgenootschappelijke verdedigingsoperaties worden. Hierbij zal het traditionele manoeuvregevecht, met het doel de tegenstander beslissend te verslaan om zo de *status quo ante bellum* te herstellen, naar verwachting weinig soelaas voor de oplossing bieden.

Naast het militair optreden binnen het bondgenootschappelijke verdragsgebied, kan militair optreden ook daarbuiten plaatsvinden. Dit optreden kan een tweeledig karakter dragen. Enerzijds het specifieke, door een internationaal rechtssorgaan, zoals VN of OVSE, gemandateerd optreden als scheidsrechter of hulpverlener tussen conflicterende partijen. Anderzijds het optreden als partij als gevolg van bedreiging dan wel schending van nationale belangen, of van grove schending van de internationale rechtsorde. Bij bedreiging dan wel schending van nationale belangen kan onder meer worden gedacht aan economische belangen en daarmee de veiligheid van een land (d.w.z. de vrije doorgang van goederenstromen zoals strategische grondstoffen). Het internationale optreden buiten het bondgenootschappelijk gebied zal naar verwachting gestalte krijgen in ad-hoc-coalities van de *„willing and able"*. Het zekerstellen van nationale belangen betekent dat mogelijk wordt opgetreden in het hoge gedeelte van het crisisbeheersingsspectrum d.w.z. deelname aan interventieoperaties. En het is juist om deze redenen dat Nederland ook de capaciteit moet behouden voor robuust, regulier optreden.

Optreden onder mandaat van de VN of als NAVO onder verantwoordelijkheid van de OVSE, zal ons steeds vaker in de buurt brengen van lokale en regionale brandhaarden en conflicten. Lokale en regionale brandhaarden en conflicten zijn er thans en voor de voorziene toekomst legio. Het gevaar van regionale escalatie is daarbij levensgroot aanwezig. Uit gegevens van het *Stockholm International Peace Research Institute* (Sipri) blijkt dat deze conflicten zich doorgaans als volgt kenmerken: het optreden van de conflicterende partijen is veelal irregulier van aard, de inzet van de middelen vindt met name op conventionele wijze plaats, de basis van de conflicten berust vooral op ethnisch-nationalistische en politiek-religieus fundamentalistische tegenstellingen, het overgrote deel van de hedendaagse conflicten is intrastatelijk van aard, en conflicten gaan vaak gepaard met een fluctuerend geweldsniveau. Een belangrijke beperkende factor heb ik dan nog niet genoemd en dat is het aspect „toestemming". Wat toestemming betreft vindt het optreden van de „eigen" eenheden plaats *met*, dan wel *zonder* toestemming van de conflicterende partijen.

Hoe afwijkend de hier genoemde karakteristieken van hedendaagse conflicten ook mogen zijn van de ons zo bekende situatie uit de tijd van de Koude Oorlog, een ding moet op voorhand duidelijk zijn, en dat is dat ook het conventioneel irregulier optreden in een intrastatelijk conflict hoge eisen stelt aan de kwaliteit van de middelen en professionaliteit van het militair optreden.

Samenvattend wordt gesteld dat het toekomstig militair optreden over een breed crisisspectrum kan, en naar verwachting ook zal plaatsvinden. Slechts de waarschijnlijkheid waarmee hoog c.q. laag in het crisisbeheersingsspectrum moet worden opgetreden varieert.

De kans dat in het lagere gedeelte moet worden opgetreden, wordt daarbij groter ingeschat dan omgekeerd. Bovendien moet met nadruk rekening worden gehouden met een irreguliere wijze van optreden van de conflicterende partijen of groeperingen. Dit zal aan de inzet van *air power* mogelijk andere eisen stellen en de nadruk op specifieke taken versterken.

Politieke en militaire omgevingsfactoren

Bij het toekomstige militair optreden zijn met name twee omgevingsfactoren van invloed op de inzet van de krijgsmacht in het algemeen en van *air power* in het bijzonder. Achtereenvolgens ga ik in op de politieke en militaire omgevingsfactoren.

Ten aanzien van de politieke omgevingsfactoren richt ik mij op drie aspecten. Ten eerste is dat het politieke *„hands-on management"*.

In de tweede plaats is dat de relatie tussen politieke en militaire doelstellingen. En in de derde plaats de politieke motivatie die ten grondslag ligt aan de beslissing deel te nemen aan vredes- of humanitaire operaties.

Militair optreden is te allen tijde een uiting van politieke wil en besluitvorming. Hiermee is en blijft het bij uitstek een politiek instrument. Met de veranderingen in de internationale veiligheidssituatie en de redenen die ten grondslag liggen aan de inzet van de krijgsmacht, is de politieke betrokkenheid en politieke inbedding de laatste jaren steeds sterker en zichtbaarder geworden. De kreet „even Coevorden bellen" en de zichtbare politieke betrokkenheid bij de uitvoering van vredesoperaties, onderschrijven de gedachte dat er sprake is van een toenemend politiek *„hands-on management"* of *„minute to minute control"*, een toenemende politisering van militair optreden. Bovendien laten de politieke aard van het optreden, de typische rol van scheidsrechter en hulpverlener bij het conflict, en het behoud van toestemming voor het optreden van de eigen eenheden, doorgaans geen onbeperkte inzet van de krijgsmacht toe en daarmee inzet van *air power* over het gehele takenspectrum. Deze situatie leidt soms tot ambivalente gevoelens bij militairen. De militaire wil en de middelen voor zogenaamd robuust optreden zijn namelijke aanwezig, maar de politiek-militaire mogelijkheden zijn vaak beperkt. Als dit de situatie voor de voorziene toekomst is, dan zullen we hiermee op een professionele manier

moeten leren omgaan. Dit betekent dat we bij de planning en organisatie van militair optreden zoveel mogelijk met deze beperkingen rekening moeten houden. Waar sprake is van positieve beperkingen zullen we die zonder terughoudendheid moeten aanvaarden. In dit geval bedoel ik met positief, dat het gewenste doel of resultaat alleen kan worden gerealiseerd door inachtneming van die beperkingen. Maar waar sprake is van negatieve beperkingen zullen we van militaire zijde voldoende kritisch moeten zijn in de richting van de politieke leiding, zonder dat het primaat van de politiek ter discussie wordt gesteld.

Een succesvoorwaarde voor militair optreden is in ieder geval dat de politieke en militaire doelstellingen op elkaar zijn afgestemd en als realistisch en haalbaar worden beschouwd. Indien aan deze voorwaarde is voldaan en een juiste inschatting van de lokale omstandigheden is gemaakt, zal *air power*, ongeacht de beperkingen, in staat zijn het gewenste takenpakket adequaat uit te voeren. Daarbij heeft ervaring geleerd dat in omstandigheden waar andere eenheden met handen en voeten zijn gebonden, *air power,* door zijn karakteristieken, vrijwel als enige in staat is zonodig als *„stick"* te fungeren. De recente ervaringen met de inzet van *air power* in Bosnië laten dit duidelijk zien. *Air power* als multifunctioneel instrument kan op flexibele en gedoseerde wijze tegen een reeks van zogenaamde *centers of gravity* worden ingezet. Op die manier ook bewijst *air power* over het gehele conflictspectrum een belangrijke rol te kunnen vervullen. Dus niet alleen in het kader van bondgenootschappelijke verdediging, maar juist ook in het kader van vredes- en humanitaire operaties.

Met de verdergaande politisering van het militair optreden is ook de noodzaak tot het leveren van een bijdrage aan het politieke besluitvormings- en planningsproces steeds duidelijker geworden. Het militair professionalisme komt dus niet alleen tot uiting in de operationele taakuitvoering, maar ook door de manier waarop de militaire adviesrol in de richting van de politieke besluitvormers gestalte krijgt. Door nadrukkelijkere politiek-militaire interactie en verdergaande institutionalisering van die adviesrol, zullen haalbare politiek- en militair-strategische doelstellingen kunnen worden gedefinieerd, kan een uitvoerbaar mandaat worden bewerkstelligd en *rules of engagement* worden vastgesteld die in de typische omstandigheden ter plaatse het best tot hun recht komen. Vanzelfsprekend zullen we niet allemaal in de positie zijn direct aan de politiek-militaire actie bij te dragen, maar zij die dat wel kunnen, moeten dat doen vanuit een hoge graad van professionalisme en vanuit de overtuiging dat hun adviesrol van groot belang is. De politieke lobby, onder meer door hen die de krijgsmacht op het niveau van de Kamercommissies vertegenwoordigen, is van groot belang. Het versterkt het kennisniveau van politici en verstevigt de basis voor besluitvorming. Indien het belang van een politiek-militaire interactie wordt onderkend, is het goed die relatie waar mogelijk te versterken om zo de basis te leggen voor geloofwaardig en betrouwbaar advies-overleg op die momenten dat het er echt op aan komt. Van politieke zijde mag erkenning worden verwacht voor het vakspecialisme van de militairen en voor de noodzaak tot politiek-militaire samenwerking. Bovendien (en dat betreft het laatste aspect t.a.v. de politieke omgevingsfactoren) mag van politieke zijde worden verwacht dat de beslissing tot inzet van de krijgsmacht veel meer wordt gekoppeld aan de schending van nationale belangen, en in mindere mate het gevolg is van ethisch-morele overwegingen. Er zijn namelijk te veel conflicten waarin we eenvoudigweg verzeild kunnen raken en alleen ethisch-morele overwegingen discrimineren dan onvoldoende.

De militaire omgevingsfactoren die van invloed zijn op de operationele inzet van de krijgsmacht zijn de bestaande doctrine en de specifieke omstandigheden die de aard van het conflict typeren. Wat de doctrine betreft moeten eisen worden gesteld aan aspecten als actualiteit en oriëntatie. Actualiteit wil zeggen dat de doctrine ook de meest actuele ervaringen moet reflecteren. Oriëntatie betekent dat de doctrine het gehele operationele inzetspectrum moet afdekken, teneinde op die manier voldoende sturing te geven aan de inrichting van de organisatie en voor de wijze waarop opleiding, training en zonodig operationele inzet met succes kunnen plaatsvinden. Een onvolledige oriëntatie van de operationele doctrine kan verstrekkende gevolgen hebben. Er zijn daarvan legio voorbeelden. Het feit dat de Amerikaanse luchtmacht in de jaren '50 volledig was gericht op de strategische inzet was bijv. het gevolg van doctrinair denken uit de jaren '30. Dat diezelfde Amerikaanse luchtmacht in de Vietnamoorlog dus met grote problemen kampte in omstandigheden die een strategische inzet vrijwel onmogelijk maakte, was het gevolg van de tot dogma verworden en onvolledige doctrine. Een *up-to-date* en juist georiënteerde doctrine vormt dan ook de basis van het denken en doen en kan de gewenste en noodzakelijke operationeel en operationeel-logistieke inzet sturing geven. Een typische eigenschap van militaire organisaties is dat zij ernaar tenderen zich voor te bereiden op het laatst gevoerde conflict. In ons geval betekent dit de voorbereiding op een conflict zoals de Golfoorlog. In essentie betekent dit dus het zijn voorbereid op datgene waarop we al jarenlang voorbereid waren, namelijk het optreden in een regulier, grootschalig conventioneel conflict, gebaseerd op een strategische verrassingsaanval. Indien we de trend onderkennen en accepteren dat toekomstige conflicten meer en meer een irreguliere wijze van optreden laten zien, dan moeten we ons afvragen wat dat betekent voor de inzetmogelijkheden van *air power*. De uitkomsten van die reflectie en de operationele en operationeel-logistieke ervaringen opgedaan met *air power* in dat soort omstandigheden moeten op hun beurt deel uitmaken van onze doctrine. Het gevolg daarvan is dat doctrine de *„driving fac-*

tor" wordt en bepalend is voor de middelen en de wijze waarop die middelen in wisselende omstandigheden het beste kunnen worden ingezet.
Aangegeven is dat conflicten zich naar hun aard meer en meer als irregulier manifesteren. Voorbeelden uit het recente verleden hiervan zijn Afghanistan, Grenada, Somalië, Tjetsjenië, Joegoslavië enz. Het irreguliere optreden is wezenlijk anders dan het optreden van partijen in een regulier conflict. Irregulier betekent dat de strijdende partijen of groeperingen vaak op een guerrilla- of partizanenachtige manier optreden, waarbij ze zich niet of niet altijd aan regels en afspraken gebonden voelen. De eenheden zijn lokaal of regionaal georganiseerd, veelal onder aanvoering van lokale *warlords*. De partijen zijn vaak moeilijk te lokaliseren en soms moeilijk te onderscheiden van de plaatselijke bevolking. Ze zijn bereid het conflict lang voort te zetten, zonodig met grote verliezen. De gekozen vorm van optreden leidt ertoe dat de logistieke behoeften vaak niet zo grootschalig zijn als bij regulier, conventioneel optreden. Dit kan beperkingen opleveren voor mogelijke interdictie van de aanvoerlijnen. Kortom, het intrastatelijke conflict waarbij de strijdende partijen irregulier optreden vraagt om een wezenlijk andere benadering dan de traditionele, bekende conflicten.

Betekenis omgevingsfactoren voor operationele inzet air power

In het voorgaande is gesproken over de veranderende veiligheidssituatie, en de politieke en militaire omgevingsfactoren van invloed op de operationele inzet van *air power*. Een belangrijke, nog niet beantwoorde vraag is: wat is de betekenis van die omgevingsfactoren op de inzet van *air power*?
Wat de politieke omgevingsfactoren betreft wil ik kort zijn. Politiek- en militair-strategisch *hands-on management* is een begrijpelijke reactie, zeker in die situaties waarbij het echt spannend begint te worden. Toch mag een dergelijke *minute-to-minute-control* een efficiënte en effectieve taakuitvoering op uitvoerend niveau niet in de weg staan. Om die reden is verdere stroomlijning van procedures ten aanzien van vredesoperaties noodzakelijk. Daarbij moet tevens rekening worden gehouden met het feit dat onze nationale operationele verantwoordelijkheden en bevoegdheden ten aanzien van de inzet van *air power* relatief beperkt zijn. Wat de relatie tussen de politieke en militaire doelstellingen betreft is afstemming tussen die twee noodzakelijk. Onduidelijke politieke doelstellingen laten zich niet vertalen in haalbare militaire doelstellingen. En als de militaire doelstellingen niet eenduidig zijn, dan zal van een adequate en gedoseerde inzet van *air power* ook geen sprake kunnen zijn. Ten slotte dit: hoe duidelijker de politieke motivatie om militair aan het conflict deel te nemen, des te gemakkelijke zal het zijn haalbare doelstellingen te definiëren.
Ten aanzien van de betekenis van de militaire omgevingsfactoren het volgende. In een conflict waarbij regulier wordt opgetreden zal *air power*, slechts gehinderd door technische limieten, in principe voor alle taken kunnen worden ingezet. Recente aanschaffingen en modificaties, geplande modificaties en een veranderende inrichting en bedrijfsvoering voorzien in een KLu die op een geloofwaardige en adequate manier in staat is complementair in een *high-tech*-omgeving op te treden. Deze capaciteit om robuust op te treden is zeker van belang in omstandigheden waarbij sprake is van schending van vitale nationale belangen, een situatie waar we als direct betrokken partij zullen optreden. Voortdurende aandacht voor en inspelen op nieuwe technologische ontwikkelingen, het onderkennen van het belang van *„high-speed, near-real time data exchange"* voor adequate *command and control*, en een hoge operationele inzetbaarheid, blijven hoofdaandachtspunten voor een succesvol toekomstig militair optreden.
Bij de planning en organisatie voor toekomstig militair optreden moet met meer nadruk dan voorheen rekening worden gehouden met vredes- en humanitaire operaties. Vanuit doctrinair oogpunt kan worden vastgesteld dat conflicten met een irregulier karakter en de implicaties ervan op het operationele optreden een *„forgotten dimension"* vormen. Op zich is dit best verklaarbaar. Tot 1990 was de inrichting, opleiding, training, planning en organisatie van luchtstrijdkrachten volledig gericht op het counteren van het grootschalige strategische verrassingsoffensief. Met de veranderingen van de laatste jaren bestaat thans de noodzaak op korte termijn invulling te geven aan dit ontbrekende deel van de doctrine.
In conflicten met een irregulier karakter zullen bepaalde taken aan belang winnen. Dat die taakuitvoering vaak in samenwerking met de andere krijgsmachtdelen gestalte kan krijgen is eens te meer verheugend. Taken als luchttransport d.w.z. het afwerpen van troepen en speciale agenten, het *low- of medium level* bevoorraden van eenheden, het vervoer van zieken en gewonden, psychologische oorlogvoering, surveillance en verkenning, *air policing*, en *close air support* en *battle field air interdiction* ter ondersteuning van acties op de grond, vormen zo al een aantal taken die in dit soort conflicten aan belang winnen. Dat informatievoorziening en informatieverwerking, alsmede hoogwaardige technologie hierbij van doorslaggevende aard zijn, wordt nog eens extra benadrukt. Zo bestaat het probleem dat conflicterende partijen in een irregulier conflict zich nogal eens ophouden in gebieden waar ook de burgerbevolking verblijft. Effectieve *close air support* bijv. is dan slechts mogelijk indien wordt beschikt over gedetailleerde *near-real time* informatie, directe coördinatie tussen militaire en civiele instanties v.w.b. de planning van luchtoperaties, en directe controle tijdens de uitvoering van de aanvallen. Tevens moet worden beschikt over *precision guided munitions,* waardoor *collateral damage* kan worden voorkomen. Een probleem, zeker ook in irreguliere omstandighe-

den is, dat de strijdende partijen vaak over technologisch hoogwaardige middelen beschikken, waaronder *Surface To Air Missiles* en mogelijk zelfs kruisvluchtwapens en *Tactical Ballistic Missiles*. Effectief optreden in een dergelijke omgeving vraagt dan ook aandacht voor bijv. *Suppression of enemy air defences* (SEAD), zowel *lethal* als *non-lethal*, *long range stand-off* wapens en een adequate verdediging van eigen eenheden tegen een mogelijke aanval met kruisvluchtwapens en tactische ballistische raketten.
Crisisbeheersingsoptreden in conflicten met een irregulier en conventioneel karakter vraagt om meer aandacht van wat wel *special air warfare* wordt genoemd. Het betekent extra aandacht voor o.m. *special operations* (bijv. *psy-ops* en *counter* guerrillaoptreden), *conventional air strikes*, surveillance en verkenningen, luchttransport met technieken voor het droppen van voorraden e.d. op lage en middelbare hoogte, SEAD en FAC-missies.

Special air warfare biedt ook goede mogelijkheden voor internationale samenwerking en samenwerking tussen de krijgsmachtdelen. Zo zou een multinationaal Europees *Special Air Warfare Center* en een Europese *Special Composite Air Warfare Wing* gestalte kunnen krijgen. Het *Air Warfare Center* kan dan zowel uitvoering geven aan onderzoek en ontwikkeling, doctrinevorming en tactieken, opleiding, training, evaluatie en standaardisatie, maar ook aan de planning, organisatie en uitvoering van operaties gericht tegen partijen die irregulier optreden. De Amerikanen hebben bijv. op Rhein Main in Duitsland een *Special Operations Squadron* uitgerust met MC-130 *Combat Talons:* vliegtuigen speciaal uitgerust voor lange-afstands-infiltraties en exfiltraties, bevoorrading en fotoverkenning. In een *Special Composite Air Warfare Wing* of squadron zouden naast *multi-role fixed wing* gevechtsvliegtuigen ook helikopters een belangrijke rol kunnen vervullen met taken als *combat search and rescue*, psychologische oorlogvoering, *close air support* en luchttransport. Dat dit wellicht extra eisen stelt aan bestaande en geplande middelen is evident. In dit kader zou de KLu zich ook eens moeten oriënteren op de mogelijkheid om F-60's te modificeren tot *gunship*, een modernere versie van de bekende AC-47 *Puff the Magic Dragon*, of eventuele uitbreidingen van de C-130-vloot te richten op het *Spectre*-model, de AC-130. Wat de interservice samenwerking betreft zou de *Special Air Warfare Wing* ook directe ondersteuning kunnen leveren aan, of zelfs kunnen worden geïntegreerd met zogenaamde *special forces*. Een goede gelegenheid om ook de samenwerking met het Korps Commandotroepen verder te versterken, maar ook een ideale gelegenheid om indien gewenst in eigen, speciaal getrainde KLu-eenheden of *air* commando's te voorzien, die dan tevens de taak van *forward air controller* (FAC) zouden kunnen vervullen. Toekomstig militair optreden van de krijgsmacht en in het bijzonder van de KLu, kan in omstandigheden plaatsvinden die qua taak-middelen-relatie nog de nodige aandacht vraagt.

Leiderschap

Voor afsluiting verdient nog één aspect bijzondere aandacht, nl. leiderschap. Het is een onderwerp dat de laatste jaren al veelvuldig in de schijnwerpers heeft gestaan. En niet ten onrechte. De nieuwe veiligheidsomgeving met een breed spectrum van inzetopties en veel onzekerheden stelt hoge eisen aan het leiderschap van de hedendaagse militair. Optreden in politiek gevoelige vredes- en humanitaire operaties vraagt om een ander gedragspatroon dan optreden in een traditioneel militair conflict, waar het meer op tactisch-operationeel inzicht aankomt. De militair zal een breed scala van leiderschapskwaliteiten moeten tonen, waarbij creativiteit en inventiviteit tot de sleutelwoorden behoren. Zelfstandig denken en doen binnen het raamwerk van een welomschreven doelstelling is essentieel. Goede contactuele eigenschappen, flexibiliteit, verdraagzaamheid en diplomatiek optreden zijn vaardigheden die net zo hoog in het vaandel staan als het kunnen optreden als professioneel leider op het tactisch uitvoerend niveau. Waar plannen, organiseren, coördineren en controleren bekende begrippen waren, zal modern leiderschap zich vooral moeten richten op het coachen, ontwikkelen, trainen, delegeren en faciliteren. Waar we met elkaar al veel doen op dit gebied van leiderschapsvorming zullen we in de toekomst hieraan wellicht nog meer aandacht moeten geven.

Ter afsluiting

De toekomst voor de krijgsmacht en voor de KLu is wereldwijd optreden in omstandigheden die duidelijk kunnen afwijken van de zo bekende Noordduitse laagvlakte, de Fulda-gap en zelfs de Golfoorlog. De nieuwe internationale veiligheidssituatie, en politiek-militaire omgevingsfactoren, als de aard van het toekomstig militair optreden zijn daarbij van grote invloed op de toekomstige operationele inzet van *air power*. Operationele inzetbaarheid op haar beurt is de resultante van een *up-to-date doctrine*, beschikbaarheid, geschiktheid en getraindheid voor de brede taakstelling van de KLu. In heel veel gevallen zijn we goed voorbereid en hebben we recent getoond belangrijke operationele taken naar behoren te kunnen vervullen. Voor een veelheid aan situaties beschikken we over de juiste personele en materiële middelen en over het juiste niveau van getraindheid en geoefendheid. Maar we moeten ons bewust zijn van de doctrinaire lessen uit dit optreden en rekenschap blijven geven van technologische ontwikkelingen en daarmee gepaard gaande nieuwe uitdagingen.
Toekomstig militair optreden kan dan ook nieuwe eisen aan het takenpakket en taakuitvoering stellen. In die zin is, naast de bestaande oriëntatie, extra aandacht voor politieel optreden en voor het optreden in omstandigheden die zich als irregulier kenmerken van belang. Doctrinevorming op die gebieden behoeft aandacht, net zoals de uitgebreidere beantwoording van de vraag of de KLu zo goed mogelijk is

voorbereid op optreden in die omstandigheden. Ook vraagt het leiderschapsaspect continu aandacht en is door de verdergaande politisering van militair optreden, extra aandacht nodig voor verbetering van de militaire adviesrol in het politiek-militaire overleg. Bovendien zal de bedreiging of schending van nationale belangen, veel meer dan ethisch-morele overwegingen, aan de politieke beslissing tot inzet van de krijgsmacht en daarmee *air power* ten grondslag moeten liggen. Een aspect is in ieder geval duidelijk, en dat is dat de woorden van Hendrik Wallaardt Sacré ook voor de voorziene toekomst nog opgaan. Enigszins geparafraseerd betekent dit dat tegenwoordige, maar ook toekomstige conflicten toch in de eerste plaats worden gekenmerkt door de strijd om het technisch overwicht. Eén les is uit alle ervaringen nu reeds met zekerheid te trekken en die is dat een krijgsmacht die niet ruimschoots van *air power* is voorzien, geen kans op succes heeft, wanneer het komt tegenover een, zelfs minder sterke, tegenstander die ze wel heeft. ■

VERZOEK AAN AUTEURS

Auteurs wordt verzocht bij hun manuscript – zo mogelijk – de diskette aan te leveren: WORD PERFECT 5.1 (DOS). (NB. Alinea's eindloos typen; slechts ter afsluiting een HARDE RETURN geven, evenals voor een witregel. Geen speciale codes en layout-elementen invoeren.)
Regelmatig worden illustraties ingezonden die niet of nauwelijks geschikt zijn voor verkleining en reproduktie. In dit verband wordt verwezen naar de „Regels voor kopijverzorging" (pt. 2) die éénmaal per jaar achterin de Militaire Spectator worden afgedrukt (zie decembernummer 1995). Computertekeningen zijn slechts bruikbaar indien vervaardigd m.b.v. een speciaal tekenprogramma.

REDACTIE

De brigade in 1998

„Science fiction or a fine vision"*

R.A.M. Biemans en R. van der Harg - kapiteins resp. der infanterie en van de militaire administratie

De auteurs zijn beide werkzaam bij het projectbureau Verbetering Bedrijfsvoering (VBV) van *1 (GE/NL) Corps*. Als hoofdtaak voor het projectbureau geldt het monitoren van het project VBV voor de commandant van het ressort legerkorps. Hiervoor is het „Plan van Aanpak VBV ressort legerkorps" (PVA VBV) opgesteld. Dit plan moet leiden tot de door de legerkorpscommandant geformuleerde doelstelling: „het Nederlandse deel van *1 (GE/NL) Corps* dient uiterlijk per 1 januari 1998 te kunnen functioneren als resultaatverantwoordelijke eenheid". Daarnaast is dit bureau verantwoordelijk voor de ondersteuning op VBV-gebied binnen *1 (GE/NL) Corps* in de breedste zin des woords. Bij de uitvoering van hun werkzaamheden blijkt vaak dat de essentie van VBV nog niet legerkorpsbreed bekend is: de „geest" dat VBV bij de gewijzigde taakstelling (meer produkten) en krimpende budgetten de enige manier van overleven is, is niet bij de gehele populatie duidelijk. Een structurele bedrijfsvoering is voor een commandant essentieel om adequaat zijn eenheid te kunnen leiden. De voortgang van VBV wordt bemoeilijkt, doordat een aantal mijlpalen, zoals de verantwoordelijkhedenverdeling met betrekking tot produkten en processen, nog niet is afgerond.

In deze uiteenzetting is o.a. getracht inzicht te geven in de taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden van een brigadecommandant, zijn staf en eenheden. Onderstaand wordt de persoonlijke visie van de auteurs weergegeven. Doel hiervan is dat de essenties van dit verhaal richting zullen geven aan de discussie omtrent de noodzaak en het doel van VBV.

De 75 Gemechaniseerde Brigade is een resultaatverantwoordelijke eenheid (RVE), waarbij het PVA VBV grotendeels is afgerond. Hierdoor bestaat er een volledig inzicht in de produkten van de brigade en de middelen, die daarvoor zijn benodigd. Dit heeft onder andere consequenties gehad voor de samenstelling van de brigade en de brigadestaf (zie afb. 1 en afb. 2). Ondanks het feit dat reeds structurele verbeteringen zijn aangebracht, heerst het besef dat men continu moet blijven werken aan een verdere verbetering van de bedrijfsvoering. Intern en extern de brigade wordt met managementcontracten en bedrijfsplannen gewerkt.

De onvoorziene ramp

Zondagavond is voor de commandant van 75 Gemechaniseerde Brigade en zijn vrouw de gebruikelijke bezoekavond. Op zondag 17 september 1998 om 16.00 uur is hij echter nog steeds bezig de maandelijkse rapportages van zijn eenheden door te nemen. Zijn vrouw heeft al een paar keer met steeds groter wordende ergernis thee gebracht en hem attent gemaakt op de afspraak van die avond.

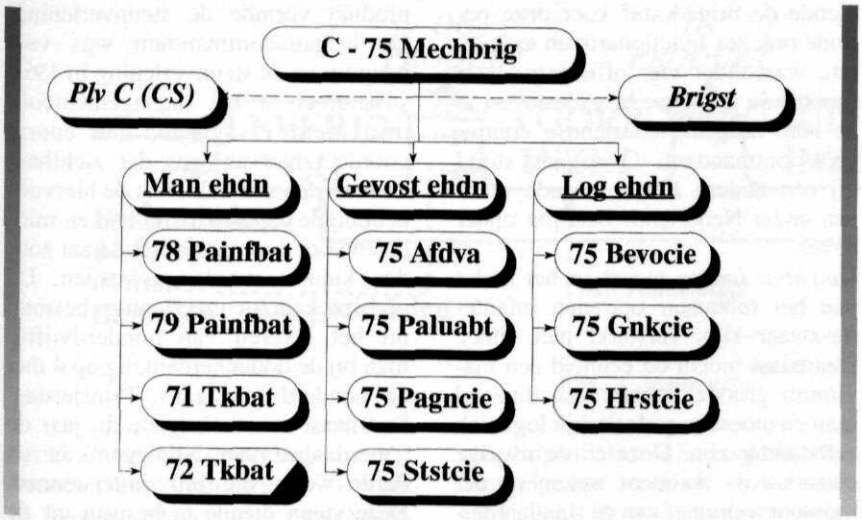
De rapportages beschrijven de mate waarin de brigade in staat is geweest haar produkten te leveren (effectiviteit) en de hoeveelheid middelen, die hierbij zijn aangewend (efficiency). Alle functionele en eenheidsrapportages zijn door de controller integraal afgestemd en tot „hapklare brokken" verwerkt.

Het NOS-journaal verstoort de aandacht van de brigadecommandant. Op het eiland Bonaire heeft een natuurramp plaatsgevonden. De orkaan *„Kitty"*, die aanvankelijk alleen over de oceaan zou razen, blijkt van haar koers te zijn afgeweken en is over het centrale deel van het eiland getrokken. Er zijn inmiddels al vele daklozen en de schade loopt vermoedelijk in de miljoenen.

De brigadecommandant richt daarna direct zijn aandacht weer op de rapportages. Die hebben overigens alleen betrekking op de eenheden die zich in Nederland bevinden. De eenheden die deelnemen aan *Dutchbat Indian* zijn hierin niet opgenomen. *Dutchbat Indian,* dat deel uitmaakt van de *Implementation Force* (IFOR) van de NAVO, is in Bosnië-Herzegovina gestationeerd. Het voornaamste deel van dit bataljon wordt gevormd door twee pantserinfanteriecompagnieën en de stafstafverzorgings- en ondersteuningscompagnie van 79 pantserinfanteriebataljon. Daarnaast zijn een tankeskadron van 71 tankbataljon en een logistieke component uit de brigade toegevoegd.

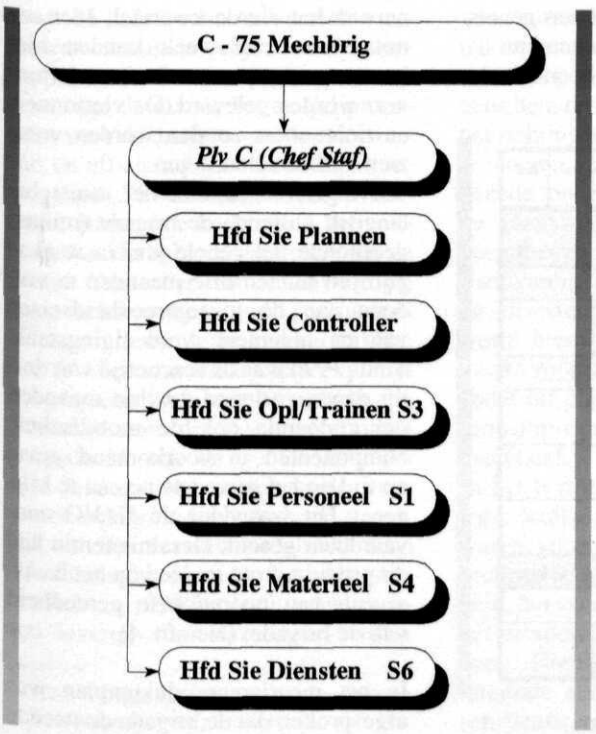
De brigadecommandant wordt voor een tweede keer afgeleid, doordat zijn telefoon rinkelt. Zijn gezicht betrekt als hij van zijn officier van alarm te horen krijgt, dat hij zo spoedig mogelijk zijn divisiecommandant moet bellen. Het telefoongesprek wordt beëindigd. Na een kort moment van bezin-

* Dit artikel is geschreven in okt'95. Sommige zaken zijn derhalve ingehaald door de tijd.



Afb. 1 Samenstelling brigade

ning geeft hij gevolg aan het bericht en belt zijn divisiecommandant.
Deze maakt hem duidelijk dat de Nederlandse regering heeft besloten op korte termijn steun te verlenen aan Bonaire. De divisiecommandant heeft van de legerkorpscommandant de opdracht gekregen een bijdrage te leveren. Het dient een gecombineerde Nederlands-Duitse operatie te worden. De Duitsers zullen één constructiecompagnie leveren. De divisie zal tijdens de gehele operatie „leading" zijn. De divisiecommandant geeft aan dat 75 Gemechaniseerde Brigade een logistiek zelfstandige eenheid van maximaal honderdvijftig man moet leveren. De taak is geneeskundige ondersteuning en legering voor maximaal duizend daklozen te realiseren. De eenheid is zelf verantwoordelijk voor de opbouw en exploitatie van het kampement en de beveiliging ervan. Door het ministerie van buitenlandse zaken is een budget van *f* 100.000,- ter beschikking gesteld voor kleine humanitaire hulpprojecten. De eenheid zal aanstaande vrijdag vertrekken voor een periode van maximaal drie weken.
De brigadecommandant geeft aan dat dit consequenties kan hebben voor het managementcontract. Deze inzet is namelijk niet voorzien. Pas na verdere analyse door zijn staf zal hij in staat zijn deze consequenties nauwkeurig aan te geven. Nadat zij hebben afgesproken dat dit punt op de agenda van de eerstvolgende commandantenvergadering komt, wordt het telefoongesprek beëindigd. Na afsluiting van zijn persoonlijke analyse van de opdracht, belt de brigadecommandant zijn plaatsvervanger. Hij stelt hem op de hoogte van de situatie. Nog diezelfde avond moet een stafvergadering worden belegd. Als locatie voor de vergadering wordt de kazerne gekozen. Het gesprek wordt afgesloten met de wens van de brigadecommandant in ieder geval vandaag nog het waarschuwingsbevel voor de betreffende ondercommandanten uit te vaardigen.
Dan volgt een moeizaam gesprek met zijn vrouw. Zij zal vanavond alleen op bezoek moeten. Ze zegt niet veel, maar haar gezicht spreekt boekdelen.
Tijdens de rit in zijn dienstauto naar de kazerne denkt hij na over het telefoongesprek met zijn divisiecommandant. Zijn gedachten concentreren zich op de inhoud van de opdracht. Welke eenheden kunnen hiermee worden belast en wat zijn de consequenties ervan? Bovendien kan deze inzet invloed uitoefenen op de afspraken uit het managementcontract. Daar kijkt hij nu niet naar uit. Bij de totstandkoming van het huidige managementcontract heeft hij al een paar harde noten moeten kraken met zijn divisiecommandant.



Afb. 2 Samenstelling brigadestaf

Het managementcontract

Tijdens de rit is de brigadecommandant in gedachten verzonken. Hij laat

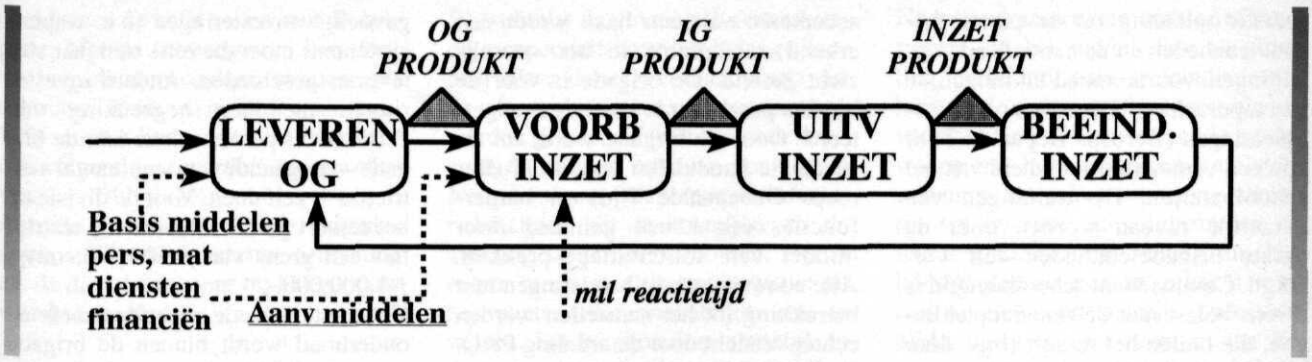
de inhoud van het managementcontract en het bedrijfsplan in zijn gedachten voorbijkomen. Het contract dat de brigadecommandant op 14 december 1997 met de divisiecommandant had afgesloten, was gebaseerd op het meerjarenproduktenplan en het bedrijfsplan van de brigade. Het managementcontract had duidelijkheid gegeven over:
– de door de brigade te leveren produkten (zie afb. 3);
– de hiervoor benodigde middelen, bevoegdheden en verantwoordelijkheden;
– de rapportages hierover;
– de ontbindende voorwaarden.

Het belangrijkste produkt voor de brigade was het opwerken en het eventueel leveren van een eenheid van bataljonsgrootte voor *peacekeeping*-taken. De definitieve opdracht tot inzet, voorzien van eisen, volgde op 15 januari 1998. De brigade moest vanaf 1 mei 1998 een eerste bataljon ter versterking van de reeds aanwezige IFOR in voormalig Joegoslavië leveren voor de periode van één jaar. Deze eenheid kreeg de opdracht een Britse brigade, die onder NAVO-commando stond, te versterken. Uit die opdracht bleek dat de voornaamste taak van dit bataljon bestond uit het gescheiden houden van de partijen. In dat kader diende de brigadestaf voor deze periode ook zes functionarissen te leveren, waaronder vier officieren, voor functies in de Britse brigadestaf en in de staf van de Nederlandse contingentscommandant. Overigens stond bij een andere Britse brigade reeds een ander Nederlands bataljon onder bevel.
Dutchbat Indian moest in het kader van het robuuster optreden infanterie-zwaar zijn, versterkt met tanks. Daarnaast mocht de eenheid een maximum grootte hebben van duizend man en moest ze gedeeltelijk logistiek zelfstandig zijn. Deze en de overige eisen uit de opdracht weken op dat moment weinig af van de standaardeisen, waarop de brigade zich vanaf september 1997 had voorbereid.
Naast dit produkt stonden in het managementcontract voor 1998 nog andere produkten vermeld. Ten eerste had de brigade zich verplicht tot het leveren van twintig VN-waarnemers, die voldeden aan de door de VN vastgestelde eisen.
In het kader van Opplan 10 waren aan de brigade twee periodes toegewezen. In januari en in oktober 1998 moest de brigade in staat zijn binnen vier uur driehonderd man te leveren, waaronder in ieder geval een geneeskundig- en transportdetachement.
Een in het verleden ernstig onderschat produkt vormde de steunverlening. De brigadecommandant was verheugd toen de steunverlening in 1996 structureel in het managementcontract werd vastgelegd. Een enorm voordeel hiervan was dat zichtbaar kon worden gemaakt, wat de hiervoor benodigde capaciteit zou zijn en middelen voor deze taak beschikbaar zouden kunnen worden gehouden. De afgesproken steunverlening bestond uit het leveren van honderdvijftig man bij de dodenherdenking op 4 mei en honderd man t.b.v. Prinsjesdag. Daarnaast zou de brigade dit jaar de „Vierdaagse van Nijmegen" in de derde week van juli ondersteunen. Deze steun diende te bestaan uit de opbouw van een tentenkamp (honderdtwintig tenten) op Heumensoord en geneeskundige verzorging op de rustplaatsen langs de marsroutes. Ten slotte was in het managementcontract vastgelegd dat de brigade moest voorzien in transportsteun aan diverse opleidingscentra van COKL. Dit bestond uit het op 24-uursbasis beschikbaar hebben van tien viertonners en zes tientonners in het eerste kwartaal, acht viertonners en negen tientonners in het tweede en derde kwartaal en vijftien viertonners en twaalf tientonners in het vierde kwartaal. Met een notice van een week konden hier bovenop nog eens twee extra viertonners worden geleverd. De viertonners en tientonners zouden worden voorzien van een chauffeur.
Vervolgens – en niet het minst belangrijk – diende de brigade (minus) gedurende het gehele jaar in staat te zijn om binnen drie maanden te voldoen aan de inzetgereedheidseisen van de algemene verdedigingstaak. Sinds 1996 was de reactietijd van dertig dagen verlengd tot drie maanden om zodoende ook de mobilisabele componenten in voorkomend geval op tijd op het gewenste niveau te krijgen. Dit was door de NAVO aanvaardbaar geacht. Desalniettemin had dit produkt grote invloed op het basisniveau van operationele gereedheid van de brigade. (zie afb. 4)

In het meerjarenproduktenplan was afgesproken dat de brigade de tweede

PRODUKTEN tijd 75 MECHBRIG	Jan	Feb	Mrt	Apr	Mei	Jun	Jul	Aug	Sep	Okt	Nov	Dec
OG Brigade t.b.v. AVT en PE												
inzet PK-bat t.b.v. IFOR												
inzet 300 mensen t.b.v. Opplan 10												
inzet 20 wrns t.b.v. VN												
inzet 150 mensen t.b.v. dodenherdenking					0405							
inzet pagncie / bevocie / gnkcie t.b.v. vierdaagse												
inzet 100 mensen t.b.v. prinsjesdag									1509			
inzet transport	10 x 4t / 6 x 10t			8 x 4t / 9 x 10t			8 x 4t / 9 x 10t			15 x 4t / 12 x 10t		
BUITEN CONTRACT												
inzet 150 mensen hum. hulp t.b.v. ramp Bonaire									2209 t/m 2010			

Afb. 3 Door de brigade in 1998 te leveren produkten



Afb. 4 Inzetcyclus

helft van 1999 het centrale deel moest kunnen vormen van de door 7 Divisie te leveren *peace-enforcing*-brigade. Dit beïnvloedde eveneens het basisniveau van de operationele gereedheid. Naast produkten waren in dit managementcontract de benodigde middelen en bevoegdheden vastgelegd. Standaard beschikt de brigade voor de realisatie van de produkten reeds over een aantal middelen (vastgelegd in een basis-OTAS)[1] en bevoegdheden. De aanvullende middelen, die kunnen bestaan uit personeel, materieel, diensten en financiën, werden onderbouwd in het brigade-bedrijfsplan 1998.

Over de in het contract vermelde gegevens zou maandelijks worden gerapporteerd. Deze rapportages vormen voor de divisie het aangrijpingspunt voor de analyse van de effectiviteit en efficiency van de bedrijfsvoering van 75 Gemechaniseerde Brigade. Binnen de kaders van het contract was derhalve afgesproken dat de sectie Controller van 7 Divisie op twee momenten een audit zou uitvoeren, gericht op de brigadeprodukten. De divisiecommandant had expliciet aangegeven dat hij extra aandacht zou schenken aan de basis-operationele gereedheid van de gehele brigade. Het leveren van een brigade voor *peace-enforcing*-taken behoort namelijk tot zijn verantwoordelijkheid en 75 Gemechaniseerde Brigade zou wellicht in 1999 het leeuwedeel moeten leveren voor deze *peace-enforcing*-brigade. Dat is dan ook de reden dat volgende week de operationele gereedheid in een door de divisie geleide inzetsimulatie, getest wordt in en in de omgeving van het geïnstrumenteerde oefenterrein Hohenfels.

[1] OTAS = Organisatietabel (voor personeel) en Autorisatiestaat (voor materieel)

Het bedrijfsplan

Terwijl de brigadecommandant een sigaar uit zijn borstzak pakt en zijn chauffeur om een vuurtje vraagt, herinnert hij zich het laatste kwartaal van 1997. In die periode had de brigadestaf het bedrijfsplan voor 1998 en verder geconcretiseerd. De basis hiervoor vormde de afgesproken produkten en het bedrijfsplan van vorig jaar (1997). Een bedrijfsplan heeft volgens hem drie doelen. Ten eerste geeft het richting aan de door de brigade uit te voeren activiteiten in 1998. Ten tweede onderbouwt het bedrijfsplan de (aanvullende) middelen en bevoegdheden in het managementcontract van de brigadecommandant met de divisiecommandant. Ten derde wordt hierin een globale raming gemaakt voor een aantal volgende jaren, zodat dit plan aansluit bij het Kortetermijnprogramma van de Landmachtstaf.

In het bedrijfsplan 1998 was vastgelegd, welke activiteiten noodzakelijk waren voor het op peil houden c.q. brengen van de operationele gereedheid, het voorbereiden van de inzet en het uitvoeren van de reeds geplande inzet. Hoofd sectie plannen had de integrale afstemming tussen de verschillende uitvoeringsplannen verzorgd. Dit waren plannen, voor de eventuele inzet, opleiding en training, personeel, materieel en diensten. Hieruit was de behoefte aan middelen, verantwoordelijkheden en bevoegdheden afgeleid. Speciaal voor 1998 waren onder meer bevoegdheden geclaimd op het gebied van organisatie en materieel. In het managementcontract was deze claim toegekend. Deze bevoegdheden hadden betrekking op respectievelijk het formeren van *Dutchbat Indian* en het in stand houden van dit bataljon tijdens het uitvoeren van de inzet.

De sectie controller had een geautomatiseerd bewakingssysteem opgezet. Deze sectie is namelijk verantwoordelijk voor het aanleveren van relevante besturingsinformatie over de effectiviteit, efficiency en rechtmatigheid.

De voorbereiding, instandhouding en beëindiging van een eventuele inzet valt onder de verantwoordelijkheid van de brigadecommandant. Specifiek voor de voorbereiding van de *peacekeeping*-bataljons, had de brigade in 1998 tweemaal het oefenterrein Hohenfels (januari en september) aangevraagd. Deze middelen waren in het managementcontract opgenomen.

Door de brigade S3 waren alle opleidingen en trainingen gecoördineerd en vastgelegd in een plan. Dit gold voor alle opleidingen en trainingen voor de operationele gereedheid (OG) en de inzetgereedheid (IG). De brigade S3 draagt zorg voor optimale afstemming tussen de initiële opleiding bij het schoolbataljon, de voort-

gezette opleiding bij de parate brigade-eenheden én de aanvullende opleidingen, voortkomend uit mogelijke inzetopdrachten. De niveau 1[2] BBT-opleidingen (Beroeps Bepaalde Tijd) zijn een verantwoordelijkheid van het schoolbataljon. De trainingen van datzelfde niveau worden door de parate brigade-eenheden zelf verzorgd. Commandant schoolbataljon is tevens belast met de functieopleidingen, die buiten het ressort (bijv. door COKL en civiele sector) plaatsvinden. De opleidingen voor de waarnemers (o.a. VN, EU en WEU) zijn daarentegen uit efficiency-overwegingen gecentraliseerd bij de School voor Vredesoperaties op het Opleidingscentrum Manoeuvre.

Uit het integrale plan voor opleiden en trainen volgde de behoefte aan personeel (bijv. instructeurs), materieel (bijv. simulatoren), diensten (bijv. oefenterreinen) en financiën. Tot deze laatste groep behoorden o.m. uitgavenbudgetten ten behoeve van VROB en Klasse I (voeding), exploitatiekostenbudgetten voor Klasse III (brandstof, olie en smeermiddelen) en V (munitie) en trekkingsrechten m.b.t. schietbanen.

De brigade S1 had het plan voor realisatie van de beschikbaarheid van personeel opgesteld. Hieruit volgde een vraag aan BBT-personeel voor 1998 van zevenhonderd man, die werd bekendgesteld aan de afdeling personeel en organisatie (P&O) van het facilitair bedrijf KL. Dit was meer dan voorafgaande jaren, omdat extra BBT'ers noodzakelijk waren in verband met een bezetting van 105% voor de uit te zenden eenheden. De functie-eisen (c.q. selectie-eisen), waaraan dit personeel diende te voldoen, had de brigade opgesteld.

Werving en selectie van BBT-personeel vindt in 1998 voor het eerst plaats door een extern bedrijf. Ten behoeve van deze werving maakt de brigade regionaal reclame. Bij het accepteren van een baan wordt een erkend vakdiploma in het vooruitzicht gesteld. De brigade is voor de hieraan gerelateerde kosten gebudgetteerd. Door de brigade wordt uit de geschikte kandidaten voor BOT-(Beroeps Onbepaalde Tijd) en burgerfuncties een keuze gemaakt door middel van sollicitatiegesprekken. Alle administratieve handelingen met betrekking tot het aanstellen worden echter verricht door de afdeling P&O.

Een ander deel van het personeelsplan is het *job rotation plan*. Dit is voor BBT-personeel gericht op het intern overplaatsen en eventueel bevorderen. Voor de BOT'er, initieel opgeleid, is de brigade naast een startfunctie tevens verantwoordelijk voor een vervolgfunctie. Daarna moet de BOT'er de brigade verlaten om in het kader van het KL-beleid op het gebied van *job rotation*, een functie binnen een ander ressort te vervullen. Het personeelsbeheer van de BBT'ers wordt verzorgd door sectie S1 van de brigadestaf. Het beheer van BOT-personeel ligt daarentegen op ressortniveau.

Gedurende functievervulling bij de brigade wordt onder verantwoordelijkheid van de brigade gezorgd voor geneeskundige verzorging, thuisfrontzorg, repatriëring, algemene personeelszorg, begeleiding e.d. Ook helpt de brigade bij een overgang naar de burgermaatschappij. Onder deze verantwoordelijkheid valt eveneens het begeleiden van personeel na uitzending. De brigadecommandant beseft terdege dat de verantwoordelijkheid voor zijn personeel niet wordt begrensd door werktijden.

De brigade S4 zorgt voor de benodigde beschikbaarheid van al het materiaal. In dat kader vindt op dit moment onder zijn supervisie een groot project plaats, om de in de afgelopen jaren uitgezonden voertuigen weer aan de NAVO-eisen te laten voldoen. Dit levert wel eens spanning op binnen de staf. In een bilateraal overleg met de brigade S3 is dit tot nu toe steeds opgelost.

De brigade dient tijdig de behoefte aan nieuw materiaal op te geven aan de afdeling verwerving van het facilitaire bedrijf KL. Voor grote, politiekgevoelige investeringen (o.a. wapensystemen) moet dit zelfs tien jaar van tevoren geschieden. Andere investeringen met een begrenzing van *f* 100.000,- per transactie kan de brigade – uitgaande van een aantal restricties – zelf doen. Voor de divisie en het ressort geldt met dezelfde restricties een grens van *f* 500.000,- resp. *f* 1.000.000,-.

Het eerste, tweede en derde echelonsonderhoud wordt binnen de brigade uitgevoerd. Al het hogere echelonsonderhoud wordt uitbesteed bij het Nationaal Commando (Natco) of de „garage om de hoek". Hiervoor is een uitgavenbudget ter beschikking gesteld. Criteria voor het al dan niet uitbesteden zijn de doorlooptijd in combinatie met de prijs. Voor het verschroten van materiaal heeft de brigade een contract afgesloten met een bedrijf. Dit bedrijf haalt elke week naar tevredenheid het te verschroten materiaal op.

In het dienstenplan uit het bedrijfsplan wordt structureel personeel en materieel beschikbaar gehouden voor steunverleningen. Hoofd sectie S6 vervult een sleutelrol met betrekking tot de coördinatie.

Een belangrijk deel van het dienstenplan is het communicatieplan. Naast het maken van reclame voor een baan bij 75 Gemechaniseerde Brigade is het van belang bij uitzendingen gebruik te maken van de media; met name i.v.m. de concurrentie van ander krijgsmachtdelen en non-gouvermentele organisaties (NGO's).

De diensten, waarin niet zelfstandig kan worden voorzien, werden eventueel binnen door het ressort afgesloten raamregelingen aangevraagd bij andere RVE'n (trekkingsrechten). Bij Natco is bijv. de (meer)behoefte aan infrastructuur, voeding en vervoersteun aangevraagd. De overige diensten worden of zelf uitgevoerd, of geleverd door de divisietroepen. Alle budgetten maken deel uit van het totale bedrijfsvoeringsbudget. Een gedeelte hiervan is daadwerkelijk in geld aanwezig en wordt beheerd door de sectie controller. Het bedrijfsvoeringsbudget was voor dit jaar ver-

[2] Niveau: De opeenvolgende stadia van opleiden van het personeel zijn aangeduid met niveaus. Niveau 1 is de individuele opleiding; de niveaus 2 en hoger zijn opleidingen/trainingen voor groep en hoger.

deeld over de activiteiten van de brigade. Met de subbudgetten kan door de brigadecommandant worden geschoven. Daarnaast kan maximaal 10% van het budget van een jaar naar een volgend jaar worden doorgeschoven.
Aan de gedachten van de brigadecommandant komt abrupt een einde als de dienstauto stopt bij het gebouw van de brigadestaf.

Het BVT-proces

Boven in het gebouw aangekomen ziet de brigadecommandant dat zijn staf al met het bvt-proces (beoordeling van de toestand) is begonnen. Normaal gesproken neemt hij aan een dergelijke sessie niet deel. Echter in dit specifieke geval gaat hij als toehoorder achterin de zaal zitten. Deze werkwijze draagt bij aan een snelle besluitvorming.
Het is, ondanks afwezigheid in het kader van uitzendingen of anderszins, de plaatsvervangend brigadecommandant toch gelukt zijn staf bijeen te krijgen; de hoofden van de secties S1, S3 en controller en de plaatsvervangend hoofden van de secties plannen, S4 en S6 zijn aanwezig.
In de eerste fase van het bvt-proces trachten de deelnemers de eindeisen en normen voor de specifieke inzet van het te leveren produkt vast te stellen. Uit deze analyse blijkt al snel dat voor deze klus, normaal gesproken, in ieder geval een deel van de geneeskundige compagnie in aanmerking komt. Maar zo simpel ligt het niet. De brigadecommandant heeft als aanvullende richtlijn meegegeven dat het managementcontract zo min mogelijk moet worden geschaad; zodoende worden de ondercommandanten het minste belast.
De plaatsvervangend brigadecommandant besluit eerst uit te gaan van de operationele invalshoek. Het blijkt al snel dat om een effectieve geneeskundige ondersteuning te kunnen bewerkstelligen, in ieder geval een verbandplaats en twee hulpposten moeten worden geleverd.
De vertegenwoordiger van de sectie S1 stelt dat de gevraagde geneeskundige capaciteit voor het belangrijkste deel alleen door de verbandplaats van de geneeskundige compagnie kan worden geleverd. De hulpposten daarentegen kunnen ook van het nog in Nederland aanwezige pantserinfanteriebataljon, het tankbataljon en de afdeling veldartillerie komen. Het is echter niet wenselijk een hulppost uit het pantserinfanteriebataljon aan te wijzen. Dit bataljon lost namelijk in de maand november het huidige *Dutchbat Indian* af.
Deze optie heeft volgens het hoofd S3 echter verstrekkende consequenties. Het „gewondenspel" wat tijdens de FTX (*Field Training Exercise*) in Hohenfels van volgende week is gepland, kan dan geen doorgang vinden. Daardoor wordt de geneeskundige afvoerketen binnen de brigade dus niet getraind. Dit onderwerp is echter wezenlijk in het voorbereidingstraject van de brigade voor de mogelijke inzet in een *peace-enforcing*-scenario in 1999. De brigadecommandant knikt instemmend en maakt hiervan een notitie. Het legeringsmateriaal (AS-84) van de brigade is, volgens de vertegenwoordiger van de sectie S4, voor het grootste deel meegestuurd met *Dutchbat Indian*. Dit heeft tot gevolg dat de brigade het volgens de analyse benodigde AS-84 materiaal, ten behoeve van legering van de daklozen, niet kan leveren. Het logistiek zelfstandig zijn van de eenheid is aan de andere kant geen probleem. De brigadecommandant moet alleen zijn toestemming geven om de reservevoorraden aan te spreken. Hij stemt hier direct in toe.

Ten slotte blijkt dat er ten behoeve van de opbouw en beveiliging nog zeventig manschappen noodzakelijk zijn. De hoofden S1 en S4 geven de eenheden aan die in ieder geval *geen* bijdrage kunnen leveren; 79 pantserinfanteriebataljon en delen van het tankbataljon, de bevoorradingscompagnie vanwege de deelname in *Dutchbat Indian*, de geneeskundige compagnie vanwege diezelfde deelname en vanwege de te leveren verbandplaats. Daarnaast vallen het in Nederland aanwezige pantserinfanteriebataljon, het tankbataljon, de afdeling, de batterij pantserluchtdoelartillerie en de pantsergeniecompagnie af, vanwege de FTX van volgende week, waarin met behulp van een simulatieoefening het *peace-enforcing*-scenario tot en met opleidingsniveau 6[3] wordt gemeten. Het belang om het bedrijfsplan zo min mogelijk aan te tasten, prevaleert hierbij. Zodoende blijkt dat voor het leveren van de zeventig manschappen, alleen de herstelcompagnie en een deel van de brigadestafcompagnie overblijft.
Nadat de analyse door de staf zorgvuldig in een aantal „eigen mogelijke wijzen van optreden" is vertaald, neemt de brigadecommandant voor de tweede keer een besluit. Hij beslist dat de verbandplaats in zijn geheel door het personeel en het materieel van de geneeskundige compagnie moet worden geleverd. Het is evident dat dit als gevolg heeft dat het „gewondenspel" in de FTX geen doorgang kan vinden. De hulpposten moeten van het tankbataljon en de afdeling komen. Hij zal aan de divisiecommandant aangeven dat het AS-84-materiaal van buiten de brigade moet komen. De te leveren zeventig manschappen dienen door zorg van de hoofden S1 en S4, in samenspraak met de commandanten van de brigadestafcompagnie en herstelcompagnie, over beide compagnieën te worden verdeeld. Richtlijn hierbij is dat het functionele werk zo min mogelijk wordt geschaad.
Na dit besluit draagt hij zijn staf op direct na vertrek van de eenheid op aanstaande vrijdag, uit te zoeken wat de consequenties van deze inzetopdracht zijn voor het managementcontract. Zijn gedachten zijn dat in ieder geval een nieuwe FTX in het voorjaar van 1999 moet worden gepland om alsnog de geneeskundige afvoerketen te beoefenen.
De plaatsvervangend brigadecommandant deelt zijn commandant mee, dat hij zich nu gaat buigen over het waarschuwingsbevel dat vanavond

[3] Niveau 6: o.a. deelname aan een oefening op brigadeniveau.

nog naar de ondercommandanten wordt gestuurd. Als tijdstip voor de bevelsuitgifte wordt de volgende ochtend 08.00 uur vastgesteld.

Tot slot

In het telefoongesprek met zijn divisiecommandant geeft de brigadecommandant aan, dat met de nodige „contractuele pijn" de opdracht kan worden uitgevoerd. In korte bewoordingen geeft hij aan welke brigademiddelen hij inzet en welke aanvullende middelen nodig zijn. De divisiecommandant is gevoelig voor zijn argumenten en zegt direct steun toe. Als kort daarna de discussie verschuift naar de consequenties voor het managementcontract, verandert de teneur van het gesprek. De divisiecommandant voorziet marginale wijzigingen in het oefenprogramma, terwijl de brigadecommandant meent dat het contract dient te worden opengebroken. De divisiecommandant blijkt veel moeite te hebben met gedeeltelijk ontbinden van het managementcontract en het verstrekken van aanvullende middelen. Kort daarna wordt het gesprek beëindigd.

In een volgend telefoongesprek geeft de brigadecommandant zijn vrouw aan dat hij deze nacht toch maar op de kazerne blijft. De reactie van zijn vrouw hierop is zeer kort, waarna het gesprek wordt beëindigd....

Strategievorming bij defensie:

Omgaan met onzekerheid

dr. R. de Wijk - hoofd conceptuele zaken ministerie van defensie

Tijdens de Koude Oorlog ontwikkelde zich onder het defensiepersoneel een bepaalde *„mindset"* over de wijze waarop de krijgsmacht haar taken zou moeten uitvoeren. De nieuwe veiligheidssituatie heeft deze *mindset* ondergraven. Vooral als gevolg van deelname aan operaties in Cambodja, het voormalig Joegoslavië en Haïti, is er een nieuwe discussie ontstaan over de operationele inzetbaarheid van de krijgsmacht. Daarbij wordt onder meer de vraag gesteld of een krijgsmacht, die zich gedurende decennia heeft voorbereid op het klassieke interstatelijke conflict, ook geschikt is voor het uitvoeren van taken in intrastatelijke conflicten waar de strijdende partijen zich van guerrillatactieken kunnen bedienen. Dit vraagstuk heeft strategievorming bij Defensie weer op de agenda gezet. Op welke wijze geschiedt strategievorming bij de defensieorganisatie en wat zijn de elementen van een strategische visie op de operationele inzetbaarheid van de krijgsmacht? Deze vragen staan in dit artikel centraal.

In vrijwel alle grote ondernemingen is strategievorming een controversiële bezigheid. Dat komt niet door een gebrek aan belangstelling. Door managementgoeroes zijn boekenkasten vol geschreven, die in voor topmanagers begrijpelijke taal aangeven hoe zij hun onderneming naar een glorieuze toekomst kunnen leiden. Veelal vertegenwoordigen goeroes een specifieke denkschool die meestal tijdelijk in het middelpunt van de belangstelling staat.

Dat was bijvoorbeeld in het begin van de jaren '80 het geval, toen het duo Peters en Waterman het boek *„Excellente ondernemingen"* publiceerde [1]. Zij waren exponenten van de zgn. culturele school in het strategisch denken. Strategievorming werd door hen gezien als een proces van collectief gedrag, gebaseerd op de veronderstelling dat een zienswijze door de gehele organisatie wordt gedeeld. Door toedoen van Peters en Waterman werd „cultuur" als een van de belangrijkste kritische succesfactoren van een onderneming gezien. Een fors aantal van de ondernemingen dat door het duo werd beschreven, kwam echter later in de problemen, waaronder het onaantastbaar geachte IBM. Daarmee waren Peters en Waterman „uit" en stortten topondernemers zich op andere goeroes die andere scholen vertegenwoordigden.

Strategievorming bij defensie

Ook bij het ministerie van defensie staat strategievorming in de belangstelling. De afgelopen jaren heeft Defensie er ruime ervaring mee opgedaan. Defensienota en Prioriteitennota zijn strategische beleidsdocumenten bij uitstek. Beide nota's bevatten een analyse van de veiligheidssituatie en geven op basis daarvan richting aan de toekomstige samenstelling (omvang en structuur) van de krijgsmacht en vormden het startpunt van de transformatie van de krijgsmacht.

Toch is op het punt van de strategievorming het Integrale Defensie Planningsproces (IDPP) nog steeds niet volledig uitgevoerd. De voorlopige handleiding van het IDPP van januari 1989, schrijft drie planelementen voor: het Lange-termijnplan (LTP), het Korte-termijnprogramma (KTP) dat aan de begroting is gekoppeld, en het Defensie Strategisch Plan (DSP). Dit DSP wordt in de handleiding gezien als het fundament van de defensieplanning, waarmee richting wordt gegeven aan het totale planningsproces. Daarmee is het DSP het sleuteldocument voor de strategievorming. Gedurende de eerste helft van de jaren '90 hebben Defensienota en Prioriteitennota de functie van het DSP vervuld en was er geen behoefte aan een separaat strategiedocument.

Momenteel lijkt er echter toenemende aandacht voor een strategisch planningskader te zijn. Voor een verklaring van deze aandacht moeten we inzicht hebben in de wijze waarop grote organisaties in het algemeen, en het ministerie van defensie in het bijzonder, omgaan met veranderingen in de omgeving waarin zij functioneren. Veranderingen in de omgeving blijken onmiskenbare invloed te hebben op de methode van strategievorming.

Jaren '80: het formele planningsdenken

Gedurende de jaren '60 en '70 waren de zgn. voorschrijvende scholen verreweg favoriet bij de bedenkers van planningssystematieken. Deze scholen hadden gemeen dat werd uitgegaan van formele, modelmatige, bijna mechanische planning. Van de voor-

schrijvende scholen maakte met name de planningsschool, aangevoerd door de grote H. Igor Ansof, furore. Het modelmatige denken was bij hem het verst doorgevoerd. Planning zou moeten bestaan uit een aantal grondig uitgewerkte opeenvolgende stappen, allemaal met hun eigen technieken. In het verlengde daarvan werd strategievorming gezien als een formeel, beheerst, bewust proces dat werd opgesplitst in een aantal afzonderlijke fasen. Dit proces zou moeten plaatsvinden onder verantwoordelijkheid van het topmanagement en de uitvoering zou in de lijn moeten gebeuren. Strategieën zouden moeten worden geïmplementeerd door middel van gedetailleerde doelstellingen, plannen en programma's en budgetten [2]. Het ging hier dus om een *top-down*-proces.

Deze benadering van strategievorming kon tot bloei komen omdat de omgevingsfactoren relatief stabiel waren. Gedurende de jaren '60 was bijvoorbeeld sprake van een continue economische groei. Dat maakte een strategisch beleid gebaseerd op extrapolatie mogelijk. Fouten in de planning werden door de toenemende budgetten aan het zicht onttrokken. De eerste twijfels van deze benadering rezen dan ook naar aanleiding van de eerste oliecrisis in 1974, die ernstige economische gevolgen had. Maar pas in de jaren '80 werd de aanval tegen het geformaliseerde plandenken echt geopend.

Een verdienste van Peters en Waterman was dat zij een visie stelden tegenover dit starre, geformaliseerde planningsdenken. Datzelfde doet Henry Mintzberg, die zich momenteel in een grote belangstelling mag verheugen. Hij heeft ertoe bijgedragen dat de scholenstrijd tussen de modellendenkers en de meer creatieve, intuïtieve denkers nu definitief is losgebrand. Mintzberg schreef in 1994 *„The Rise and Fall of Strategic Planning"* waarin hij zich afzet tegen dogmatische planners van de voorschrijvende scholen [3]. Zij zijn volgens hem geobsedeerd door de gedachte dat alles centraal te beheersen is met behulp van strakke planningssystemen. Mintzberg wees erop dat geformaliseerde planning het vinden van creatieve ideeën ontmoedigt, omdat de manier van denken binnen de organisatie vastligt. In wezen is deze vorm van planning niet meer dan extrapolatie van de status quo. Het resultaat is dat de organisatie moeite heeft om van een vastgestelde koers af te wijken. Veranderingen zijn daarmee per definitie toenemend van aard, zodat de organisatie zich niet echt aan veranderende omgevingsfactoren kan aanpassen. Deze obsessie duidt volgens Mintzberg op angst voor onzekerheid, die op zijn beurt de ontwikkeling van creatieve ideeën en échte veranderingen remt. Daarbij komt dat het voor velen binnen een organisatie gemakkelijker en veiliger is uit te gaan van bestaande denkmodellen en strategieën.

Mintzberg stelt dat strategieën deels spontaan ontstaan, zonder dat sprake is van bewuste *top-down*-sturing. Ten aanzien van bewust uitgedachte strategieën stelt hij dat creativiteit en intuïtie uitgangspunten van strategievorming moeten zijn. Strategievorming kan worden uitgelokt en bevorderd door katalisatoren binnen de organisatie zelf, bijv. door een al dan niet op ad-hoc-basis samengestelde groep vrijdenkers. Een meer creatieve en intuïtieve aanpak betekent volgens Mintzberg dat bij velen in het hoofd een „knop" moet worden omgezet. Het overgrote deel van de (strategische) beleidsvormers denkt immers sterk kwantitatief en modelmatig, wat ten koste gaat van creativiteit en intuïtie.

PPBS en IDPP

Een goed voorbeeld van falende modelmatige aanpak is het roemruchte *Planning Programming and Budgetting System* (PPBS) van het Pentagon, dat onder McNamara in de jaren '60 werd ontwikkeld. Het was geen wonder dat juist onder deze minister van defensie dit systeem werd ontwikkeld. McNamara was voor zijn aantreden topman bij Ford en in die tijd begon het bedrijfsleven grote aandacht te krijgen voor deze formele planningstechnieken. De grote verdienste van McNamara was dat hij het productieproces bij Ford optimaliseerde en een systeem van prestatiecontrole over het fabricageproces introduceerde. Dit had weinig van doen met strategievorming. In wezen ging het om het optimaliseren van een mechanisch proces met een repeterend karakter.

In het Pentagon trachtte McNamara strategische *planning, programming* en *budgetting* in één enkel geïntegreerd mechanisch-analytisch systeem te brengen. Dit werd gedaan op basis van *„mission oriented building blocks"*, enigszins vergelijkbaar met de planningseenheden van de Nederlandse krijgsmacht. Door het PPBS zou de defensieleiding de mogelijkheid tot keuze tussen programma's krijgen. Het ging McNamara, in lijn met zijn activiteiten bij Ford, om een optimalisatie van het planningsproces door het invoeren van prestatiecontrole. Behalve dat hij hierin niet slaagde, had dit ook weinig van doen met strategievorming.

Het PPBS werkte dus niet. Een officier van de US Army vatte het falen van het PPBS kernachtig samen: *„Any damned fool can write a plan. It's the executing that gets you all screwed up"*; er bleek dus een welhaast onoverbrugbare kloof tussen beleid en uitvoering te zijn [4]. Het planningsproces bleek niet zo „rationeel" te kunnen verlopen als McNamara veronderstelde. Hij verkeek zich op het bureaupolitieke gedrag van zijn medewerkers. Er waren medewerkers die de uitkomsten van het PPBS niet aanvaardden omdat die niet spoorden met hun eigen agenda. Ook bleek het onmogelijk de gehele organisatie te sturen aan de hand van harde gegevens om op basis daarvan besluiten te nemen. Harde gegevens bleken in de praktijk veelal niet hard te zijn. Zo was (en is) het moeilijk om de waarde van wapensystemen in vaste kengetallen te vatten en konden kritische succesfactoren als moreel en motivatie al helemaal niet in normen worden uitgedrukt. Kwantificering bleek tot inflexibiliteit en simplifica-

tie te leiden. In wezen was het PPBS te hoog gegrepen. De modelmatige aanpak spoorde niet met de realiteit. Uiteindelijk bleek plannen toch mensenwerk te zijn en moest met irrationele factoren rekening worden gehouden. [5]
In wezen stamt het Nederlandse IDPP uit dezelfde traditie als het PPBS. Ons planningsproces is ook een formeel systeem met welomschreven stappen. Het IDPP heeft daarom alles in zich om eenzelfde lot beschoren te zijn als het Amerikaanse PPBS. Toch functioneert het redelijk goed, met name voor het opstellen van het LTP en het KTP. De oorzaak ligt in de wijze waarop het systeem wordt gehanteerd. Zo is het opmerkelijk dat sinds de introductie van het IDPP, nog nooit de cyclus is doorlopen zoals die in de handleiding is voorgeschreven. Sommigen zien hierin het bewijs dat het planningsproces niet deugt. Dat is onjuist. Het IDPP bewijst dat een welomschreven, formeel planningssysteem geen probleem hoeft te zijn en de organisatie zelfs houvast kan bieden, mits het niet dogmatisch wordt gehanteerd en mits de opzet van het systeem op ad-hoc-basis aangepast kan worden. De praktijk leert dat de defensieorganisatie flexibel genoeg is om het planningssysteem zonodig aan de omstandigheden aan te passen.
De gang van zaken in de jaren 1994 en 1995 is daarvan een goed voorbeeld. De handleiding van het IDPP schrijft een Defensie-planningsmemorandum (DPM) 1 voor, waarmee de CDS de krijgsmachtdelen richtlijnen geeft voor het opstellen van het LTP. Daarna dient een DPM 2 te worden opgesteld, waarmee de richtlijnen voor het opstellen van het KTP worden gegeven. In 1994 werd echter één gecombineerde DPM uitgegeven. Dit leidde ertoe dat LTP en KTP in één document werden behandeld. De reden voor deze ingreep was dat de normale opstelling van het LTP in de maanden juni tot november door de kabinetswisseling onmogelijk was. Voorts werden budgetveranderingen op een geheel andere wijze dan het IDPP voorschrijft verwerkt. De minister kwam eind 1994 met de zgn. Novemberbrief, waarin werd aangegeven hoe de opgelegde bezuinigingen moesten worden verwerkt. Daarbij richtte men zich niet op de planningseenheden van het IDPP, maar werden beleidsterreinen aangegeven waarop de bezuinigingen van toepassing waren. Vervolgens gingen werkgroepen aan de slag om invulling aan de bezuinigingen te geven, waarbij de IDPP-cyclus niet als tijdschema werd opgelegd.

Zwakke plekken in de strategievorming

Strategievorming is bij Defensie altijd sterk beïnvloed door de *bottom-up*-invloeden van de krijgsmachtdelen. Voorstellen voor concrete projecten borrelden meestal op in de krijgsmachtdelen en kwamen van onderaf naar boven. Op departementaal niveau werd vooral getoetst of deze projecten binnen de financiële ruimte pasten. Op dit niveau was geen formeel kader dat richting gaf aan dit proces en aan de hand waarvan voorgestelde projecten konden worden getoetst. Natuurlijk gaf de NAVO een planningskader, maar in de praktijk was dit niet veel meer dan een compromis van wat individuele, soevereine lidstaten zelf voorstonden. Deze aanpak was niet bezwaarlijk omdat gedurende de Koude Oorlog de internationale situatie duidelijk en stabiel was en er weinig verschil van mening was over de wijze waarop de krijgsmacht haar taken zou moeten uitvoeren. Door deze duidelijkheid ontstond een eenduidige *mindset* bij het personeel, wat een voldoende kader gaf aan het planningsproces. Na 1989 is deze duidelijkheid en stabiliteit verdwenen en werd de collectieve *mindset* ondergraven.
Defensienota en de Prioriteitennota zijn van groot belang geweest om de *mindset* van het personeel *gedeeltelijk* te veranderen. Deze documenten richtten zich zoals gezegd hoofdzakelijk op omvang en structuur van de krijgsmacht. De Europese revolutie van 1989 en de daarop volgende veranderingen in de veiligheidssituatie, maakten een herbezinning daarover dan ook noodzakelijk. Maar veranderingen in de omvang en structuur van de krijgsmacht is de helft van het verhaal. Voor het naar behoren uitvoeren van de vastgestelde taken, zoals bondgenootschappelijke verdediging en crisisbeheersing buiten het NAVO-gebied, is de kwaliteit van de krijgsmacht in termen van operationele inzetbaarheid cruciaal. De operationele inzetbaarheid van de krijgsmacht wordt bepaald door de mate van geoefendheid, beschikbaarheid en geschiktheid voor het kunnen uitvoeren van de taken. Zowel Defensienota als Prioriteitennota gingen niet uitvoerig in op het vraagstuk van de inzetbaarheid van de krijgsmacht. Wel werden algemene noties als flexibiliteit en (strategische) mobiliteit geformuleerd. Onder invloed van de praktijk is het vraagstuk van de operationele inzetbaarheid in de belangstelling komen te staan en kwam er een roep om een concrete invulling van deze noties.

De afgelopen jaren is steeds duidelijker geworden dat de gewijzigde veiligheidssituatie grote gevolgen heeft voor de wijze waarop de krijgsmacht haar taken moet uitvoeren. Zo ligt het operatiegebied niet langer vast en kan niet langer worden voorspeld waar, onder welke omstandigheden, met en tegen wie eenheden worden ingezet. Bovendien is het takenpakket verbreed. Naast de traditionele gevechtstaken in het kader van bondgenootschappelijke verdediging, moet de krijgsmacht in toenemende mate rekening houden met inzet voor niet-traditionele taken, zoals crisisbeheersingstaken buiten het NAVO-gebied en humanitaire hulp. Deze operaties stellen hun eigen eisen aan de operationele inzetbaarheid van de krijgsmacht. Immers, de krijgsmacht kan haar taken in Cambodja, Haïti en Somalië slechts met succes uitvoeren als zij daarvoor geschikt is. Bovendien zal met name voor operaties buiten het NAVO-gebied van geval tot geval, op grond van nationale overwegingen worden bepaald wat onze bijdrage aan een internationale *coali-*

tion of the willing and able wordt. Dit heeft ertoe geleid dat de nationale planning niet langer *threat based* is, maar *capabilities oriented* wordt.
Om uitspraken over de operationele inzetbaarheid en de vereiste *capabilities* te doen, is het noodzakelijk een idee te hebben over het toekomstige optreden van de krijgsmacht. Daarover bestaat momenteel geen vastgesteld strategisch kader en is er op dit punt nog niet echt sprake van een nieuwe *mindset* onder het gehele personeel. Hierdoor is strategievorming weer op de agenda gekomen. Het vraagstuk van de operationele inzetbaarheid eist een strategisch planningskader dat inzicht moet verschaffen over de invloed van omgevingsfactoren op de toekomstige taakuitvoering en vereiste capaciteiten van de krijgsmacht. Op basis van deze strategische visie kan vervolgens worden bepaald welke investeringen noodzakelijk zijn om de krijgsmacht geschikt te houden of te maken voor het uitvoeren van de door de politiek opgedragen taken. Gezien de toegenomen nadruk op *joint* optreden en het feit dat strategievorming een creatief *top-down-* en *bottom-up*-proces is, ligt het voor de hand deze strategische visie door de centrale organisatie en krijgsmachtdelen gezamenlijk te laten ontwikkelen.

Naar een andere mindset

Een bepaalde *mindset* die er bij mensen is „ingehamerd", is niet zo gemakkelijk te veranderen. Het duurde daarom geruime tijd voordat de inhoud van Defensienota en Prioriteitennota het geestelijk eigendom van het gehele defensiepersoneel was. Voor velen was het moeilijk in te zien, dat de verdediging tegen een massale, doelbewuste aanval over meerdere assen uit het Oosten niet langer het uitgangspunt van de planning kon zijn en dat dit grote gevolgen voor omvang, structuur en operationele inzetbaarheid van de krijgsmacht zou hebben. Ook bleek er veel moeite te bestaan met het aanvaarden van nieuwe, niet-traditionele taken. Dat is begrijpelijk. Het is immers niet gemakkelijk om „blauwe" operaties met instemming van de partijen in een crisisgebied uit te voeren en daarbij zo openlijk mogelijk op te treden en uiterste terughoudendheid met het toepassen van geweld te betrachten, terwijl men zich altijd op „groene" operaties in oorlogssituaties heeft voorbereid. Daarom heeft het vrij lang geduurd voordat de gehele organisatie doordrongen was van het feit dat de pijnlijke ingrepen van de Prioriteitennota noodzakelijk en logisch waren.
Ik heb het gevoel dat die mentale omslag pas het afgelopen jaar massaal is gemaakt. Dat leid ik af uit de wijze waarop nu tijdens cursussen zoals de Hogere Defensie Leergangen, nu de Leergang Topmanagement, wordt gediscussieerd. Eerst werd aanvaard dat veranderingen in omvang en structuur noodzakelijk waren, pas daarna werd onder invloed van recente praktijkervaring het belang van het vraagstuk van de operationele inzetbaarheid ingezien.
Een mentale omslag wil echter niet zeggen dat de richting voor iedereen duidelijk is. Dat geldt met name voor de visie die ten grondslag ligt aan het denken over de operationele inzetbaar heid van de krijgsmacht. Voor velen is het volstrekt onduidelijk op welke wijze de krijgsmacht zijn taken in de toekomst moet uitvoeren. Ook deze onzekerheid heeft in toenemende mate geleid tot de roep om een strategisch planningskader.

Omgaan met onzekerheid

Dit soort ontwikkelingen zijn ook in het bedrijfsleven herkenbaar. Het is mijn overtuiging dat qua strategische beleidsvorming de verschillen tussen het ministerie van defensie en een willekeurige grote onderneming niet zo groot zijn. Wellicht is strategische beleidsvorming bij een overheidsorganisatie ingewikkelder, omdat „de politiek" een extra omgevingsfactor is waarmee bij het ontwikkelen van een strategische visie terdege rekening moet worden gehouden.
In het bedrijfsleven valt ook een hernieuwde roep om een strategische visie waar te nemen. Want niet alleen voor Defensie is de omgeving turbulent. Klanten en afzetmarkten gedragen zich steeds grilliger. Voorspellingen, in de vorm van toekomstverkenningen en scenario s, blijken niet meer te voldoen. Want die zijn in een turbulente omgeving onbetrouwbaar. Toekomstverkenningen werken slechts als de omgeving stabiel is, en de trends duidelijk zijn. Dat was voor defensieplanners het geval gedurende de Koude Oorlog. Mintzberg stelt zelfs dat als gevolg van de dynamiek van de omgeving, de waarde van toekomstmodellen en scenario's nooit overtuigend is aangetoond.
In het IDPP wordt echter grote waarde aan toekomstverkenningen gehecht met betrekking tot het aansturen van het planningsproces. In de jaren '80 konden plausibele toekomstverkenningen inderdaad worden gemaakt, omdat de veiligheidssituatie duidelijk en stabiel was. Grote wijzigingen leken ondenkbaar. Een toekomstverkenning van begin 1989 waarin bij wijze van „denkexercitie" de val van het Warschau-Pact, de ondergang van de Sovjet-Unie en de Duitse eenwording zouden worden voorspeld om de gevolgen daarvan voor de toekomstige krijgsmacht te identificeren, zou echter als onrealistisch van de hand zijn gewezen en kon dus nooit een functie vervullen in de planning. In de planning kan nauwelijks met revoluties rekening worden gehouden.
Als toekomstvisies, scenario's en modelmatige strategische planning in de huidige tijd niet werken, hoe moet het dan wel? Deze vraag is van belang om te bepalen welke vorm een strategisch planningskader moet hebben. Omgaan met onzekerheid eist dat managers kunnen omgaan met chaos. Mintzberg stelt dat strategievorming begint met het vinden van een visie die uiteindelijk door de organisatie moet worden gedragen. De visionaire benadering is een flexibele manier om met een onzekere wereld om te gaan.

De strategische visie zet de brede lijnen van de strategie uit. Details blijven onuitgewerkt. De visie is toekomstgericht, maar heeft geen duidelijke tijdshorizon. Hij geeft slechts richting aan het planproces. Veranderingen in de omgeving voor een organisatie die steunen op formele plannen, lijken normaal voor een organisatie die uitgaat van een visionaire benadering. Als de visie krachtig is kan de organisatie zich moeiteloos aanpassen. Dat lukt niet met een gespecificeerd plan voor de lange termijn, omdat dan serieuze aanpassingen te grote gevolgen voor het plan hebben.
Cruciaal is dus dat een strategische visie door de hele organisatie wordt gedragen. Dat betekent dat strategievorming een leerproces is. Daarom is een koppeling tussen organisatie-elementen die zich bezighouden met strategievorming, een voorwaarde. Vertaald voor Defensie betekent dit in concreto dat strategievorming moet geschieden binnen een *netwerk* van vertegenwoordigers van de centrale organisatie en krijgsmachtdelen. De visie die door dit netwerk ontwikkeld wordt, zou richting kunnen geven aan het formele planproces.
De strategische visie moet inzicht geven in de wijze waarop de krijgsmacht in de toekomst haar taken moet uitvoeren en dient derhalve in generieke termen uitspraken te bevatten over omgevingsfactoren die daarop van invloed zijn. In beginsel zijn de belangrijkste ontwikkelingen in veiligheidssituaties, technologie en samenwerkingsvormen. In het volgende draag ik enkele bouwstenen voor een strategische visie aan, zonder te willen pretenderen dat dit de nieuwe wijsheden zijn. Ze hebben eerder een katalyserende functie.

Veiligheidssituatie

De *mindset* is gevormd door het grote conflict tussen Oost en West. De krijgsmacht werd ingericht om een effectieve bijdrage te kunnen leveren aan de verdediging van het bondgenootschap in het geval van een doelbewuste, grootschalige agressie van het Warschau-Pact onder aanvoering van de Sovjet-Unie. De NAVO *command- and force structures* werden hierop eveneens toegesneden. Door deze preoccupatie werden karakteristieken van de meest voorkomende conflicten aan het zicht onttrokken.
De eerste karakteristiek is dat sinds de Tweede Wereldoorlog, oorlogen hoofdzakelijk binnen staatsgrenzen worden gevoerd. Daarmee lijkt een trendbreuk zichtbaar in een tijdperk dat rond 1648 met de Vrede van Westfalen is ontstaan [6]. In dat jaar ontstond het moderne Europese statensysteem. Daardoor veranderden ook de doelen van oorlog. Gedurende de middeleeuwen waren met name godsdienstoorlogen populair en werden oorlogen gevoerd door vorsten, edelen, steden en rovers voor eigen doeleinden. Na de Vrede van Westfalen werden in toenemende mate interstatelijke oorlogen gevoerd, gericht op het overleven of vergroten van de staat. Na de Tweede Wereldoorlog bleek minder dan 20% van het aantal conflicten interstatelijk; de rest was intrastatelijk. Voor het opmerkelijk geringe aantal interstatelijke oorlogen is een aantal oorzaken aan te wijzen. Ten eerste betekende voor een aantal landen de introductie van de atoombom dat oorlog tot de totale ondergang zou leiden, en dus als optie in de buitenlandse politiek moest worden geschrapt. Ten tweede bleek dat door de globalisering van de internationale betrekkingen en de opkomst van internationale instituties, zoals de VN, en een verscheidenheid aan regionale arrangementen, oorlog tussen staten steeds minder mogelijk te zijn. De afgelopen jaren is een waarden- en normenstelsel voor het gedrag van staten onstaan waaraan landen zich redelijk blijken te houden. Een land dat een ander land aanvalt, blijkt in toenemende mate een paria binnen de internationale statengemeenschap te worden en dat blijkt over het algemeen geen aantrekkelijk perspectief te zijn. De toorn van de internationale gemeenschap kan bijv. tot uitdrukking komen in sancties die door de VN-veiligheidsraad worden uitgevaardigd. Natuurlijk zijn er altijd leiders die zich niets van internationale reacties aantrekken, zoals Saddam Hoessein in Irak, maar dit zijn uitzonderingen. In het algemeen houden staten zich aan formele bepalingen en stilzwijgend afgesproken normen [7].
Ten derde zien we dat de staat zélf zwakker wordt, waardoor het vermogen oorlogen te voeren afneemt. Een reden is dat de soevereiniteit van staten wordt ondermijnd als gevolg van integratie en interdependentie. Door inbedding in EU en NAVO kunnen Westeuropese landen op eigen houtje feitelijk geen oorlog meer voeren. Ook de OVSE heeft een dergelijke pacificerende functie. Historisch gezien zou de revolutie van 1989 met veel meer bloedvergieten gepaard moeten zijn gegaan. Er zijn aanwijzigingen dat de OVSE heeft bijgedragen aan de opmerkelijk vreedzame transformatie in Oosteuropa. Ten vierde zijn er culturele redenen waarom met name westerse landen nauwelijks meer bereid zijn tot oorlogvoering. Sommige auteurs leggen een verband tussen afnemende kindertallen en de afnemende bereidheid om zonen naar het slachtveld te sturen: kinderen zijn een steeds kostbaarder bezit geworden [8]. Ten slotte is voor de meeste westerse landen oorlog een non-optie in de buitenlandse politiek, omdat vanwege de sociale en economische kwetsbaarheid van de staat, meer verloren dan gewonnen kan worden. Dat wil niet zeggen dat er niet meer gevochten wordt. Oorlogen zullen altijd worden gevoerd, maar in de praktijk gaat het sinds de Tweede Wereldoorlog met name om intrastatelijke oorlogen [9, 10]. Groeperingen die zich binnen de staat bedreigd voelen, zullen voor hun overleven willen vechten. Groeperingen die vinden dat ze door anderen worden achtergesteld, zullen bereid zijn te vechten voor de controle over een gebied of de regering.
De tweede karakteristiek is, dat vooral sinds de jaren '80, deze intrastatelijke conflicten worden gedomineerd door zaken als etniciteit, nationalisme en religieus fundamentalisme. Deze sentimenten komen veelal niet spontaan

naar boven, maar blijken voor lokale leiders een effectief instrument te zijn om bevolkingsgroepen achter zich te krijgen teneinde (meer) macht te verwerven. In Midden- en Oost-Europa was dit het geval nadat de pacificerende rol van de Sovjet-Unie was weggevallen. Maar ook blijkt het voortgaande proces van integratie en interdependentie de drang naar lokale onafhankelijkheid te versterken. Dit is niet nieuw. De Romeinen merkten reeds dat de culturele identiteit van volken werd versterkt zodra ze binnen de grenzen van het expanderende rijk kwamen. Dit is te herleiden op de wens de eigen identiteit te behouden in een groter geheel.

De derde karakteristiek is dat intrastatelijke oorlogen in het merendeel van de gevallen burgeroorlogen zijn die op niet-reguliere wijze worden gevoerd. In feite gaat het om oorlogen waar guerrilla-achtige strijdwijzen overheersen. Oorlogen worden gevoerd door lokale heersers met kleine milities. Openlijke gevechten worden zo veel mogelijk vermeden: niet-reguliere oorlogvoering is immers de tactiek van de zwakke. Bij interstatelijke oorlogen gaat het om een reguliere vorm van oorlogvoering met grote legers onder centraal gezag. Het voorlopig laatste voorbeeld van een klassiek interstatelijk conflict was de Golfoorlog. De coalitie van landen onder aanvoering van de Verenigde Staten boekte hier een snelle overwinning. Dit was immers het conflict waarop strijdkrachten zich decennialang hadden voorbereid. Het debâcle van de VN in bijv. Somalië laat zien hoe 800 stadsguerrilla's 25.000 VN-soldaten het leven zuur kunnen maken en zelfs het vertrek van Amerikaanse troepen kunnen afdwingen. Ook ervaringen van de Verenigde Staten in Vietnam en van de Sovjet-Unie in Afghanistan, duiden erop dat de best getrainde, best uitgeruste en grootste legers in de wereld, geen vanzelfsprekende successen hoeven te boeken in conflicten waar strijdende partijen op niet-reguliere wijze oorlog voeren.
Resumerend kan worden gesteld dat de kans groot is, dat de krijgsmacht haar taken moet uitvoeren in een geheel ander type conflict dan waarop men zich de afgelopen decennia heeft voorbereid. Daardoor moet voortdurend worden bekeken of de krijgsmacht geschikt is voor het uitvoeren van taken in het „nieuwe" type conflict. Dit vraagstuk is extra actueel omdat de regering stelt dat de bevordering van de internationale rechtsorde en van vrede en stabiliteit binnen staten een richtinggevend element is voor het Nederlandse buitenlandse beleid. Het betekent uiteraard niet dat geen rekening meer moet worden gehouden met het klassieke interstatelijke conflict dat op reguliere wijze wordt gevoerd. Integendeel, dit soort conflicten kunnen, ondanks dat ze zelden voorkomen, voor onze veiligheid en belangen een grotere bedreiging opleveren dan relatief kleinschalige intrastatelijke conflicten. Het valt daarom nooit uit te sluiten dat de Nederlandse krijgsmacht in een dergelijk conflict haar taken moet uitvoeren. Maar met betrekking tot de operationele geschiktheid van de krijgsmacht zit daar niet het probleem, omdat onze krijgsmacht zich de afgelopen decennia op een klassiek interstatelijk conflict heeft voorbereid. Vandaar dat het geschiktheidsvraagstuk zich momenteel noodgedwongen richt op het kunnen uitvoeren van interventies in intrastatelijke, niet-reguliere conflicten en mogelijk op interventies in reguliere interstatelijke conflicten. Dit impliceert een aanmerkelijke wijziging ten opzichte van de klassieke verdedigingstaak, waarbij nadruk werd gelegd op defensiviteit. Interventie, ook als gaat het om een humanitaire interventie, vereist meer aandacht voor *power projection*. Niet-reguliere oorlogvoering eist bovendien aandacht voor bijzondere vormen van operaties als antwoord op guerrilla-tactieken van de strijdende partijen.
Door de hiervoor genoemde ontwikkelingen in de veiligheidssituatie is het opportuun een strategische visie te ontwikkelen, die richting geeft aan de noodzakelijke aanpassingen van de krijgsmacht.

Samenwerking

Tijdens de Koude Oorlog was alles simpel: optreden vond in NAVO-verband plaats. Nederland had een vaste taak, waarbij de nadruk lag op de verdediging van de Noordduitse laagvlakte en de bescherming van aanvoerroutes vanuit de Verenigde Staten. Vanwege de onvoorspelbaarheid van conflicten is onduidelijk waar en met welke partners moet worden opgetreden. Inzet van de krijgsmacht zal buiten het NAVO-gebied plaatsvinden in *coalitions of the willing and able*. Nederland bepaalt van geval tot geval de aard en omvang van zijn bijdrage. Dit vereist maximale flexibiliteit in de structuur van de krijgsmacht: afhankelijk van de situatie worden bouwstenen geleverd voor een internationale coalitie, die bijv. wordt georganiseerd als een *Combined Joint Task Force*. Dit kan gevolgen hebben voor de toekomstige organisatie van de krijgsmacht.

Inmiddels wordt duidelijk dat het onderscheid tussen bondgenootschappelijke verdediging en crisisbeheersing buiten het verdragsgebied vooral een politiek-juridisch onderscheid is, dat de mate van verplichting bepaalt voor deelname aan een coalitie. Militair-operationeel is het onderscheid vervaagd, omdat het in beide gevallen gaat om lokale of regionale conflicten met mogelijk een breed geweldspectrum. Als een lokaal conflict een bedreiging voor één of meer NAVO-landen vormt, kan dit leiden tot collectieve defensie. Bovendien zal in tegenstelling tot vroeger, collectieve defensie niet meer leiden tot algehele mobilisatie en het richten van de economie op de oorlogsinspanning. Kortom, met betrekking tot de inzet van de krijgsmacht zal er in de praktijk geen wezenlijk onderscheid zijn tussen crisisbeheersing buiten het NAVO-gebied en bondgenootschappelijke verdediging. In vrijwel alle denkbare situaties moet de Nederlandse krijgsmacht optreden in ad hoc samengestelde coalities. De consequenties daarvan kunnen in een strategische visie worden verwoord.

Technologie

Na de Tweede Wereldoorlog werd *„high tech"* in toenemende mate gezien als een middel om de kwantitatieve superioriteit van het Warschau-Pact teniet te doen. Voorts zorgde de wapenwedloop voor de ontwikkeling van technologisch uiterst geavanceerde strijdkrachten, waardoor er een trend zichtbaar werd van „bewapende mannen" naar „bemande wapens". Technologische ontwikkelingen maakten het oorlog voeren minder „mankrachtintensief". Het technologische niveau van de strijdende partijen is in intrastatelijke, irreguliere conflicten gemiddeld laag, hoewel incidenteel geavanceerde wapens kunnen worden ingezet. Zo beschikken Afghaanse strijders over het algemeen over weinig geavanceerde wapens, maar ook over Stingers.

Actieve betrokkenheid bij crisisbeheersing betekent dat oorlog voeren weer mankrachtintensiever wordt en dat er een trend is terug te zien naar bewapende mannen. Revoluties in technologische ontwikkelingen zullen zich vermoedelijk minder richten op hoofdwapensystemen, maar meer op systemen voor individuele soldaten. De afgelopen decennia is *„technology push"* een belangrijke drijvende factor achter technologische ontwikkelingen geweest. In de huidige tijd kunnen technologische ontwikkelingen veel minder dan vroeger als autonome processen worden beschouwd, maar zal moeten worden onderzocht welke toegevoegde waarde technologie voor het uitvoeren van taken in verschillende soorten conflicten heeft. De resultaten van dit onderzoek kunnen in een strategische visie worden opgenomen.

Slot

Strategievorming moet worden gezien als een creatief en intuitief *top-down-* en *bottom-up*-proces, gericht op het ontwikkelen van een visie die kan worden gebruikt als kader voor de planning. De strategische visie zal inzicht moeten geven in de wijze waarop de krijgsmacht in de toekomst haar taken moet uitvoeren. De strategische visie moet daarom zijn gebaseerd op een analyse van omgevingsfactoren, die van invloed zijn op de toekomstige taakuitvoering van de krijgsmacht.

Wat de veiligheidssituatie betreft lijkt het erop alsof we terug zijn bij de situatie van voor 1648: religie speelt in oorlogen weer een belangrijke rol en strijdende partijen staan veelal onder leiding van lokale potentaten of *warlords* die voor zelf geformuleerde doeleinden vechten. Voor de krijgsmacht betekent dit dat taken in de praktijk vooral moeten worden uitgevoerd in intrastatelijke, niet-reguliere conflicten. Daarbij zal hoofdzakelijk worden opgetreden in ad-hoc samengestelde *coalitions of the willing and able*. Ook lijkt een trend waarneembaar van „bemande wapens" naar „bewapende mannen", zodat technologische ontwikkelingen gericht op het vergroten van de effectiviteit van individuele soldaten, meer aandacht zal krijgen. Anderzijds is er altijd de mogelijkheid dat de krijgsmacht moet optreden in een *„high intensity"* interstatelijk conflict. Dit betekent dat de taakuitvoering van de krijgsmacht complexer is dan ooit. De uitdaging van een strategische visie is om orde te scheppen in de chaos en richting te geven aan de invulling van de gecompliceerde taken van de krijgsmacht.

Literatuur

1. T. Peters en R.H. Waterman – *Exellente ondernemingen*. Utrecht, (1982).
2. H. Mintzberg – *Strategievorming: tien scholen*. Schiedam, (1994) p. 24.
3. H. Mintzberg – *The Rise and Fall of Strategic Planning*. New York, (1994).
4. H.G. Summers jr. – *On Strategy: the Vietnam War in Context*. US Army College (1981) p. 29.
5. H.R. van Gunsteren – *The Quest of Control: a citique of the rational control rule approach in Public Affairs*. New York, (1976).
6. M. van Creveld – *The Transformation of War*. New York, (1991).
7. A. Handler Chayes en A. Chayes – Regime Architecture: elements and principles. In: Jane E. Nolan (red), *Global Engagement: Cooperation and Security in the 21st Century*. Washington, Brookings (1994) p. 69.
8. E.N. Luttwak – Toward Post-Heroic Warfare. *Foreign Affairs*, mei-juni (1995) p. 115.
9. J.G. Siccama en A. Oostindier – Veranderingen in het conflictpatroon na de Koude Oorlog: misverstanden en feiten. *Clingendael Notitie*, Den Haag, (1995).
10. Zie opeenvolgende jaarboeken *SIPRI* en *IISS*.

Ontwikkelingen in de NAVO C3I*

De invloed daarvan op de dagelijkse praktijk

ing. L.L.G. van den Hurk - kolonel van de Koninklijke Luchtmacht

De *Central Region Signal Group* (CRSG) is verantwoordelijk voor de bediening en instandhouding van een groot deel van de statische NAVO-communicatie- en informatieverwerkende systemen (CIS) in de Centrale Regio. Het werkterrein van de Groep strekt zich dan ook uit van Noord-Denemarken tot Zuid-Duitsland en de Benelux, met uitzondering van de gebieden rond *Supreme Headquarters Allied Powers Europe* (Shape) en het NAVO-hoofdkwartier te Brussel. Daarnaast is de Groep verantwoordelijk voor de CIS-ondersteuning van de twee statische hoofdkwartieren van *Allied Forces Central Europe* (Afcent), te weten het vredeshoofdkwartier in Nederland (Brunssum) en het in oprichting zijnde nieuwe oorlogshoofdkwartier in Duitsland (vlakbij Linnich). Ook is CRSG verantwoordelijk voor de bediening en instandhouding van een squadron met mobiele CIS, dat wordt ingezet ter ondersteuning van het (mobiele) interim-oorlogshoofdkwartier van Afcent. De boekwaarde van de faciliteiten waarvoor CRSG verantwoordelijk is bedraagt (in orde van grootte) 6,5 miljard gulden. De jaarlijkse instandhoudingskosten bedragen ongeveer 30 miljoen gulden (personele exploitatiekosten niet meegerekend) en de waarde van de voorraden is ongeveer 100 miljoen.
Sinds november 1993 wordt CRSG geleid door een kolonel van de Koninklijke Luchtmacht. De Groep, met zijn hoofdkwartier op het Hendrik Kamp van Afcent, bestaat op dit moment uit 1177 mannen en vrouwen, van zowel marine, landmacht, luchtmacht als burgers, uit acht verschillende landen. Het personeel is verspreid over de gehele Centrale Regio op 45 bemande stations op een totaal van ongeveer 92 stations.
De taken van CRSG omvatten vrijwel het gehele spectrum van de NAVO CIS en daarom worden door CRSG de ontwikkelingen binnen de NAVO C3I nauwlettend gevolgd. In dit artikel worden deze ontwikkelingen in hoofdlijnen aan de hand van de taken en middelen van CRSG toegelicht. Uiteraard kunnen deze ontwikkelingen slechts worden beschouwd vanuit het perspectief van CRSG, een uitvoerende organisatie, die niet is betrokken bij het NAVO-besluitvormingsproces. Maar het geeft wel aan hoe de ontwikkelingen op het uitvoerend niveau worden beleefd.

Huidige taken

De huidige taken, wat verder uitwerkend, kunnen als volgt worden beschreven.

– De bediening en het onderhoud van de in NAVO-eigendom zijnde transmissie- en schakelsystemen in de Centrale Regio. Deze systemen zijn een geïntegreerd deel van het zogenaamde *NATO Integrated Communications System* (NICS). NICS wordt gedirigeerd vanuit Shape door het *NATO Communications and Information Systems Operating and Support Agency* (Nacosa) en daarom worden deze systemen ook wel *„centrally managed systems"* genoemd. In de Groep zijn ongeveer zeshonderd mannen en vrouwen met deze taak belast.
– De software- en hardware-ondersteuning, en deels de bediening ervan, van voor in NAVO eigendom zijnde *Administrative Data Processing* (ADP) systemen in de Centrale Regio; dit is inclusief het *Automated Command and Control Information System* (Accis). De organisatie hiervoor, het *Systems Support Centre* (SSC), omvat ongeveer 48 personen.
– Het leveren van depot-niveau-ondersteuning en reparatie van in NAVO-eigendom zijnde communicatie en elektronische apparatuur voor de Centrale Regio, en voor sommige apparatuur ook voor het gehele NAVO-gebied. Hiervoor is in de organisatie van CRSG het *Central Region Communications Logistics Depot* (CRCLD), met 229 personen, opgenomen.
– Het bewaken en organiseren van al het cryptobeheer in de Centrale Regio, met de daarbij behorende *Communications Security* inspecties. Hiermee is het *Central Region Cryptographic Distribution Agency* (CRCDA) belast, bestaande uit zeven personen.
– Het bedienen en onderhouden van alle communicatie- en ADP-systemen ter ondersteuning van de statische vredes- en oorlogshoofdkwartieren van Afcent. Deze systemen worden gedirigeerd vanuit Afcent en worden daarom *„locally managed systems"* of ook wel „non-NICS" genoemd. Hiervoor zijn verantwoordelijk het

* Ik zal u niet in verwarring brengen met de vele definities van C3I, maar in dit artikel wordt bedoeld: *command, control, communications and information.*

Peace Headquarter Communication Sub Section (PCSS), met zeventig personen, het *Alternate Warheadquarter Communication Squadron* (AWCS), met 180 militairen, en het al eerder genoemde *System Support Centre*.
– De staf van CRSG bestaat uit ongeveer 53 personen, die verantwoordelijk zijn voor personeel (S1), veiligheid (S2), operatiën (S3) en logistiek/financiën (S4).

De huidige taken van CRSG zijn tot op vandaag de dag nog steeds gebaseerd op het ondersteunen van de NAVO-taken, zoals afgeleid van het oude operationele concept van „voorwaartse verdediging" en van het in eigen beheer, eigen bediening en eigen onderhoud hebben van NAVO-CIS. Het ontwerp en de topologie van de systemen zijn van de jaren '60 en '70. De systemen vergen voor bediening en onderhoud veel personeel, maar hebben wel een grote mate van fysieke en elektronische bescherming en zijn betrouwbaar. Ze zijn echter ook vrij inflexibel om zich aan te passen aan zich wijzigende conceptuele en operationele omstandigheden. Te meer, daar we op dit moment te maken hebben met volstrekt andere omstandigheden. Bijvoorbeeld:

– De dramatische wijzigingen in de politieke en geo-strategische situatie sinds de val van de „Muur" in 1989, de eenwording van Duitsland, de omwentelingen in de voormalige Sovjet-Unie en de introductie van *Partnership for Peace Programmes*.
– Een andere, meer nationale, kijk op het invullen van het internationale vredes- en veiligheidsbeleid, met als consequentie een sterkere oriëntatie op het nationale defensiebeleid.
– Het ontbreken van consensus tussen de landen van de NAVO en tussen coalities, binnen en buiten NAVO, omtrent de toekomstige taken van defensie en zelfs onenigheid omtrent de te volgen weg.

Praktisch alle landen van de NAVO zijn nu in interne processen verwikkeld om, gebaseerd op een nieuw (nationaal) vredes- en veiligheidsbeleid, hun defensie opnieuw in te richten of aan te passen. De taakwijziging van grootschalige conflicten (Koude Oorlog) naar humanitaire hulp, vredeshandhaving en/of vredesafdwinging, drukt een grotere stempel op mobiel en flexibel optreden, eventueel zelfs buiten het NAVO-verdragsgebied. Maar, tot vandaag de dag is er tussen de landen van de NAVO nog geen politieke en militaire overeenstemming over het te volgen beleid. Uiteraard wordt daarover binnen NAVO wel van gedachten gewisseld, gestudeerd en geschreven en er worden allerlei opties uitgewerkt hoe te reageren tijdens spanning, crises en oorlog. Maar nieuwe doctrines, nieuwe commandostructuren, nieuwe operationele concepten om de gewijzigde taken voor de NAVO te omschrijven en met concrete projecten te ondersteunen, zijn er nog niet. Zeker is evenwel dat de huidige CIS-structuur moet worden aangepast aan de nieuwe taakstelling van de NAVO. Een NAVO-C3-herstructureringsteam is druk doende hieraan invulling te geven; een reductie van de CIS-organisatie met ongeveer 30% wordt mogelijk geacht. Binnen Shape, en niet te vergeten binnen Afcent, worden de verschillende mogelijkheden onderzocht, maar het ontbreken van goedgekeurd NAVO-beleid, frustreert een concrete invulling.
Het is dan ook verklaarbaar waarom door de diverse fora van de NAVO nog geen ferme en eenduidige besluiten kunnen worden genomen met verstrekkende consequenties voor de toekomst, of voor het aangaan van langlopende financiële verplichtingen. Zelfs lopende projecten, ooit bedacht ter ondersteuning van bestaand beleid en van „toen" bestaande taken zijn – ik denk terecht – onderwerp van een kritische beschouwing en heroverweging. Voorts is duidelijk dat ook noodzakelijke uitgaven ter ondersteuning van eventueel toekomstig beleid niet of nauwelijks worden goedgekeurd door verantwoordelijke NAVO-fora. Het wachten is eerst op nieuw geaccordeerd beleid, nieuwe geaccordeerde scenario's en concepten en goedgekeurde plannen en projecten ter ondersteuning van deze concepten. Intussen zijn diverse landen wel bezig hun nationale ideeën met betrekking tot CIS te implementeren; zij willen niet wachten totdat NAVO tot een besluit is gekomen. In dit verband zie ik steeds meer bewijzen van renationalisatie. NAVO heeft nog een lange weg te gaan! Te meer daar thans alle aandacht is gericht op de NAVO-operatie in het voormalige Joegoslavië, en uiteraard op het vrijmaken van de benodigde fondsen voor het bekostigen daarvan.

Toekomstige taken

De toekomstige taken van CRSG zijn dan ook nog onduidelijk, vaag of slechts ten dele te concretiseren. In algemene zin zullen de taken van CRSG worden afgeleid van de hoofdtaken voor de Centrale Regio, zoals thans door *Commander in Chief Central Region* (Cincent) worden uitgewerkt.

– Ten eerste: de verdediging van de Centrale Regio. Zoals eerder gezegd, de topologie van de huidige statische verbindingsstelsels van de NAVO in de Centrale Regio is niet ontworpen ter ondersteuning van operaties in een verenigd Duitsland. Uitbreiding van deze NAVO-stelsels in oostelijke richting zou een langdurige, kostbare en een personeelsintensieve aangelegenheid worden. Dit is de reden waarom daarvan wordt afgezien. In de NAVO-behoefte aan statische verbindingen – en niet alleen in het gebied van de *Neue Laender* – kan worden voorzien door maximaal gebruik te gaan maken van moderne statische nationale krijgsmacht-communicatiestelsels die in de periode 1996-2000 worden geïmplementeerd. Mede daarom wordt door NAVO het project *NATO Terrestrial Telecommunication System* (NTTS) ondersteund, waarin door NAVO, per land, een overeenkomst wordt gesloten om deels gebruik te maken van de betreffende nationale krijgsmacht-communicatiestelsels. Mobiele formaties, zoals hoofdkwartieren van legerkorpsen, of

van de *Rapid Reaction Forces*, zullen door middel van mobiele NAVO-verbindingssystemen hierop worden aangesloten. De wijze waarop dit moet plaatsvinden is evenwel nog steeds onderwerp van studie, zowel binnen Shape als Afcent.
U zult begrijpen dat het loslaten van het NAVO-beleid om met eigen NAVO-middelen te voorzien in de gewenste communicatiebehoefte, voor NAVO-commandanten en voor de CIS-organisatie van NAVO een grote en zeer moeilijke stap is; er zal veel weerstand moeten worden overwonnen. Zeker als men geheel of gedeeltelijk afhankelijk wordt van nationale stelsels. De toekomst is evenwel dat de statische NAVO-transmissiesystemen met de introductie van krachtige nationale stelsels, langzaam zullen verdwijnen, met als consequentie dat ook de taken van CRSG in de ondersteuning van statische NAVO-CIS zullen afnemen en zich mogelijk zullen concentreren op een liaisonfunctie tussen de controle-organisaties van de nationale netwerken en NAVO-gebruikers en NAVO-hoofdkwartieren.

Tot zover de theoretische gedachtengang. De praktijk is iets anders. Aangezien de NAVO-fora niet precies kunnen aangeven wat hun CIS-behoefte in de nationale stelsels is – het wachten is immers op nieuw NAVO-beleid terzake – blijven veelal concrete afspraken achterwege, met als gevolg dat de betreffende landen daarop niet willen wachten en dus hun eigen gang gaan en geen, of nauwelijks, rekening houden met de eventuele NAVO-behoefte in hun stelsels. Voorwaar, het beste recept voor de desintegratie van de statische NAVO-CIS.
Ten tweede: ondersteuning van andere regio's Op dit moment is de betrokkenheid van CRSG in de statische en mobiele NAVO-systemen van andere regio's nihil. Ondersteuning van andere regio's moet, naar mijn mening, praktisch volledig worden gerelateerd aan additionele gevechtskracht die primair is toegewezen aan de Centrale Regio. Aansluiting op het NICS kan plaatsvinden met in de betreffende regio bestaande statische en mobiele NAVO-communicatiesystemen, zonodig aangevuld met elders bestaande mobiele NAVO-capaciteit, dan wel met eigen nationale middelen van de nationale gevechtskracht. Aangezien CRSG de beschikking heeft over een aanzienlijke mobiele verbindingscapaciteit, moet worden verwacht dat de Groep een (beperkte) afgeleide taak kan krijgen in de CIS-ondersteuning van andere regio's. Afcent studeert daarop nog.
Ten derde: *Out of Area Peace Operations*; de zogenaamde *„non-article V"* operaties. Binnen NAVO is – parallel aan gedachten binnen de Westeuropese Unie (WEU) – een concept ontwikkeld van een modulaire *Combined Joint Task Force Headquarters* (CJTFHQ), ter ondersteuning van *Out of Area Peace Operations*. Om de verbindingsondersteuning van deze CJTFHQ mogelijk te maken, is binnen NAVO o.a. een *ACE CIS Contingency Assets Pool* (Accap) ontwikkeld, gevormd uit allerlei bestaande regionale, mobiele NAVO- en nationale verbindingsmiddelen, alsmede systemen voor commandovoering en de daarbij behorende stafcontainers. Deze pool wordt uitgebreid met nieuwe NAVO-middelen, zoals mobiele satelliet-communicatiesystemen voor externe verbindingen tussen ontplooide hoofdkwartieren en het NICS, en diverse mobiele eindapparatuur voor interne verbindingen van deze hoofdkwartieren. Ook het recent afgeleverde prototype van de nieuwe Shape/Afcent *command and control* faciliteit, ooit (zeven jaar geleden) bedacht voor ondersteuning van mobiele oorlogshoofdkwartieren, zal deel gaan uitmaken van deze pool. Door Shape zijn alle consequenties van Accap bestudeerd en concrete voorstellen voor implementatie ervan zijn bij het NAVO-hoofdkwartier te Brussel ingediend. Het ziet ernaar uit dat CRSG deze nieuwe NAVO-middelen moet gaan beheren en integreren.
De huidige en toekomstige mobiele verbindingscapaciteit en mobiele informatieverwerkende systemen van CRSG kunnen vrijwel volledig ter beschikking worden gesteld aan de Accap. Maar, zolang het CJTFHQ concept nog niet volledig is goedgekeurd – en dat is thans nog steeds het geval – kunnen NAVO-fora niet alle benodigde additionele middelen, noodzakelijk voor de integratie van de systemen, goedkeuren; laat staan, nu reeds uitgaven toestaan om de Accap concrete vorm te geven. Ook de taken, organisatie, werkwijze en de logistieke ondersteuning zijn voor de Accap nog niet definitief vastgesteld. Er wordt wel op gestudeerd, maar de concrete invulling blijft steken bij gebrek aan besluitvorming.

Andere ontwikkelingen

Tot zover de hoofdtaken van de Centrale Regio. Maar er zijn nog andere ontwikkelingen die invloed hebben op de taken van de Groep.

– De software- en hardware-ondersteuning voor NAVO-ADP-systemen, zal door de introductie van *Local Area Networks* en *Wide Area Networks* en door rationalisaties en modificaties van bestaande systemen, aanzienlijk wijzigen.
– NAVO is afgestapt van regionale depots en gaat over tot zogenaamde *„lead depots"*, hetgeen inhoudt, dat een bepaald depot volledig verantwoordelijk wordt voor het depotniveau-onderhoud van een of meerdere NAVO-communicatie-systemen. Deze overschakeling is deels uitgewerkt en geïmplementeerd. CLD is nu verantwoordelijk voor de ondersteuning van het *Initial Voice Switched Network* (IVSN), lees grote telefooncentrales van NAVO. Alle consequenties voor het CLD van dit nieuwe beleid zijn evenwel nog niet geheel duidelijk. Met name de betrokkenheid van CLD in de ondersteuning van mobiele formaties en mobiele middelen (Accap) moet nog worden vastgesteld.
– De laatste wijziging in de taken, betreft het bedienen en onderhouden van alle communicatie- en ADP-systemen ter ondersteuning van de statische en mobiele vredes- en oorlogs-

hoofdkwartieren van Afcent. In 1994 is het bestaande statische oorlogshoofdkwartier van Afcent („Erwin"), met hulp van CRSG, ontmanteld en teruggegeven aan Duitsland. Het nieuwe statische oorlogshoofdkwartier van Afcent, *Castle Gate*, is alleen voor wat betreft het bunkercomplex, inclusief de technische systemen, gereed. De fondsen voor de interne CIS zijn pas recent goedgekeurd door NAVO-fora. Dus een prachtige bunker, maar nog geen CIS. De verwachting is, en ik ben positief, dat de bunker medio 1998 operationeel zal zijn.

Om nu het „gat" te vullen tussen sluiting van „Erwin" en het operationeel worden van *„Castle Gate"* werd besloten het niet meer benodigde alternatieve mobiele oorlogshoofdkwartier (AWHQ) van Afcent te beschouwen als interim-oorlogshoofdkwartier (IWHQ). De AWHQ was niet meer nodig aangezien het nieuwe NAVO-beleid geen mobiele NAVO-hoofdkwartieren voor *„article-V"* operaties ondersteunt. Het mobiele communicatiesquadron van CRSG ondersteunde het AWHQ met externe en interne CIS. Maar het IWHQ is veel groter in omvang dan het AWHQ en vergt dus veel meer externe en interne verbindingen. Het squadron, opgericht voor een compleet ander concept, moest dus reorganiseren en moet zich bovendien voorbereiden op het bedienen en onderhouden van mobiele Accap-middelen.

Huidige transmissie- en schakelsystemen

Tot zover de ontwikkelingen in de taken van CRSG. Ik wil het daarbij laten; er wordt immers nog hard gestudeerd bij Shape en Afcent. Ik geef hierna een korte beschrijving van de huidige transmissie- en schakelsystemen, waarmee de Groep haar taken uitvoert, alsmede de ontwikkelingen daarin.

– ACE HIGH was een dertig jaar oud transmissiesysteem dat oorspronkelijk liep van Noorwegen tot Zuid-Turkije, met praktisch in elk land één of meerdere stations. Thans is het systeem afgebouwd en deels vervangen door (nog) bestaande NAVO-systemen en door nationale systemen. Aangezien NTTS-Nederland en NTTS-Duitsland nog niet zijn gerealiseerd, zijn tijdelijke oplossingen gevonden door het huren van PTT-capaciteit.

– Het *Communication Improvement Program-67* (CIP-67), een moderner systeem maar toch reeds 23 jaar oud, is het belangrijkste transmissiesysteem voor de Centrale Regio en heeft een capaciteit van ca. 2200 verbindingen. De planning is dat CIP-67 zal worden vervangen door NTTS-België, Duitsland en Nederland. Maar concrete plannen voor NTTS-Duitsland zijn niet geaccepteerd door NAVO-fora en de plannen voor NTTS-Nederland zijn nog in een studiefase.

– Een derde element in het transmissiesysteem is het zgn. *Headquarters Baltap Ring and Spoke System*, om de vredes- en oorlogshoofdkwartieren van Baltap te koppelen aan de NAVO en de nationale „buitenwereld". Mogelijk zal het systeem in de toekomst worden ondergebracht in het NTTS-Denemarken, maar een concreet plan of een overeenkomst tussen NAVO en Denemarken op dit gebied is er nog niet.

– Een vierde element is satellietcommunicatie. CRSG is verantwoordelijk voor het bedienen van vier statische grondstations in de Centrale Regio, als deel van het gehele NAVO-systeem; op dit moment bestaande uit twintig stations. Het belang van satellietcommunicatie neemt alleen maar toe, ook nationaal, en er loopt thans een NAVO-project (*„broadbanding"*) om het bestaande systeem voor wat betreft de transmissiecapaciteit uit te breiden.

– Aangezien NAVO een deel van haar bestaande transmissiesystemen afbouwt en er nog geen definitieve alternatieven beschikbaar zijn, moeten als tussenoplossing aanvullende PTT-systemen worden gehuurd. Ook worden op dit moment in NAVO-verband testen uitgevoerd met *Virtual Private Networks*, die gebruik maken van PTT-mogelijkheden. PTT-systemen kunnen evenwel niet voorzien in de specifieke (mobiele) behoefte aan militaire CIS; met name systemen voor de commandovoering.

Als laatste de schakelsystemen waarvoor CRSG verantwoordelijk is. Ik geef slechts een globaal overzicht.

– *Telegraph Automatic Routing Equipment* (TARE). De TARE's routeren automatisch al het berichtenverkeer binnen NAVO en zijn ook gekoppeld met nationale systemen. Van de veertien aan elkaar gekoppelde NAVO TARE's, bedient CRSG er vier.

– *Initial Voice Switched Network* (IVSN). In de Centrale Regio bedient CRSG acht van de 22 IVSN systemen. Met IVSN kan zowel beveiligd als onbeveiligd telefoonverkeer plaatsvinden.

Zowel de TARE als IVSN worden op termijn (1996-1998) vervangen door minder, maar modernere systemen die minder arbeids- en onderhoudsintensief zijn. Het implementatieschema en de financiële goedkeuring om het project te realiseren ontbreken evenwel nog. Dit houdt in dat de bestaande systemen mogelijk langer in bedrijf moeten blijven dan gepland, waardoor ook de hoge instandhoudingskosten langer op het budget van NAVO zullen blijven drukken.

– Het *Central Region Automated Command and Control Information System* (Accis) is een oud systeem, maar op dit moment het enige dat Afcent heeft. In 1995 is een aanvang gemaakt met de vervanging ervan door een moderner systeem, dat efficiënter de informatiebehoefte van de vele gebruikers van het Accis van de Centrale Regio zal ondersteunen. Uiteindelijk zal dit nieuwe systeem worden opgenomen in een nog groter, geïntegreerd commandovoeringssysteem, dat het gehele Europese gebied van NAVO zal omvatten. Ik zal mij niet wagen aan een voorspelling wanneer dit systeem er komt. Het feit dat intussen aan de lopende band „klein-

schalige" automatiseringsprojecten worden gerealiseerd, doet het ergste vrezen. Deze projecten worden soms op basis van prototype, soms op basis van operationele noodzaak gerealiseerd. Het betreft systemen om in specifiek militaire behoeften aan CIS te voorzien, zoals voor inlichtingen, organisatie van NAVO/nationale transportcapiteiten, maritieme commodovoeringssystemen en crisesmanagement. Op het vredeshoofdkwartier van Afcent zijn nu zeven verschillende systemen geïnstalleerd. Deze zijn, zonder uitzondering, separaat ontwikkeld en geïmplementeerd en kunnen „dus" niet met elkaar communiceren. Dus ook hier wijkt de praktijk sterk af van de goede voornemens en is er dus sprake van desintegratie van datauitwisseling.

Slotopmerkingen

Ik heb u in hoofdlijnen de taken en de middelen van de *Central Region Signal Group* belicht, alsmede de ontwikkeling daarin. De Groep is op alle fronten in beweging; niet alleen omdat meer aandacht wordt gegeven aan mobiele verbindingssystemen ter ondersteuning van eventuele *Out of Area Peace Operations*, maar ook omdat zeker is dat de huidige CIS-structuur moeten worden aangepast om de nieuwe taken van de NAVO te kunnen ondersteunen. Hoewel de toekomstige taken, organisatie en de middelen voor CRSG nog onduidelijk zijn, wordt er op diverse niveaus reeds van uitgegaan dat de huidige taken verouderd zijn en dus wordt grote druk uitgeoefend op CRSG om de exploitatiekosten aanzienlijk te reduceren. Zolang NAVO nog niet is bevallen van nieuwe concepten en projecten ter ondersteuning daarvan goedkeurt – en de „nieuwe" CIS die daaruit voortvloeit nog niet is geïntroduceerd – zal CRSG de bestaande systemen evenwel moeten blijven bedienen en in stand houden. Dat betekent dat de kosten van de instandhouding niet op korte termijn zullen dalen.
Sommige landen anticiperen echter op de voorgenomen sluiting van systemen, waardoor zij personeel na hun normale plaatsingsduur niet meer vervangen, zelfs niet als dit ruim voor de sluiting van het systeem is. Dit betekent dat het aantal vacatures toeneemt en dat daardoor de taken van CRSG steeds moeilijker zijn uit te voeren op het gewenste niveau.
CRSG is niet verantwoordelijk voor beleid, behoeftestellingen en projectplanning. Daarvoor zijn Shape, Nacosa en Afcent. De Groep beweegt zich uitsluitend op het gebied van beheer en uitvoering van zowel NICS als non-NICS. Echter, ontwikkelingen die, door gebrek aan besluitvorming binnen NAVO, slechts vaag zijn aan te geven, hebben wel een dramatische invloed op het moreel van een organisatie.

Conclusie

Welke conclusies kunnen nu uit dit artikel worden getrokken? Duidelijk is dat de militaire wensen niet zonder meer worden ondersteund door de politieke en financiële „werkelijkheid" in het NAVO-hoofdkwartier te Brussel. Ook is duidelijk dat de landen van de NAVO eigen ideeën hebben over de toekomstige taken van NAVO en daarom is er op dit moment geen sprake van consensus omtrent de te volgen strategie, de militaire scenario's en de operationele concepten. Voorts blijkt dat de aandacht voor de Centrale Regio, gelet op de huidige dreiging, niet de hoogste prioriteit heeft, hoewel deze regio kan worden beschouwd als het „hartland" van NAVO, met de grootste economische en militaire capaciteit. Aan de andere kant is het evident dat de huidige CIS van NAVO te arbeids- en onderhoudsintensief is en niet voldoet om de toekomstige taken van NAVO te ondersteunen. Behalve dat de structuur van de CIS-organisatie moet worden aangepast, moet de CIS van NAVO ook worden vervangen door modernere systemen, hetgeen grote investeringen vergt. Hoewel alle landen van de NAVO streven naar reductie van de instandhoudingskosten van de CIS van NAVO, is de nationale interesse om geld vrij te maken voor deze investeringen zeer gering. Wel gaan de NAVO-landen ieder hun eigen weg met het implementeren van nationale CIS voor ondersteuning van hun eigen militaire behoeften. Indien de landen van de NAVO niet tot consensus komen, dreigt de CIS van NAVO te desintegreren. Ik hoop niet dat dit een voorbode is van de toekomst van NAVO als geheel.

BOEKEN bespreking

Bulgarije in beweging

De metamorfose van een Balkanstaat, o.r.v. J. Neeven & H. Ramkema, 143 blz., geïll. Uitg.: Instituut voor Publiek en Politiek, Amsterdam, 1995.
Prijs: *f* 27,50
ISBN: 90.6473.302.3

Voor de meeste Nederlanders is Bulgarije *terra incognita* en is hooguit de voetballer Christo Stoitsjkov een bekende naam. Het ophalen van het IJzeren Gordijn heeft ook deze Balkanstaat bepaald niet ongemoeid gelaten. Na de val van de oude communistische tsaar Todor Zjivkov in 1989, zijn op tal van gebieden (sociaal, economisch, politiek) ingrijpende veranderingsprocessen ingezet.
Het prille Instituut voor Publiek en Politiek, waarin sinds 1993 vijf Nederlandse instellingen voor politiek vormingswerk hun krachten hebben gebundeld, wil met deze uitgave de kennis over Bulgarije vergroten. Een lofwaardig initiatief, temeer omdat enige kennis van de historische ontwikkelingen en gevoeligheden op de Balkan, ook voor leden van de krijgsmacht, bepaald niet weg is. Zo wordt bijv. duidelijk hoezeer de Macedonische kwestie een kruitvat was, is en waarschijnlijk blijft in de regio.

Dit sober uitgegeven boekje telt tien hoofdstukken. Achtereenvolgens komen ter sprake: de geografische kenmerken en de geschiedenis van het land, het politieke democratiseringsproces sinds 1990, de Bulgaarse economie en de westerse hulpverlening, de noodzaak de sociale zekerheid te hervormen in een land waar ca. 85% van de bevolking onder de armoedegrens leeft, de jongerencultuur, het minderhedenvraagstuk (Pomakken, Turken en zigeuners), de spanningen rond en binnen de verschillende religieuze gemeenschappen en het Bulgaarse buitenlandse beleid. Dit laatste is overigens redelijk succesvol: de opening naar het Westen (EU, *Partnership voor Peace*) is gemaakt, de goede relatie met Moskou desondanks in stand gebleven en de betrekkingen met de buurstaten op de Balkan zijn verbeterd. Aan de Bulgaarse krijgsmacht wordt - in tegenstelling tot de wapenindustrie - in dit boek helaas geen aandacht geschonken.
Conclusie: een nuttig boekje voor een eerste algemene oriëntatie, waarbij echter node goede kaarten worden gemist.

drs. P.H. KAMPHUIS (SMG/KL)

De kernwapenerfenis van de Sovjet-Unie

The Soviet nuclear weapon legacy. Sipri Research Report no. 10, door M. de Andreis en F. Calogero, 130 blz. Uitg.: Oxford University Press, 1995.
Prijs: £ 12.99 (pb)
ISBN: 0.19.829192.2

Naast het gerenommeerde en gedetailleerde jaarboek over bewapening en wapenbeheersing, geeft het *Stockholm International Peace Research Institute* (Sipri) ook regelmatig specifieke themarapporten uit. Als tiende in een serie rapporten verscheen een handzaam boekwerkje over de kernwapenerfenis van de Sovjet-Unie. Op basis van wereldwijd beschikbare kennis van het meest geheime wapencomplex ter wereld, hebben twee Italiaanse wetenschappers een beknopt feitelijk overzicht samengesteld van de omvang van het kernwapenarsenaal, de terugtrekking ervan binnen de Russische grens, de reductiemaatregelen en de daarmee samenhangende problemen.
Toen de Sovjet-Unie in de tweede helft van 1991 volledig desintegreerde, was de situatie van het kernwapenarsenaal van deze voormalige grootmacht een van de grootste zorgen van de NAVO en de westerse wereld. Van de ruim 55.000 door de Sovjet-Unie sedert 1949 geproduceerde kernkoppen was begin 1991 naar schatting nog de helft aanwezig, nl. 12.000 strategische en 15.000 tactische. Op dat moment waren de 3000 tactische kernwapens al uit Polen, Hongarije, Tsjechoslowakije en de DDR teruggetrokken.
Het is aannemelijk dat op het gebied van alle republieken tactische kernwapens aanwezig waren. Ten tijde van de mislukte coup tegen Gorbatsjov in augustus 1991, waren ze al verwijderd uit Armenië en Azerbeidjan vanwege de strijd om Nakorno-Karabach. In hoog tempo werden ze vervolgens ook uit de Baltische republieken verwijderd. In september en oktober 1991 verplichtten de Amerikaanse president Bush en Sovjet-president Gorbatsjov zich aan ingrijpende reducties op het gebied van tactische kernwapens. Het was de beveiliging van deze wapens die de NAVO de meeste zorgen baarde. Op 6 mei 1992 waren ze alle geconcenteerd op Russisch grondgebied.
Hoewel de strategische kernwapens, behalve in Rusland, alleen in Oekraïne, Witrusland en Kazakstan waren gestationeerd, heeft de ontmanteling daarvan meer voeten in de aarde gehad. Na intensieve onderhandelingen met de vier opvolgstaten van de Sovjet-Unie, wisten de VS op 23 mei 1992 een protocol te sluiten, waarbij alle partijen zich opnieuw aan de Start-1 en -2 akkoorden verbonden en waarbij Oekraïne, Witrusland en Kazakstan lieten vastleggen dat zij als niet-kernwapenstaten tot het non-proliferatieverdrag zouden toetreden. Dat laatste is inmiddels gebeurd, maar de ontmanteling van strategische kernraketten en de teruggave van de kernkoppen aan Rusland, is m.n. in Oekraïne gepaard gegaan met veel moeilijkheden. De onderlinge verhoudingen op economisch en veiligheidsgebied, alsmede de verdeling van Amerikaanse hulp bij de ontmanteling van strategische kernwapens, vormden daarbij het grootste struikelblok.

Een apart hoofdstuk is gewijd aan de wijze waarop het huidige Russische kernwapenarsenaal is beveiligd, waarbij de autorisatie voor een kernaanval, de bevelvoering en de fysieke beveiligingsmaatregelen aan de orde komen. De indruk bestaat dat deze maatregelen niet onder doen voor de Amerikaanse. Een gigantisch probleem wordt gevormd door de noodzaak om in de komende jaren zo'n 28.000 kernkoppen te ontmantelen, hetgeen neerkomt op ca. 4000 koppen per jaar. De daarvoor benodigde capaciteit is onvoldoende en de problemen met de restprodukten zijn enorm. Al enige jaren verlenen de VS financiële hulp aan dit proces. Ook zijn maatregelen getroffen om te voorkomen dat nucleair materieel of kennis voor de aanmaak van kernwapens weglekt naar

landen met aspiraties op het gebied van kernbewapening.
Ten slotte bevatten de bijlagen van dit handzame boekje de teksten van de Start-1 en -2 verdragen en, ter vergelijking, de gegevens betreffende de Britse, Franse, Chinese en Amerikaanse kernwapenarsenalen. Kortom, een gedegen en informatief rapport voor iedereen die op de hoogte wil zijn van de situatie rond het kernwapencomplex van de voormalige Sovjet-Unie.

D. STARINK, cdre KLu

Toward managed peace

The national security interests of the United States, 1759 to the present, door E.V. Rostow, 401 blz. Uitg.: Yale University Press, New Haven and London, 1993. Prijs: £ 12.00
ISBN: 0.300.05700.8

Dit boek is tot stand gekomen tijdens het zesjarig verblijf van Rostow op de Amerikaanse *National Defense University* in Washington D.C. Het vormt de schriftelijke weergave van de ideeën, die tijdens colleges en seminars aan de orde kwamen. In de door hem gehanteerde driedeling geeft hij in het eerste deel de theoretische achtergrond van zijn benadering van veiligheidsbelangen. In de twee andere delen behandelt hij de uitvoering van de veiligheidspolitiek met onderscheid in resp. de periodes voor en na de Tweede Wereldoorlog.
Rostow tracht aan te tonen, dat het fundamentele belang van de Verenigde Staten moet zijn gericht op het verkrijgen en handhaven van een pluralistische wereldvrede, die is gebaseerd op machtsevenwicht en geregeld is bij „*law*". Met „*law*" bedoelt Rostow niet alleen de wetten in engere zin, maar het geheel van internationale „wetten", gedragscodes, afspraken, verdragen e.d. Omdat de omstandigheden niet overal gelijk zijn, spreekt hij van „pluralistische" vrede. Dit kan tevens inhouden, dat voor het bewaren van de algemene vrede plaatselijk en op beperkte schaal toch oorlogen zullen moeten worden gevoerd. Het machtsevenwicht om dit mogelijk te maken vereist een systeem van staten en de VS hebben sedert de onafhankelijkheid steeds deel uitgemaakt van dit systeem. Naar de mening van Rostow hebben de VS, als de enige overgebleven supermacht, meer nog dan in het recente verleden, tot taak een leidende rol in dit systeem te vervullen. Hij onderstreept de noodzaak hiertoe door te wijzen op het afnemen van de relatieve macht van de VS. Isolationisme is dus volgens hem een voor de VS ongewenst begrip. De buitenlandse politiek van Groot-Brittannië (GB) is voor Rostow het grote voorbeeld. De politiek van dit land was er steeds op gericht te voorkomen dat op het Europese continent een overheersende macht zou ontstaan, waardoor het machtsevenwicht zou worden verbroken. De schrijver heeft dan ook grote bewondering voor staatslieden als koning-stadhouder Willem III, Pitt, Castlereagh en Grey. De VS zullen voor de toekomst – op mondiaal niveau – een overeenkomstige politiek moeten voeren als GB in het verleden deed. Rostow probeert aan te tonen dat deze wijze van benadering de VS niet geheel vreemd is, want zij hebben zich in het algemeen nauw aangesloten bij de Britse buitenlandse politiek. Alleen in de eerste jaren van de onafhankelijkheid werd nog een pro-Franse koers gevaren, maar al snel werd in de negentiende eeuw samengewerkt met de Britten. Tot de Tweede Wereldoorlog was GB hierin leidend, maar daarna hebben de VS deze positie overgenomen. De (overleg)fora voor het handhaven van het machtsevenwicht waren het „Europese Concert", de Volkenbond en nu en in de toekomst de Verenigde Naties. Met name voor de Veiligheidsraad is hier de belangrijkste taak weggelegd.

In de beschrijving van de geschiedenis van de Amerikaanse buitenlandse/veiligheidspolitiek kan men, ondanks de fraaie benadering van Rostow, echter niet aan de indruk ontkomen dat de VS in de negentiende eeuw meer uit waren op de versterking van de eigen positie, dan op het handhaven van het machtsevenwicht. Bij de uitbreiding van het grondgebied hebben zij handig gebruik gemaakt van de fouten en zwakheden van de staten (Frankrijk, Spanje, Mexico) die aangrenzende of verder gelegen gebieden in bezit hadden. Om het evenwicht te kunnen bewaren is nu eenmaal wel macht nodig. Interessant is Rostows benadering van de schuldvraag over het ontstaan van de Eerste Wereldoorlog; hij legt deze zonder voorbehoud uitsluitend bij Duitsland. Ten aanzien van de herstelbetalingen opgelegd aan Duitsland bij het Verdrag van Versailles, is hij van mening dat deze niet overdreven hoog waren. Hij vermeldt tevens, dat de Fransen na de oorlog van 1870-1871 de door Duitsland opgelegde herstelbetalingen volledig en zonder problemen hebben terugbetaald. Volgens Rostow heeft Duitsland de uitvoering van het vredesverdrag welbewust gesaboteerd en daarbij handig gebruik gemaakt van het mededogen dat in GB was ontstaan. Hierdoor was Frankrijk niet in staat alleen de uitvoering van het verdrag af te dwingen. In dit verband wijst de schrijver ook nog op de Duits-Russische samenwerking die een Duitse machtsopbouw mogelijk maakte.

Met betrekking tot de Sovjet-Unie en de Russische Federatie blijft Rostow argwanend. Naar zijn mening is de capaciteit van de oorlogsindustrie nauwelijks aangetast, en zeker in de tijd van Gorbatsjov daalde de defensiebegroting niet. Hij heeft ernstige twijfels over het democratiseringsproces in Rusland en in de andere staten die behoorden tot het Sovjetblok. Referend naar de nederlagen in de Eerste Wereldoorlog en de daarna volgende burgeroorlog, wijst hij erop dat Rusland – ondanks tegenslagen – over voldoende capaciteit beschikt om zich economisch en militair te herstellen. Hij acht het daarom van vitaal belang de landen, voortgekomen uit de Sovjet-Unie en het Warschau-Pact, politiek en sociaal te integreren in de westerse wereld.
De buitenlandse (= veiligheids)politiek van de VS heeft Rostow slechts in hoofdlijnen kunnen schetsen. Hij schrijft vlot en boeiend, maar de lezer moet erop bedacht zijn dat de gegeven interpretaties soms enigszins eenzijdig zijn.

T. DE KRUIJF, genm gn b.d.