



MS 1.

008493

166

7

MILITAIRE SPECTATOR



**Pakistan, een ontwikkelingsland
in de ban van de 'Asian Tigers'**

(zie blz. 297)



UITGAVE

Koninklijke Vereniging ter
Beoefening van de Krijgswetenschap

Secretaris: I.M. de Jong
majoor der intendance
p/a Ledenadministratie
Telefoon (070) 316 81 36

Ledenadministratie:
mw. M.H.A. Kortekaas
Postbus 20701, 2500 ES Den Haag
Telefoon (015) 215 27 00

HOOFDREDACTEUR

prof. J.M.J. Bosch
brigade-generaal der cavalerie
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 Bommel
kolonel van de technische staf
drs. P.H. Kamphuis
hoofd Sectie Militaire Geschiedenis KL
H.J.M. Melker
kolonel Koninklijke Luchtmacht
drs. J. Terpstra
kolonel van de militair psychologische
en sociologische dienst

BUREAU-REDACTIE/PRODUCTIE

mw. drs. A. Kool
p/a Ledenadministratie
Telefoon (015) 215 27 20

ABONNEMENTEN

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

ADVERTENTIES

CET Reclame & Publiciteit
Rogge 19, 5521 RX Eersel
Commerciële zaken: A.H.C. Thijssen
Telefoon (0497) 51 67 89

DRUK

Drukkerij Giethoorn/NND
Vormgeving: Trend-Set Snelzet bv

NADRUK VERBODEN

JAARGANG 166 NUMMER 7 1997



MILITAIRE SPECTATOR

- 294** Editoriaal:
Aanvaardbare risico's
- 296** Mededelingen
- 297** Ch.J. Kool:
Pakistan, een ontwikkelingsland in de ban
van de 'Asian Tigers'
- 304** W.J.R. Noldus:
De Joint aspecten van 'Theatre Missile Defence'
- 310** J.A.M. Oonincx:
Commandant, bedrijfsvoering, RVE en VEB
- 317** J.C. Kusters:
Vredes machten in het Midden-Oosten
- 326** W. van Dullemen, G.J. Schnepper:
Defensie: op weg naar een lerende organisatie!?
- 336** Meningen van anderen
Antwoord op meningen van anderen
- 338** Boeken

Aanvaardbare risico's

Sinds 1990 wordt door Nederland in toenemende mate deelgenomen aan internationale vredes- en crisisbeheersingsoperaties. Hierdoor neemt het aantal veteranen, gewezen militairen die hebben gediend onder oorlogs- of overeenkomstige omstandigheden, toe. Door de stress waaraan militairen tijdens een uitzending blootstaan, kunnen na afloop op korte maar ook op lange termijn (ook na het verlaten van de dienst), aanpassings- of verwerkingsproblemen optreden, waardoor zij behoefte hebben aan zorg. Voor de gezinsleden van militairen kan de uitzendperiode zelf een belasting hebben gevormd. Maar ook kunnen eventuele aanpassings- en verwerkingsproblemen van de veteraan belastend zijn, waardoor ook gezinsleden mede behoefte aan zorg kunnen hebben.

Om inzicht te verkrijgen in de zorgbehoefte van veteranen en hun gezinsleden en in de eisen waaraan een adequate zorginstantie zou moeten voldoen, heeft het ministerie van Defensie in 1996 opdracht gegeven voor een onafhankelijk onderzoek door de Vrije Universiteit (VU) Amsterdam. Dit onderzoek sluit nauw aan bij eerder onderzoek onder oudere veteranen van de Tweede Wereldoorlog, het voormalig Nederlands-Indië en Korea alsmede onder hun partners. Het onderzoek van de VU is krijgsmachtbreed gehouden onder veteranen (en hun gezinsleden) die sinds 1975 hebben deelgenomen aan vredes- en crisisbeheersingsoperaties. Het onderzoeksrapport is op 22 mei 1997 aangeboden aan de staatssecretaris van Defensie. De 3496 respondenten namen deel aan een breed scala van operaties. De grootste groepen die in het onderzoek waren vertegenwoordigd, zijn veteranen van UNPROFOR, UNIFIL, en UNTAC.

Tijdens deze uitzendingen liep – aldus het rapport – bijna de helft van de veteranen direct persoonlijk gevaar. Daarnaast waren velen getuige van menselijk leed en ervoeren zij dat zij onvoldoende mogelijkheden hadden om in te grijpen. Desondanks kijken veel veteranen met een

'goed gevoel' terug op de uitzending. Zij vinden dat zij volwassener zijn geworden, dat hun horizon is verbreed of dat zij zelfstandiger zijn geworden. Opvallend is dat deze positieve aspecten van de uitzending in mindere mate gelden voor de gezinsleden. Veel (79 procent) van de veteranen rapporteerden geen verwerkingsproblemen. Zo'n 4 tot 5 procent van de veteranen rapporteerden zodanige verwerkingsproblemen dat gesproken kan worden van een Post Traumatische Stress Stoornis (PTSS). Meer PTSS-symptomen kwamen voor bij veteranen die zich tijdens de uitzending machteloos hadden gevoeld, die de uitzending aangrijpend hadden gevonden en de volgende situaties hadden meegemaakt: afwijzing door plaatselijke bevolking, onder schot worden gehouden en gijzeling van collega's uit de eigen eenheid.

Door de minister van Defensie en de Kamer is een toetsingskader afgesproken waaraan moet zijn voldaan alvorens Nederlandse eenheden worden gestuurd naar een uitzendgebied. Een van de criteria is het begrip 'aanvaardbare risico's'. De indruk bestaat dat hierbij tot nu toe meer gelet werd op het risico van lichamelijk letsel dan op psychisch letsel.

De resultaten van het onderzoek van de VU tonen wederom aan dat na afloop van elke crisisbeheersingsoperatie een deel van de militairen psychisch letsel heeft opgelopen. Hoe minder er in Nederland bekend is over een uitzendgebied en hoe minder informatie de militairen en hun gezinsleden vooraf krijgen (politiek, maatschappelijk en cultureel) des te moeilijker de aanpassing in het uitzendgebied geschiedt.

Hoewel is vastgesteld dat er ongeacht de situatie tijdens een crisisbeheersingsoperatie militairen zullen terugkeren met psychische verwerkingsproblemen is geen pleidooi gewenst voor het niet meer uitzenden van Nederlandse militairen. Risico's zijn nu eenmaal verbonden aan de militaire professe. Wel heeft een uitzendend land de verplichting om er alles aan te doen om de risico's zo laag mogelijk te houden, te beginnen in de besluitvormingsprocedure die tot uitzending leidt. Als wij de onderzoeksresultaten van de VU en van andere Nederlandse onderzoeken vergelijken met de resultaten die in andere landen worden gerapporteerd, dan valt op dat het aantal militairen/veteranen dat rapporteert dat zij zodanige verwerkingsproblemen heeft dat kan worden gesproken van een PTSS, in Nederland over het algemeen lager is dan in

andere landen. Dit wordt mogelijk mede veroorzaakt door het feit dat Nederland het uitgebreidste personeelszorgprogramma (voor, tijdens en na uitzending) heeft in vergelijking met de andere landen.

Toch blijkt uit het onderzoek van de VU dat er op vele terreinen nog verbeteringen mogelijk zijn bij de zorgverlening binnen Defensie. Een nadrukkelijk besef van de risico's op psychische verwerkingsproblemen lijkt op basis van de onderhavige onderzoeksresultaten gewenst. Tenslotte valt het op dat de meeste veteranen negatief oordeelden over de erkenning die zij nu ervoeren van de media, de politiek en de samenleving.

Tot nu toe zijn wij vrij neutraal en afstandelijk ingegaan op de psychische risico's die verbonden zijn aan uitzendingen. Zeker bij de besluitvorming over zulke belangrijke zaken als een uitzending is een zekere distantie gewenst en nodig. Toch verdient het voor een beter begrip aanbeveling om ook kennis te nemen van de geschriften die een beter zicht bieden op de oorzaken en met name ook op de gevolgen van psychische verwerkingsproblemen. Wij doelen dan niet op de theoretische handboeken maar op die boeken waarin individuen hun persoonlijke en emotionele belevenissen hebben weergegeven. Met enkele voorbeelden zullen wij dit proberen duidelijk te maken.

Zo vertelt Jellema in *First-in* over zijn ervaringen voorafgaand aan en tijdens de ontplooiing van zijn compagnie in de enclave Srebrenica.¹ Met name de onzekerheden en onbekendheden komen hierin aan de orde. Aanvankelijk zou de eenheid in Cambodja worden ingezet, vervolgens moest rekening worden gehouden met een inzet in voormalige Joegoslavië, hetgeen tot gevolg had dat de eenheid in korte tijd moest leren omgaan met pantservoertuigen. Jellema beschrijft vervolgens de onzekerheid over de plaats waar de eenheid in het voormalige Joegoslavië zou worden ingezet. Uiteindelijk werd het Srebrenica waar ze een Canadese

eenheid aflossen. Overigens valt uit de beschrijving van Jellema ook op te maken dat er gegeven alle onzekerheden, elke keer weer op een professionele wijze op gereageerd is.

Veel persoonlijker wordt Wondergem in *Je komt anders terug* in de beschrijving van zijn belevenissen als waarnemer in het voormalige Joegoslavië.² Hoe hij af en toe door het oog van de naald is gekropen en hoe zijn gevoelens van machteloosheid invloed hebben gehad op zijn denken en doen. 'Je komt anders terug' is een uitspraak die niet vaak genoeg kan worden benadrukt.

Welke gevolgen de psychische verwerkingsproblemen kunnen hebben beschrijft Mentink-Heshusius in *De plicht tot hulp*, dat gaat over de Post Traumatische Stress Stoornis bij een Nederlandse VN-militair die als officier bij UNIFIL in Libanon heeft gediend.³ Op integere wijze wordt de ontwrichting van het bestaan van een beroepsmilitair beschreven door zijn echtgenote. Nog iets verder gaat De Vos in *Alleen kinderen huilen*.⁴ In zijn persoonlijk relaas over zijn ervaringen voor, tijdens en met name ook na de uitzending naar Libanon blijkt dat sommige militairen zo kunnen veranderen dat zij terug in Nederland de situatie niet meer aan kunnen. Heel vaak pasten de gedragingen en ideeën die sterk door de Libanonperiode waren beïnvloed, niet meer bij het gedrag dat in Nederland als normaal werd ervaren. Na zijn terugkeer zag De Vos hoe velen van hen vereenzaamden en sommigen langzaam over de rand gleden. Relaties eindigden omdat mensen elkaar niet meer begrepen. Soldaten kwamen in de gevangenis terecht omdat de psychische problemen tot niet beheersbare agressiviteit dan wel tot alcohol- en drugsverslaving hadden geleid. Ook beschrijft hij dat drie veteranen na de uitzending een eind aan hun leven hebben gemaakt.

Het boek van De Vos is geen aanklacht tegen de toenmalige Nederlandse regering maar beschrijft hoe een dienstplichtige groepscommandant zijn uitzending en de periode na de uitzending emotioneel heeft beleefd. Hopelijk dragen het rapport en de genoemde boeken er wel toe bij dat als er afwegingen moeten worden gemaakt voor een nieuwe inzet van militairen in het buitenland ook de psychische risico's voor militairen in de besluitvorming op de juiste wijze zullen worden meegenomen. Mensen kunnen ernstig gewond raken zonder dat er fysieke schade zichtbaar is.

¹ E. Jellema en C. Klep - *First-in*. Sdu Uitgevers, Den Haag (1996). (Een recensie van dit boek treft u verderop in dit nummer aan.)

² G. Wondergem - *Je komt anders terug*. Thesis Publishers, Amsterdam (1993).

³ F. Mentink-Heshusius - *De plicht tot hulp*. Thesis Publishers, Amsterdam (1993).

⁴ R. de Vos - *Alleen kinderen huilen*. Uitgeverij Début, Rijswijk (1997).

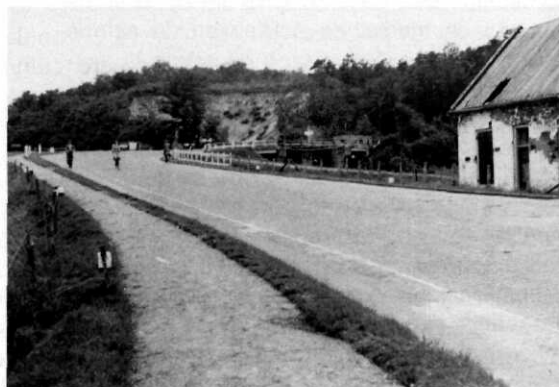


Mededelingen

Mededeling KVBK

KVBK te velde: Bezoek aan de Grebbeberg

Op zaterdag 20 september 1997 organiseert de Koninklijke Vereniging ter Beoefening van de Krijgswetenschap in samenwerking met de Sectie Militaire Geschiedenis (SMG) van de Koninklijke Landmacht een *Battlefieldtour* naar de Grebbeberg. Het doel van dit bezoek aan de Grebbeberg is om, in het spectrum van KVBK-onderwerpen, 'te velde' aandacht te besteden aan 'militaire geschiedenis'. Zowel leden als belangstellenden worden van harte uitgenodigd om deel te nemen aan deze speciale activiteit van de KVBK.



Wie mei 1940 zegt, zegt Grebbeberg. Na de Tweede Wereldoorlog is de driedaagse strijd op de Grebbeberg uitgegroeid tot een van de symbolen van de nederlaag van 1940. De hier geleverde strijd is in de herinnering van het Nederlandse volk synoniem geworden voor het moedige maar vergeefse verzet tegen een overmachtige tegenstander. Maar de Grebbeberg is meer. Het is ook een voorbeeld op eigen bodem van een twintigste-eeuws gevecht tussen de legers van Nederland en het toenmalige Duitse Rijk. Als zodanig is het geschikt om een aantal aspecten van de moderne oorlogsvoering aan de orde te stellen, en waar zou dat beter kunnen dan op het terrein zelf?

Tijdens de rondwandeling besteden we natuurlijk aandacht aan de inrichting van de Nederlandse stelling en van de Duitse ontplooiing in het terrein, aan de organisatie van de Nederlandse en Duitse eenheden en aan de aard en het verloop van de gevechten. Maar daarnaast geeft het Nederlandse en Duitse optreden op de Grebbeberg ook gelegenheid in te gaan op vraagstukken van leiderschap, commandovoering, moreelhandhaving, militaire beroepsethiek en oorlogsrecht. Verder zal het voor een goede beoordeling van de gebeurtenissen nodig zijn in te gaan op de wijze waarop Duitsland en Nederland zich op de oorlog van 1940 hebben voorbereid – van de politieke en militaire strategie tot en met de training van de enkele soldaat.

Programma

Tot 11.00 uur: ontvangst met koffie en cake in Hotel 't Paviljoen', Grebbeweg 103 te Rhenen. Vervolgens een inleiding door prof. dr. H. Amersfoort. Na de lunch een rondleiding te voet langs enkele markante terreingedeelten. De dag wordt afgesloten met een drankje in het hotel. Omstreeks 16.30 uur wordt de *Battlefieldtour* beëindigd.

Aanmelding

Door storting van f 20,- (f 25,- voor niet-leden) op giro 78828 t.n.v. penningmeester Koninklijke Vereniging ter Beoefening van de Krijgswetenschap te Vleuten, o.v.v. 'Excursie Grebbeberg'. In dit bedrag zijn de kosten voor koffie, lunch en drankje inbegrepen.

Het maximaal aantal deelnemers bedraagt 50 personen, bij overschrijding hiervan wordt uw bijdrage teruggestort. Leden krijgen voorrang bij aanmelding. Het hotel is gemakkelijk te bereiken, zowel met de auto als met het openbaar vervoer. Na aanmelding ontvangt u een gedetailleerd programma en overige informatie.

Pakistan, een ontwikkelingsland in de ban van de 'Asian Tigers'

Ch.J. Kool - kolonel der infanterie

Inleiding

„Pakistan, arm Pakistan” was nog niet zo lang geleden te lezen in een artikel in *de Volkskrant*, waarin werd stilgestaan bij de afzetting van Benazir Bhutto, de vrouwelijke premier van Pakistan, en het gevangen zetten van haar echtgenoot Zardari wegens vergaande corruptie.

Arm Pakistan, zowel letterlijk als figuurlijk. Letterlijk, omdat Pakistan één van de armste landen van Azië is. Figuurlijk, omdat het land kampt met corruptie in bijna alle geledingen van de samenleving. In dit arme Pakistan heb ik een jaar gewoond en gestudeerd. Een ervaring die ik in dit artikel graag met u wil delen.

Waarom Azië?

Wat deed een Nederlandse kolonel in vredesnaam in Azië, is een vraag die mij dikwijls werd en nog steeds wordt gesteld. Het antwoord ligt evenwel in de vraag zelf verborgen: in vredesnaam! Defensie, en daarmee ook de Koninklijke Landmacht, wordt momenteel wereldwijd ingezet voor de uitvoering van crisisbeheersingsoperaties. U kent de voorbeelden. Bij dergelijke operaties wordt opgetreden in samenwerking met eenheden en mensen uit allerlei landen. Dikwijls ook uit niet-Westerse landen. Dit vereist bij Defensie, ook in de top, officieren die hebben gewerkt, gewoond en geleefd in een totaal andere cultuur. Gewapend met die ervaring kunnen onderhandelingen beter worden ge-

voerd, kan de gesprekspartner uit een andere cultuur beter worden ingeschat, kunnen eisen beter worden gesteld, kortom, kan er beter worden opgekomen voor de belangen van het eigen personeel.

Blijft natuurlijk de vraag: waarom dan Pakistan? Pakistan onderkende dat Nederland op ruime schaal deelnam aan crisisbeheersingsoperaties. Om meer inzicht te krijgen in het Nederlandse veiligheids- en defensiebeleid werd Nederland uitgenodigd om een vertegenwoordiger te laten deelnemen aan de (internationale) Pakistaanse cursus/gedachte-uitwisseling op strategisch niveau voor topambtenaren van alle ministeries. Deelname aan deze leergang paste wat Nederland betrof in de gedachtegang dat meer moet worden kennis gemaakt met beleidsvisies van andere landen en culturen. Daarom werd positief op het Pakistaanse verzoek gereageerd.

Oogmerk

Tijdens mijn studie heb ik alle uithoeken van Pakistan bezocht en ook nog een groot aantal andere landen in Zuid- en Zuidoost-Azië. Ik heb mij daarmee een goed beeld kunnen vormen van de regio, en dan met name van de strategische ontwikkelingen die zich momenteel in Azië voordoen.

Allereerst zal ik in dit artikel nader ingaan op het Pakistaanse *National Defence College* en op de wijze waarop in Pakistan de (militaire) opleidingen voor officieren zijn gestructu-

reerd. Daarbij zal ik vooral ingaan op de specifiek door mij gevolgde cursus.

Vervolgens wil ik stilstaan bij de politieke en economische ontwikkelingen in Zuid- en Zuidoost-Azië. Te beginnen met een stukje recente geschiedenis van het voormalige Brits-Indië. Aansluitend zal ik inzoomen op Pakistan, om daarna enige kanttekeningen bij een aantal andere landen in Zuidoost-Azië te plaatsen. Ik noem een aantal ontwikkelingen, zoals die zich naar mijn mening in Azië aftekenen, waarbij ik mij realiseer, dat ik vanwege de beperkte omvang van dit artikel, slechts de hoofdlijnen van die ontwikkelingen kan aangeven.

Ik wil mijn artikel afsluiten met het formuleren van een strategische richting voor de toekomst voor zowel Pakistan als Nederland.

National Defence College

Als oude Engelse kolonie is in Pakistan de invloed van de voormalige heerser nog duidelijk waarneembaar. Zo zijn de (militaire) opleidingen in Pakistan min of meer een kopie van het Engelse opleidingssysteem. In hogere kringen, bijvoorbeeld in de top van de ambtenarij, is Engels ook nog steeds de voertaal.

Het is dus niet verwonderlijk dat het Pakistaanse opleidingssysteem nauw aansluit bij ons systeem van opleiden. Ook in Pakistan kent men bij de militaire opleidingen drie fasen, te weten een eerste fase op de militaire academie, een tweede fase, zijnde een



Afb. 1 Het National Defence College

hogere militaire vorming voor een geselecteerd aantal officieren in de rang van majoor, en daarna nog een derde fase voor het topmanagement in de rang van brigade-generaal. De eerste en tweede fase zijn krijgsmachtdelegebonden en vinden verspreid in het land op de diverse opleidingsinstituten plaats. De derde fase heeft daarentegen een interservice karakter en wordt gegeven op het *National Defence College* in de hoofdstad Islamabad.

Op het *National Defence College* worden twee cursussen gegeven, voor twee afzonderlijke doelgroepen. Allereerst is dit de *War Course* voor de toekomstige hoogste operationele commandanten. De inhoud van deze cursus is geheim en staat alleen open voor Pakistaanse officieren. In de *War Course* wordt de oorlogsvoering op het strategische en operationele niveau gedoceerd. Daarnaast wordt op het *National Defence College* voor hoge beleidsambtenaren van verschillende ministeries de *National Defence Course* gegeven. Eenderde deel van de deelnemers aan deze cursus zijn opper-officieren van de drie krijgsmachtdelen, eenderde deel zijn burgers en eenderde deel zijn buitenlandse officieren in de rang van kolonel tot en met generaal-majoor.

In de *National Defence Course* staat het politiek/militair strategische raakvlak centraal. Een aantal onderwerpen lopen voor de *War Course* en de *National Defence Course* parallel.

Het laat zich raden dat ik in Pakistan de *National Defence Course* heb gevolgd, fase drie in het Pakistaanse (militaire) opleidingssysteem. Mijn studiegenoten waren dertien Pakistaanse generaals, elf Pakistaanse burgers van diverse ministeries en elf buitenlandse generaals en kolonels uit de rest van de wereld. Mijn Amerikaanse collega en ik waren overigens wel de enige twee westerlingen in het gezelschap. De overige buitenlanders kwamen uit het Midden-Oosten, Afrika en uit de rest van Azië. Samen met drie van mijn buitenlandse collegae ben ik bovendien nog afgestudeerd in *Defence and Strategic Studies* aan de *Quaid-i-Azam University* van Islamabad. Met name de tweede en derde fase van de militaire opleidingen zijn in Pakistan gelieerd aan civiele universiteiten. Wel dient men bij aanvang van de studie over het vereiste vooropleidingsniveau te beschikken, zonodig door voorafgaande zelfstudie. Het vereiste vooropleidingsniveau voor de *National Defence Course* bestond uit een

afgeronde HBO/universitaire-opleiding en een hogere vorming. Ik liep daarbij tegen het probleem aan dat mijn KMA-bul en mijn HNV-brevet niet internationaal zijn erkend. Eerst moest tussen de ministeries van Onderwijs en Wetenschappen van Nederland en Pakistan uitgebreid worden overlegd, voordat tot internationale erkenning van mijn vooropleidingsniveau kon worden overgegaan. Daarentegen voldeden de vergelijkbare militaire opleidingscertificaten van mijn Amerikaanse collega wel aan gangbare internationale normen. Daar waar wij momenteel in onze krijgsmacht druk bezig zijn de interne opleidingen voor ons Beroeps Beaalde Tijd (BBT)-personeel te certificeren, ware het te overwegen ook eens kritisch te kijken naar de certificering van de beroepsopleidingen aan KMA, KIM en IDL.

Tijdens mijn *National Defence Course* kwamen alle aspecten van een ontwikkelingsland aan de orde. Ik ga hier in het vervolg van mijn artikel nog nader op in en zal de kenmerken ervan verder uitwerken. Colleges werden gegeven door binnen- en buitenlandse hoogleraren. Deze theoretische onderbouwing vormde de basis voor een verdere gedachteswisseling met diverse hooggeplaatste beleidsmakers. Zo hebben wij een aantal malen gediscussieerd met de president van Pakistan, Farooq Leghari, met premier Benazir Bhutto, bijna met alle ministers, met de politieke leiders van de partijen in het parlement, inclusief de leidende figuren van de oppositie, met de chef defensiestaf en de drie bevelhebbers en met andere vooraanstaande autoriteiten. Tijdens onze binnenlandse studiereizen naar de provincies van Pakistan, met het betwiste Kashmir, hebben wij bovendien gesproken met de leiders van alle deelregeringen. Ook hebben bezoeken aan en ontmoetingen met vertegenwoordigers van het bedrijfsleven op het programma gestaan.

In de internationale module van de cursus stond de vraag centraal hoe allerlei veiligheidsproblemen, of lie-

ver gezegd conflicten in de wereld, zouden kunnen worden opgelost. Daarbij kwam niet zozeer de vraag aan de orde hoe militair-technisch vechtende troepen uit elkaar moeten worden gehaald, maar meer de vraag hoe veiligheidsproblemen integraal en structureel moeten worden aangepakt, zodat de strijdende partijen elkaar niet weer onmiddellijk in de haren vliegen wanneer de militairen zich terugtrekken. Een dilemma dat ook nu weer erg actueel is met betrekking tot een mogelijke verlenging van het SFOR-mandaat in Bosnië dat in juni 1998 afloopt. Als onderdeel van de internationale module van mijn cursus heb ik bovendien studiereizen gemaakt naar een groot aantal andere landen in Zuid- en Zuidoost-Azië, waaronder China.

Een volledig vrije academische discussie stond tijdens de opleiding aan het *Defence College* altijd hoog in het vaandel. Mijn ervaring was dat mijn collegae een open oor hadden voor Westerse denkbeelden. Maar of men deze denkbeelden ook daadwerkelijk in praktijk zal brengen, dat betwijfel ik. Politieke besluiten worden nu eenmaal niet altijd op grond van rationale argumenten genomen. En al helemaal niet in Pakistan. Ik ben ervan overtuigd dat in dit land emotionele argumenten, veelal vanuit een religieuze overtuiging, in de praktijk prevaleren boven rationale argumenten. Een belangrijke factor van invloed is bovendien dat het aan de macht zijnde establishment vaak persoonlijk is gebaat bij een handhaving van de status-quo. Veranderingen die rationeel weliswaar zeer zinvol zijn, worden om die reden veelal niet doorgevoerd.

Zuid-Azië

In het vervolg van mijn artikel wil ik nader ingaan op de algemene politieke en economische situatie in Zuid- en Zuidoost-Azië, te beginnen met de recente geschiedenis van Zuid-Azië, het voormalige Brits-Indië. Met name zal ik stilstaan bij de rol die de godsdienst in het politieke leven speelt.

Al in de 19de eeuw begonnen ontwikkelde moslims in Brits-Indië een zelfstandige politieke en culturele ontwikkeling van het islamitische bevolkingsdeel na te streven. Aan een zelfstandige staat werd toen overigens nog niet gedacht. De Moslim Liga, onder wier leiding het streven naar een islamitische staat zich zou voltrekken, was aanvankelijk een vrij onbetekenende factor in de Brits-Indische politiek. Dit veranderde echter in 1935 toen Mohammed Ali Jinnah de leiding van de Liga op zich nam. Hij was een fervent tegenstander van een bondgenootschap tussen hindoes en moslims. Bij voortdurende onderdrukking van de moslims door de Hindoes. Een angst die ook nu nog voelbaar is en die richting geeft aan het politieke denken van de moslims. In de loop van de jaren veertig werden de tegenstellingen tussen de Hindoes en de moslims gaandeweg scherper. De politieke tegenstellingen en toenemende onlusten brachten de vrijwel machteloos toekijkende Britten tot het inzicht dat de verdeling van Brits-Indië in twee onafhankelijke staten, niet meer was tegen te houden.

'Partition'

Op 14 augustus 1947 ontstond naast het door Hindoes gedomineerde India, het in overgrote meerderheid door moslims bewoonde Pakistan. Deze scheiding van Brits-Indië in twee onafhankelijke staten wordt ook wel de 'Partition' genoemd.

Wie de film *Ghandi* heeft gezien, heeft zich een beeld kunnen vormen van de gruwelijkheden die zich tijdens de *Partition* hebben voorgedaan. Bij de wederzijdse volksverhuizingen, Hindoes naar India en moslims naar Pakistan, zijn namelijk zo'n vijf miljoen Hindoes en moslims over en weer afgeslacht. Dat de littekens van deze massaslachting nog steeds overduidelijk aanwezig zijn, laat zich raden.

Aanvankelijk bestond Pakistan uit twee delen, West-Pakistan en Oost-

Pakistan. Beide delen lagen aan weerszijden van India en lagen daarmee zo'n zestienhonderd kilometer uit elkaar. In 1971 bleek deze constructie niet langer te handhaven. Oost-Pakistan scheidde zich met hulp van India af onder de naam Bangladesh. Hoe pijnlijk het trauma ook was dat uit de afscheiding voortkwam, toch ben ik van mening dat de kansen op overleving voor het westelijke deel, het huidige Pakistan, door de deling aanzienlijk toenamen. De politieke, economische en culturele tegenstellingen tussen de beide landdelen waren te groot en konden niet door het gemeenschappelijke geloof worden overwonnen.

Pakistan

Ik zal nu inzoomen op het huidige Pakistan en begin met een korte oriëntatie en het weergeven van een aantal feiten. In de jaren vijftig werd in Pakistan besloten tot de bouw van een nieuwe hoofdstad, Islamabad genaamd. De keuze viel op het gebied aan de voet van de Margalla heuvelrug, nabij de oude Britse garnizoensstad Rawalpindi. De keuze viel op deze lokatie, omdat het meer centraal was gelegen dan de oude hoofdstad Karachi en veiliger was dan het aan de Indiase grens gelegen Lahore.

Pakistan is ongeveer twintig maal zo groot als Nederland. De bevolking wordt momenteel geschat op zo'n 130 miljoen, maar dit getal groeit nog elke dag. Pakistan grenst in het westen aan Iran en Afghanistan, in het noorden aan Afghanistan en China, en in het oosten aan India. In het noordoosten, tussen India en Pakistan, ligt de betwiste provincie Kashmir. In het noordelijke berggebied, in de uitlopers van de Himalaya, kan het 's winters zo'n vijftig graden vriezen. In het westelijke woestijngebied lopen 's zomers daarentegen de temperaturen op tot zo'n vijftig graden boven nul. De oostelijke provincie Punjab kent de meeste regenval. Het is de vruchtbaarste provincie en is daarmee ook het dichtst bevolkt. ➔

Ondanks de moderne ideeën van Mohammed Ali Jinnah, de leider van de Moslim Liga, is het in Pakistan met het bestuurlijke systeem vanaf het begin fout gegaan door de overheersende rol van de grote landheren en de 'ulema', de geestelijken. Met de Moslim Liga als open democratische partij heeft het nooit echt willen lukken. De Britten hadden in 1947 snel een Pakistan met onduidelijke grenzen en onduidelijke loyaliteiten in elkaar gedraaid.

De godsdienst alleen bleek een erg smalle basis voor een nieuw land. Een gemeenschappelijke religie is namelijk op zichzelf niet voldoende om een natie een eigen identiteit te geven. Pakistan heeft de Baluchi's, Pathanen, Punjabi's, Sindhi's en Indiase Mohajirs nooit tot een echte eenheid weten te smeden. Waar het Pakistan altijd aan heeft ontbroken, is een politieke en economische middenklasse, die de parlementaire democratie en de economie na de onafhankelijkheid had kunnen verankeren.

Ontwikkelingsland

Pakistan vertoont alle klassieke kenmerken van een ontwikkelingsland. Allereerst de snelle bevolkingsgroei. Het inwoneraantal van 130 miljoen zal naar verwachting over 22 à 23 jaar zijn verdubbeld. Wat betekent dit nu voor alleen al het onderwijs? Op dit moment is nog steeds ruim 70 procent van de bevolking analfabeet. Wel worden er scholen bijgebouwd, maar dit moet natuurlijk altijd in perspectief worden gezien. Wil men met het onderwijs vooruitgang boeken dan moet het aantal scholen, gelet op de snelle bevolkingsgroei, niet alleen uitbreiden, maar in 22 jaar zelfs meer dan verdubbelen, want anders is nog steeds sprake van een feitelijke achteruitgang.

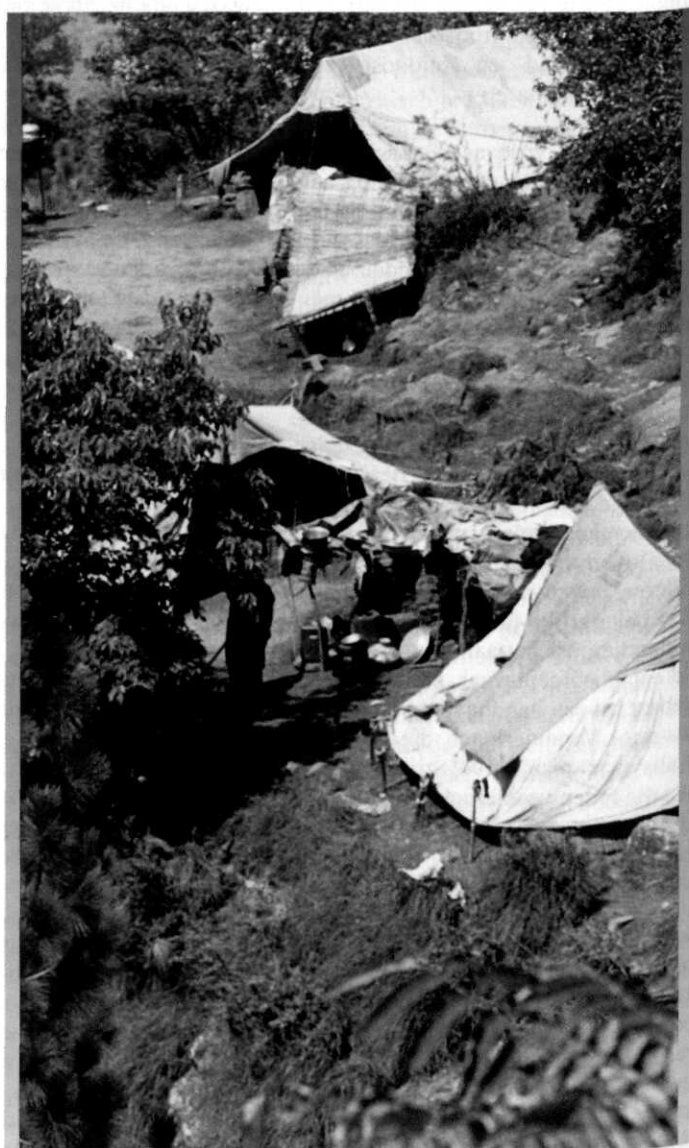
Ook bij de medische voorzieningen zien wij dezelfde problematiek. De gebrekkige gezondheidszorg is moeilijk uit het slop te halen door de snelle bevolkingsgroei. Men loopt eigenlijk steeds achter de feiten aan.

Een ander kenmerk van een ontwikkelingsland is de grote tegenstelling tussen arm en rijk. Ook die is er in Pakistan. Er is een kleine toplaag, waartoe ook wij tijdens ons jaar in Pakistan automatisch behoorden. Er is nagenoeg geen middenklasse en het gros van de bevolking leeft in armoede.

Verder zie je in Pakistan een overheersing van de, veelal primitieve, landbouw, weinig werkgelegenheid in de industrie en een groeiende maar weinig productieve dienstensector. Een voorbeeld van dit laatste is het fenomeen huispersoneel. Huishoude-

lijke apparaten zijn nauwelijks voorhanden, maar aan huispersoneel bestaat daarentegen geen gebrek.

Ook kenmerkend voor een ontwikkelingsland is de aanwezigheid van een groot leger, waarvan de leiders op vele gebieden de lakens uitdelen. Zo ook in Pakistan: dertig procent van het overheidsbudget gaat naar Defensie. India wordt door Pakistan nog steeds gezien als de grote vijand: de littekens van de *Partition* zitten diep. Ook het oude Kashmir-probleem is nog steeds niet opgelost. Tijdens de *Partition* koos de toenmalige Maha-



Afb. 1
Het gros
van de
bevolking
leeft in
armoede...

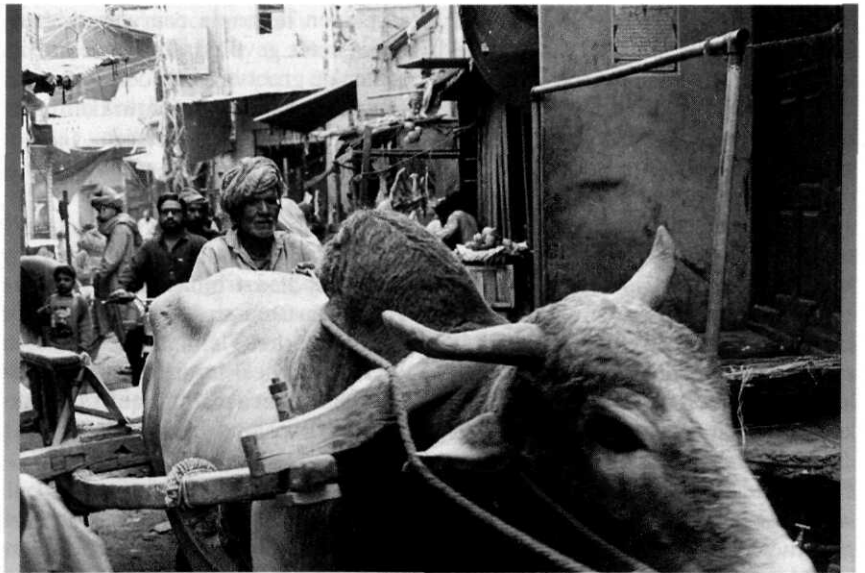
radja, die zelf Hindoe was, voor indeling van zijn provincie bij India, terwijl de meerderheid van de (moslim) bevolking bij Pakistan wilde behoren. India en Pakistan hebben sindsdien al tweemaal oorlog om dit gebied gevoerd en als gevolg daarvan loopt er nu dwars door Kashmir een tijdelijke bestandlijn, de zogenaamde 'Line of Control' (LOC). Aan Pakistaanse zijde van de LOC zijn momenteel zo'n 200.000 soldaten ontplooid en aan Indiase zijde zo'n 600.000. Over en weer maken Pakistani en Indiërs elkaar regelmatig het leven zuur en vallen er bijna dagelijks slachtoffers, nu al bijna zo'n 25 jaar lang.

Men kan zich zo langzamerhand afvragen of, zowel in India als in Pakistan, de politieke wil niet ontbreekt om het Kashmir-probleem echt op te lossen. Een externe vijand leidt nu eenmaal af van interne problemen. Bovendien zorgt een externe vijand voor een extra bindend element tussen de onderling verdeelde bevolkingsgroepen. Dit zouden wel eens de echte redenen kunnen zijn van het uitblijven van een structurele oplossing voor het Kashmir-probleem.

Corruptie

Corruptie is het volgende kenmerk van een ontwikkelingsland en komt ook in Pakistan op grote schaal voor. Niet het publieke belang maar de belangen van de machthebbers bepalen dan de politieke agenda. En niet te vergeten het eigen belang. De zakkenvulmentaliteit van de echtgenoot van de afgezette premier Benazir Bhutto, Zardari, is daar een goed voorbeeld van.

Met de corruptie in het leger valt het in Pakistan gelukkig mee. Het leger is op oude Engelse leest geschoeid, waar onkreukbaarheid hoog in het vaandel staat. Het politieapparaat daarentegen is in Pakistan door en door corrupt. Om als politieagent te worden aangenomen, moet men eerst met de nodige steekpenningen over de brug komen. En wie wordt er



Afb. 1 Gebrekkige infrastructuur

hoofdagent? U raadt het al, diegene die aan de baas daarboven het meeste smeergeld betaalt. En hoe krijg men zijn investering terug? Heel eenvoudig, met het uitdelen van bekeuringen. Zwart natuurlijk. Bij de bevolking staat het relatief onkreukbare leger daarom hoog in aanzien. Vaak vraagt men zich af waarom het leger niet (weer) de macht overneemt van de corrupte politici. De huidige militaire leiding zit daar echter bepaald niet op te wachten. De ervaring heeft al een aantal malen geleerd dat wanneer de militairen in het land de macht overnemen, ook het militaire systeem langzaam door corruptie wordt verziekt. De huidige militaire leiding richt zich daarom vooral op de externe dreiging en probeert te voorkomen in binnenlands politieke aanlegenheden verstrikt te raken.

Ten slotte noem ik als kenmerk van een ontwikkelingsland de infrastructuur, die tekort schiet in de voorziening van elektriciteit, drinkwater, riolering en wegen. Wil een ontwikkelingsland uit het slop komen, dan moet eerst de infrastructuur op peil worden gebracht. Wanneer er geen goede wegen zijn, betrouwbare telefoonverbindingen of een ononderbroken energievoorziening, worden nooit

industrieën aangetrokken, die op hun beurt weer zorgen voor vooruitgang. Zonder vooruitgang verliest de bevolking het vertrouwen in haar politieke leiding en de cirkel is rond, zij het in negatieve zin. Om in een ontwikkelingsland vooruitgang te boeken, dienen eigenlijk al deze factoren tegelijkertijd te worden beïnvloed.

Voor wat betreft Pakistan wil ik het hierbij laten. Ik had namelijk het genoeg om gedurende mijn studie ook kennis te kunnen maken met een groot aantal andere landen in Zuid- en Zuidoost-Azië. Ook mijn ervaringen met deze landen, al is het in vogelvlucht, wil ik u niet onthouden.

India, Bangladesh en Sri Lanka

India heb ik privé bezocht. Het zal u duidelijk zijn dat een studiereis naar het land van aartsrivaal India voor Pakistaanse officieren uit den boze is. Toch hadden mijn Pakistaanse collega's er alle begrip voor dat ik India wél bezocht om mij een evenwichtig beeld van de regio te kunnen vormen, en men was na afloop van mijn reis zelfs zeer geïnteresseerd in mijn ervaringen. →

India is een enorm land. Ondanks het feit dat India de grootste democratie ter wereld is, vertoont ook dit land alle kenmerken van een ontwikkelingsland: een snelle bevolkingsgroei, grote tegenstellingen tussen arm en rijk, een primitieve landbouw en weinig industrie, een groot leger, corruptie en ten slotte een slechte infrastructuur. Toch is India in de regio zeker een grootmacht. Het zou voor Pakistan goed zijn, wanneer zij dit feit zou erkennen, want India is vanwege haar omvang en haar enorme bevolking op zich een enorme markt en daarmee voor Pakistan een potentieel exportgebied. Wel is India nog erg traditioneel ingesteld, waardoor deze potentiële markt in mijn ogen maar heel langzaam tot ontwikkeling zal komen.

Ook Bangladesh, het vroegere Oost-Pakistan, en Sri Lanka, het oude Ceylon, zijn ontwikkelingslanden, met alle kenmerken van dien. Eigenlijk kan daarmee het gehele Indiase subcontinent als ontwikkelingsgebied worden aangemerkt. Wel heb ik in Bangladesh en in Sri Lanka geconstateerd dat men India als een grote buur accepteert. Zo goed en zo kwaad als het gaat, proberen beide landen met de grootmacht India samen te werken om hier wederzijds voordeel uit te halen.

Zuidoost-Azië

In tegenstelling tot Zuid-Azië kan Zuidoost-Azië niet als ontwikkelingsgebied worden aangemerkt. Hier treden de zogenaamde 'Asian Tigers', als economische grootheden op de voorgrond. Hong Kong, Singapore, Taiwan en Zuid-Korea liepen voorop, maar op dit moment zie je de economische ontwikkeling in heel Zuidoost-Azië. Ook in (islamitische) landen als Maleisië en Indonesië is een sterke economische groei waarneembaar.

Stabiliteit en continuïteit in de politieke besluitvorming zijn bepalend geweest voor de vooruitgang in deze landen. Dit in tegenstelling tot Pakistan, waar de politieke beleidslijn in de

afgelopen decennia een ware zigzag koers heeft gevolgd. In China trof ik echter de grootste veranderingen aan. Daarom ga ik op de ontwikkelingen in dit land nog even nader in.

China

Voor mij had China altijd iets magisch. Maar nu stond ik daar zelf, in Peking, op het Plein van de Hemelse Vrede. Een heel ironische naam overigens, voor een plein waar in 1989 de studentenopstand zo bloedig werd neergeslagen.

Waren de Chinezen vroeger al tot grote dingen in staat, zo moge blijken uit de bouw van de 6000 kilometer lange Chinese Muur, op dit moment voltrekt zich in China wederom een wereldwonder. In bijna alle grote steden langs de oostkust rijzen de meest moderne gebouwen als paddenstoelen uit de grond. Geen saaie rechttoe-rechtaan gebouwen, maar gebouwen, mooi van architectuur en ruim van opzet. *The latest state of art*, waarmee China niet alleen de bestaande infrastructuur moderniseert, maar een sprong maakt ver in de volgende eeuw. Nieuwe, grote vliegvelden en autowegen worden aangelegd en grote industriële complexen worden opgezet, waarbij maximaal aandacht aan het milieu wordt besteed. Het is onvoorstelbaar hoeveel buitenlands kapitaal China momenteel weet aan te trekken.

Daar staat echter tegenover dat het platteland nog 'ouderwets' Chinees aandoet. Hier zie je grote, identiek opgezette landerijen, met op regelmatige afstand ommuurde woongemeenschappen, die alle bestaan uit dezelfde huizen. Eigen initiatief is in de collectieve landbouw nog ver te zoeken. Wel heeft het blauwe Mao-pak inmiddels plaats gemaakt voor fleurige jeans. Het is moeilijk te voorspellen hoe snel de open-markteconomie ook op het Chinese platteland zal worden doorgevoerd en wat dit dan zal betekenen voor het socialistische staatsbestel. Ik ben ervan overtuigd dat

modernisering, mondigheid van de bevolking en een meer open-markteconomie op termijn niet kan samengaan met de handhaving van een één-partijsysteem.

Eén ding is zeker: er doen zich in China enorme veranderingen voor, revolutionair van aard zelfs, en revoluties kenmerken zich door een onvoorspelbare uitkomst. Helemaal nu de grote leider Deng Xiaoping onlangs is overleden. Stabiliteit in China is niet alleen een interne Chinese aangelegenheid maar is ook van mondiaal belang. Het verdient daarom naar mijn mening de voorkeur om China in de toekomst meer bij het internationale politieke en economische overleg te betrekken.

Ontwikkelingen

Ik wil mijn artikel besluiten met het noemen van een aantal ontwikkelingen, zoals die zich naar mijn mening in met name Zuidoost-Azië aftekenen.

Allereerst is een verschuiving waarneembaar van een van overheidswege gecontroleerde economie naar een open-markteconomie. Was het enige jaren geleden nog *usance* dat universitair afgestudeerden een baan vonden bij de overheid, nu zie je afgestudeerde yuppen in een strak pak, met een draagbare telefoon in de hand en gaat het gesprek over af te sluiten transacties en over de notering van de aandelen op de beurs.

Ook privatisering van overheidsdiensten is op grote schaal in Zuidoost-Azië waarneembaar. Het mooiste voorbeeld daarvan trof ik aan bij mijn bezoek aan het Chinese leger. De *People's Liberation Army* (PLA), heeft in de laatste tien jaar meer dan 20.000 winstgevende bedrijven opgezet, waarin bijna de helft van alle militairen op de een of andere manier participeert. Zo sliep ik tijdens mijn studiereis door China een aantal malen in door militairen gerunde hotels. Deze hotels werden op dezelfde wijze

geëxploiteerd als elk ander civiel hotel.

Ook produceert het Chinese leger fietsen, ijskasten en wasmachines – goederen waar in China een grote maatschappelijke vraag naar bestaat. Met de inkomsten uit meer dan 20.000 ondernemingen wordt het Chinese leger en haar moderniseringsprogramma momenteel bijna geheel gefinancierd.

Middenklasse

Als volgende ontwikkeling noem ik de opkomst van een middenklasse. In het verleden was de economie op de export gericht. Logisch, omdat er in de eigen regio nauwelijks een middenklasse bestond en er dus geen eigen markt was. Nu ontdekt men steeds meer dat de eigen populatie een enorme markt is. Kostte het de Engelse samenleving honderd jaar om een middenklasse te ontwikkelen, in Zuidoost-Azië zie je dit in een tijdsbestek van tien jaar gebeuren. Werkelijk verbazingwekkend.

Ook is waarneembaar dat arbeidsintensieve industrie plaats maakt voor *high-technology*. De sleutel naar succes is niet langer het gebruik van het enorme potentieel aan goedkope arbeidskrachten maar het gebruik van de laatste stand van de techniek.

Vrouwen

De door mannen gedomineerde samenleving verschuift in Zuidoost-Azië bovendien naar een samenleving waarin de vrouw volwaardig participeert in het arbeidsproces. Het Boeddhistische Thailand, waar een groot aantal bedrijven ook door vrouwen wordt geleid, vond ik hiervan een goed voorbeeld. Maar ook in het islamitische Maleisië en Indonesië

participeert de vrouw steeds vaker in het arbeidsproces. Dit in schril contrast tot het islamitische Pakistan, waar, met uitzondering van de kleine toplaag, bijna alle vrouwen nog geacht worden binnenshuis te blijven.

Ten slotte zie ik als belangrijkste ontwikkeling in Zuidoost-Azië dat het zwaartepunt van de wereldeconomie langzaam maar zeker van het Westen naar Azië verschuift. Domineerde het Westen in het verleden de Aziatische economie, op dit moment is Azië een gelijkwaardige gesprekspartner geworden. Een kwart van de wereldproductie vindt op dit moment al plaats in het oosten. Niet voor niets werd er vorig jaar in Bangkok een Euro-Aziatische top gehouden, waarbij tussen de Europese en de Aziatische regeringsleiders op basis van gelijkheid werd overlegd.

Conclusie

Laat ik dit artikel afronden met één samenvattende conclusie, namelijk dat momenteel in Zuidoost-Azië de economische ontwikkeling richting geeft aan het politieke denken. Ondanks het feit dat na het uiteenvallen van de Sovjet-Unie en het wegvallen van de Oost-West tegenstelling het aantal conflicten in de wereld is toegenomen, worden in nagenoeg heel Zuidoost-Azië, met inbegrip van China, de strijdkrachten afgeslankt en staat economische groei boven aan de politieke agenda.

Strategische richting

Het zou voor Zuid-Azië en met name voor India en Pakistan goed zijn te

beseffen dat economische groei in het merendeel van Azië richting geeft aan het veiligheidsbeleid. Het zou verstandiger zijn de onderlinge strijdbijlen te begraven en te proberen ook in Zuid-Azië het economische wonder te voltrekken.

Helaas staat het Kashmir-probleem tussen India en Pakistan echter elke economische vooruitgang in die regio in de weg. Als mogelijke oplossing voor de onderlinge tegenstelling zie ik een wederzijdse bevestiging van het Kashmir-probleem en het gelijktijdig opzetten van een netwerk van relaties op terreinen als sport, cultuur, onderwijs en wetenschappen, handel et cetera. Door op andere terreinen dan op defensiegebied de onderlinge relaties te verbeteren, wordt naar mijn mening tussen India en Pakistan vanzelf een klimaat geschapen waarin uiteindelijk ook het Kashmir-probleem kan worden opgelost.

Voor Europa geldt dat wij in de gaten moeten houden dat Azië ons economisch gezien niet voorbij streeft. Zonder een betere onderlinge samenwerking in Europa is de concurrentie met de groeiende Aziatische economie bij voorbaat al een verloren slag. De afzonderlijke Europese landen dienen dit terdege te beseffen. Er moet niet al te lang worden gewacht met echte Europese integratie.

Voor Nederland lijkt het mij een enorme uitdaging om dit voorjaar als voorzitter van de Europese Unie de Europese integratie in het Verdrag van Amsterdam nader gestalte te geven. De tijd dringt, want in de Aziatische cultuur geldt het recht van de sterkste en de sterke *Asian Tigers* liggen wat dit betreft op de loer!



De Joint aspecten van 'Theatre Missile Defence'

W.J.R. Noldus - luitenant-kolonel van de Koninklijke Luchtmacht

Inleiding

Recentelijk heeft de NAVO vastgesteld dat *Joint* optreden het uitgangspunt moet zijn voor haar hedendaags en toekomstig optreden. *Joint* optreden is vastgelegd in een doctrine en wordt kortweg omschreven als: „*an operation carried out by military forces, in which elements of more than one service participate*”.¹ *Joint* optreden is geen nieuw begrip. Met de steeds veranderende capaciteiten van de krijgsmacht delen is het echter voortdurend noodzakelijk om nieuwe analyses uit te voeren van de mogelijkheden en onmogelijkheden van de verschillende strijdkrachten binnen *Joint* optreden. Dit is onder andere actueel indien een nieuwe militaire dreiging wordt onderkend en invoering van nieuwe wapensystemen of nieuwe militaire concepten aan de orde zijn. Binnen NAVO is *Theatre Missile Defence* (TMD) een dergelijk nieuw concept. In dit artikel wordt *Joint* optreden beschouwd in relatie tot TMD.

Is *Joint* optreden nu vereist voor TMD? En zo ja, wat zou dan de rol van de verschillende strijdkrachten binnen *Joint* TMD optreden moeten zijn? Dit artikel gaat in op deze vragen met als doel tot aanbevelingen te komen over de wijze waarop TMD kan worden ontwikkeld binnen het *Joint* concept van de NAVO.

De structuur van dit artikel is als volgt. Als eerste wordt een korte uitleg gegeven van TMD en van de ver-

Dit artikel geeft een visie op *Joint* optreden in relatie tot Theatre Missile Defence (TMD). Het artikel is een bewerking van een tijdens de Hogere Stafvorming KLu (HSV) uitgevoerde studie. Deze studie is te verkrijgen via Hoofd Opleidingen KLu van het Instituut Defensie Leergangen (IDL).

schillende deelconcepten die de NAVO daarbinnen onderkent. Vervolgens worden de mogelijke rollen van de verschillende krijgsmacht delen binnen TMD afgeleid. Hieruit ontstaat een beeld hoe *Joint* TMD eruit zou kunnen zien. Vervolgens worden de door NAVO opgestelde succesfactoren voor *Joint* optreden behandeld en wordt aangegeven in hoeverre deze van belang zijn voor *Joint* TMD.² Afgerond wordt met enkele conclusies.

Theatre Missile Defence

Naar aanleiding van de Scud-dreiging uit de Golfoorlog en naar aanleiding van de verdergaande proliferatie van ballistische raketten, is de discussie over het ontwikkelen van maatregelen tegen de dreiging van massavernietigingswapens en hun overbrengingsmiddelen weer actueel geworden. Het hoofdbestanddeel van deze dreiging wordt thans gevormd door ballistische raketten met een korte- of middellange-afstand dracht, oftewel *Tactical Ballistic Missiles* (TBM's).

Voorbeelden hiervan zijn de beruchte Scud-raketten of de Libische Al-Abbas. Daarnaast maken *Tactical Aerodynamic Missiles* (TAM's), zoals *cruise missiles* deel uit van de dreiging (zie tabel 1). Zowel TBM's als TAM's kunnen in principe worden ingezet als overbrengingsmiddel voor massavernietigingswapens. In dit artikel zal echter niet verder worden ingegaan op TAM's.

Wereldwijd beschikken thans naar schatting 25 landen over TBM's, waaronder landen ten zuiden en ten zuidoosten van het NAVO grondgebied. Landen als Irak, Syrië of Libië streven belangen na als regionale mogendheid. Zij beschouwen TBM's, uitgerust met chemische of zelfs nucleaire massavernietigingswapens, als een middel om hun regionale doelen te bereiken. TBM's vormen voor deze landen een relatief goedkoop middel om strategische, politieke, psychologische en/of militaire doelen te kunnen realiseren.

De NAVO heeft geconcludeerd dat de TBM-dreiging een toenemend veiligheidsrisico vormt voor het NAVO-verdragsgebied. Daarnaast kan de NAVO te maken krijgen met een TBM-dreiging tijdens *out-of-area* vredesoperaties. In die situatie kunnen in de regio aanwezige TBM's een bijzonder grote invloed hebben op het nationale of NAVO-besluitvormingsproces.

Begin 1994 is derhalve besloten om hernieuwde politieke en militaire aandacht te besteden aan het voorkomen van de proliferatie van TBM's en an-

Tactical Ballistic Missile (TBM). TBM's betreffen ballistische *surface-to-surface* raketten. Hun bereik kan variëren van circa 100 – 500 kilometer (korte afstand TBM's) of circa 500 – 1000 kilometer (TBM's voor de middellange afstand). Verbeterde versies van TBM's, met een bereik tot circa 3000 kilometer, zijn momenteel in ontwikkeling. Verder zullen de nauwkeurigheid en de overlevingskansen van de TBM's in de toekomst verder worden verbeterd.

Tactical Aerodynamic Missile (TAM). TAM's betreffen geleide *air-to-surface* raketten en alle typen kruisvluchtwapens die vanuit de lucht, vanaf land of vanaf zee worden gelanceerd. Het bereik van deze wapens is momenteel maximaal circa 1000 kilometer. TAM's met een groter bereik zijn in ontwikkeling.

Theatre Missile Defence (TMD). TMD omvat de militaire capaciteiten benodigd voor de detectie en uitschakeling van TBM's en TAM's voor of tijdens hun vlucht.

Tabel 1 Begrippen

dere wapens voor massavernietiging. Daarnaast is de behoefte ontstaan om de TBM-dreiging ook met militaire middelen en capaciteiten te kunnen neutraliseren. Hieruit is het TMD-concept ontstaan.

De NAVO wil TMD breed in beschouwing nemen en daarbij gebruikmaken van alle haar ter beschikking staande capaciteiten. In verschillende studies onderkent de NAVO-staf thans verschillende deelconcepten die allen een rol dienen te spelen binnen TMD.^{2,3} Het betreffen: afschrikking, *counter force* operaties, passieve verdediging, actieve verdediging (bestaande uit een *lower layer* verdediging, een *upper layer* verdediging en een *Boost Phase Intercept* capaciteit) en ten slotte *Battle Management, Command, Control, Communications and Intelligence* (BMC31). Deze deelconcepten van TMD hebben een duidelijke samenhang. Ze vullen elkaar aan en kunnen elkaar niet volledig vervangen. Het parallel ontwikkelen van de genoemde deelconcepten is derhalve noodzakelijk. NAVO: „*Together, they provide evidence of NATO's resolve to deter and, if necessary, defend against and destroy the TBM capabilities of proliferated nations*”.

De krijgsmachtdelen en TMD

De vraag is nu welke rol de verschillende krijgsmachtdelen binnen TMD kunnen spelen. Deze vraag wordt hierna beantwoord, uitgaande van de specifieke kwaliteiten en mogelijkheden van grondstrijdkrachten (gsk), zeestrijdkrachten (zsk) en luchstrijdkrachten (lsk). Lsk worden gedefinieerd als strijdkrachten die primair zijn belast met het uitbrengen van *Air Power*.

Vliegtuigen, helikopters of geleide wapens kunnen echter ook zijn ingedeeld bij gsk of zsk.

Grondstrijdkrachten en TMD

TMD richt zich, in de vorm van passieve en actieve verdediging, tegen een luchtdreiging in de derde dimensie. Daarnaast richt TMD zich in de vorm van *counter force* operaties tegen TBM-lanceerinstallaties en andere grondinstallaties in het achterland van de tegenstander. Dit ligt veelal buiten de ruimtehorizon van de landmachtcommandant. TBM's worden daarnaast primair ingezet tegen stationaire doelen en zij vormen derhalve geen directe bedreiging voor de meer mobiele gsk. Een uitzondering dient daarbij te worden gemaakt voor

verzamelpunten en aanvoerlijnen van gsk (ook bij *out-of-area* operaties). Deze dragen veelal een stationair karakter en kunnen wel worden bedreigd door TBM's. Actieve (en passieve) verdediging van deze lokaties is dan ook van belang. Daarmee is echter niet gesteld dat de gsk zelf over middelen voor actieve verdediging dienen te beschikken. De actieve verdediging kan worden uitgevoerd door andere strijdkrachten in *Joint* optreden (vergelijk de bescherming tegen andere luchtdreigingen).

Gsk kunnen beschikken over *Special Operations Forces* (SOF) of commando-eenheden die in het achtergebied van de tegenstander kunnen opereren, ook in het kader van TMD. Dit bijvoorbeeld door het detecteren van TBM-lanceerinstallaties en andere relevante grondinstallaties of door het uitvoeren van vernielingen. Naast SOF-eenheden kan ook de langeafstandartillerie een bijdrage leveren in het vernietigen van TBM-installaties. Indien ingezet op deze wijze kunnen gsk een rol spelen binnen het deelconcept *counter force*.

Zeestrijdkrachten en TMD

Aangezien de zee een open karakter draagt, kunnen zsk zich in vreedstijd zonder problemen verplaatsen over internationale wateren. Op deze wijze kunnen zij het grondgebied van vele landen en potentiële tegenstanders benaderen. Bovendien kunnen zsk langere tijd op zee blijven. Dit maakt dat zsk met hun verscheidenheid aan wapensystemen en sensoren over de nodige flexibiliteit beschikken en bij beperkte conflicten in principe ongestoord in internationale wateren kunnen opereren. Bovendien vormen zsk op zee zelf geen doelwit voor de TBM's. Zsk kunnen zonodig ook positie kiezen op de route die vijandelijke TBM's naar verwachting zullen volgen. Gezien het toenemend risico van een TBM-dreiging vanuit gebieden ten zuiden en ten zuidoosten van het NAVO-grondgebied, zijn de Middellandse Zee en de Zwarte Zee in dit kader relevant. Vanuit die positie kunnen zsk met geschikte sensoren in het

binnenland van een tegenstander kijken en aldus een rol spelen in de detectie en identificatie van TBM-lanceringen. Daarnaast kunnen zij een bijdrage leveren aan de actieve verdediging en aan *counter force* operaties. Indien zsk zich in open zee onder de vermoedelijke route van TBM's bevinden, zullen de afgevuurde TBM's waarschijnlijk in een ballistische baan op grote hoogte passeren. Actieve verdediging tegen TBM's in die fase, kan alleen plaatsvinden door middel van inzet van *upper layer* wapensystemen.

Zsk richten zich tegenwoordig ook steeds meer op de kustwateren om daar *maritime power projection ashore* te kunnen uitvoeren. Afhankelijk van de wijze waarop vijandelijke TBM's worden ingezet, kunnen *upper layer* systemen ook vanuit de kustwateren worden ingezet. Vanuit die positie kan daarnaast een bijdrage worden geleverd aan het verdedigen van havens of van landingsposities tegen directe aanvallen met TBM's (bijvoorbeeld tijdens *out-of-area* optreden).

Het gebied dat door een actief verdedigingssysteem kan worden beveiligd, is echter beperkt. Dit betekent dat zsk zich in deze rol dicht bij de kust of in de te verdedigen haven dienen te begeven. Daarmee wordt echter de kwetsbaarheid verhoogd en gaan het voordeel van flexibiliteit en de vrijheid van handelen deels verloren.

Luchtstrijdkrachten en TMD

Een kerntaak van lsk is het verkrijgen van luchtoverwicht. TBM's maken gebruik van het luchtruim en vallen derhalve onder het directe en primaire aandachtsgebied van lsk. In verschillende scenario's ligt het dan ook voor de hand om TMD in eerste instantie een verantwoordelijkheid van lsk te maken. Veelal dienen lsk binnen *Joint* TMD-optreden de coördinerende rol te vervullen en bijvoorbeeld een voor TMD verantwoordelijke *component commander* te leveren. Vanwege de reikwijdte van lsk kunnen *counter force* operaties in principe tegen vrijwel alle TBM-lanceerin-

stallaties en grondinstallaties worden uitgevoerd. Vanuit de lucht kunnen lsk bovendien snel reageren op lanceeringen van TBM's en direct *counter force* operaties uitvoeren tegen de betreffende lanceerinstallaties. Geschikte sensoren, geplaatst in satellieten of in vliegtuigen, maken het daarnaast mogelijk om snel een groot gebied te bestrijken en zo TBM's te detecteren en te identificeren.

Om actieve verdediging uit te kunnen voeren, beschikken lsk onder andere over grond-luchtwapensystemen en vliegtuigen die tegen een traditionele luchtdreiging kunnen worden ingezet. Deze wapensystemen kunnen geschikt worden gemaakt voor actieve verdediging tegen TBM's. De grondluchtwapensystemen zijn daarbij met name geschikt om te worden ontwikkeld tot *lower layer* systemen; vliegtuigen kunnen worden ingezet voor BPI. De TMD-capaciteit kan worden ontwikkeld uitgaande van de reeds bestaande capaciteit tegen een traditionele luchtdreiging. De TMD-taak past bovendien binnen de kerntaken van lsk om luchtoverwicht te verkrijgen en om aanvallen diep in het achterland uit te voeren. Lsk beschikken ten slotte veelal reeds over een gevechtsleidingssysteem of luchtverdedigingssysteem en een bijbehorend uitgebreid communicatie- en informatienetwerk om BMC31 uit te kunnen voeren. In het algemeen kan TMD worden ingepast in of naast de reeds aanwezige structuren. Mede vanwege de korte reactietijden voor TMD, worden echter speciale eisen gesteld aan de commandostructuur en aan de communicatie- en informatiesystemen.

Joint optreden en TMD

Uit het voorgaande blijkt dat alle krijgsmachtdelen een bijdrage kunnen leveren aan TMD. We kunnen dan ook concluderen dat een volwaardig TMD, *Joint* optreden vereist. Aan welke eisen dient dit *Joint* TMD nu te voldoen om effectief en doelmatig te kunnen worden uitgevoerd? Teneinde dit te beantwoorden, wordt gerefereerd aan de acht succesfactoren voor *Joint* optreden die NAVO onderkent.¹ Onderstaand worden deze succesfactoren behandeld in relatie tot hun belang voor TMD.

Command and Control

Volgens de NAVO is een succesvolle implementatie van de *Joint* doctrine in eerste instantie afhankelijk van een goede *command and control*. Om dit te bereiken, dient onder andere te worden gestreefd naar eenhoofdige leiding, een duidelijke bevelslijn en naar integratie van de C2-structuur. Gezien het samenhangend en complementair karakter van de verschillende TMD-deelconcepten zijn deze principes ook binnen TMD van belang om tot een effectieve coördinatie van alle inspanningen te komen. Voor een *Joint Force Commander* (JFC) betekent dit bijvoorbeeld dat TMD integraal binnen de plannen op het operationele niveau moet worden opgenomen en dat een ondergeschikte commandant (*component commander*) verantwoordelijk moet worden gesteld voor alle TMD-activiteiten. Deze commandant dient de verschillende deelconcepten van TMD te integreren.

Daarnaast het principe van een eenduidige bevelslijn. Mede omdat de factor 'tijd' cruciaal is voor TMD, is dit principe ook van toepassing op TMD. De veelheid aan TMD-deelconcepten maakt verder dat een goede integratie van de C2-structuur ook van belang is. Snelle, betrouwbare en veilige communicatie- en informatiesystemen zijn daarvoor vereist. Resumerend blijkt dat de principes van C2 vrijwel onverkort van toepassing zijn om effectief TMD uit te kunnen voeren.

Intelligence, surveillance and reconnaissance

Met name voor grootschalige dreigingen tegen het NAVO-grondgebied wordt thans uitgegaan van lange waarschuwingstijden. Dit stelt zware eisen aan de inlichtingendiensten die vroegtijdig (jaren vooruit) moeten waarschuwen voor toenemende militaire risico's. Het opbouwen van

Afschrikking. De NAVO beschikt nog altijd over een nucleaire macht. Deze heeft vooral ten doel iedere vorm van agressie tegen de NAVO af te schrikken. Daarnaast gaat van de conventionele macht ook een afschrikkende werking uit.

De NAVO voorziet dat de nucleaire én de conventionele capaciteiten ook in de toekomst noodzakelijk blijven om potentiële tegenstanders in onzekerheid te laten over het antwoord van NAVO tegen enige vorm van militaire of andere agressie. Dit zal ten minste het effect hebben dat de tegenstanders rekening moeten houden met de risico's die gepaard gaan met een mogelijke escalatie van het conflict.

Counter force operaties. Het is mogelijk om offensieve *counter force* operaties uit te voeren tegen TBM-installaties of ondersteunende installaties. Dit concept heeft als kenmerk dat de TBM's kunnen worden geneutraliseerd, voordat deze worden ingezet. Dit kan dan in de vorm van een reactie op het gebruik van TBM's, of als preventieve aanval. Het laatste zal in de praktijk echter vaak politiek niet acceptabel zijn. Mede aangezien de (mobiele) lanceerinstallaties van TBM's moeilijk op te sporen zijn, zullen *counter force* operaties naar verwachting nooit volledig effectief zijn. Naast deze offensieve vorm van TMD-operaties blijven derhalve defensieve operaties noodzakelijk.

Passieve verdediging. Passieve verdediging is erop gericht om de eigen bevolking, krijgsmacht, industrie en andere waardevolle middelen te beschermen tegen de uitwerking van vijandelijke luchtaanvallen. Onder 'passieve verdediging' vallen alle maatregelen, met uitzondering van actieve verdediging, die als doel hebben het effect van luchtaanvallen te voorkomen, te beperken of op te heffen. Hieronder vallen bijvoorbeeld maatregelen op de gebieden van waarschuwingssystemen, camouflage, misleiding en 'hardening'. In het algemeen maakt passieve verdediging tegen TBM's deel uit van de generieke bescherming tegen luchtaanvallen.

Actieve verdediging. Een actief zelfverdedigingssysteem dient in staat te zijn om TBM's te detecteren, te identificeren en te vernietigen terwijl deze op weg zijn naar hun doel. Deze capaciteit vormt feitelijk het sluitstuk van TMD. Actieve verdediging kan daadwerkelijk bescherming bieden tegen TBM's, daar waar non-proliferatie inspanningen, afschrikking en *counter force* operaties hebben gefaald.

Aangezien een actieve verdediging tegen TBM's nog moet worden ontwikkeld, spitst de discussie over de ontwikkeling van TMD zich hierop toe. Volgens de NAVO moet de actieve verdediging bescherming bieden voor het NAVO grondgebied, haar bevolking en haar strijdkrachten. Daarbij moet de actieve verdediging ook *out-of-area* operaties kunnen beveiligen.

Teneinde de effectiviteit van de actieve verdediging te optimaliseren stelt NAVO een gelaagde verdediging voor. In principe worden drie lagen onderkend. De eerste laag betreft

een wapensysteem dat TBM's in hun ballistisch traject op relatief lage hoogten (minder dan 30 kilometer) kan onderscheppen. Dit zogenaamde *lower layer* systeem is gebaseerd op grond- of zeegebonden luchtverdedigingssystemen die tegen de traditionele luchtdreiging worden ingezet. *Lower layer* systemen kunnen TBM's met een korte dracht onderscheppen en dienen mobiel te zijn zodat zij met *out-of-area* operaties kunnen worden meegezonden. De voorziene *lower layer* systemen kunnen echter slechts een beperkt gebied verdedigen en zijn derhalve niet geschikt om het volledige NAVO-grondgebied, bevolking en strijdkrachten te beveiligen. De tweede laag betreft een wapensysteem dat TBM's in hun ballistische baan op grote hoogte kan onderscheppen. Dit zogenaamde *upper layer* systeem wordt ingezet tegen TBM's met lange dracht en is geschikt voor gebiedsverdediging. Op dit moment zijn grondgebonden *upper layer* systemen in ontwikkeling.

Als derde en laatste laag wordt gedacht aan een wapensysteem dat kan worden ingezet tegen TBM's vlak na hun lancering terwijl de raketmotor nog in werking is. Deze *Boost Phase Intercept* (BPI) heeft als belangrijk voordeel dat de TBM's worden uitgeschakeld boven of nabij vijandelijk grondgebied. De restanten van de TBM's (inclusief een eventuele chemische of nucleaire lading) zullen derhalve niet op eigen grondgebied terecht komen. Verder is in diverse scenario's het aantal vermoedelijke lanceerposities van TBM's beperkter dan het aantal potentiële doelen. Door middel van BPI is concentratie van middelen derhalve beter te realiseren. Deze voordelen zouden er toe moeten leiden dat BPI meer aandacht krijgt binnen TMD. BPI heeft echter als nadeel dat zeer snel moet worden gereageerd op het lanceren van een TBM en dat alleen een zeer snel en geavanceerd BMC31 systeem daarvoor geschikt is. Zolang dit niet is gerealiseerd, zijn de mogelijkheden voor BPI gelimiteerd.

BMC31. Teneinde TMD doelmatig en effectief op te kunnen zetten, dient TMD opgenomen te worden in de *command and control* systemen en procedures van NAVO. Integratie binnen het in ontwikkeling zijnde *Air Command and Control System* (ACCS) is dan ook noodzakelijk. Actieve verdediging tegen TBM's stelt zeer hoge eisen aan de tijdige beschikbaarheid van allerlei soorten informatie. Het BMC31 moet in staat zijn om vroegtijdig te waarschuwen voor een aanval en vervolgens de TBM te identificeren en informatie over de baan van de TBM, de lanceerlocatie en het vermoedelijke inslagpunt te leveren.

Gezien de snelheid van TBM's dient dit alles vrijwel *real-time* te geschieden. Het aspect tijd is derhalve binnen BMC31 cruciaal. De detectiemiddelen (gestationeerd in de ruimte of op het aardoppervlak) en de gegevensverwerkende capaciteit van het BMC31 dienen daarop te worden ingericht. Een hoge mate van automatisering is dan ook noodzakelijk. Onder andere tijdens de oefening *Joint Optic Windmill* 1996 is echter gebleken dat momenteel BMC31 een zwakke schakel is binnen TMD. Interoperabiliteit tussen eenheden is niet zeker gesteld en vele procedures en C2 structuren/systemen zijn te traag voor TMD. Aan de verder ontwikkeling van BMC31 dient derhalve ook veel aandacht te worden besteed.

Tabel 2 TMD-deelconcepten

TMD-capaciteit is buitengewoon complex en kostbaar. Teneinde dit proces te kunnen beheersen, heeft NAVO besloten om TMD op te bouwen, parallel aan de zich ontwikkelende TBM-dreiging. Aangezien de ontwikkeling van TMD vele jaren vergt, is het dan ook noodzakelijk dat betrouwbare, lange termijn verwachtingen over de ontwikkelingen van de TBM-dreiging beschikbaar zijn. *Intelligence, surveillance and reconnaissance* zijn derhalve van groot belang voor TMD.

Force generation and activation

Aan de basis van het strategisch denken van de NAVO staat het concept van *force generation and activation*. Dit concept stelt dat de NAVO in vredetijd relatief beperkte strijdkrachten in stand houdt. De NAVO dient echter in staat te zijn om de strijdkrachten in crisistijden verder op te bouwen en uit te breiden. Aan het principe van *force generation* kan ook voor TMD inhoud worden gegeven. Dit bijvoorbeeld in de vorm van TMD-*Reaction Forces* die beschikbaar kunnen worden gesteld voor snelle interventies. Deze moeten zonnodig (in oorlogstijd) kunnen worden aangevuld met TMD-*main defence forces*.

Force component capability

De operationele kwaliteiten van bij *Joint* optreden betrokken krijgsmachtdelen (of delen daarvan) zijn van belang voor de totale effectiviteit van het *Joint* optreden. De kwaliteit van individuele eenheden is ook bepalend voor de wijze waarop de commandant van een *Joint* eenheid het geheel kan integreren in een gezamenlijke strijdmacht.

Het uiteindelijke doel daarbij is het optimaliseren van de capaciteiten van de totale krijgsmacht. De NAVO onderkent dat de momenteel aanwezige TMD-capaciteiten als onvoldoende moeten worden beoordeeld. Als er geen of onvoldoende geschikte middelen aanwezig zijn, kan geen volledige invulling worden gegeven aan alle TMD-deelconcepten. Het principe van *force component capability* is derhalve zeker van belang voor TMD.

Standardization

Krijgsmachtdelen kunnen alleen samenwerken als aandacht is besteed aan standaardisatie en interoperabiliteit. Doctrines en procedures dienen op elkaar te zijn afgestemd. Daarnaast moeten communicatie- en informatiesystemen interoperabel zijn. Vanwege de reikwijdte en de hoge snelheden die TBM's bereiken, kan TMD alleen effectief zijn als de reactietijden heel kort zijn. Daarbij dient een grote hoeveelheid informatie over de TBM's en TMD snel te worden doorgegeven, wat hoge eisen stelt aan de communicatie- en informatiemiddelen binnen het BMC31. Het BMC31 kan alleen effectief verlopen als er ten minste interoperabiliteit bestaat tussen de verschillende aan TMD deelnemende eenheden. Eisen op het gebied van standaardisatie dienen dan ook binnen TMD te worden meegenomen.

Mobility

Mobiliteit stelt eisen aan de commandostructuur, transportcapaciteiten en -coördinatie, logistieke ondersteuning en ten slotte aan de infrastructuur. Directe vereisten daarvoor zijn de beschikbaarheid van goede verbindingen over de weg, per rails en te water. Ook dient al het benodigd materieel geschikt te zijn voor vervoer door de lucht, per rails of via het water.

Aangezien de diverse TMD-systemen ook *out-of-area* operaties moeten kunnen beveiligen, zijn de mobiliteitseisen onverkort van toepassing voor TMD en de TMD-wapensystemen.

Sustainability

De NAVO dient in staat te zijn voldoende gevechtskracht beschikbaar te hebben gedurende de totale duur van mogelijke conflicten. Deze kunnen een langdurig karakter hebben (tot vele jaren). Voldoende aantallen materieel, voorraden, medische ondersteuning, *host nation* ondersteuning, relevante infrastructuur et cetera, dienen derhalve beschikbaar te zijn.

Ook de TMD-capaciteit moet tijdens het gehele conflict in stand worden gehouden. Aangezien de TMD-mid-

delen echter kostbaar en schaars zijn, zullen weinig of geen landen zelfstandig een volledige TMD-capaciteit voor langdurige conflicten kunnen verwerven. Een multinationale opzet van TMD, waarbij ook aflossings-schema's worden meegenomen, is derhalve vereist.

Training and exercises

Vanwege de complexiteit van *Joint* optreden is het noodzakelijk dat doeltreffende *Joint* oefenprogramma's worden opgezet. Bij TMD wordt dit belang nog eens versterkt door de cruciale factor tijd en door de diversiteit aan wapensystemen en TMD-deelconcepten. Zoals reeds is aangegeven, moet TMD ook een geïntegreerd *Joint* concept zijn, waarin meerdere landen en krijgsmachtdelen een rol spelen. Regelmatige *Joint* TMD-oefeningen zijn dan ook vereist.

Conclusies

TMD kent een veelheid aan TMD-deelconcepten (afschrikking, *counterforce*, passieve verdediging, actieve verdediging en BMC31), wapensystemen en inzetmogelijkheden. TMD heeft raakvlakken met alle krijgsmachtdelen. Binnen de NAVO komt het dan ook het beste tot zijn recht in een *Joint* concept. Daarnaast blijkt dat de NAVO-succesfactoren voor *Joint* optreden onverkort van toepassing zijn voor *Joint* TMD. Bij de ontwikkeling van TMD moet derhalve aan al deze succesfactoren aandacht worden geschonken. Een goede *command and control* en een adequate BMC31 dienen daarbij de basis te vormen.

In dit artikel is aangegeven dat gsk, zsk en lsk allen een rol kunnen vervullen binnen TMD. Een geheel van aanvullende capaciteiten dient te worden opgezet. Voor wat betreft de uitwerking van de verschillende militaire deelconcepten van TMD, richt de aandacht zich momenteel in het bijzonder op de actieve verdediging. De capaciteiten op het gebied van de ac-

tieve verdediging moeten nog grotendeels worden ontwikkeld. Gericht tegen de thans onderkende TBM-dreiging zouden zsk zich daarbij in eerste instantie moeten richten op het ontwikkelen van een *upper layer* capaciteit.

Alleen door deze ontwikkeling met kracht ter hand te nemen, kan de realisatie van een zeegebonden *upper layer* systeem op middellange termijn

worden gerealiseerd. De dreiging vereist evenwel dat *lower layer* capaciteit reeds eerder beschikbaar is. Lsk zijn de aangewezen strijdkrachten om hier invulling aan te geven. De reeds aanwezige systemen dienen hiertoe te worden aangepast. Aangezien de bestaande systemen veelal mobiel zijn, kunnen deze ook worden meegezonden met *out-of-area* optreden van gsk en andere eenheden en aldus puntver-

dediging ter plekke verzorgen. Alleen indien ontwikkelingen van de TBM-dreiging dit vereisen, kan in een later stadium worden overwogen om tot de ontwikkeling van overlappende capaciteiten bij zsk en lsk over te gaan. Dit betreft dan de ontwikkeling van *lower layer* systemen voor zsk en *upper layer* systemen voor lsk.

TMD is een complexe militaire operatie. Het scala aan TMD-wapensystemen en inzetopties wordt bovendien beheerst door het aspect tijd. De *command and control* en het BMC31 moeten dan ook van hoge kwaliteit zijn. Bij de verdere opbouw van TMD-capaciteiten binnen NAVO maar ook binnen Nederland, dient daar veel aandacht aan te worden besteed. ■

Literatuur

¹ NAVO publicatie, nr. AJP-I (A), geen datum: *Allied Joint Operations Doctrine*, 2nd preliminary draft.

² NAVO document, nr. IMSWM-KEC-298-94 (SD2), 30 september 1996: *Military Operational Requirement (MOR) for TMD in Allied Command Europe (ACE)*.

³ NAVO document, nr. MCM-018-96, maart 1996: *Military Assessment of Alliance shortfalls in capabilities for dealing with Weapons of mass destruction proliferation risks*.

⁴ NAVO document, nr. NADC (PADW)-114, 17 juli 1995: *TBM and TAM countermeasures in the context of EAD*.



Commandant, bedrijfsvoering, RVE en VEB¹

prof. drs. J.A.M. Oonincx RA - hoogleraar militaire bedrijfskunde KMA Breda

Beleid bedrijfsvoering Defensie en RVE

Inleiding

Bedrijfsvoering en Verbeterd Economisch Beheer hebben grote invloed op de krijgsmachtorganisatie. Alle defensiemedewerkers worden geconfronteerd met de gevolgen van de toepassing van veranderde besturingsconcepten, andere bedrijfsvoeringsmodellen en veranderingen in het economisch beheer. Op vele plaatsen merken medewerkers het nodige van de toegepaste plannings- en controlcyclus. Vooral commandanten en controllers zullen deskundigheid moeten ontwikkelen om te gaan met de concepten van bedrijfsvoering. Behalve de veranderde concepten is ook het gebruik van, deels nieuwe, bedrijfsvoeringsinstrumenten aan de orde. Zaken waarmee men sterker dan voorheen te maken krijgt zijn: doelstellingen, missie, bestaansrecht, *core business*, organisatiemodel, besturingsmodel, toepassing van informatietechnologie, managementcontracten, resultaatgerichtheid, communicatie, delegatie, klantgericht denken, imagoover-

betering, kengetallen en aanpassing van de administratieve organisatie.

De doelstelling van deze publicatie is commandanten, controllers en andere betrokken een aantal onderwerpen voor te leggen waarmee zij bij hun werk in een (te ontwikkelen) Resultaat Verantwoordelijke Eenheid (RVE) indringend te maken zullen krijgen. Ik doe dat in de hoop hen hiermee te helpen in de gedachtevorming over de wijze van aanpak en uitvoering. Daartoe worden hier en daar ook kritische opmerkingen geplaatst. Hierdoor kan men zich uitgelokt voelen tot het vormen van eigen oordelen bij het zelfstandig oppakken van verantwoordelijkheden. Dit is essentieel voor goed op te zetten en goed functionerende Resultaat Verantwoordelijke Eenheden (RVE'n).

Voor deze publicatie is als referentiekader gebruik gemaakt van literatuur en van binnen Defensie opgestelde documenten en rapporten.² Tevens heb ik daarin mijn ervaringen verwerkt die zijn opgedaan als voorzitter van diverse workshops van de zogenaamde commandantenopleiding 'Verbeterd Economisch Beheer' op de Zwaluwenberg en de controllersopleiding aan de KMA.

Andere besturingsfilosofie en bedrijfsvoering

In de defensieorganisatie is met het verschijnen van het document „Beleid Bedrijfsvoering Defensie” in september 1993 een nieuwe besturingsfilosofie geïntroduceerd. De kern daarvan is de toepassing van een gedecentraliseerd integraal manage-

mentconcept met daarbij vergaande gemandateerde bevoegdheden, ook voor de financiële functie.

Aanvankelijk was het voor velen wellicht nog een notitie (in de rij van zo vele andere nota's) waarvan de daarin ontwikkelde gedachte weer wel zou overwaaien. Dit blijkt (gelukkig) niet het geval te zijn.

In meerdere RVE'n is verbeterde, veranderde en veranderende bedrijfsvoering realiteit geworden of aan het worden. De bestuurlijke vernieuwing via de toepassing van een andere besturingsvorm en een nieuw besturingsmodel gaat door. In het kader van het Verbeterd Economisch Beheer (VEB) en verbetering van de bedrijfsvoering worden beheerstaken en bevoegdheden vanuit de Haagse staven gedecentraliseerd naar commandanten van RVE'n binnen de krijgsmachtdelen.

Defensie is definitief de weg ingeslagen om te komen tot RVE'n onder leiding van commandanten die binnen een decentraal besturingsconcept integrale verantwoordelijkheid gaan dragen. Deze besturingsfilosofie betekent ook dat de ingezette weg naar decentralisatie fors wordt voortgezet en doorgezet.

Er is geen misverstand meer mogelijk; de omslag is duidelijk: in de krijgsmacht worden verantwoordelijkheden en bevoegdheden zo laag mogelijk in de organisatie gelegd. Commandanten worden uitdrukkelijk aangesproken op hun verantwoordelijkheden en worden verantwoordelijk gesteld voor de behaalde resultaten.

¹ De auteur dankt mevrouw dr. W. Jansen, brigade-generaal prof. J.M.J. Bosch en drs. J. Heijnsdijk voor het leveren van kritisch commentaar op een eerdere versie van deze publicatie.

² Dit artikel is gebaseerd op *research paper* FMB 97-40: „Beleid Bedrijfsvoering Defensie en RVE”, maart 1997. Het rapport is gratis verkrijgbaar bij het KOC van de KMA, MPC 71C, Postbus 90154, 4800RG Breda, tel: 076-5273319 of fax: 076-5273322.

Het management en de uitvoerders zullen van hoog tot laag worden 'afgerekend' op het waarmaken van de aangegane verplichtingen (*commitments*) die in het managementcontract of het convenant zijn overeengekomen. Dat geldt niet alleen voor de gerealiseerde output maar ook voor het financieel beheer en de financiële gevolgen van het handelen van de commandant binnen de toegekende budgetten.

Zaken durven loslaten

Het omvormen van een organisatie-deel tot een RVE gaat niet zonder lasten, maar zoals zo dikwijls gaan deze aan de lusten vooraf. Wanneer de RVE slaagt, kan men vaststellen dat zal gelden: van belasting naar ontlasting. In welke zin een commandant daarna is ontlast, zal voor een groot deel van hemzelf afhangen. Bepalend daarvoor is het in praktijk brengen van de principes van de nieuwe bedrijfsvoering.

Het is belangrijk om te voorkomen dat men intern wegloopt voor de veranderende besturingsfilosofie. Dit eist van velen, zowel van bestuurders als van bestuurden, een bijna karakterologische omslag. Dat blijkt nogal eens moeilijk te zijn. Het is voor mensen die voorheen totaal anders hebben gewerkt ook niet gemakkelijk om nieuw leiderschap te ontwikkelen of te werken binnen de uitgangspunten van: resultaatverantwoordelijkheid; eenhoofdige leiding; sturen in de lijn; sturen op output; zelfstandig handelen en wederzijds vertrouwen.

Natuurlijk is het zo dat commandanten altijd al verantwoordelijk waren en ook, tot op zekere hoogte, werden gemeten. Aan die verantwoordelijkheid wordt nu een financiële dimensie toegevoegd. Juist deze dimensie wordt niet altijd als een lust gezien.

Het principe van op afstand, op hoofdlijnen en op producten sturen, betekent ook dat er niet meer over de schouders wordt meegekeken en zeker niet waar het de details betreft. Ook dat is voor velen even wennen.

De nieuwe sturing werkt alleen als er professionele commandanten zitten

die zaken kunnen loslaten. Zij moeten vrijheid van handelen geven aan de resultaatverantwoordelijken. Zij moeten zich ook niet meer bezig houden met de vraag *hoe* de producten tot stand worden gebracht. Deze bewering zal nog maar door weinigen worden tegengesproken. Toch kunnen we vaststellen dat bij het ontwikkelen van een RVE de procesbeschrijvingen gericht op het 'hoe' relatief veel aandacht blijven krijgen. Procesbeschrijvingen willen nogal eens overheersen in een bedrijfsmodel of bedrijfsplan. Voorzichtigheid is hier geboden!

In diverse RVE'n zien we dat de afgestane/gedelegeerde bevoegdheden nog niet in een goede verhouding staan tot de beleden uitgangspunten van de veranderde bedrijfsvoering. Vele commandanten van RVE'n blijken om meer bevoegdheden te vragen. Dat is geen vraag om meer macht maar een behoefte die voortkomt uit de overtuiging dat dan een beter product of een betere dienst kan worden geleverd. In veel gevallen is de claim om meer bevoegdheden gedelegeerd te krijgen op het gebied van personeel, informatie, organisatie, financiën, aanschaffing en huisvesting (PIOFAH) dan ook zeer legitiem. Mandateringsregelingen zullen aanzienlijk moeten worden verruimd. En daarbij past natuurlijk ook delegatie van budgetten.

De sturing via de budgetoverheveling wordt gekoppeld aan de te leveren output. Middelen zullen (nog) meer moeten worden gedecentraliseerd. Een commandant moet tot budgetmanipulatie, in de goede betekenis van het woord, in staat worden gesteld. Een commandant moet er iets mee kunnen; hij wil enige 'scharrelruimte' in de toegekende budgetten hebben.

Een resultaatverantwoordelijke commandant moet over de bevoegdheden beschikken om de eigen organisatie in te richten. En zijn commandant moet veel durven loslaten. De commandanten moeten niet alles willen weten en niet alles willen controleren. Zij moeten kunnen accepteren dat er beslissen

worden genomen die anders zijn dan ze zelf zouden hebben gedaan. Maar zij zullen ook zien dat er langs andere wegen en beslissingen er resultaten kunnen worden bereikt die minstens even goed, zo niet beter, zijn dan wanneer zij het zelf hadden gedaan. Wat hier is bedoeld, heb ik een commandant ooit als volgt horen uitdrukken: „Het gras groeit van onder, maar niet door er van boven aan te trekken”.

Weerstand

Inmiddels zijn de principes van de bedrijfsvoering bij vele defensiemedewerkers bekend. Er wordt ook al wel getracht steeds meer dienovereenkomstig te werken. Toch blijkt in de praktijk de toepassing van resultaatgerichte bedrijfsvoering nogal eens moeilijk te zijn.

Regelmatig kan men ook aarzeling aantreffen om 'RVE-achtig' te werk te gaan. Als argument wordt dikwijls genoemd dat het RVE-schap veel lasten met zich meebrengt voor de commandant en de medewerkers binnen de RVE. Er wordt dan gewezen op de hoeveelheid administratief werk. Voor een deel is dat misschien ook nog zo. Het is overigens een kwestie van het maken van goede afspraken tussen opdrachtgever en commandant. Uitgangspunt daarbij dient te zijn dat de behoeften van de onderdelen centraal staan en niet die van de KL-, KM-, Klu- of CO-bureaucraten. De staven zullen hun toegevoegde waarde overtuigend moeten aantonen en moeten waarmaken. In de ogen van de werkers in het veld werken de staven dikwijls vertragend en beperkend. Zo heb ik horen verzuchten: „De Haagse staven creëren problemen bij onze oplossingen”. De interfunctionele verhoudingen veroorzaken dikwijls problemen. Soms wordt elkaars bestaansrecht zelfs bestreden. Dit leidt tot allerlei ergernis en verwijten over en weer. Met een dergelijke competentiestrijd schieten we weinig op; wat meer respect over en weer voor elkaars functie en werk zou geen kwaad kunnen.

We kunnen vaststellen dat bij toepassing van het RVE-principe op ruime

schaal de staven kunnen worden ingeperkt. Dat is bij de centrale organisatie ook gebeurd. Vrijkomend personeel kan tijdelijk worden gedecentraliseerd (via detachering) ter ondersteuning van commandanten die een RVE moeten maken van hun onderdeel. Maar ook hierin moet voorzichtigheid worden betracht. De werkers aan de primaire producten moeten niet zien dat het 'bureaucratisch gehalte' van de RVE toeneemt als gevolg van het uitbreiden van de bureaus voor staven en planners. De verhouding direct productief/indirect productief is hierbij een interessant kengetal.

Integraal management binnen resultaatgericht handelen zal voor iedere commandant een uitdaging moeten/kunnen zijn. Essentieel is dat de commandant zelf een oordeel ontwikkelt over de in zijn RVE toe te passen stuurgrootheden. Hij stelt zich daartoe enkele hoofdvragen zoals:

- waarop stuur ik mijn RVE; wat betekent het om de gebruikelijke procesbesturing te vervangen door outputsturing,
- waarop wil ik in mijn RVE zelf gestuurd worden door mijn commandant, en
- wat zijn de gevolgen hiervan voor de inrichting en de organisatie van mijn RVE.

Het managementcontract

De decentrale commandanten dragen integrale verantwoordelijkheid binnen het met hun commandanten afgesproken beheerskader. De afspraken worden vastgelegd in het managementcontract dat op basis van onderhandeling tot stand komt. In het vragen van ruimte door de commandant van de RVE en in het geven van ruimte aan de commandant zal men zo ver mogelijk moeten gaan. Wel zal de speelruimte voor de commandant per RVE kunnen verschillen. Een commandant van een RVE doet er goed aan een lijstje te maken van bevoegdheden en budgetten die hij binnen de RVE wil krijgen.

Hogere commandanten moeten (mogen) alleen onderwerpen vasthouden indien daartoe ijzersterke argumenten aanwezig zijn. In principe moeten zij zoveel mogelijk zaken, onderwerpen en processen loslaten. Dit blijkt wel eens moeilijk te zijn. Afgeven van macht is niet leuk. In de contractonderhandelingen is er dan ook dikwijls sprake van een 'gevecht' om de macht. Dit wordt overigens meestal door geen der partijen openlijk uitgesproken. De hogere commandant moet niet karig zijn in het geven van bevoegdheden.

De ervaringen met het internationaal optreden werken hiervoor bevorderlijk. Het is immers moeilijk of helemaal niet uit te leggen waarom in crisissituaties veel bevoegdheden worden gegeven, maar in vredessituaties niet. Commandanten pikken dat niet meer.

De hogere commandanten moeten het aan de decentrale commandanten overlaten om hun eigen organisatie in te richten en hen toestaan de eigen processen te organiseren die tot de producten leiden.

In dit verband veroorloof ik mij de volgende opmerking. Ik had graag gezien dat bij het opstellen van bedrijfsmodellen, bedrijfsplannen en managementcontracten meer vrijheid gegeven zou zijn aan de commandanten van de diverse RVE's. Iedere RVE is namelijk anders. Ieder RVE heeft haar eigen typologie. Nu waren en zijn zij gebonden aan de centrale richtlijnen. We zouden op dit front best wat meer mogen experimenteren om een ruimere ervaring op te doen.

Bij het opstellen van managementcontracten blijkt de problematiek van de 'budgetten trekkingsrechten' nog niet geheel opgelost. Een belangrijk probleem daarbij blijft de afstemming tussen RVE's die aan elkaar leveren. Nog te veel nog is er sprake van optimalisatie per RVE naar verschillende criteria, zoals kosten, doorlooptijd, inzetbaarheid en omvang productie. Deze optimalisatie zal vooral vanuit de 'keten-gedachte' moeten worden opgelost. Zo niet, dan blijft dit veel te

veel tijd vergen, zeker wanneer een commandant van een RVE met te veel commandanten van andere RVE's moet overleggen.

In ieder geval zijn we een stap verder doordat is afgesproken dat diensten tussen de RVE's van eenzelfde krijgsmachtdeel niet meer comptabel worden verrekend. Wel kan er van budgetoverheveling sprake zijn. Comptabel verrekenen kan ook het nadelige gevolg hebben van suboptimalisatie op korte termijn. Dienstverlening over en weer leidt dus niet tot het sturen van facturen over en weer. Het op grote schaal factureren van verleende diensten leidt tot te hoge administratieve en bureaucratiesche kosten en het legt te veel beslag op tijd van medewerkers die beter aan de primaire processen kan worden besteed.

Door het toekennen van 'hoeveelheidsbudgetten' en trekkingsrechten voor onderlinge leveringen en ondersteunende diensten en producten en het waarderen daarvan in geld, kan wel inzicht worden verkregen in de kosten van de onderlinge dienstverlening. Het aspect van de optimale capaciteit van de ondersteunende RVE's en vraagstukken van in- en uitbesteding laten we verder onbesproken. We volstaan met de opmerking dat kennis van integrale kosten en de integrale kostprijs voor beslissingen op langere termijn wel degelijk relevant is. Denk hierbij bijvoorbeeld aan marktvergelijking (*marktesting*). De integrale kostprijs speelt voor de korte termijn geen rol.

Op het gebied van managementcontracten kan nog veel verbeterd worden. De meeste contracten zijn veel te dik. Te veel papier betekent dat er nog te veel bemoeienis is met de RVE. Dit duidt op angst om zaken los te laten. Alleen het noodzakelijke moet erin worden geregeld. Belangrijk zijn de verwachte prestaties en de daarvoor beschikbare middelen. Om dat vast te leggen, zijn voor de meeste RVE's geen dertig of meer pagina's tekst nodig.

Vormgeving RVE

Bij het vormgeven van een RVE dienen de volgende punten minstens aan de orde te komen:

- het vaststellen van de strategische doelen en het bepalen van de RVE-strategie. Daarbij behoren het in kaart brengen van de sterke en zwakke punten alsmede van de faal- en succesfactoren en de kritieke succesfactoren veel aandacht te krijgen;
- het ontwikkelen van een bedrijfsmodel dat moet voldoen aan enkele belangrijke eisen. Het moet goed leesbaar zijn, het moet communiceerbaar zijn, het mag niet te gecompliceerd zijn en het moet bijdragen tot vergroting van het draagvlak en betrokkenheid in de organisatie;
- het vaststellen van de producten. Dit blijkt in de praktijk minder gemakkelijk te zijn dan men bij eerste oogopslag zou menen. Er zullen ook productbeschrijvingen moeten worden gemaakt. Deze zijn meer relevant dan de procesbeschrijvingen. Helaas zien we dat het procesmanagement en de procesbeschrijvingen soms veel intensiever worden aangepakt dan de productbenadering;
- het regelen van de communicatie, de voorlichting en de informatieverzorging;
- het nadenken over de vraag hoe voldoende draagvlak kan worden verkregen van het personeel;
- het verzorgen van opleiding en vorming van de medewerkers in de RVE.

Incentives

In de discussies over draagvlakverrijking en draagvlakvergroting ontbreekt nooit het punt van de 'incentives'. Het is duidelijk dat er incentives moeten zijn voor bedrijfsverbetering. Het meedelen in de *efficiency*-winst is een van de meest geroemde prikkels. Ik betwijfel echter of dat wel zo belangrijk is. Natuurlijk is een extraatje (gratificatie, mooie pc, periodiek er-

bij, extra dagje vrij) nooit weg, maar de aanmoedigende prikkel ligt naar mijn gevoel meer in het vlak van het 'psychisch' inkomen als gevolg van meer bevoegdheden en meer verantwoordelijkheden.

De commandant van een RVE en zijn medewerkers krijgen een grotere taak-, resultaat- en kostenverantwoordelijkheid. De verantwoordelijkheid wordt aan een budget gekoppeld. Het integrale bedrijfsvoeringsbudget is dan het middel om de decentralisatie van beheersbevoegdheden tot uitdrukking te brengen. Iedere commandant van een RVE wordt budgethouder. De commandant kan binnen de RVE het deelbudgethouderschap hanteren. Hiervan kan een sterk motiverende werking uitgaan, mits de commandant daarbij betrokken is en het budget van onderaf wordt opgesteld. Daarom is het geven van bevoegdheden als een incentive te zien.

Velen zullen flexibiliteit in de vorm van het besteden van de eindejaarsmarge, switchen tussen budgetten (maximaal 5 procent van het jaarbudget, waarbij de Directeur Control boven de Mf 1,- vooraf toestemming moet geven), budgetoverheveling naar het volgende jaar (tot maximaal 1 procent van het jaarbudget), aanwenden van de doelmatigheidswinst voor kwaliteitsverbetering en opleidingsmogelijkheden ook als stimulerende incentives ervaren. Maar lèt op, als mensen de bevoegdheden niet echt willen hebben of niet volledig achter de RVE-principes staan kan er juist sprake zijn van 'desincentives'.

Bureaucratie en RVE

Hier en daar kom ik nog de opvatting tegen dat de RVE wordt gezien als een wijze van organiseren, die bureaucratiseerend werkt; althans dat gevaar met zich meebrengt.

In gevallen waar dat gebeurt zijn we absoluut verkeerd bezig. Het is juist een mogelijkheid tot afbouw van bureaucratie. Alle vaste orders die zijn geschreven in het pré-RVE-tijdperk kunnen maar beter worden weg-

gegooid; althans deze moeten minstens worden bekeken op geldigheid. Operationele commandanten hebben niet allemaal een hoog ontwikkeld gevoel voor administratie en informatiesystemen. Daar heeft hij natuurlijk zijn controller ook voor.

'Ontstaffing' aan de top van de organisatie zal bij het RVE-schap positief kunnen werken. Het kenmerk van een staf is dat deze werk zoekt, bij voorkeur bij anderen. Een uitspraak van iemand zal me altijd bij blijven, zonder deze overigens volledig te onderschrijven: „Laat 's ochtends bij de poort alleen die mensen binnen die overtuigend kunnen aantonen die dag iets belangrijks te doen te hebben in het primaire proces". (Nota bene: het voor de koffie zorgen werd tot het primaire proces gerekend.)

De staf moet zich bezig houden met haar kerntaak en dat is het ondersteunen. De staf mag niet regeren en sturen. De staf moet naar de RVE worden gebracht ter ondersteuning van de commandant. De commandant krijgt de staf binnen zijn eigen organisatie. Staven dienen ook in de RVE op voorhand klein te worden gehouden.

Verbeterd Economisch beheer

VEB beoogt een combinatie te zijn van integrale bedrijfsvoering met integraal management, economisch beheer en administratie en budgettering, gericht op decentralisatie van beheersbevoegdheden. Economisch beheer is het op korte en lange termijn economisch handelen met betrekking tot iedere fase van de bedrijfsvoeringscyclus (planning, uitvoering, beheer, verantwoording en control) en het economisch handelen in het controlproces als (geïntegreerd) geheel. Het behoeft niet veel uitleg dat bij verbetering van de bedrijfsvoering en resultaatverantwoordelijk stellen van commandanten de kosten en de kostenbeheersing niet te verwaarlozen onderwerpen zijn. In het bedrijfsvoeringsbeleid is uitdrukkelijk gekozen voor het stelselmatig ontwikkelen van kostenbewustzijn en kosteninzicht bij

de leidinggevendende van de ondersteunende en uitvoerende eenheden van de gehele defensieorganisatie.

VEB past in de verbetering bedrijfsvoering als een der onderdelen van de integrale benadering (integraal management) in de sturing en de bedrijfsvoering. Het is de bedoeling dat VEB per 1 januari 1998 zo ruim mogelijk binnen Defensie is ingevoerd. Er wordt derhalve een krijgsmachtbrede invoering nagestreefd.

De commandant van de RVE zal de ter beschikking gestelde middelen zo effectief en efficiënt mogelijk moeten aanwenden en zodanig dat de gestelde doelen zo goed mogelijk worden bereikt. Het lijkt ook normaal dat we inzicht proberen te krijgen in de kosten van de activiteiten binnen de RVE'n. Dit wil niet zeggen dat we de integrale kostprijzen tot op de cent nauwkeurig moeten gaan berekenen. Alstublieft niet! Geen 'terreur' van de integrale kostprijs. Op discussies over marktconforme prijzen en integrale kostprijzen zal ik hier niet verder ingaan. Dit kan beter binnenshuis aan de insiders worden overgelaten.

Als principe kan de volgende redenering worden toegepast. Een van de hoofddoelen van budgettering is de kostenbeheersing. Het budgethouderschap moet worden gekoppeld aan de verantwoordelijkheid voor de middeleninzet. Hierbij komt het begrip 'beïnvloedbare kosten' naar voren. Een commandant kan nooit verantwoordelijk worden gesteld voor kosten die hij niet kan beïnvloeden.

Samenspel tussen commandant en controller

Het samenspel in een RVE tussen commandant en controller laat in de praktijk soms nog te wensen over. Ook in het bedrijfsleven wordt dikwijls een grote kloof geconstateerd tussen directie en controller. De controllers voldoen niet aan de verwachtingen die de directie en de commandanten ervan hebben, en omgekeerd. Controllers blijken de wensen van de directie niet altijd te kunnen vervul-

len. Met name spitst dit zich toe op de verwachtingen die de directie heeft ten aanzien van de inhoudelijkheid van de managementrapportage en de ondersteuning van de bedrijfsvoering met voldoende geanalyseerd en toegelicht cijfermateriaal.

Er worden ook knelpunten gesignaleerd in de communicatie op het gebied van strategieformulering en de aanbieding van toekomstgerichte informatie. De controller heeft nog te veel het imago alleen een boekhouder te zijn. Men vindt zijn boekhoudkundige prestaties in het algemeen groot. Een ander verwijt aan het adres van de controller is dat deze zich heeft gespecialiseerd in het controleren van de uitgaven op het aspect rechtmatigheid. Hij zou het laten afweten bij de beoordeling van de voorgenomen uitgaven op de aspecten doeltreffendheid en doelmatigheid. Voor een deel heeft de Defensiecontroller deze beeldvorming aan zich zelf te wijten, weliswaar door de vigerende regelgeving daartoe gestimuleerd.

Daar staat tegenover dat niet iedere commandant altijd gecharmeerd was van een controller die wel aan de weg probeerde te timmeren bij de uitvoering van zijn controletaken. Hij moest ook weer niet te lastig worden voor de commandant door het stellen van allerlei kritische vragen bij de voorgenomen bedrijfsvoering.

Een controller die initiatieven nam, grotere verantwoordelijkheid wilde nemen en pleitte voor verandering van de cultuur in de organisatie werd voor de commandant wel erg gevaarlijk en bedreigend. Van vraagstukken van strategisch management diende de controller zich verre te houden.

Gelukkig verandert er veel. De rol van de controller is binnen de krijgsmacht een totaal andere aan het worden. De veranderde visie op het functioneren van de controller is in documenten vastgelegd. Zijn basisfuncties en zijn takenpakket zijn aanzienlijk verruimd. Bij de rol van de controller in de bedrijfsvoering is de managementcyclus centraal gesteld. Deze cyclus bestaat uit de beleids- en plan-

vorming, het inrichten van bedrijfsprocessen, het uitvoeren van bedrijfsprocessen en het evalueren en bijstellen van de bedrijfsvoering.

We zijn er nog niet door dit alles op papier op te schrijven en door het geven van moderne opleidingen aan de controller. De nieuwe visie op de functie zal door de controller in de praktijk moeten worden bevochten. Hij zal moeten aantonen wat hij kan betekenen voor de commandant. De controller zal op een andere manier dan voorheen moeten gaan werken; hij zal kennis moeten etaleren en moeten kunnen toepassen op het gebied van strategisch management, bestuurlijke informatieverzorging geënt op de toepassing van informatietechnologie, management-accounting en interne berichtgeving, beleids-evaluaties, bedrijfsvoering, economisch beheer, kengetallen, administratieve organisatie en interne controle alsmede *internal control* en *operational auditing*.

Uit de samenwerking tussen een commandant 'nieuwe stijl bedrijfsvoering' en een controller 'nieuwe stijl control' kan veel moois opbloeien. De controller heeft daarbij een dienende taak. Hij moet de commandant optimaal ondersteunen bij zijn beleidsontwikkeling, zijn integraal management en zijn integrale bedrijfsvoering op alle niveaus van de RVE. De commandant behoudt de verantwoordelijkheid. De controller is adviseur van de commandant. Deze adviesfunctie komt het best tot recht wanneer de controller 'in de huid' van de commandant kruipt. Dan kan hij zich inleven in de behoeften van de commandant.

Kengetallen en prestatie-indicatoren

Iedere RVE staat voor de ontwikkeling van de interne en externe informatieverzorging. Daartoe moeten geschikte managementinformatiesystemen worden gemaakt of aangeschaft, waaronder kosteninformatiesystemen. Deze laatste verschaffen

kosteninformatie die door de commandant kan worden gebruikt bij de beantwoording van de vraag of er goede producten worden geleverd tegen zo laag mogelijke kosten.

De prestaties moeten daarvoor ook kunnen worden gemeten. Het probleem hoe de prestaties zijn te meten bij vooral de operationele eenheden, is nog steeds niet afdoende opgelost. Het ontwikkelen van normen voor het meten en beoordelen van de prestaties is eveneens niet altijd even gemakkelijk. Er wordt nogal eens gezondigd tegen het uitgangspunt van de selectiviteit van kengetallen. Op basis van de kritieke succesfactoren van een eenheid laten zich meestal wel de essentiële indicatoren bepalen. Het maken van lijsten van vele tientallen kengetallen of prestatie-indicatoren heeft meestal geen zin.

Zeker in de krijgsmacht is het niet langer voldoende alleen financiële kengetallen te hanteren. Er moeten ook andere prestatienormen worden gehanteerd als onderdeel van de strategie, met name voor de meting van de effectiviteit. Effectiviteitsmeting is een onderdeel van het managementproces. Kaplan en Norton hanteren daarvoor de 'balanced score card'.

Het gebruik van deze kaart levert een samenhangende groep prestatienormen die met name gericht zijn op:

- de financieel-economische perspectieven van producten en diensten;
- de interne perspectieven van de processen binnen de eenheid;
- de klantperspectieven, gezien vanuit de afnemer en gericht op de verkoop van producten en diensten;
- de ontwikkelperspectieven gericht op product- en marktontwikkeling, verbetering, innovatie en vernieuwing.

De kracht van de *balanced score card* ligt in de charme van de eenvoud en is juist daardoor misschien voor de krijgsmacht nog wat moeilijk hanterbaar. De ingevulde kaart dwingt het management zich te concentreren op de essentie van het strategisch beleid.

Per categorie dient het management

zich te beperken tot vier, hooguit vijf, verbeteropgaven. In iedere opgave dient steeds voor te komen: een opdracht, een norm en een tijdsperiode. Voorbeelden zouden kunnen zijn:

- het verlagen van het verbruik van oefenmunitie met 10 procent binnen vijf maanden;
- het verhogen van de geoefendheid tot niveau NAVO-norm binnen een jaar;
- het bereiken van de RVE-status binnen een jaar.

De commandant kan de *balanced score card* in de informatieparagraaf gebruiken als instrument voor het afleggen van verantwoording over de uitvoering van het managementcontract.

Controle en audit

Defensie was en is sterk in het controleren. Het gaat hier over de controles die in de informatiesystemen en de administratieve organisatie van de krijgsmachtorganisatie zijn verantwoord.

Door A. Verberk, maar zeker niet door hem alleen, worden kritische vraagtekens geplaatst bij de 'controletoeren' en de controlestructuur van de rijksoverheid. Verberk geeft die toeren als volgt weer:

- Grote beleidsafdelingen hebben een soort interne controleur (projectbureau).
- Daarboven is de controle gesteld van de directie Financieel Economische Zaken.
- Dan volgt de eerste accountantscontrole door de eigen departementale accountantsdienst (DAD).
- Daarboven opereert de centrale accountantsdienst van het ministerie van Financiën die richtlijnen voor de DAD opstelt.
- Ten slotte is er de controle door de Rekenkamer.

Dat is rijkelijk veel. Die veelheid treffen we ook in de krijgsmacht overvloedig aan.

In de krijgsmacht is het mogelijk dat een commandant wordt geconfron-

teerd met de volgende controles en/of beoordelingen:

- een beleidsevaluatie,
- een doelmatigheidsonderzoek,
- een accountantscontrole door DEFAC,
- een controle vanuit de Centrale Organisatie,
- een *financial audit*,
- een *operational audit*,
- een milieu-audit,
- een management-audit,
- een controle door de Rekenkamer.

Deze controles staan nog los van de operationele testen, wedstrijden en oefeningen die worden gemeten.

Als registeraccountant zal ik het nut, de noodzaak en de toegevoegde waarde van interne en externe controle niet ter discussie stellen. Waar het om gaat, is dat in het kader van de huidige bedrijfsvoeringsfilosofie bij RVE'n tot een efficiënte, een effectieve en moderne uitvoering van de controle wordt gekomen. Zowel in de interne als in de externe controle hebben zich interessante ontwikkelingen voorgedaan. Defensie doet er goed aan daarop zoveel mogelijk in te haken.

Interne controle wordt steeds minder gehanteerd in engere zin. Het is *internal control* geworden, gericht op besturing, beheersing en uitvoering. Interne controle is uitgebouwd naar *internal control* en de ontwikkeling gaat verder in de richting van *management-control*. Vanuit deze visie dient in de RVE productmanagement en, wanneer daartoe de noodzaak aanwezig is procesmanagement plaats te vinden.

De commandant van de RVE draagt de primaire verantwoordelijkheid voor de opzet, de ontwikkeling en de invoering van een adequaat systeem van *internal control*, gericht op het waarmaken van de doelstellingen van de RVE.

De controlediensten van buiten de RVE hebben een eigen controlerende taak, maar daaraan wordt steeds meer op een andere wijze dan voorheen inhoud gegeven. Er is een verbreding waarneembaar van taken en inhoud van externe controle. ➔

Iedere commandant van een RVE heeft recht op controle. Van de interne controle (controller) en de externe controle (DEFAC) mag een commandant verwachten dat:

- een ordelijk en controleerbaar beheer van financiële middelen en een rechtmatige begrotingsuitvoering zijn gewaarborgd;
- inzicht wordt verkregen in de potentiële risico's in de processen van de RVE;
- er zorg wordt gedragen voor een betrouwbare, efficiënte en effectieve bestuurlijke informatievoorzorging;
- de doelmatigheid en doeltreffendheid van het beleid en de beleidsuitvoering worden bevorderd;
- hij als opdrachtgevende commandant bepaalt of hij een accountantsverklaring, een beoordelingsverklaring of een managementletter wenst, waarin de controlerenden hem van goed advies kunnen dienen.

Afsluiting

In deze publicatie zijn een aantal relevante punten bij elkaar gebracht waarmee de commandant van een RVE in zijn bedrijfsvoering wordt geconfronteerd.

De laatste jaren is er voor de commandanten meer vrijheid ontstaan, waarvan de commandant verantwoord moet gebruik maken. Daarbij zijn naar inschatting twee 'pijnpunten' aanwezig: de betekenis (last/lust) van de financiële dimensie in samenhang met de wetenschap dat veel onvoorspelbaars in de organisatie 'fact of life' en niet controleerbaar of te budgetteren is.

De commandant en de medewerkers zullen dus merken dat niet alles vanzelf gaat. Iedereen zal moeten veranderen. Commandant en personeelsleden zullen los moeten komen van ingewortelde vooroordelen, van vast-

geroeste gewoonten en van niet zo nuttige regels en procedures. Van alle betrokkenen wordt moed en doorzettingsvermogen gevraagd om er samen iets van te gaan maken. Iedereen zal zich een nieuwe mentaliteit moeten eigen maken. Het groeien naar de RVE kan alleen worden gerealiseerd als iedereen op en rond zijn werkplek de schouders eronder zet. Iedereen zal zich ook steeds moeten afvragen of hij/zij het wel slim genoeg aanpakt en of zaken niet eenvoudiger kunnen. Bij dit alles kunnen we waarschijnlijk veel van elkaar leren. Communiceren is daarvoor een absolute voorwaarde. Communiceren wil zeggen dat commandant, lijnfunctionarissen en medewerkers niet alleen 'tegen elkaar' maar ook 'met elkaar' praten, ook naar elkaar luisteren en vooral niet alleen naar zichzelf.

Op het personele vlak liggen er nogal eens fricties. Soms omdat men elkaar niet vertrouwt, soms omdat men vindt dat de anderen het fout doen.

Centraliseren naar de top, lijnfunctionarissen die zich tot in detail bemoeien met de uitvoering, krampachtig vasthouden aan bevoegdheden, roddels in de organisatie, het 'op de man' terugspelen wanneer standpunten worden ingenomen die het management onwelgevallig zijn, het vergaderen om het vergaderen, bureaucraties, overdaad aan coördinatie en planning, het onnodig complex maken van zaken, verborgen agenda's, matheid en het ontbreken van een 'wij'-gevoel zijn faalfactoren.

Informeren, communiceren, vertrouwen in mensen, delegeren, openheid, mensen betrekken bij de verbetering van de bedrijfsvoering, motiverend en inspirerend leiderschap, het geven van prikkels om te veranderen, collegiaal handelen, goede sfeer, elkaar helpen en ondersteunen, dat zijn de succesfactoren.

Literatuur

E.J. de Bakker: „De economie van het verbeterd economisch beheer”, MS 165(1996)(1)9-19.

Beleid Bedrijfsvoering Defensie; Stuurgroep Bedrijfsvoering Defensie, september 1993.

A.J.G. Driessen, J.W. van der Kerk en A. Molenkamp: *Een managementkundige benadering*, Kluwer Bedrijfswetenschappen, 1993.

Hoe nu Fer-der?; DEBKL, april 1995, vastgesteld LR 2 mei 1995.

Visie op de controller; DEBKL, vastgesteld in de LR, 7 februari 1995.

G.J. van Helden en P. Kamminga: „De balanced scorecard in non-profitorganisaties”, *Tijdschrift voor bedrijfsadministratie*, 100ste jaargang, november 1996, nr. 1196.

C.P. Lewy: „Versterkte dijkbewaking: noodzaak bij 'losse' delegatie”, *Financieel Management*, nr. 1, januari/februari 1993.

L.A.M. van den Nieuwenhuijzen RA:

Rapport Decentralisatie Financiële functie, Defac, Den Haag, januari 1996.

L. Paape: „Interne controle is dood; lang leve internal control! of: hoe het belang aan auditing toeneemt”, *Komma*, jaargang 18, nummer 1, april 1996.

„Raamwerk VEB”; eindrapportage van de projectgroep VEB, 29 maart 1996.

„Resultaten Kompasdag” van het Directoraat-Generaal Economie en Financiën van het ministerie van Defensie, 30 september 1994.

A. Verberk: „Financiële Besturing van niet op winst gerichte huishoudingen”, Universiteit van Amsterdam, januari 1996.

Visie op de controller: DEBKL/O&I, vastgesteld in de Legerraad op 7 februari 1995.

M.C.P. Weggeman: „Missie vergroot affectieve binding met de organisatie”, *Tijdschrift voor Hoger Onderwijs & Management*, nr. 2 (1995), nr. 5, november 1995.



Vredesmachten in het Midden-Oosten

J.C. Kusters*

Medio januari 1995 werd ik benoemd tot *Force Commander United Nations Disengagement Observer Force* (UNDOF). Gesprekken met militairen en diplomaten in zowel Syrië als Israël gaven mij toen de indruk dat ik – na 21 jaar gewapende vrede op de Golan – waarschijnlijk de laatste *Force Commander* zou zijn. Helaas geven de gebeurtenissen vanaf februari 1996 aanleiding te veronderstellen dat UNDOF ruimschoots het jaar 2000 zal halen.

In een drietal artikelen wil ik ingaan op de problematiek rond de vredesonderhandelingen tussen Israël en Syrië, met inbegrip van Libanon, en de rol van de vredesmachten. De *Multinational Force and Observers* (MFO) in de Sinai – die geen VN-vredesmacht is – speelt hierbij slechts een beperkte rol.

Het eerste artikel richt zich op de vredesmachten UNTSO, UNDOF en UNIFIL, waarbij kort wordt ingegaan op geschiedenis, mandaat en het huidige optreden, gevolgd door mijn visie op hun effectiviteit en de noodzakelijk geachte veranderingen.

Hoewel de vredesonderhandelingen betreffende Zuid-Libanon ogenschijnlijk separaat van de Golan kunnen

* Generaal-majoor J.C. Kusters was *Force Commander* UNDOF van 17 januari 1995 tot 1 juni 1997. Hij was tevens de laatste commandant van *Dutchbat* in Libanon van mei tot en met oktober 1983.

Dit artikel geeft zijn persoonlijke visie weer over de situatie in het Midden-Oosten en de daarbij betrokken vredesmachten van de Verenigde Naties.

Vredesmachten in het Midden-Oosten hebben een grote invloed op de stabiliteit in de verhouding tussen Israël en de Arabische burenen. Nochtans is hun effectiviteit grotendeels afhankelijk van de goede wil van de betrokken partijen. Deze vredesmachten vormen een van de effectiefste middelen waarmee de Verenigde Naties invloed kunnen uitoefenen op het vredesproces.

Wel dient de Veiligheidsraad ter harte te nemen dat de situatie in 1997 niet noodzakelijkerwijs identiek is met die in 1948, in 1974 en in 1978. Zij dient derhalve het mandaat en de organisatie van de vredesmachten aan te passen aan de vigerende politiek-strategische situatie.

Mede gezien de ontwikkelingen in Zuid-Libanon en rond de Golan, die in het tweede en derde artikel worden besproken, is het wijs de vredesmachten UNTSO, UNDOF en UNIFIL aan een nadere beschouwing te onderwerpen.

worden gezien, zijn deze daarmee onlosmakelijk verbonden. Hierop zal worden ingegaan in het tweede artikel.

Het derde artikel ten slotte richt zich op de mogelijkheden en problemen in het komende onderhandelingsproces met betrekking tot de teruggave van de Golan-hoogvlakte.

Taken

Zeer snel na de oprichting van de Verenigde Naties heeft zich het concept van vredesmachten ontwikkeld voor situaties waarin landen zich niet gedroegen zoals vastgelegd in het VN-charter. „*In the service of peace*” zoals vermeld op de VN-medaille, hebben militairen van meer dan vijftig nationaliteiten, onder wie duizenden Nederlanders, taken uitgevoerd die varieerden van het monitoren van staakt-het-vuren terwijl vredesonderhandelingen aan de gang waren, tot het assisteren bij het terugtrekken van

troepen, voorzien in het bewaken van bufferzones en hulpverlening bij de implementatie van finale regelingen om conflicten te beëindigen. Met het einde van de Koude Oorlog zijn de vredesoperaties in kwantiteit en complexiteit aanmerkelijk toegenomen.

United Nations Truce Supervision Organization

Geschiedenis

De allereerste vredesmissie in het Midden-Oosten werd gevormd door UNTSO. Deze vredesmacht werd na de eerste Israëlisch-Arabische oorlog in juni 1948 ingesteld bij Resolutie 50 ter ondersteuning van de wapenstilstandscommissie ten behoeve van waarnemen en controleren van het staakt-het-vuren en andere aspecten van de wapenstilstandovereenkomsten. Ten gevolge van de Israëlisch-Arabische oorlogen van 1956, 1967 en 1973 bleef de aanwezigheid van UNTSO in het Midden-Oosten nood-



Afb 1 Het gebied in het Midden-Oosten waar vanaf 1948 vredesmachten werkzaam zijn

zakelijk; UNTSO-waarnemers waren voor de *Mixed Armistice Commissions* van onschatbare waarde. Nadien heeft UNTSO diverse taken uitgevoerd waaronder toezicht houden op de uitvoering van de *General Armistice Agreement* van 1949, het staakt-het-vuren aan het Suezkanaal en de wapenstilstand op de Golanhoogvlakte na de Israëliisch-Arabische oorlog van 1967. Daar de waarnemers vrijwel onmiddellijk inzetbaar waren, vormden zij enkele malen de kern van nieuw gecreëerde vredesmissies. Voorts steunt UNTSO de operaties van UNDOF op de Golan en UNIFIL in Zuid-Libanon met officieren-waarnemers uit 19 verschillende landen variërend van China tot Chili, onder wie circa 12 waarnemers uit Nederland. Daarbij was UNTSO tot voor kort met circa 20 waarnemers vertegenwoordigd in de Sinai en voorts met *Liaison Offices* (UNLO) in Gaza, Amman en Beiroet. De waarnemers zijn in tegenstelling tot de vredesmachten ongewapend.

UNTSO onderscheidt zich van andere vredesmachten doordat haar mandaat van onbeperkte duur is en derhalve

niet periodiek door de Veiligheidsraad in overleg met de betrokken landen wordt herbezien. Dit was met name van belang in de periode dat Israël nog geen vredesverdrag met Egypte en Jordanië had afgesloten. Als formele reden voor het belang van dit mandaat wordt aangegeven dat indien de Veiligheidsraad besluit het mandaat van UNDOF of UNIFIL niet te verlengen, UNTSO nog steeds in staat is een oogje in het zeil te houden.

Tenslotte is UNTSO de bewaker van de slapende Israël-Syria/Lebanon *Armistice Commissions*.

MANDAAT

- * to observe and maintain the cease-fire
- * to assist the parties to the Armistice Agreement in the supervision of the application and observance of the terms of those agreements

Huidige situatie

UNTSO, geleid door een Nigeriaanse generaal (*Chief of Staff*), heeft haar

hoofdkwartier in het Government House in Jeruzalem. Dit hoofdkwartier is zonder enige twijfel het fraaiste gebouw van de Verenigde Naties. De gehele organisatie bestaat uit circa 180 militaire waarnemers (*UN Military Observer* = UNMO) en 250 internationale en lokale administratieve medewerkers.

De operatie van UNDOF wordt gesteund met 80 UNMOs en UNIFIL met 55 UNMOs; de overige militairen bemannen het hoofdkwartier in Jeruzalem en de buitenposten. Alhoewel er een vredesmacht *Multinational Forces and Observers* in de Sinai is gestationeerd, is de aanwezigheid van UNTSO om politieke redenen door Egypte gewenst. Wel is de aanwezigheid in Egypte recentelijk teruggebracht tot vijf man in een *Liaison Office* (UNLO) Ismalia waarbij de drie observatieposten (OPs) in de Sinai zijn opgeheven. UNLO Amman is in juli 1995 en UNLO Gaza in september 1996 gesloten, terwijl UNLOS Beiroet en Damascus slechts uit twee officieren bestaan. Voor haar operatie beschikt UNTSO jaarlijks over een budget van circa 27 miljoen dollar welke gefinancierd wordt uit het algemene budget van de Verenigde Naties.

Behalve de zichtbare aanwezigheid in Jeruzalem richt de hoofdinspanning van UNTSO zich momenteel op het ondersteunen van de operaties van UNDOF en UNIFIL met UNMOs. Bij UNDOF vervullen deze UNMOs, ondergebracht in *Observer Group Golan* (OGG), een essentiële rol in de uitvoering van haar mandaat waar zij niet alleen elf OPs bemannen maar ook de tweewekelijkse inspecties uitvoeren. De taak van *Observer Group Lebanon* (OGL) is UNIFIL te voorzien van informatie over de *Israeli Controlled Area* (door Israël *security zone* genoemd) en de waarneming van de *Armistice Demarcation Line*. Beide waarnemingsgroepen zijn onder *operational command* van de respectievelijke *Force Commander* terwijl alle logistieke en administratieve taken door het hoofdkwartier in Jeruzalem worden verricht.

De UNMOs worden in het algemeen voor zes maanden op rotatiebasis aan OGL en OGG toegewezen. Deze zes maanden zijn voor UNMOs zeer aantrekkelijk, omdat ze door de roulatie meerdere regio's en de standpunten in het Midden-Oosten beter leren kennen. Voor de beide vredesmachten betekent dit echter steeds nieuwe UNMOs. Mogelijk gebrek aan ervaring wordt opgevangen doordat de UNMOs bij inspecties en bij de weekdiensten op de OPs werken met groepen van twee officieren van verschillende nationaliteiten waarbij één der officieren de nodige ervaring heeft en optreedt als senior.

Toch blijft voor beide vredesmachten de mogelijke onervarenheid, rotatieproblematiek en de benodigde training een handicap. Het is bovendien vervelend dat deze UNMOs slechts onder *operational command* staan waardoor de FC geen invloed heeft op personele zaken als keuze, rotatie, verlof, strafrechtelijke zaken en logistiek. Logischerwijze veroorzaken deze problemen nu en dan wrijvingen tussen UNDOF/UNIFIL en UNTSO. Duplicatie van activiteiten en de daaraan verbonden kosten zijn daarbij onvermijdelijk.

Naast de gereede twijfel of 250 admi-

nistratieve krachten in UNTSO benodigd zijn om de activiteiten van 180 waarnemers te ondersteunen, zijn UNDOF en UNIFIL zeer wel in staat de administratieve en logistieke taken ten behoeve van OGG en OGL over te nemen. Een en ander zou een stroomlijning van beide operaties en een aanmerkelijke beperking van kosten teweegbrengen.

Samenvatting

De waarnemers van UNTSO hebben een zeer grote bijdrage geleverd aan de huidige relatief vredige verhouding tussen de Arabische staten en Israël. Het overgrote deel van de waarnemers is momenteel ondergebracht in OGG en OGL en verricht een uiterst nuttige bijdrage aan de uitvoering van het mandaat van UNDOF en UNIFIL. Voor een beperking van de kosten en een stroomlijning van de vredesoperaties verdient het aanbeveling beide waarnemingsgroepen onder te brengen bij de respectievelijke operationele commandant.

UNTSO zou vervolgens aanmerkelijk kunnen worden afgeslankt tot een *Liaison Office* voor de secretaris-generaal in Israël, waarbij een kleine staf het mandaat van UNTSO bewaakt en in geval UNDOF en UNIFIL worden

opgeheven en er een behoefte aan UNTSO-waarnemers zou ontstaan, kan deze staf door middel van het 'zwenvest-idee' snel tot de gewenste proporties worden uitgebreid. Voorts kan deze kleine staf ook fungeren als bewaker van de slapende ISMAC/ILMAC. De UNLOs in Ismalia, Beiroet en Damascus kunnen dan gesloten worden. Dit pakket zou een besparing van minimaal 10 miljoen dollar op jaarbasis betekenen.

De voordelen van deze bezuinigingsoperatie dienen afgewogen te worden tegen de in mijn ogen overtrokken waarde van het specifieke UNTSO-mandaat.

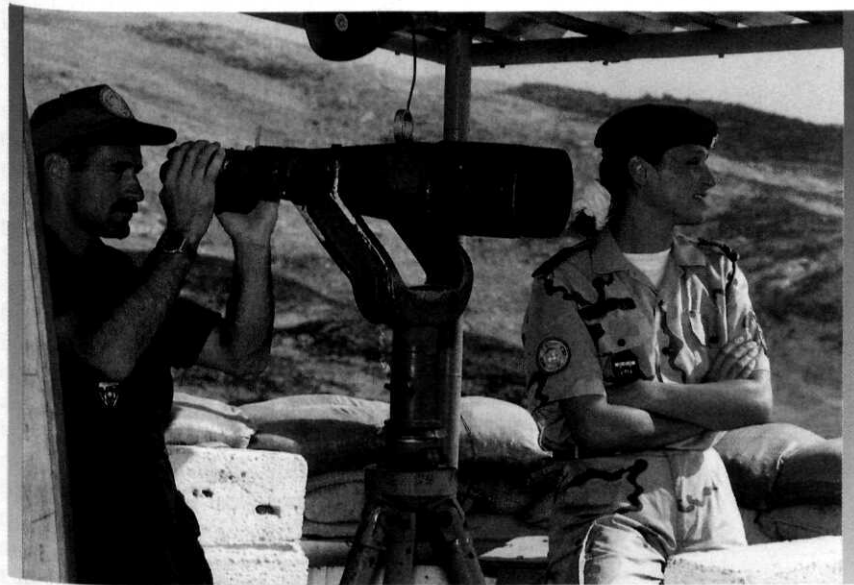
United Nations Disengagement Observer Force

Geschiedenis

De Golan-hoogte is steeds het toneel geweest van irritaties, incidenten en hevige gevechten tussen Israël en Syrië. Gedurende de oorlog in oktober 1973 werd de bufferzone van 1967, de zogenaamde *Purple Line*, die door de UNTSO-waarnemers werd bewaakt, door Syrische strijdkrachten overschreden en werden een aantal Israëlische posities op de Golan overlopen. In de tegenaanval schonden de Israëlische troepen op hun beurt de bestandsgrens en toen een staakt-het-vuren van kracht werd, had Israël een brede strook langs de hoofdweg Kuneitra-Damascus tot aan Saassa (circa 40 kilometer ten zuidwesten van Damascus) veroverd.

Het staakt-het-vuren werd gevolgd door een periode vol met ernstige incidenten. Door persoonlijk ingrijpen van de Amerikaanse minister van Buitenlandse Zaken Henry Kissinger in mei 1974 werd het staakt-het-vuren omgezet in een *Separation of Forces Agreement* waarbij Israël zich gefaseerd terugtrok tot de huidige posities op de Golan.

In dezelfde Resolutie 350, waarin een ander door de Veiligheidsraad vastgelegd werd, werd ook UNDOF ingesteld. Aanvankelijk werden Oostenrijkse en Peruviaanse troepen van



Afb 2 Twee UNMOs, onder wie luchtvaartkapitein Arents, verrichten hun waarnemingstaak vanuit OP 73



Afb 3 De secretaris-generaal Kofi Annan bezoekt een van de checkpunten van het Oostenrijkse bataljon

UNEF aan het Suezkanaal, gevolgd door Canadese en Poolse logistieke detachementen, naar de Golan overgebracht; deze tijdelijke troepen werden later vervangen door reguliere troepen van dezelfde landen. Op 14 juni 1974 startte de scheidingsoperatie tussen Israël en Syrië. Deze werd op 25 juni beëindigd, waarbij UNDOF de *Area of Separation* (AOS) bezette. De twee volgende dagen werd de *Area of Limitation* (AOL) aan beide zijden met behulp van UNTSO-waarnemers geïnspecteerd, waarmee de uitvoering van de scheidingsoperatie was voltooid.

MANDAAT

- * to maintain the cease-fire between Israel and Syria
- * to supervise the disengagement of Israeli and Syrian forces
- * to supervise the Areas of Separation and Limitation

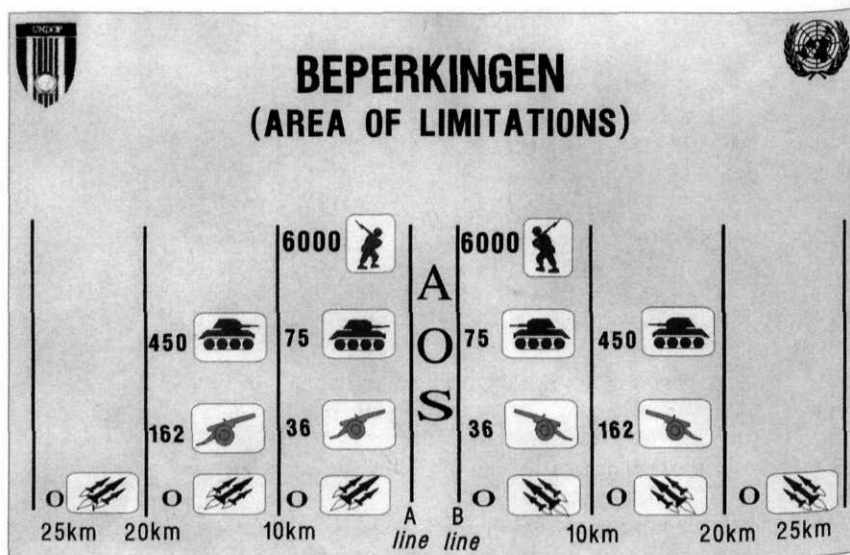
Huidige operatie

Het huidige operatiegebied is gelijk gebleven aan dat van 1974. Vanuit het noorden begrensd door de top van de Mount Hermon (de hoogste perma-

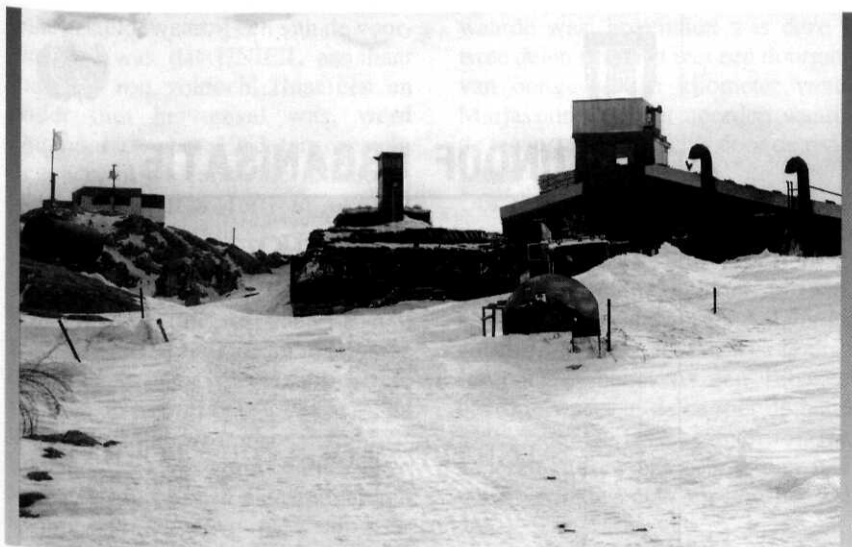
nente VN-positie op 2814 meter) loopt het gebied over de Golan-Hoogvlakte via wadi Ar Raqqad naar de Yarmuk (200 meter), de grensrivier met Jordanie. Het terrein is zeer grillig en gedeeltelijk slechts te voet begaanbaar. Het wegennet is zeer beperkt met slechts drie oost-west lopende wegen. Bij Kuneitra is de

enige doorgang door het zogenaamde *good fence*, een ijzeren hekwerk met alarminstallatie die vanaf mount Hermon tot aan Eilat loopt. Deze doorgang is geen grenspost en kan alleen voor de operatie van UNDOF/OGG worden benut. De breedte van de bufferzone varieert sterk; in het noorden 3-5 kilometer, centraal 15 kilometer en in het zuiden uiteindelijk maar 300 onbegaanbare meters. De westgrens van de bufferzone, de *cease-fire line*, wordt de *A-line* genoemd en geeft aan tot waar Israëlische troepen worden toegestaan. Aan de oostzijde loopt de *B-line*, zijnde de uiterste grens voor de Syrische troepen.

In de bufferzone wordt alleen de Syrische civiele bevolking toegestaan. De bufferzone wordt bewaakt, met behulp van checkpunten en patrouillelegang, door een Oostenrijks bataljon in het noorden en een Pools bataljon in het zuiden. Daarenboven heeft OGG op de *A-line* zes OPs en op de *B-line* vijf OPs die in samenwerking met de bataljons voorkómen dat soldaten van beide strijdkrachten onopgemerkt de AOS zouden binnentrekken. De logistiek van de strijdkrachten wordt verzorgd door Canada en Japan. De Japanse deelname is heel



Afb 4 Beperkingen waaraan de Israëlische en Syrische troepen in de AOL onderhevig zijn en welke door beide landen in nagenoeg alle gevallen worden gerespecteerd



Afb 5 De hoogste VN-positie ter wereld (2814 meter) is gesitueerd op de Mount Hermon in het operatiegebied van UNDOF

bijzonder omdat ingevolge hun *peace-cooperation law* Japanse troepen slechts onder zeer strenge voorwaarden gewapend buiten het eigen territorium mogen optreden. Japan heeft eerder onder speciale voorwaarden deelgenomen aan de operatie in Cambodja met genietroepen en met een medische compagnie in Rwanda.

Naast het scheiden van strijdkrachten ziet UNDOF ook toe op het feit dat beide landen zich houden aan de beperkingen die het *Agreement* van 1974 de AOL oplegt. De AOL is een strook van 25 kilometer aan beide zijden van de bufferzone. De controle op de beperkingen geschiedt door OGG die twee-wekelijks zowel een inspectie aan de Israëlische als aan de Syrische kant houdt; daarnaast kan er op verzoek van een der partijen of op beslissing van de FC een speciale inspectie worden gehouden. De resultaten van deze inspecties worden zowel aan beide landen als aan het hoofdkwartier VN in New York gerapporteerd. Zowel Israël als Syrië houden zich op voorbeeldige wijze aan de beperkingen van het *Agreement*; slechts nu en dan worden er door UNDOF/OGG overtredingen geconstateerd die veelal via liaison en diplomatiek optreden worden opgelost.

Leidraad van UNDOF is door een geïntegreerd optreden van UNMOs en troepen steeds zo tijdig incidenten te stoppen of te verhinderen dat escalatie voorkomen wordt. Deze opzet was eveneens in najaar 1996 succesvol. Ondanks de vele berichten in de media omtrent opbouw van strijdkrachten en verhoging van de kans op een hernieuwd conflict was uit waarneming en inspecties duidelijk dat het

niveau van strijdkrachten op de Golan niet was gewijzigd en het in feite een erg rustige periode was.

Alhoewel de secretaris-generaal van de Verenigde Naties UNDOF een voorbeeld van een succesvolle vredesmacht noemt, dient toch te worden opgemerkt dat er na 23 jaar op de Golan nog steeds sprake is van een wapenstilstand, en geen vrede.

UNDOF is in 1992 gestroomlijnd: het hoofdkwartier werd verplaatst van Damascus naar de Golan in Camp Faouar. Tezamen met reductie in sterkte leverde deze verplaatsing een budgetbesparing van circa 20 procent op. Sindsdien is het jaarbudget gefixeerd op ongeveer 30 miljoen dollar.

Samenvatting

Alhoewel UNDOF reeds 23 jaar een succesvolle missie genoemd wordt, kan deze duur nimmer de bedoeling van de Veiligheidsraad geweest zijn. Het is voor Israël en Syrië voorshands een zeer goedkope oplossing van het grensconflict. Indien komende vredesonderhandelingen niet tot resultaten leiden en UNDOF tot over de eeuwwisseling heen op de Golan haar operationele taak zal moeten uitvoeren, verdient het aanbeveling het budget van UNDOF conform *United*



Afb 6 De omgang met de lokale bevolking in UNDOF-gebied is moeilijk, maar uiterst plezierig

Nations Peacekeeping Force in Cyprus gedeeltelijk op Israël en Syrië te verhalen.

Het concept van UNDOF, gebaseerd op een geïntegreerde samenwerking tussen waarnemers en troepen, dient voor de toekomst gehandhaafd te blijven, waarbij de huidige sterkte van 1050 man en 80 waarnemers niet verder gereduceerd kan worden. Deze opzet kan ook ten voorbeeld gesteld worden aan een toekomstige vredesmacht in geval van een vredesverdrag tussen Israël en Syrië. Deze taak zal naar alle waarschijnlijkheid niet aan UNDOF worden opgedragen; de redenen daarvoor worden aangegeven in het derde artikel.

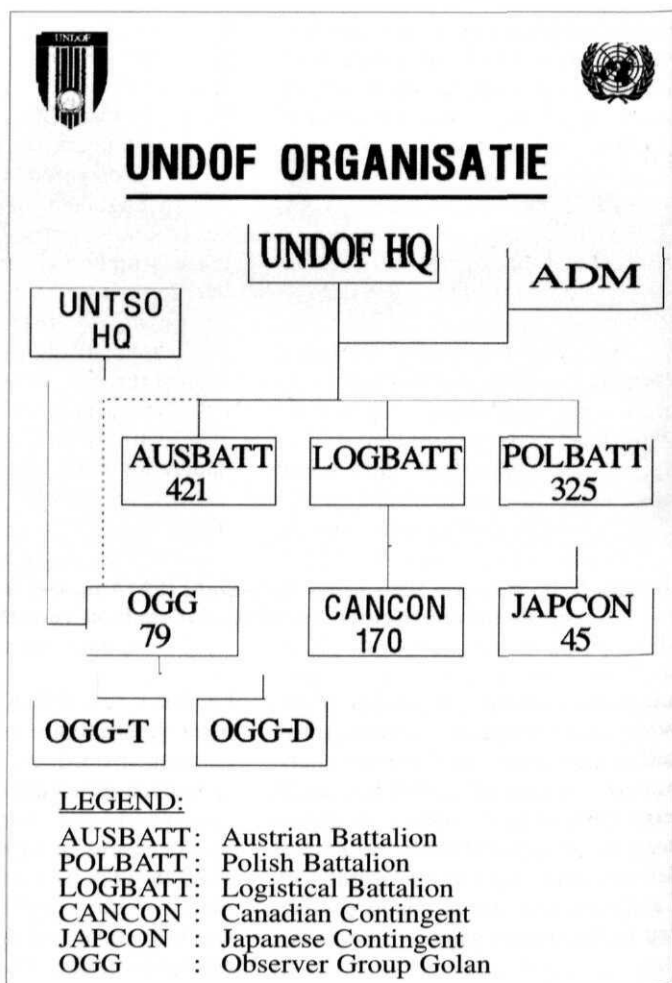
United Nations Interim Force in Libanon

Geschiedenis

De Libanese burgeroorlog die in april 1975 uitbrak, eindigde officieel in oktober 1976 maar met name in Zuid-Libanon werden de vijandelijkheden niet gestaakt. Steeds vonden er gevechten plaats tussen christelijke militieën en gewapende elementen van de Libanese nationale beweging gesteund door facties van de PLO.

De PLO was in die tijd een dominerende factor in zuidelijk Libanon, die vanuit vele bases ook terreuracties tegen Israël lanceerde. In maart 1978 vond er een *commandoraid* plaats bij Tel Aviv waarvoor de PLO verantwoordelijkheid claimde. Als antwoord viel Israël in de nacht van 14 op 15 maart Zuid-Libanon binnen en bezette het hele gebied ten zuiden van de Litani-rivier, met uitzondering van Tyre en omgeving. Op 15 maart deponeerde Libanon een ernstig protest bij de Veiligheidsraad die op 19 maart Resolutie 425 aannam waarin de Veiligheidsraad Israël opriep onmiddellijk haar militaire acties tegen Libanon te staken en haar troepen van het Libanese grondgebied terug te trekken. Tegelijkertijd besloot de Veiligheidsraad een UN *interim force* voor Zuid-Libanon op te richten.

Afb 7
De globale organisatiestructuur van UNDOF



MANDAAT

- * to confirm withdrawal Israeli forces
- * to restore international peace and security
- * to assist the Government in ensuring the return of its authority in the area

UNIFIL diende voor de uitvoering van dit mandaat een *Area of Operations* (AO) in te richten waarbij herhaling van de vijandelijkheden diende te worden tegengegaan en elke vorm van geweld in de AO moest worden voorkomen. De richtlijnen daarbij benadrukten dat het gebruik van wapens door UNIFIL uitsluitend in geval van zelfverdediging was toegestaan. Na de Israëlische invasie van

1982, operatie *Peace for Galilee*, werd UNIFIL bovendien opgedragen bij Resolutie 511 aan de lokale bevolking humanitaire hulp te verlenen. Dit mandaat is nog steeds van kracht.

UNIFIL startte haar operaties onder leiding van de bekende Ghanese generaal E.N. Erskine met circa 65 UNMOs, een Iraanse compagnie uit UNDOF en een Zweeds en Canadees contingent uit UNEF (Suez-kanaal). In dezelfde maand kwam aanvulling van Franse, Noorse en Nepalese troepen en in juni 1978 was de sterkte van UNIFIL gebracht op totaal 6100 man. In maart 1979 werd het Franse infanteriebataljon afgelost door een Nederlandse eenheid, *Dutchbat*, met een sterkte van 810 man. De Nederlandse regering had *Dutchbat* voor een beperkte periode beschik-

baar gesteld, waarbij een van de voorwaarden was dat UNIFIL aan haar mandaat zou voldoen. Daar een en ander niet het geval was, werd *Dutchbat* oktober 1983 teruggetrokken, terwijl de versterkte infanteriecompagnie (circa 150) in oktober 1985 werd teruggehaald. Het Nederlandse bataljon was in vergelijking met de andere UNIFIL-eenheden relatief zwaar uitgerust met YP-408, tow en 120 mm mortier. Het was daardoor in staat meer druk uit te oefenen op en ontzag te kweken bij de zogenaamde *armed elements*. Maar ondanks de vaak voorbeeldige inzet van onder meer onze dienstplichtigen kwam ook *Dutchbat* niet aan haar volledige uitvoering van haar mandaat toe.

UNIFIL valt in deze niets te verwijten. Het feit dat Israël na haar aanvankelijke terugtrekking in juni 1978 het merendeel van haar posities overdroeg aan de de-facto *Forces* van majoor Haddad, de zogenaamde commandant van de Libanese strijdkrachten in zuidelijk Libanon, maakte dat UNIFIL haar AO slechts gedeeltelijk kon bezetten. Nadat de Libanese regering majoor Haddad niet meer erkende, trachtte UNIFIL haar AO uit te breiden, wat de verhouding met de de-facto *Forces* niet ten goede kwam. Tegelijkertijd trachtte de PLO UNIFIL AO te infiltreren teneinde via dit gebied de enclave dan wel Noord-Israël te bereiken en in de AO posities en wapenopslagplaatsen in te richten. Alhoewel UNIFIL zich hiertegen door middel van checkposten en patrouilles heftig verzette, kon een beperkte mate van infiltratie niet worden voorkomen. Tegenacties van IDF en de-facto *Forces* waren het gevolg. Hoewel Israël aanvankelijk verklaarde Zuid-Libanon te hebben verlaten namen eind 1979 de IDF-activiteiten toe, aanvankelijk ter ondersteuning van de de-facto *Forces* en de bescherming van hun hoofdkwartier in Marjayoun, maar daarna richtte de IDF ten noorden van de *Armistice Demarcation Line* nieuwe posities in. Dit alles leidde ertoe dat de UNIFIL-bufferzone maar van betrekkelijke

waarde was; bovendien was deze in twee delen gesplitst met een doorgang van ongeveer 15 kilometer vanuit Marjayoun naar het noorden waarbij de tegenstanders slechts door de rivier Litani waren gescheiden.

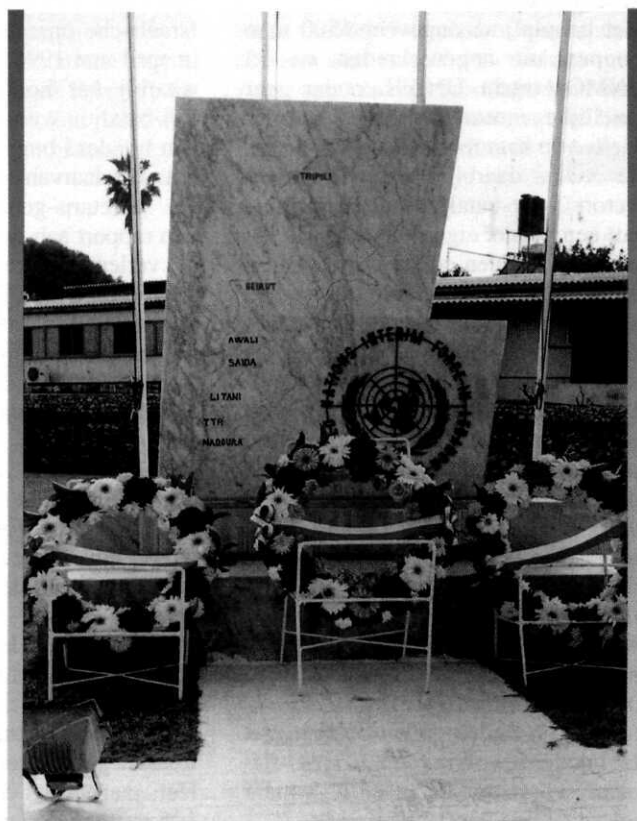
Ook de pogingen om de autoriteit van de Libanese regering te herstellen, leden schipbreuk. Enerzijds door de interne verdeeldheid binnen de zwakke regering die slechts een honderdtal gendarmes in het zuiden wist te doen stationeren, benevens een Libanees bataljon waarvan delen met de bataljons van UNIFIL samenwerkten; anderzijds door het gebrek aan interesse voor de belangen van het zuiden.

Na de Israëlische invasie van juni 1982, operatie *Peace for Galilee*, werd de situatie nog slechter: UNIFIL was in het geheel niet in staat aan haar mandaat te voldoen. Nochtans hield de Veiligheidsraad vast aan het oorspronkelijke mandaat en gaf UNIFIL opdracht (Resolutie 511) voorshands

met alle troepen en UNMOs de posities te blijven bezetten, de situatie ter plaatse te observeren en maximale bescherming en humanitaire hulp aan de lokale bevolking te verlenen.

Ook na de derde fase van de Israëlische terugtrekking in juni 1985 kwam er geen verandering in deze situatie. De UNIFIL AO bleef ongewijzigd. Israël bezette een strook land ten noorden van de demarcatielijn, de *Israel Controlled Area* (ICA) met IDF/SLA posities waarbij delen van UNIFIL bataljonssectoren en de gehele sector van het Noorse bataljon werden overlapt. Het *South Lebanon Army* (SLA), zo genoemd door generaal Lahad die het commando na de dood van majoor Haddad in 1984 had overgenomen, bestond en bestaat uit een vreemde combinatie van christen-falangisten, soldaten van het Libanese leger en lokaal gerecruteerde Sjiietische dorpsbewoners. Slechts door grote inspanning van IDF met betrekking tot training en logistiek kan de

Afb 8
Op het monument voor de gevallen in UNIFIL staan helaas ook negen Nederlanders vermeld



SLA als een legereenheid worden beschouwd.

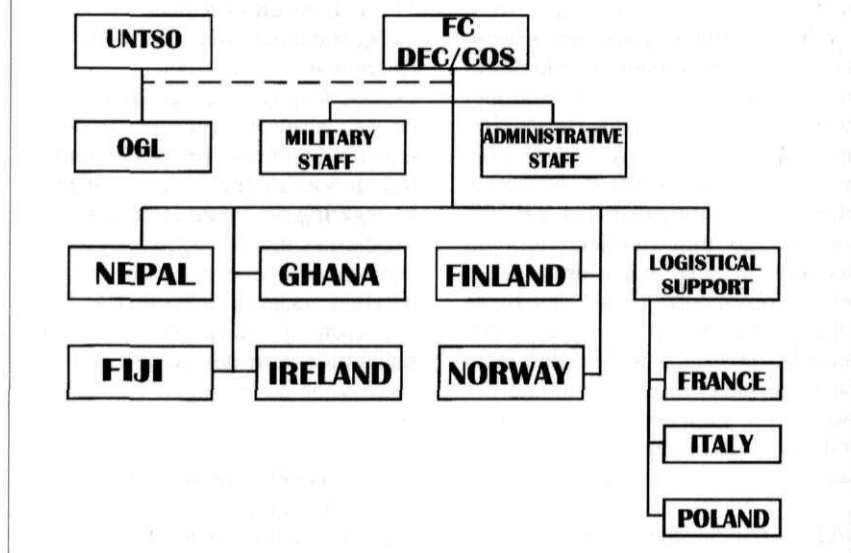
Stelselmatig werden en worden door Libanese groeperingen die tegen de Israëlische bezetting zijn, de IDF/SLA posities beschoten, patrouilles bestreden met *road-side bombs* enzovoort. Aanvankelijk gebeurde dit door de PLO, waarvan kleine, onbetekende groepen nog actief zijn, daarna op beperkte schaal door de AMAL-groepering en momenteel voornamelijk door de Sjiietische moslim Hezbollah-organisatie. Aan het einde van de jaren tachtig werd de Hezbollah de grote exponent van de strijd tegen Israël. Deze pro-Iraanse Sjiietische organisatie wordt door Iran niet alleen financieel maar ook met wapenzendingen gesteund. Of de Hezbollah eveneens onder orders van Syrië staat, is niet bewezen. Wel wordt de transitie van wapens via Syrië toegestaan en passen acties van Hezbollah opvallend goed in het politieke optreden van Syrië tijdens de diverse fasen in het vredesproces.

Huidige operatie

Met behulp van ongeveer 4500 man troepen uit negen landen en 55 UNMOs tracht UNIFIL onder zeer moeilijke omstandigheden een gedeelte van haar mandaat uit te voeren. De AO is daarbij opgedeeld in zes sectoren voor bataljons, waarbij Norbatt een geheel eigen sector heeft. De bataljons houden controle op wapens en munitie bij checkpunten, voeren patrouilles uit en bezetten waarnemingsposten. Hiermee proberen de bataljons de uitvoering van gewelddadige acties, wederzijdse beschietingen enzovoort te voorkomen. Daarnaast wordt humanitaire hulp aan de lokale bevolking verstrekt.

De UNMOs bemannen vijf OPs op de *armistice line* met een bezetting van vier UNMOs op continu-basis en zij treden eveneens op met vijf mobiele teams ten behoeve van liaison en informatieverwerving voor UNIFIL. Deze patrouilles bezoeken IDF/SLA-posities en onderhouden contact met de lokale bevolking en *armed elements*, voornamelijk in de ICA maar ook in de rest van UNIFIL AO.

ORGANISATIE van UNIFIL



Afb 9 De globale organisatiestructuur van UNIFIL

De beperkte mogelijkheden en de kwetsbaarheid van UNIFIL kwamen met name aan het licht gedurende de Israëlische operatie *Grapes of Wrath* in april-mei 1996. Het Qana-incident, waarbij het hoofdkwartier van het Fiji-bataljon werd beschoten en meer dan honderd burgers het leven verloren, was daarvan een triest hoogtepunt. De secretaris-generaal verklaarde in zijn rapport aan de Veiligheidsraad bij de verlenging van het mandaat van UNIFIL (20 juli 1996) dat:

„de uitvoering van het mandaat door gebrek aan medewerking van de partijen niet tot stand is gekomen en dat er nauwelijks sprake is van politieke druk van buiten op de partijen om Resolutie 425 te implementeren. Onder deze omstandigheden doet UNIFIL zijn best het geweld te beperken en de civiele bevolking te beschermen. Dit is het de-facto mandaat geworden”.

De geautoriseerde sterkte van UNIFIL bedraagt 4513 militairen, ondersteund door een civiele staf van circa 120 UN-internationals en circa 440 lokaal gerecruteerde werknemers. Het jaarbudget bedraagt ongeveer 125 miljoen dollar.

Samenvatting

Nooit mag de geweldige inspanning worden vergeten die de troepen van de deelnemende landen aan UNIFIL, waaronder Nederland in de periode 1979-85, hebben verricht en die onder meer ten koste ging van 211 doden. Het deficit van UNIFIL kan nimmer op deze schouders worden afgewenteld.

De Veiligheidsraad heeft steeds onderkend dat UNIFIL nooit haar mandaat heeft kunnen uitvoeren; deels door Israël en het verzet van Libanese groeperingen, deels door de interne zwakte van de Libanese regering, maar ook door de onmogelijkheid van het mandaat. Vooral speelt hierbij de zwakte van vredes machten een rol, die geen 'gepast' geweld mogen gebruiken om delen van het mandaat af te dwingen. In feite is een vredesmacht machteloos als een of beide partijen uit is op confrontatie.

Operatie *Grapes of Wrath* en het Qana-incident gaven wederom aan dat de positie van UNIFIL onhoudbaar is en dat van de bataljons een onmogelijke taakuitvoering wordt

gevraagd. Deze positie met in begrip van het rapport van generaal-majoor Van Kappen als *Special Representative* van de secretaris-generaal, had voor de Veiligheidsraad aanleiding moeten zijn om opnieuw het mandaat van UNIFIL te bezien en maatregelen te nemen.

Er zijn drie opties voorhanden:

- UNIFIL terugtrekken, waardoor Israël in een onmogelijke positie wordt gemanoeuvreed;
- UNIFIL slechts als observatie-Force handhaven waarop een zeer grote troepenreductie kan volgen;

- UNIFIL haar mandaat doen uitvoeren waartoe de huidige troepen beter uitgerust en bewapend dienen te worden en opdracht krijgen het mandaat in de AO af te dwingen.

Doormodderen op de huidige wijze brengt de levens van de troepen in gevaar, demoraliseert de troepen, dwingt geen respect af bij de strijdende partijen en geeft UN-peacekeeping in zijn algemeenheid een slechte naam.

De derde optie heeft mijn voorkeur boven de tweede. In de eerste optie ontstaat een tijdelijk vacuüm dat

zowel door Israël als door het Libanees verzet zal kunnen worden opgevuld; het risico is zeer groot dat dit een oplaaien van het conflict tot gevolg zal hebben.

Gebaseerd op de ervaringen in de Balkan kan *peace-enforcing* tot een goed resultaat leiden. Alhoewel in Zuid-Libanon de situatie zeer gecompliceerd is, zal een resoluut optreden van de Verenigde Naties, indien gesteund door Amerika, Israël doen instemmen met het terugtrekken achter de internationale noordgrens, waarbij de SLA met uitzondering van de kopstukken zal verdwijnen. Een dergelijk optreden zal de Hezbollah onder druk van Syrië doen inbinden. UNIFIL zal dan voor een korte tijd haar oorspronkelijk door de Veiligheidsraad in 1978 toegedachte AO bezetten en restanten van weerstand tegen kunnen gaan. De kans op een vredesregeling aan Israëls noordgrens is in die situatie zeer veel groter. De koppeling met een vredesoverkomst op de Golan – hoogstwaarschijnlijk een voorwaarde van Syrië – blijft daarbij overeind. Deze opties kunnen niet geheel los worden gezien van de werkzaamheden van de *Monitor Group*, waarop in het tweede artikel nader wordt ingegaan.

UNDOF – United Nations Disengagement Observer Force	OPs – Observatieposten
MFO – Multinational Forces and Observers	OGG – Observer Group Golan
UNTSO – United Nations Truce Supervision Organization	OGL – Observer Group Lebanon
UNIFIL – United Nations Interim Force in Lebanon	ISMALC – Israel Syrian Mixed Armistice Commission
UNLO – United Nations Liaison Office	ILMAC – Israel Lebanon Armistice Commission
UNMO – UN Military Observer	UNEF – United Nations Emergency Force (Suez)
	AOS – Area of Separation
	AOL – Area of Limitation
	IDF – Israel Defence Forces
	ICA – Israel Controlled Area
	SLA – South Lebanon Army



Defensie: op weg naar een lerende organisatie!?

W. van Dullemen - kolonel der intendance*
drs. G.J. Schnepfer - kolonel van de Koninklijke Luchtmacht*

Inleiding

In februari 1996 is door de Algemene Rekenkamer (AR) een onderzoeksrapport aan de Tweede Kamer aangeboden, met als titel: *Leren van vredesoperaties*.¹ De AR koos dit onderwerp omdat deelname aan internationale crisisbeheersingsoperaties, al dan niet uitgevoerd onder auspiciën van de Verenigde Naties, is uitgegroeid tot een van de hoofdtaken van de Nederlandse krijgsmacht. De AR vroeg zich af in hoeverre evaluatieresultaten werden benut bij de voorbereiding en uitvoering van andere vredesoperaties. De AR concludeerde in haar rapport dat de organisatie van het evaluatieproces bij Defensie te wensen overliet, waardoor er onvoldoende zicht was op het gebruik van evaluatieresultaten.

Knelpunten

De belangrijkste knelpunten waren dat niet was vastgelegd dat iedere afgeronde vredesoperatie na afloop in zijn geheel moet worden geëvalueerd, en dat er evenmin eisen werden gesteld aan de informatie die deze evaluatie moet opleveren. Ten slotte stelde de AR vast dat de resultaten van evaluaties van afgeronde vredesoperaties onvoldoende worden benut. De AR pleitte, naast centrale aansturing door de Defensiestaf en uitwisseling van evaluatieresultaten tussen de Defensiestaf en de krijgsmachtdelen,

* De auteurs hebben dit artikel geschreven in het kader van de Leergang Topmanagement Defensie, aan het Instituut Defensie Leergangen.

De Algemene Rekenkamer uitte in 1996 kritiek op het ministerie van Defensie ten aanzien van het evalueren en leren van vredesoperaties. Naar aanleiding hiervan heeft de minister een aantal verbeteringsmaatregelen doorgevoerd. In dit artikel tonen wij echter aan dat ons ministerie desondanks nog geen echt lerende organisatie is: dit wil zeggen een organisatie die als bewust beleid voert haar lerend vermogen voortdurend, structureel en systematisch te vergroten, ter optimalisering van haar effectiviteit. Leren is hierbij: veranderen. Om het predikaat 'lerend' te verdienen moet bij ons ministerie nog veel gebeuren.

voor een *structurele en systematische aanpak van het evalueren en het leren* van vredesoperaties.

In het rapport en met name ook in het op persoonlijke titel geschreven artikel in de *Militaire Spectator* van een senior onderzoeker van de Algemene Rekenkamer, J.A. Konst, wordt vooral ingegaan op een basisvoorwaarde voor een lerende organisatie, te weten de beschikbaarheid van goede evaluaties.² Veel minder aandacht wordt besteed aan andere belangrijke voorwaarden voor een lerende organisatie. In dit artikel wordt getracht deze lacune op te vullen.

Opzet

Bij de theoretische beschouwing zal worden ingegaan op de definitie van een 'lerende organisatie' (en de verschillen ten opzichte van aanlerende en belerende organisaties), het leerproces, de verschillende niveaus van leren, categorieën van leren en de kenmerken van een lerende organisatie. Daarna wordt op basis van de theorie ingegaan op de vraag of Defensie een lerende organisatie zou moeten zijn. Vervolgens wordt de praktijk van de defensieorganisatie

Rectificatie
Tot onze spijt zijn bij het artikel „(Decentrale) verwerving in de KL: continuïteit en vernieuwing”, in het juni-nummer van de *Militaire Spectator*, blz. 250 en blz. 251 verwisseld.
Wij bieden kolonel Van Dullemen hiervoor onze oprechte verontschuldiging aan. (red.)

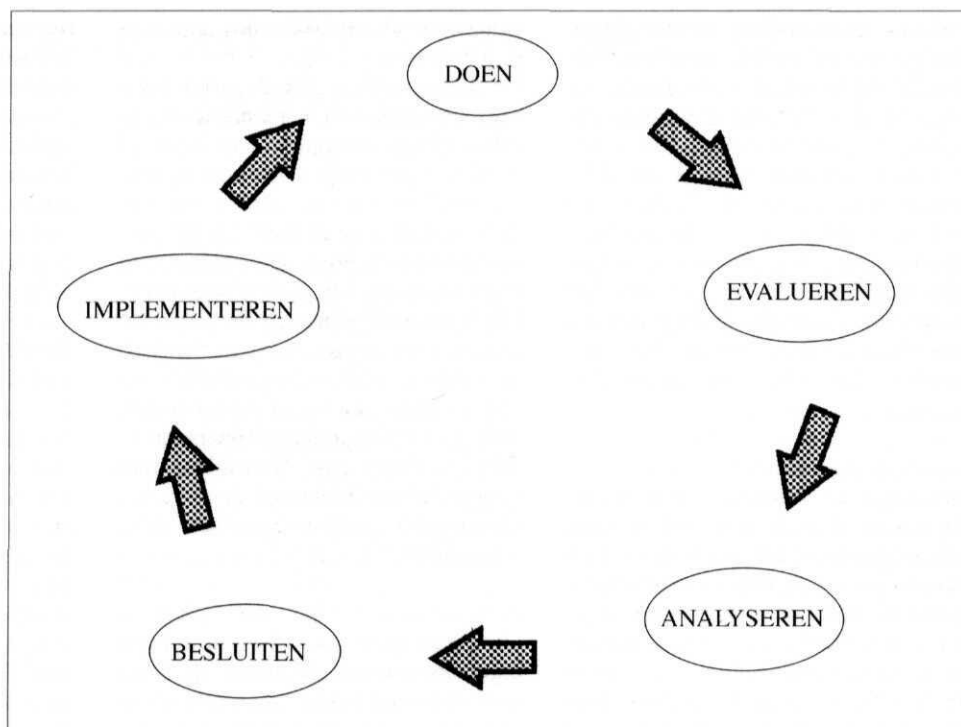
getoetst aan de theorie. Daar waar verschillen worden geconstateerd, zullen voorstellen worden geformuleerd deze op te heffen. Ook wordt nader aandacht besteed aan de reactie van ons ministerie op de aanbevelingen uit het AR-rapport.

Lerende organisaties: theorie

Er zijn in het recente verleden relatief veel publicaties verschenen over de lerende organisatie. Over de definities zijn de auteurs het doorgaans in grote lijnen met elkaar eens. De definitie van Swieringa en Wierdsma³ – ook gebruikt door de AR – strookt het meest met onze opvattingen. Onder een 'lerende organisatie' wordt dan een organisatie verstaan die een bewust beleid voert haar lerend vermogen, voortdurend, op alle niveaus te vergroten ter optimalisering van de effectiviteit. Leren betekent hierbij: het veranderen van gedrag, in een organisatie dus van organisatiegedrag.

Het gaat erom de bekwaamheid van de organisatie te vergroten. Niet zozeer strategieën, structuren, regels en

Afb. 1
De vijf fasen van het
leerproces



procedures, maar *mensen* moeten zorgdragen voor het aanpassings- en innovatievermogen van de organisatie. Deze definitie sluit aan bij de visie van Bomers, die flexibiliteit van de organisatie als randvoorwaarde beschouwt voor een organisatie die zich het predikaat 'lerend' wenst te verschaffen.⁴

Leerproces

Het leerproces bestaat in onze visie uit vijf fasen, te weten: doen, evalueren, analyseren, besluiten en implementeren (zie afbeelding 1). Zoals eerder gesteld, is dit een cyclisch, continu en bewust proces. De cycli kunnen hierbij elke tijdseenheid aannemen: dagen, weken, maanden of jaren.

Opleiden is een hulpmiddel bij het leren. De beschrijving van het leerproces sluit aan bij de vijf fasen die de Japanse experts Nonaka en Takeuchi onderkennen.⁵ Zij zien het leren als een interactief proces, waarbij individuele kennis tijdens discussies in teamverband tot creatieve en collectieve concepten moet leiden. Daarna dient de organisatieleiding (afdelings-

niveau) de nieuwe concepten goed te keuren. Vervolgens dient men te bezien of deze concepten passen bij of te combineren zijn met bestaande concepten op andere plaatsen binnen de organisatie. In de laatste fase behoort de nieuw opgedane kennis over de gehele organisatie te worden verspreid.

Niveaus van leren

Eerder werd gesteld dat het er uiteindelijk om gaat het organisatiegedrag te veranderen. Het organisatiegedrag wordt gereguleerd door strategie, structuur, systemen en cultuur. Deze komen tot uitdrukking in regels, inzichten en principes. Regels geven aan hoe de organisatie zich dient te gedragen (moeten en mogen). Inzichten verklaren regels of ontwikkelen nieuwe (verklaren en begrijpen). Bij principes gaat het om beginselen, uitgangspunten en veronderstellingen die het niveau van de rede en logica te boven gaan (willen en zijn).

De aard van leren is op het niveau van regels, inzichten en principes vanzelfsprekend verschillend. Door Swieringa en Wierdsma (en anderen, in afwij-

kende bewoordingen) wordt dit enkelslag (regels), dubbelslag (inzichten) en drieslag (principes) leren genoemd. Het resultaat van dit leren is respectievelijk verbetering, vernieuwing en ontwikkeling. Als voorbeeld kan dienen de situatie waarin de personeelswerving achter blijft bij de behoefte. Bij het enkelslag leren zullen wellicht de voorlichtingsbrochures worden verbeterd, bij dubbelslag leren zullen mogelijk de primaire en secundaire arbeidsvoorwaarden worden aangepast en bij drieslag leren zal de politieke leiding zich bijvoorbeeld afvragen of het Nederlanderschap als eis kan vervallen, dan wel of de oekomstplicht weer moet worden ingesteld.

Vaak kan hierbij ook een link worden gelegd met managementsniveaus. Bij enkelslag gaat het dan om *doing things*, bij dubbelslag om *getting things done* en bij drieslag draait het om de vraag: *are we doing the right things?*

Anderzijds kan de individuele manager zich afwisselend op een van de drie niveaus bevinden. Als voor-

beeld de commandant van een fregat ingrijpt bij de herbevoorrading van brandstof, is sprake van enkelslag leren, bij de coördinatie van het operationele optreden met andere schepen in het eskader gaat het om dubbelslag leren en tijdens de discussie met de leiding van de Koninklijke Marine over de taakopdrachten van zijn fregat betreft het een drieslag leerproces. Voor de leiding van de Koninklijke Marine wordt deze discussie op het niveau van dubbelslag gevoerd.

Types lerende organisatie

Swieringa en Wierdsma maken onderscheid tussen een aanlerende, belerende en lerende organisatie. Met *aanlerende organisaties* worden doorgaans kleinere, veelal nog jonge organisaties bedoeld. Improvisatietalent, doorzettingsvermogen en durf voeren de boventoon. Er is een sterke scheiding tussen beslissen en doen, met weinig aandacht voor theorievorming en reflectie. Het leren komt slechts zelden uit boven het niveau van enkelslag. Een pas aangetreden peloton is hiervan een voorbeeld.

De overheid en ook de krijgsmacht, als bureaucratische instituties, worden geassocieerd met *belerende organisaties*. Kenmerkende typering zijn centralisme, hiërarchie, positie, status, continuïteit en beheersing. De processen zijn meestal reactief, met een accent op het vastleggen van ontwikkelingen die naderhand aan de hand van analyses tot meer inzicht kunnen leiden. Deze bureaucratieën zijn er vaak op gericht om problemen te voorkomen. Vaak hoeven, willen en durven deze organisaties niet te leren en kunnen ze het ook niet.

Van een belerend systeem is sprake als de sociale constructie een zodanig eigen leven gaat leiden en wetmatigheden gaat vertonen dat de individuele leden weinig invloed meer kunnen uitoefenen. De kennis die het individu heeft opgedaan, heeft daardoor nauwelijks invloed op de rest van de organisatie. Immers, dit individu dient zich te gedragen naar de domi-

nante en vaak verstikkende regels van de organisatie.

De werkgroep is het panacee voor veel problemen. De moeilijkheid is echter dat de werkgroep niet bevoegd is de leercirkel (doen, evalueren, analyseren, beslissen en implementeren) door middel van de twee laatste elementen af te ronden. Dit geldt zowel voor het enkel- als dubbelslag leren. Het leiderschapsmodel gaat veelal uit van een gering niveau van taakvolwassenheid van ondergeschikten op alle niveaus. In de Oostbloklanden treft men veel van dergelijke belerende organisaties aan. Niet alleen hun krijgsmachten maar ook hun industrieën en instituties vertonen deze kenmerken.

Lerende organisaties zijn zowel in staat zich snel aan te passen als een eigen identiteit te bewaren. Het gaat niet alleen om reageren, maar ook om proageren (proactief handelen) en wel collectief, zonodig ook op het hoogste niveau: drieslag. De strategie van een lerende organisatie wordt gekenmerkt door een continue ontwikkeling, met de missie als richtinggevend element en waarbij zowel de ratio als de intuïtie een rol spelen.

De structuur heeft een organisch karakter. Losjes gekoppelde teams rond product-marktcombinaties en decentralisatie zijn hierbij belangrijke kenmerken. De structuur wordt ook bepaald door een goede combinatie van denkers en doeners en coördinatie vindt plaats door overleg.

De cultuur in een lerende organisatie is gericht op de taak, waarbij flexibiliteit, creativiteit en probleemgerichtheid alle ruimte krijgen. Systemen – de wijze waarop de processen dienen te verlopen – zijn vooral ondersteunend.

Swieringa en Wierdsma onderscheiden twee modellen om van een belerende naar een lerende organisatie te geraken. Bij het zogenaamde reizigersmodel vindt eerst een reorganisatie plaats en daarna de gedragsverandering. Denken en doen zijn hierbij volgtijdelijke elementen.

Bij het trekkersmodel zijn organisa-

tieverandering en gedragsverandering in één collectief leerproces ondergebracht, waarbij afwisselend wordt gedacht en gedaan. De auteurs hebben een sterke voorkeur voor het trekkersmodel omdat het tijd spaart en omdat het een minder gebruikelijke methodiek betreft, die echter zeer geschikt is om zaken fundamenteel te veranderen.

Aanvullende visies

Vijf disciplines

De hoofdlijnen van de visie van Swieringa en Wierdsma worden door andere belangrijke auteurs onderschreven. Ook Senge van het *Massachusetts Institute of Technology* stelt dat organisaties die er in de toekomst echt willen uitspringen, gebruik dienen te maken van de bereidheid en het vermogen tot het leren van hun mensen.⁶ Er is niet meer één persoon aan de top die alles uitdenkt. In zijn boek, *De vijfde discipline*, staat het systeemdenken (in casu de vijfde discipline) centraal. De vier andere ondergeschikte disciplines – elementaire voorwaarden voor de lerende organisatie – zijn:

- persoonlijk meesterschap,
- mentale modellen,
- gemeenschappelijke visie en
- teamleren.

Volgens Senge is het systeemdenken de discipline die de vier andere integreert. Het draagt er zorg voor dat het geheel groter is dan de som der delen.

Met persoonlijk meesterschap wordt vooral vakmanschap bedoeld. Het gaat hierbij om mensen die voortdurend hun persoonlijke visie verhelderen en verdiepen, prioriteiten stellen en een objectieve blik op de werkelijkheid houden.

Mentale modellen zijn diepgewortelde veronderstellingen, vooroordelen, veronderstellingen en dergelijke. Senge stelt dat we in staat moeten zijn deze bewuste en onbewuste denkbeelden kritisch tegen het licht te houden, zoveel mogelijk te objectiveren en ontvankelijk te maken voor invloeden van buiten en meningen van anderen.

Van essentieel belang is ook de gemeenschappelijke visie. Deze visie behelst een aantal leidende principes en praktijken, zo mogelijk in gezamenlijk overleg tot stand gebracht. Dit leidt ertoe dat mensen presteren omdat ze willen, niet omdat ze moeten, aldus Senge.

Ten slotte is het teamleren van essentieel belang, omdat niet de individuen maar de teams in een moderne organisatie de leerkernel vormen. Veranderingen vangen aan op teamniveau, pas dan kan de organisatie volgen.

Zeven leerstoornissen

Naast de vijf disciplines onderscheidt Senge zeven 'leerstoornissen'. In de eerste plaats waarschuwt hij voor mensen die niet over de grenzen van hun functie kunnen kijken en vooral aan hun eigen positie denken. Ook in onze krijgsmacht komt dit voor. Hoeveel managers voeren zinvolle veranderingen door, waarbij tevens hun eigen functie met een ster minder of een lagere inschaling wordt be-deeld?

Een tweede leerstoornis is het wijten van mislukkingen aan externe factoren, zoals de concurrentie, de vakbonden of de slechte grasmat op een voetbalveld. Deze leerstoornis belemmert vaak het aanpakken van de interne problemen. De – met name schrijvende – pers uitte ten tijde van het Srebrenica-debat kritiek op het feit dat Defensie bij zaken die niet goed verliepen wel erg vaak verwees naar 'de moeilijke omstandigheden', in plaats van kritisch naar het eigen optreden te kijken.

Ten derde pleit Senge voor proactief gedrag. Hij constateert dat veel zogenaamde proactiviteit niet meer is dan vermomd reactief gedrag. Werkelijk proactief gedrag kan pas worden vertoond als wordt beseft hoe aan de eigen problemen wordt bijgedragen.

De vierde leerstoornis sluit hierbij aan. Te veel wordt gefixeerd op gebeurtenissen, waarop vervolgens wordt gereageerd. Het gaat er echter niet om op korte termijn te denken maar veeleer om gebeurtenissen ook

op langere termijn op een gewenste manier te laten verlopen. We moeten oog hebben voor geleidelijke negatieve processen, zoals verslechtering van het milieu en vervaging van normen en waarden.

Senge geeft met de parabel van de gekookte kikker een aardig voorbeeld van langzaam insluipende negatieve processen (de vierde leerstoornis):

Gooi een kikker in een pan met heet water en hij zal alles doen om eruit te komen. Een kikker in een geleidelijk warmer wordende pan met water zal de temperatuurstijging niet onderkennen en sterven.

In de vijfde plaats pleit Senge voor onthaasting. Dit maakt het mogelijk in alle rust naar subtiele gebeurtenissen en/of ontwikkelingen te kijken. Hierdoor kunnen de bij de vierde leerstoornis vermelde processen, die bedreigingen kunnen vormen, beter worden omgebogen.

De zesde leerstoornis – waar Senge geen kant-en-klare oplossing voor heeft – zijn de effecten van beslissingen op lange termijn. Het effectiefste leren geschiedt al doende, maar de gevolgen van de belangrijkste beslissingen worden slechts relatief zelden direct ervaren. Daarom is het vaak niet mogelijk van ervaringen te leren. Dit probleem kennen we bij Defensie ook. Het naar voren schuiven van de juiste mensen voor leidende posities bepaalt de strategie en het organisatorisch klimaat voor jaren. En ook de juistheid van beslissingen in het kader van *research and development* kan vaak pas op lange termijn worden vastgesteld.

De zevende leerstoornis wordt door Senge de 'mythe van het managementteam' genoemd. Te veel is sprake van compromissen die een weerspiegeling vormen van hetgeen nog net door de leden aanvaardbaar wordt geacht. Hierbij worden vaak diegenen beloofd die zich conformistisch

opstellen en worden diegenen die kritische vragen stellen verguisd. Deze werkelijkheid belemmert het lerend vermogen van het team.

In onze organisatie was dit vooral manifest ten tijde van de matrix-structuur, waarin het compromis heilig was. Echter: ook nu zijn nog trekken aanwezig. Dit wordt vooral ook veroorzaakt door ons systeem van *checks and balances*. Slechts weinigen kunnen iets belangrijks doen zonder de medewerking van een ander. De behoeftesteller (staf) heeft de inkoper (directie materieel) nodig en de inkoper de betaler (directie control/economisch beheer). Deze wederzijdse afhankelijkheid bevordert het compromisgehalte. Naar onze mening speelt deze leerstoornis in de managementteams van de operationele eenheden een mindere rol.

Evaluatie theoretische benadering

De theorie van de lerende organisatie is complexer dan vaak wordt gedacht. In de praktijk van alledag wordt een gemaakte fout nogal eens afgedaan met het excuus dat 'we een lerende organisatie zijn', daarmee aangevend dat het maken van fouten is toegestaan. Gerelateerd aan de theorie wordt hierdoor een te beperkte inhoud aan het begrip 'lerende organisatie' gegeven. Ook de AR hanteert dit begrip niet in zijn volledige omvang. Immers, de AR gaat in op de evaluatie van gebeurtenissen (een uitzending), waardoor het leren slechts reactief van karakter is. Leren is echter meer: het is breder en dieper. Het is een filosofie, met als doel de organisatie in al haar facetten bekwaam en dus effectiever te maken. Een evaluatie is weliswaar noodzakelijk en nuttig, maar er is meer nodig om de defensieorganisatie als een lerende organisatie te kunnen bestempelen.

Wij doen in dit artikel geen uitspraak over de beste theorie of combinatie van theorieën. Het doel is een indruk te geven van de uitgebreide wereld die schuilgaat achter het ogenschijnlijk zo eenvoudige en veel gehanteerde begrip 'lerende organisatie'. Van-

wege de veelheid van inzichten, die veelal toch in elkaars verlengde liggen, en ter bevordering van een goed begrip is relatief lang bij deze theorieën stilgestaan.

Noodzaak van lerende organisaties

Veel publicaties over lerende organisaties hebben vooral betrekking op profit-organisaties. Het is dan ook de vraag of het noodzakelijk is dat Defensie (als non-profitorganisatie) een lerende organisatie zou moeten zijn. In de Prioriteitennota, de Defensienota of anderszins belangrijke documenten wordt hieromtrent geen uitspraak gedaan. Tijdens de periode van de Koude Oorlog was de druk om over lerend vermogen te beschikken inderdaad veel minder manifest. Echt operationeel optreden was nauwelijks aan de orde en werd alleen gesimuleerd bij oefeningen (de zogenaamde *NATO Tactical Evaluations - Tacevals* - bij bepaalde operationele onderdelen van de Koninklijke Luchtmacht benaderden de werkelijkheid nog het meest). De echte bekwaamheid van de organisatie werd in de praktijk nauwelijks gemeten en het ontbreken hiervan kwam derhalve niet aan de oppervlakte.

Ook het bestaansrecht van de defensieorganisatie stond in algemene zin niet onder druk. De defensieorganisatie hoefde zich politiek noch maatschappelijk te bewijzen. De dreiging van het Warschaupact was genoeg om het defensiebudget jaarlijks te laten stijgen. De defensieorganisatie had in die stabiele periode de kenmerken van een typische 'belerende' organisatie: centralisme, hiërarchie, positie, beheersing en een lage taakvolwassenheid vormden de boventoon. Leren was nauwelijks nodig.

Thans is echter een geheel andere situatie aan de orde. Enerzijds is de dreiging uit het Oosten door de val van de Muur grotendeels verdampt, ten minste voor de korte termijn. Tegen deze achtergrond zijn - en

worden nog steeds - vraagtekens geplaatst bij de taak en omvang van het defensieapparaat en de hieraan te verbinden financiële middelen.

Anderzijds worden Nederlandse eenheden met een grotere frequentie dan vroeger uitgezonden. Bekwaamheid in al zijn facetten is - soms letterlijk - van levensbelang voor alle deelnemers aan een dergelijke missie. De (on)bekwaamheid wordt heel duidelijk aan de politiek, de media en het publiek gepresenteerd. Het succes van uitzendingen of het ontbreken daarvan is mede bepalend voor het beeld dat van Defensie wordt gevormd en voor de bereidheid financiële middelen ter beschikking te stellen.

Voor het voortbestaan van de defensieorganisatie is dus het tonen van bekwaamheid (zowel in termen van effectiviteit als *efficiency*) van eminent belang. Met Swieringa en Wierdsma zijn wij van mening dat deze bekwaamheid slechts kan worden bereikt door te leren en wel op een bewuste, systematische, collectieve, gedocumenteerde en te documenteren manier, en op alle niveaus. In bedrijfskundige termen: aldus kunnen onze klanten, aandeelhouders, financiers en interne medewerkers tevreden worden gesteld.

De defensieorganisatie zal dus de maatschappij en de politiek moeten overtuigen van haar nut en kwaliteit. Alleen door te leren kan ze in deze in vele opzichten instabiele periode overleven.

Huidige situatie

Defensie behoort dus een lerende organisatie te zijn. Dit leren moet snel gaan. Immers, de veranderingen in onze omgeving die van invloed zijn op ons optreden gaan in razend tempo. Bovendien vervliegt kennis in de defensieorganisatie, door de veelvuldige overplaatsingen, relatief snel. Het collectieve geheugen is daardoor beperkt, hetgeen het leren bemoeilijkt.

Op een aantal terreinen zijn kenmerken van een lerende organisatie reeds aan te treffen. Met name in de onderwijshoek wordt soms bewust, tamelijk systematisch, continu en collectief geleerd, veelal op het niveau van enkelslag en soms dubbelslag. De opleiding van vliegers is een voorbeeld van voortdurende verbetering. Ook op managementgebied zijn elementen van de lerende organisatie reeds geïncorporeerd.

In de defensieorganisatie heeft bijvoorbeeld het systeemdenken in het management zijn weg reeds gevonden, zowel beleidsmatig als uitvoerend, bijvoorbeeld in de materieelsector. Dit blijkt onder meer uit de aandacht voor onderwerpen als procesmanagement, procesbeheer, integrale kwaliteitszorg, beleidsevaluaties en doelmatigheidsonderzoeken. Het gaat daarbij vooral om het op een gestructureerde wijze in kaart brengen van de bestaande situatie en het beoordelen en/of beheersen van de huidige processen. Bij procesherontwerp (*business process redesign*) staat de procesverbetering voorop.

De toepassing van het systeemdenken betekent echter nog niet dat sprake is van een lerende organisatie. De aard van het leren richt zich meestal op enkelslag of dubbelslag leren, daar waar het zo belangrijk is drieslag te leren. En te vaak is sprake van het registreren van de evaluatie, zonder de geleerde lessen naar de toekomst door te trekken. Het leerproces wordt dus niet in al zijn stadia doorlopen.

Zonder dat alle eenheden aan een uitputtend onderzoek zijn onderworpen, is naar onze mening de conclusie gerechtvaardigd dat Defensie nog niet echt een lerende organisatie is. Er is nog geen bewust beleid inzake 'leren', geen systematiek, geen collectiviteit en bovendien wordt het leerproces niet afgerond. En van de hiervoor besproken gezaghebbende theorieën wordt nauwelijks iets in de praktijk van onze organisatie teruggevonden. Hoe kan Defensie het predikaat 'lerende organisatie' verdienen? Deze vraag is thans aan de orde.

Naar een lerende organisatie

Als Defensie een lerende organisatie wenst te zijn, behoren de knelpunten van de huidige situatie te worden opgeheven. De lacunes van bewust, collectief, systematisch leren, worden vooral veroorzaakt door het ontbreken van integraal defensiebeleid ter zake. Centraal zullen derhalve initiatieven moeten worden ontplooid. Omdat het leren vooral is bedoeld om de effectiviteit van de organisatie te verhogen, lijkt het 'leren' thuis te horen in de portefeuille van de Chef van de Defensiestaf (CDS). In het vast te stellen beleid behoort ten minste aandacht te worden besteed aan de voor Defensie meest geschikte theorie of combinatie van theorieën, aan de taak-, bevoegdheids- en verantwoordelijkheidsverdeling, de introductie van leerprincipes bij de onderdelen, opleidingen en instrumenten om ervoor te zorgen dat de gehele organisatie – zowel horizontaal als verticaal – kennis kan nemen van het leren van anderen.

Raamconcept

Eerst moet dus centraal een theorie worden geselecteerd die het meest aansluit bij de situatie van ons ministerie. Zoals reeds eerder aangegeven, wijken de visies van de meeste wetenschappers op het gebied van leren op hoofdlijnen niet heel veel van elkaar af. Ook voor de eenduidigheid verdient het de voorkeur niet de krijgsmacht delen of zelfs de Resultaat Verantwoordelijke Eenheden (RVE) zelf hun favoriete leertheorie te laten bepalen.

Centrale vaststelling – na overleg met de krijgsmacht delen – van een raamconcept komt de optimalisatie van het leervermogen het meest tegemoet.

Invulling

De verdere invulling van het concept dient aan de bevelhebbers te worden overgelaten. Het is echter van belang dat de krijgsmacht delen het raamconcept zodanig vertalen dat niet slechts het eigen krijgsmachtdeel maar de gehele defensieorganisatie hiervan kan

profiteren. Om het leren zoveel mogelijk – vooral ook in mentale zin – een bewust proces te laten zijn, zouden de bevelhebbers kunnen overwegen om in de managementcontracten een paragraaf op te nemen waarin de commandant van een RVE zijn plan schetst inzake het optimaliseren van het lerend vermogen van zijn eenheid. Vanzelfsprekend zal hierover aan het eind van een periode moeten worden gerapporteerd.

Ook zijn de bevelhebbers ervoor verantwoordelijk dat hun personeel 'leert te leren'. Dit wil zeggen dat in de opleidingen de principes van het leren worden gedoceerd. Voor vaststelling van de syllabi van de interserviceopleidingen kan gebruik worden gemaakt van de reeds bestaande overlegplatforms.

Opname van het aspect 'leren' in managementcontracten en in opleidingen zal ertoe kunnen bijdragen dat in de praktijk bewust wordt geleerd. En doordat het 'tussen de oren' van al onze medewerkers komt, wordt ook het systematische karakter bevorderd.

Intranet

Het huidige manco inzake het collectief leren kan voor een belangrijk deel worden opgeheven door gebruik te maken van een centrale databank, waarin alle relevante leeraspecten zijn opgenomen. Hierdoor kan ook een beter gebruik worden gemaakt van de collectieve kennis en het collectieve geheugen. Wij denken hierbij aan een soort defensie-intranet.

Intranet is de benaming voor een internet binnen een organisatie. Het betreft dus een klantvriendelijke databank, waartoe in principe alle medewerkers (vanaf hun werkplek of vanaf hun privé-pc) toegang hebben, om informatie te raadplegen of toe te voegen. De databank is dus in beweging en groeit 'vanzelf'. Hoewel alleen eigen medewerkers toegang hebben en het intranet met toegangscode en dergelijke kan worden beveiligd, is het niet raadzaam om geclassificeerde gegevens op het net te plaatsen. Voor het overdragen van kennis en ervaringen (en de communicatie daar-

over) en dus voor het bevorderen van het lerend vermogen van de organisatie biedt een intranet voor Defensie grote mogelijkheden. Stel dat een defensiemedewerker op dienstreis is geweest in Zuid-Afrika en daarbij bepaalde ervaringen heeft opgedaan. Nu wordt informatie hierover hooguit in een verslag vastgelegd en gerapporteerd aan zijn chef. Een korte mededeling op het intranet van alleen al het feit dat hij daar op dienstreis is geweest, kan voor andere geïnteresseerden informatief zijn (zij kunnen hem bijvoorbeeld bellen voor nadere informatie), hoewel een korte toevoeging van *Lessons Learned* de informatiewaarde uiteraard verhoogt.

Iedereen die regelmatig een aantekening of studie over een defensieonderwerp schrijft, bekruipt wel eens het gevoel dat er vast al eens eerder iets over dat onderwerp is geschreven, maar dat het opzoeken daarvan veelal vruchteloos of op zijn minst zeer tijdrovend is. Ook daarbij zou een intranet een uitkomst kunnen bieden. Daarnaast zouden de catalogus van de defensiebibliotheken en bijvoorbeeld alle op de KMA, het KIM en het IDL uitgevoerde studies op intranet kunnen worden geplaatst.

Kruisbestuiving

Een intranet dat voor alle defensiemedewerkers toegankelijk is, zou dus invulling kunnen geven aan de uitwisseling van kennis tussen de diverse organisatie-elementen binnen de gehele defensieorganisatie. Deze kruisbestuiving is noodzakelijk binnen een lerende organisatie. Op dit moment blijven teveel ervaringen ontoegankelijk voor derden. Zo bezien moet bovendien worden voorkomen dat er te veel 'eiland-intranetjes' ontstaan, omdat anders de mogelijkheid tot informatie-uitwisseling tussen defensieonderdelen verloren gaat. Aangezien het intranet met dezelfde technieken en protocollen werkt als internet (het lijkt er sprekend op), zijn het gebruik en beheer ervan eenvoudig. Binnen een uur kan een nieuwe gebruiker met het intranet werken ('surfen'). Voor Defensie zou een tweetal beheerders in principe vol-

doende moeten zijn. Diverse grote bedrijven hebben overigens al ervaring met een intranet. Wij bevelen aan om naar de toepassingsmogelijkheden binnen Defensie nader onderzoek te laten doen.

Operational auditing

Als het gaat om collectief leren, is het van belang dat hogere niveaus leren van lagere. Immers, het enkelslag leren van bijvoorbeeld een peloton betekent wellicht dubbelslag leren voor het bataljon en misschien wel drieslag leren door een Bevelhebber. In de commandolijn zou de communicatie hierover niet slechts via intranet moeten verlopen of via de *bottum-up* reportages in het kader van managementcontracten. De hogere commandant zou meer direct inzicht moeten hebben in het reilen en zeilen van een lagere eenheid. Ten onrechte vat de mening wel eens post dat een hogere commandant alleen in de resultaten van een lagere commandant geïnteresseerd zou moeten zijn.

Volgens ons is ook de manier waarop de resultaten tot stand komen van groot belang. De doelmatigheid kan mogelijk sterk worden verbeterd, wellicht zijn de doelen te laag gesteld, of ligt de lat dermate hoog dat een onverantwoorde inspanning van het personeel wordt gevraagd. Een goede mogelijkheid voor de hogere commandant om hierin inzicht te verkrijgen, is *operational auditing*.

De binnen de rijksoverheid algemeen ingezette tendens naar verzelfstandiging, deregulering en het vergroten van de doelmatigheid heeft, in combinatie met de gewijzigde veiligheidssituatie, geleid tot het beleidsstuk *Bundel Bedrijfsvoering Defensie* (1993). Daarin wordt een decentraal besturingsmodel voorgesteld, waardoor adequaat kan worden gereageerd op veranderingen in de omgeving, beslissingen dichterbij de bedrijfsprocessen worden genomen en, zeker niet in de laatste plaats, de betrokkenheid en motivatie van de lijnmanagers worden verhoogd. Naar aanleiding van de eind 1994 (met de zogenaamde novemberbrief) opgelegde aanvul-

lende taakstellende reductie op het defensiebudget werd een projectgroep Verbeterd Economisch Beheer ingesteld, hetgeen leidde tot een stroomversnelling van het decentralisatieproces.

Wildgroei

Gelet op de noodzaak van een goede beheersing en werking van bedrijfsprocessen brengt deze decentralisatie voor het hoger management een probleem met zich mee. Kon in het verleden tot op procesniveau aansturing en lering plaatsvinden, bij een decentraal model dient dit te worden overgelaten aan het decentrale lijnmanagement. Bij het centrale management ontstaat behoefte aan een toetsende (*audit*) functie die de decentrale bedrijfsvoering op een samenhangende wijze toetst aan de centraal opgestelde randvoorwaarden en regelgeving (zogenaamde verticale feedback).

Onlangs is door Van Velsen geconstateerd dat er binnen Defensie sprake is van een wildgroei aan *audits* (inspecties, doelmatigheidsonderzoeken, beleidsevaluaties, *financial audits* et cetera), waarbij eenduidige sturing en coördinatie ontbreekt.⁷ *Operational auditing* is een instrument waarbij op systematische wijze de inrichting en werking van de decentrale bedrijfsvoering wordt getoetst en waarbij specifieke ervaringen kunnen worden omgezet in algemene lessen. Het is een veelomvattende, toekomstgerichte beheersingsmethodiek die past bij een decentraal besturingsmodel en integraal management en die de bestaande *audits* deels kan vervangen. Het vormt een aanvulling op de informatie (zoals prestatie-indicatoren) die is verwoord in bijvoorbeeld het jaarverslag van een RVE.

Voor de beoordeling en evaluatie van processen door de proceseigenaar zelf (*self-assessment*) wordt in toenemende mate gebruik gemaakt van 'cockpits van de organisatie' (sets van prestatie-indicatoren), die de manager in een oogopslag laat zien of het goed loopt of dat er actie moet worden

1991:

Leren van oorlog en pizza's

Als de Iraakse president Saddam Hoessein vrijdagavond had gelet op de omzet van pizzabezorgers in Washington, had hij rustig kunnen gaan slapen, in de wetenschap dat hem geen onmiddellijke strafexpeditie van de geallieerde luchtmacht boven het hoofd hing. De 'pizza-barometer van internationale spanning' in Washington stond namelijk niet op militaire actie. Vrijdagavond, toen het ultimatum tegen Irak afliep, werden er door de crisisteam in het ministerie van Buitenlandse Zaken, het Witte Huis en het ministerie van Defensie niet opvallend veel pizza's besteld. „Het was gewoon een gemiddelde avond”, zei Chip George van een van de pizzarestaurants in Washington waar de werknemers van het ministerie van Defensie altijd hun pizza's bestellen als ze moeten overwerken. De avond voordat in januari 1991 de geallieerde luchtmacht Irak begon te bombarderen, moest hij plotseling 101 pizza's afleveren.

Frank Meeks, eigenaar van 45 pizzarestaurants in Washington, is ervan overtuigd dat het aantal pizza's dat 's avonds plotseling moet worden bezorgd een uitstekende graadmeter is voor het al dan niet bestaan of dreigen van een internationale crisis. Voor en na het verstrijken van het ultimatum kwam er geen enkele bestelling binnen van de crisisteam. Gelukkig was de Iraakse krijgsmacht geen lerende organisatie. (Bron: *de Volkskrant*, 11 januari 1993)

genomen.⁸ Een *operational audit* kan zich in dit geval beperken tot een *audit* van de wijze waarop de proceseigenaar zijn processen beheerst, de zelfcontrole heeft uitgevoerd, wat er is gedaan met geconstateerde tekortkomingen c.q. aanbevelingen ter verbetering en van de vraag of op grond van de bevindingen ook algemene lessen zijn te trekken.

In het kader van de lerende organisatie is het van belang dat deze algemene lessen voor een breed defensie-publiek toegankelijk zijn. Het genoemde defensie-intranet kan daarbij een belangrijk hulpmiddel zijn. Aanbevolen wordt om *operational auditing* (waarnaar binnen Defensie reeds enkele studies zijn verricht) ruim toe te passen. Met name door de KL worden al stappen in deze richting gezet.

In het voorafgaande is de wenselijkheid geschetst van een centraal defensiebeleid inzake leren. Voorts is aangegeven dat de wijze van introductie, opleidingen, het intranet en *operational auditing* ertoe kunnen leiden dat het leren een bewust, collectief, systematisch en gedocumenteerd karakter verkrijgt, waardoor de huidige tekortkomingen in belangrijke mate worden opgeheven.

Voorwaarden

Hiervoor is geschilderd dat Swieringa en Wierdsma een aantal voorwaarden stellen aan organisaties om te kunnen leren. Strategie, missie, flexibiliteit, decentralisatie, creativiteit, taakgerichtheid en de ondersteunende aard van systemen zijn hierbij van belang. Bij Defensie wordt reeds aan een aantal van deze voorwaarden voldaan. De strategie van Defensie is steeds sneller in beweging. In het begin van de jaren negentig verschenen zowel de Defensienota als de Prioriteitennota en thans staat de evaluatie van het laatstgenoemde document alweer op stapel. Voorts beschikken vrijwel alle grotere organisatiedelen over een missie, die richting- en soms maatgevend is voor al het handelen. Dit sluit aan bij de visie van Senge, die een gemeenschappelijke visie als een van zijn vijf disciplines noemt.

De defensieorganisatie wordt ook flexibeler. Bij reorganisaties wordt bijvoorbeeld steeds meer afgestapt van de wat rigide afdeling-sectie-bureau-structuur. In plaats hiervan treft men flexibele clusters aan van medewerkers, die zich per project of taak als team organiseren. Aan de door Swieringa en Wierdsma gestelde

voorwaarde inzake decentralisatie wordt door Defensie reeds in zeer grote mate voldaan. De bereidheid tot creativiteit – de mentale modellen van Senge – is vooral bij de jongere medewerkers steeds meer aanwezig. Luitenant-generaal Couzy schetst dat jonge officieren (majors en luitenant-kolonels) enige jaren geleden met enorme felheid pleitten voor grote veranderingen in de KL.⁹ Zij presenteerden creatieve, onorthodoxe voorstellen onder het motto: 'Anders denken, anders doen'. Zij slaagden toen nog niet in hun opzet. Volgens luitenant-generaal Couzy liepen zij op tegen hogere officieren in de functionele staven, die veelal hun eigen belang en te weinig de grote lijnen in het oog hielden.

De situatie is momenteel anders. Sturing vindt nu in de lijn plaats, waardoor het door Senge zo bewierookte systeemdenken veel meer tot gelding kan komen. En de toenmalige majors en luitenant-kolonels zijn in veel gevallen bevorderd en kunnen hun inzichten daardoor wat gemakkelijker in de organisatie implementeren.

Resultaat

De defensieorganisatie wordt in toenemende mate een taakgerichte organisatie. Niet de manier waarop is dominant, maar het resultaat. En veel belang wordt eraan gehecht dat die taak op professionele wijze wordt uitgevoerd. Vooral de BLS en BDL laten niet na dit telkens weer te benadrukken, hetgeen in lijn is met een van de vijf disciplines van Senge, het persoonlijk meesterschap.

Aan één voorwaarde voldoet onze organisatie nog niet in alle opzichten. Onze systemen – voorschriften en afspraken over de wijze waarop processen dienen te verlopen – zijn hier en daar nog wat rigide en daardoor soms dominant in plaats van ondersteunend van aard. De verantwoordingsplicht van Defensie naar het parlement speelt hierbij zeker een rol. Het Defensie Materieel Keuzeprocess is hiervan een voorbeeld. Het zal niet eenvoudig zijn de dominantie van

sommige systemen te beëindigen. Het bovenstaande vormt nog geen overtuigend bewijs dat Defensie reeds volledig aan alle voorwaarden voor een lerende organisatie voldoet. Het geeft echter wel aan dat Defensie dermate duidelijk die richting is ingeslagen, dat hiermee een basis is gelegd om onze organisatie lerend te laten zijn. Ook anderen onderschrijven deze conclusie. In een recent onderzoek naar de Koninklijke Luchtmacht als lerende organisatie concluderen van Bladel, Nagtegaal en Verhallen:

„The Royal Netherlands Air force has a very big potential to be an excellent 'learning-organization'. Most of the required enabling conditions are met. The organization is well equipped and well suited to complete the whole process to be a learning organization within one directorate.”¹⁰

Wij hebben geen redenen om te veronderstellen dat deze conclusie niet van toepassing zou zijn op de andere krijgsmacht delen en voor de defensieorganisatie als geheel. De auteurs wijzen er overigens terecht op dat leren *binnen* een bepaald defensie-onderdeel eenvoudiger is dan *tussen* verschillen delen van de defensie-organisatie.

Kosten en moeite

Het lijkt erop dat de invoering en het onderhouden van het lerend vermogen veel kosten en moeite met zich meebrengt. Immers, een intranet kost geld en *operational auditing* zal mogelijk ook niet personeelneutraal kunnen geschieden. Wij kunnen de kosten niet exact inschatten, maar wij denken dat deze beperkt zijn, aangezien gebruik kan worden gemaakt van bestaande apparatuur en netwerken. Een stroomlijning van de *audit*-organisatie kan wellicht ruimte scheppen voor personeel ten behoeve van *operational auditing*. Hoe dan ook, de baten zullen zonder enige twijfel groter zijn.

Defensiereactie op kritiek AR

De kritiek van de AR is dat Defensie niet van vredesmissies leert. →

De minister van Defensie deelde de opvatting van de AR dat het evaluatieproces van vredesoperaties verbetering behoeft en zegde toe, onder meer na de behandeling van het rapport door de Vaste Commissie voor Defensie in april 1996, de aanbevelingen op te volgen. Inmiddels is een Sectie Evaluaties van de Defensiestaf ingesteld, ressorterend onder de Sous-chef Operatiën. Deze sectie richt zich, in samenwerking met de krijgsmacht-delen, op het evalueren van crisisbeheersings-, vredes- en humanitaire operaties, alsmede op het coördineren van activiteiten op dit gebied door de krijgsmacht-delen. Bovendien is een CDS-aanwijzing (nr. A-5) uitgebracht waarin een standaard evaluatiemethode wordt voorgeschreven. Overigens zouden wij in het kader van het enkel-slag leren verder nog aanbevelen *Lessons Learned* uit de diverse grote ('normale') projecten (zoals te vinden in de handleiding projectmanagement van de krijgsmacht-delen) bij komende vredesoperaties ter hand te nemen, al is het maar als checklist.

Fragmentarische evaluatie

De 'case' leren van vredesoperaties heeft het belang van het registreren, evalueren en leren van het handelen van onderdelen van de defensie-organisatie onderstreept. Zonder meer nuttig, doch hiermee is Defensie nog geen lerende organisatie, zelfs niet als het alleen om vredesmissies gaat. Het evalueren van vredesmissies is nog te fragmentarisch. Het gaat erom dat de gehele organisatie bewust, systematisch en collectief leert. Hiervan is geen sprake als alleen grote, belangrijke gebeurtenissen (vredesmissies, financieel omvangrijke materieelprojecten en gewichtige beleidsmaatregelen) aan een evaluatie worden onderworpen. Aldus is vaak van reactief gedrag sprake. Het gevaar bestaat dat de gebeurtenis geïsoleerd wordt beschouwd, waardoor de oplossing in symptoombestrijding wordt gezocht in plaats van oplossingen die het gevolg zijn van het systeemdenken. In een lerende organisatie is het van belang dat iedere medewerker op zijn eigen niveau leert. Gespecialiseerde

organisatiedelen zoals de Sectie Evaluaties en Evaluatie-afdelingen bij de krijgsmacht-delen verrichten veel goed werk, maar bieden in dit kader slechts beperkt soelaas. Daarnaast wordt onvoldoende ingespeeld op de diverse niveaus van leren. Veelal blijft het: verbeteren van fouten (enkel-slag), in plaats van dubbel-slag en drieslag leren.

Essentieel is naar onze mening ook dat duidelijkheid bestaat over de taken en bevoegdheden rond deze evaluaties en de vervolgtacties. Het leerproces (doen-evalueren-analyseren-besluiten-implementeren) eindigt met het implementeren van het geleerde in de praktijk. In het geval van vredesmissies is de verantwoordelijkheid voor de implementatie en de controle daarop nog niet geheel duidelijk afgebakend. Hierdoor is er geen centraal inzicht in de mate waarin de *Lessons Learned* bij de voorbereiding en uitvoering van nieuwe vredesmissies in beschouwing worden genomen. Het gevaar bestaat aldus dat bij de volgende vredesmissie dezelfde *Lessons Learned* moeten worden opgetekend.

Daarom heeft de minister zijn belofte aan de AR nog niet geheel gestand gedaan. Defensie heeft weliswaar haar evaluatietechniek inzake vredesoperaties verbeterd maar van een optimaal lerende organisatie is hiermee nog geen sprake. Zoals reeds aangegeven, is hiervoor heel wat meer nodig. Wat dat betreft ware het wellicht beter geweest een sectie 'Leren' op te richten in plaats van een Sectie Evaluaties.

Resumé

Een lerende organisatie is een organisatie die een bewust beleid voert haar lerend vermogen voortdurend en op alle niveaus te vergroten, ter optimalisatie van de effectiviteit. Leren is hierbij gedragsverandering, waardoor de - collectieve - bekwaamheid wordt vergroot. Steeds meer wetenschappers en managers uit het be-

drijfsleven onderschrijven het belang van het lerend vermogen van een organisatie. Sommigen zien het als de enige mogelijkheid de concurrentie voor te blijven.

Ook Defensie opereert steeds meer in een instabiele situatie, waarbij aan het personeel almaar hogere eisen worden gesteld en de buitenwacht de verrichtingen van Defensie in toenemende mate met een kritische blik volgt. Zowel in operationele als in budgettaire zin gaat het er voor Defensie om, het hoofd zoveel mogelijk boven water te houden.

Het is dan ook van het grootste belang dat Defensie een lerende organisatie wordt, voortdurend op zoek naar verhoging van de effectiviteit binnen het toegewezen budget. Op een aantal plaatsen voldoet Defensie weliswaar in zekere mate aan de eisen van een lerende organisatie, doch integraal zijn nog veel verbeteringen mogelijk.

Tegen deze achtergrond dienen binnen ons ministerie op centraal niveau beleidsmaatregelen te worden geformuleerd die ertoe leiden dat het lerend vermogen wordt geoptimaliseerd. In dit beleid dient ten minste aandacht te worden besteed aan de taken van de bevelhebbers, opleiding over de theorieën van de lerende organisatie, introductie bij de Resultaat Verantwoordelijke Eenheden, *operational audits* en rapportages. Voor de verspreiding en verdere benutting van *Lessons Learned* kan een defensie-intranet soelaas bieden. Hiervan kunnen niet alleen opvolgers en andere medewerkers van hetzelfde niveau maar ook andere niveaus profiteren. Belangrijke voorwaarden inzake de introductie van 'lerende' elementen zijn in de defensieorganisatie reeds aanwezig. Aan de belangrijkste voorwaarde zal evenwel nog moeten worden geschaafd: het belang van 'leren' zal tussen de oren van alle defensie-medewerkers moeten gebracht. Anderzijds zou niet op centraal Haags beleid moeten worden gewacht. Het past in de gedachtegang van de lerende organisatie om als leidinggevende of medewerker op iedere plek in de

organisatie zelf inhoud te geven aan het leren van eigen ervaringen en van die van anderen.

Ten slotte nog onze visie op de reactie van ons ministerie op de kritiek van de AR. Wij onderschrijven van

harte de noodzaak om belangrijke gebeurtenissen te evalueren en lessen voor de toekomst te trekken. Hierbij dient echter voor verabsolutering te worden gewaakt: we moeten niet proberen met de lessen van de vorige

oorlog de volgende te winnen. Iedere gebeurtenis heeft haar eigen dynamiek en karakteristieken. Deze worden alle ingebracht in het besluitvormingsproces, waarin ook de geleerde lessen op evenwichtige wijze een rol spelen.

Noten

¹ President Algemene Rekenkamer, Rapport aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, Leren van Vredesoperaties, 7 februari 1996.

² Konst, J.A. – Leren van vredesoperaties, in: MS166(2)53-58.

³ Swieringa J. en Wierdsma A.F.M. – Op weg naar een lerende organisatie, Wolters-Noordhoff, Groningen, 1990.

⁴ Bomers, G.B.J. – De lerende organisatie, rede gehouden tijdens de opening van het academisch jaar op Nijenrode, 1989.

⁵ Nonaka I. en Takeuchi H. – The Knowledge Creating Company, New York, Oxford University Press, 1995.

⁶ Senge, P.M. – De Vijfde Discipline, Scriptum

Books, Schiedam, 1992.

⁷ Velsen, F.F. van – Procesbeheer bij de Koninklijke Luchtmacht, operational auditing van theorie naar praktijk, Referaat Postdoctorale Controllersopleiding, Erasmus Universiteit, Rotterdam, 1997.

⁸ Kerklaan, L.A.F.M., Kingma J., Kleef, F.P.J. van – De cockpit van de organisatie, Kluwer, Deventer, 1994.

⁹ Couzy, H.A. – Mijn jaren als bevelhebber, Amsterdam, L.J. Veen, 1996.

¹⁰ Bladel, R.J.E.M. van, Nagtegaal, A. en Verhallen, Th.J.W. – The learning organisation, Referaat Executive MBA/MBI-opleiding, Erasmus Universiteit, Rotterdam, 1997.

Wij hopen echter ook duidelijk te hebben gemaakt dat met alleen het evalueren van vredesmissies nog geen sprake is van een lerende organisatie. Daarvoor is nog heel veel meer nodig. Wij hebben niet de pretentie dat in dit artikel een pasklare oplossing is aangereikt: ons doel was niet anders dan het belang van een lerende organisatie onder de aandacht te brengen. Wij hopen dat die handschoen wordt opgepakt, zodat we op basis van gezamenlijke inspanning op weg gaan naar een lerende organisatie. Dat zou echt drieslag leren zijn!



MENINGEN van anderen

Leiderschapstrilogie I

De *Militaire Spectator* van mei 1997 blonk uit door lezenswaardige artikelen. Artikelen die ook een raakvlak met elkan- der hadden en waarbij de nieuwe doctrine als spil leek te fungeren. Met name het artikel van Van Dongen viel daarbij op.¹ Een zeer helder geschreven en interessan- te samenvoeging van diverse opvattingen over leiderschap, culminerend in een visie voor de KL. Ik wil daarvoor dan ook mijn complimenten geven, maar kan het niet nalaten toch ook enige zaken toe te voe- gen.

Allereerst is daar het fenomeen 'leider- schap' op zichzelf. Van Dongen (en met hem wellicht de rest van de wetenschap- pelijke wereld) behandelt in zijn artikel het fenomeen 'leiderschap' inderdaad als iets dat op zichzelf staat. Dit blijkt al uit het feit dat hij twee aparte definities geeft voor enerzijds management en anderzijds leiderschap (blz. 214). Later merkt hij daarbij weliswaar op dat afhankelijk van de soort organisatie, typen leiders kunnen verschillen, maar hij zwakt dit direct weer af door te vermelden dat dit soort (door de organisatie naar voren gekomen leiders) niet per definitie goede leiders hoeven zijn (blz. 215). Ik vraag mij dan ten zeer- ste af welke criterium men dan wenst te hanteren voor 'goed leiderschap'. Door te refereren aan Burns, volgens welke lei- derschap veel besproken is, maar weinig begrepen, volgt Van Dongen deze tekort- koming. Daarbij komt nog dat Van Dongen aangeeft dat het type organisatie (nog niet) van belang is bij het behandelen van het begrip 'leiderschap' (blz. 213).

¹ „Leiderschapstrilogie I”, door drs. M.A.D. van Dongen. In *MS166*(1997)(5)213-221.

² Voor een nadere kijk hierop verwijs ik naar een artikel van mijn hand: „Van evolutie naar revolutie; tendensen in een paradigma crisis”, in: *Leidinggeven & organiseren* (NIVE) 6-96, blz. 221-225.

Al met al blijft Van Dongen steken in de gedachte dat leiderschap een 'ding an sich' is. Het gevaar van zo'n gedachte be- staat erin, zoals zoveel vereenvoudigin- gen van de werkelijkheid, dat de bestaan- de interacties en relaties met andere zaken uit de werkelijkheid vermeden worden en derhalve incomplete visies tot waarheid worden gedicht. Leiderschap (of elke andere vorm van pogingen om met een combinatie van mensen en middelen een positief eindresultaat te behalen) kan niet los worden gezien van de context waarin zij opereert: de organisatie, haar structuur, cultuur, et cetera. Uiteindelijk bestaat lei- derschap (of management) bij de gratie van een samenwerkingsverband van men- sen en middelen en is daarmee gekoppeld aan de spelregels van dat samenwerkings- verband. Mensen worden door dit soort samenwerkingsverbanden gevormd en ontwikkelen daarmee een visie op hoe zij met de hen omringende werkelijkheid om moeten gaan. Op basis van dit paradigma ontstaat een visie op wat een leider is en wat van hem verwacht wordt. Leiding- gevenden in een bureaucratische organi- satie hoeven dan in de visie van Van Dongen geen goede leiders te zijn, maar zijn dit voor de organisatie zelf blijkbaar wel, wat zich uit in hun hoge positie.

De kwestie die ik, en indirect Van Don- gen, hiermee oprakel, is de eeuwenoude vraag naar hoe een samenwerkingsver- band (organisatie) effectief te laten func- tioneren. Een van de punten waarmee dit kan, is door de mensen die iets te zeggen hebben over andere mensen in zo'n orga- nisatie (de leiders), effectief te laten func- tioneren. Daarmee komen we op de lange traditie van de leiderschapstheorieën. On- danks deze eeuwenoude discussie blijkt in de praktijk van alledag het succes van lei- ders en van theorieën nog steeds omgeven te zijn met diverse vraagtekens. Wellicht komt dat omdat de mens eeuwenlang te moeilijk heeft gedaan. Misschien moeten we niet zo veel moeite getroosten om die ene succesvolle leider te begrijpen, maar moeten we eens gaan inzien in welke situ- aties mensen zich prettig voelen om te werken en dan concluderen dat een vorm van beperkte bedrijfsleiding wellicht veel beter is.

Daarmee kom ik dan automatisch aan een tweede punt van overweging. Ondanks

dat ik mij persoonlijk zeer voel aangetrok- ken tot de uiteindelijk door Van Dongen voorgestelde stijl van inspirerend leiding- geven, betwijfel ik of hij op dit moment van enige waarde kan zijn voor de KL. Van Dongen geeft immers zelf aan dat de KL in haar kenmerken voldoet aan de definitie van een bureaucratie en ook in de wandelgangen wordt het bedrijf vaak (terecht) bekritiseerd als een bureaucratie. Door de tijd heen heeft de bureaucratie als organisatievorm een steeds slechtere naam gekregen, terwijl zij vanaf haar eer- ste ontstaan toch gezegevierd heeft als een uiterst efficiënte organisatie. Blijkbaar is de mens van tegenwoordig niet meer in staat te functioneren binnen een model als de bureaucratie.

Kan men dit echter veranderen, door een andere leiderschapsstijl te introduceren? Neen. De mensen die in zo'n organisatie functioneren, zijn jaren opgevoed en opge- groeid onder bureaucratische omstandig- heden. Het is een deel van hun persoon- lijkheid geworden. Aangeven dat we over moeten gaan op ander management zal niet voldoende zijn. Langzaam zal het verzanden en verdwijnen. Met het een aantal jaren geleden gestarte 'Anders den- ken, anders doen' is het eender gegaan: met stille trom vertrokken. Leiders op het hoogste niveau in de organisatie moeten zich daadwerkelijk bewust worden van de fouten die bureaucratisch zijn met zich meebrengt, maar dit inzien en toegeven is zoiets als de eigen afkomst loochenen. Een vicieuze cirkel dus, waaruit ontsnap- ping nauwelijks mogelijk is, hetzij door geduldig de evolutie af te wachten of een revolutie te wagen.² Wie durft?

I.D. MOLL – kap banenwinkel KL

ANTWOORD op meningen van anderen

Leiderschapstrilogie I

Tot mijn genoegen bleek de inhoud van het artikel een bron voor reactie te zijn

van meerdere kanten. Gelukkig was niet iedereen het eens met datgene wat ik neergeschreven had. Zou anders mijn wens om discussie een ijdele geweest zijn, nu ligt er stof ter discussie.

Natuurlijk moet ik aangeven dat de „Leiderschapstrilogie deel I” geen sluitend overzicht van leiderschaptheorieën behelst. Om het artikel leesbaar te houden, is gekozen voor een misschien wat oppervlakkige benadering van een aantal aspecten van leiderschap. Een lancune waar kapitein Moll terecht op wijst. Zoals in mijn artikel wordt beschreven wilde ik in het eerste artikel van de reeks slechts ingaan op enkele theorieën van ‘sec’ leiderschap...

Natuurlijk is leiderschap geen ding *an sich*, de organisatie heeft veel invloed op de effectiviteit van leiderschap in organisaties. Vele theoretici hebben effectief leiderschap laten afhangen van de organisatiecontext. Een van de bekendste daarvan, Mintzberg, laat specifiek voor de door hem onderkende structuren bepaalde leiderschapsstijlen prevaleren. Nadelen van deze en vergelijkbare benaderingen zijn echter de volgende:

- Geen enkele organisatie past exact in één organisatie-model. Als dit zo is, is het evenzeer onmogelijk om een specifieke stijl toe te passen die altijd succesvol is in die organisatie. Ook de leiderschapsstijl zou dan een mengvorm worden van verschillende stijlen van leiderschap. Deze verschillende stijlen hebben echter wel alle de overeenkomst dat het gaat om beïnvloeden en daardoor aansturen binnen een organisatiecontext. Het aardige is dat ten aanzien van die aansturing wel enige wet-

matigheden te onderkennen zijn. Met name ten aanzien van het motiveren van mensen zijn, grosso modo, enige kenmerken te vinden.

De theorie van inspirerend leidinggeven gaat uit van die wetmatigheden.

- Een item dat het onderzoek naar leiderschapseffectiviteit bemoeilijkt, is het feit dat leiderschapsgedrag en bijvoorbeeld de effectiviteit van de geleide groep om een taak uit te oefenen, vaak geen eenduidige relatie hebben met elkaar. Er zijn vele variabelen die van invloed zijn op die relatie.¹ Bijvoorbeeld de ‘taakvolwassenheid’ zoals Hersey en Blanchard² die noemen, maar ook organisatiecontext, organisatieomgeving, et cetera. Deze factoren zijn uit te sluiten bij zogenaamd laboratoriumonderzoek, maar dat heeft als nadeel dat de gevonden resultaten niet eenvoudig zijn te generaliseren naar de praktijk. De onderzoeken zoals beschreven in mijn eerste artikel, zijn overigens praktisch allemaal veldonderzoeken. In deze onderzoeken en de daaruit gedestilleerde theorieën wordt leiderschap dus zeer zeker niet los van haar context onderzocht, zoals kapitein Moll beweert. Wél wordt, ten behoeve van de generaliseerbaarheid, de invloed hiervan (statistisch) geminimaliseerd.
- Organisatiestructuren kunnen functioneren als zogenaamde *substitutes for leadership*.³ Een voorbeeld hiervan is een organisatie waar alle (deel)processen uitgesplitst zijn ‘tot in het nietige detail’. Deze institutionalisering van

gedragsuitingen fungeert dan als een soort ‘vervanger van leiderschap’. Dit is ook de boodschap die Moll naar mijn mening wilde weergeven. Op zich heeft hij hier gelijk in. De kantenkening die ik hierbij wel moet maken is dat, hoewel het verschijnsel zeer zeker bestaat, de absoluteheid hiervan niet is vastgesteld. In een onderzoek waarop de heer dr. R. de Vries op 6 mei 1997 aan de KUB promoveerde, is een aantal aspecten onderzocht.

De Vries heeft onderzocht in hoeverre *substitutes for leadership* de behoefte aan leiderschap van de geleiden, doet verminderen. In zijn onderzoek blijkt dat het verschijnsel *substitute for leadership* zoals gehanteerd door Kerr en Jermier, slechts in 1,4 procent van de onderzochte gevallen een verklaring te bieden voor de effectiviteit van het leiderschapsgedrag.⁴ In totaal trad weliswaar bij 53 gevallen (=16,3 procent) een effect op, maar slechts bij 5 gevallen bleek dit effect ook de richting te hebben die de theorie veronderstelde. De door hem geconcepioneerde variabele *need for leadership* daarentegen, bleek wel een aantoonbaar effect te hebben.⁵

Ook is de invloed van leiderschapsstijlen op de leiderschapsbehoefte onderzocht. De belangrijkste conclusie is dat in een werkomgeving waar werkstress en rolconflicten spelen, een combinatie van mensgericht leiderschap, inspirerend leiderschap en expertise van de leidinggevende samen met een lage taakoriëntatie het meest gunstige lijkt. Voor een uitgebreid verhaal hierover verwijs ik naar het boek van De Vries (zie voetnoot 3).

Kapitein Moll schrijft dat het mijn visie is dat leiders in een bureaucratische organisatie geen goede leiders zijn. Mijn visie is in deze niet geheel duidelijk overgekomen. Ik heb geschreven dat een organisatie dermate sterk richting kan geven aan gedrag dat een bepaald type leider boven komt drijven. Daarbij heb ik de vraag gesteld of dat type leider altijd de meest effectieve leider is. Kapitein Moll stelt ten onrechte dat de hoge positie die een leider inneemt een indicatie is van gebleken leiderschapskwaliteiten. Dit is juist andersom geredeneerd. Deze redenering impliceert een feilloze en rechtvaardige organisatie en maatschappij waarbinnen alleen

¹ Zogenaamde intermediërende of modererende variabelen.

² Zie voor de korte uitleg hiervan, Van Dongen, M.A.D. „Leiderschapstrilogie I, Inspirerend leidinggeven binnen de militaire doctrine”, *MS166* (1997)(5)213-221.

³ Kerr S. en Jermier J.M. „Substitute for leadership: Their meaning and measurement. Organizational behaviour and Human Performance”, 22, 375-403, 1978 in: De Vries, R.E. *Need for leadership, A solution to empirical problems in situational theories of leadership*, Proefschrift Katholieke Universiteit Brabant, 1997, pag 302.

⁴ Meer precies gesteld bleek in slechts 1,4 procent van de gevallen (n=5) (N=325), waar sprake is van een moderator effect, dat het gevonden effect verklaard kon worden door het

verschijnsel ‘*substitutes for leadership*’ Het moderator effect houdt in dat een schijnbaar bestaande statistische samenhang tussen twee variabelen (bijvoorbeeld leiderschapsstijl en effectiviteit) alleen bestaat als gevolg van een functie met een derde variabele (bijvoorbeeld de geschetste leiderschapsbehoefte). In dit voorbeeld betekent dit dat, afhankelijk van de leiderschapsbehoefte die bij de ondergeschikten bestaat, een bepaalde leiderschapsstijl leidt wel of niet tot effectief leiderschapsgedrag.

⁵ De ‘*Need for leadership*’ is samengesteld uit de kenmerken van de ondergeschikten, de taakkenmerken en de organisatiekenmerken die leiderschap onmogelijk of onnodig maken. De *need for leadership* is van invloed op de relatie tussen leiderschapskenmerken en uitkomsten.

kwaliteiten van personen als belang in het spel meespelen. Een dergelijke organisatie- of mensvisie kan ik helaas niet ondersteunen.

Ook heb ik, naar mijn mening niet bevestigd dat het leiderschap in de KL *voldeet* aan het model van inspirerend leidinggeven. In het gerefereerde artikel heb ik aangegeven dat het principe van inspirerend leidinggeven goed lijkt te passen binnen de militaire doctrine. Dit is niet gelijk aan het *gebruik* van het principe van inspirerend leidinggeven in de organisatie. De *opzet* van de militaire doctrine lijkt goed aan te sluiten. In hoeverre de commandanten op elk niveau in de organisatie uitvoering ook daadwerkelijk uitvoering geven aan deze visie is een heel ander punt. Dit zegt kapitein Moll ook zelf als hij stelt dat „Aangeven dat we over moeten gaan op ander management (n.m.m. zou hier 'leiderschapsstijl' horen te staan, red.) zal niet voldoende zijn”.

Ten slotte verwacht kapitein Moll het begrip 'bureaucratie' (wat afkomstig is uit de sociologie) volgens mij met het spreektaalbegrip 'bureaucratie'. Onder dit laatste verstaat hij dan de negatieve keerzijde van de bureaucratie, gezien zijn stelling „ook in de wandelgangen wordt het bedrijf vaak (terecht) bekritiseerd als een bureaucratie”. Ik heb aangegeven dat de KL-organisatie valt onder het sociologische begrip 'bureaucratie'. Dit is een organisatietypering en geen waardeoordeel. Om de spraakverwarring die hieromtrent algemeen is uit te splitsen, is het beter twee verschillende begrippen te hanteren. Datgene wat de kapitein Moll beschrijft lijkt mij het begrip 'bureaucratisme', hetgeen precies de negatieve gevolgen van de bureaucratische organisatiestructuur beschrijft. Bureaucratie is een organisatievorm, en derhalve geen 'uitwas van zichzelf'.

Conclusie

Ik ben blij met het commentaar van kapitein Moll over deze materie. Ik besef dat elke poging om meer helderheid in de materie te geven, beperkt wordt door een noodzakelijk gebrek aan diepgang. Dat is een concessie die, naar mijn mening, in een artikel voor een dergelijk breed publiek moet worden gedaan om de tekst

leesbaar te houden. In dit respons heb ik dat minder gedaan, omdat ik specifiek daartoe werd uitgedaagd.

Afsluitend bestrijd ik dat ik het begrip 'leiderschap' als een ding *an sich* zie. Ik heb mijzelf een beperking opgelegd die ik in de inleiding van het artikel besproken heb. Het gehele beeld over leidinggeven is ook in de voorliggende drieluik niet uitputtend te schetsen. Ik hoop ondanks, of misschien wel dankzij de beperking, een beeld voor de lezers te hebben geschetst, dat uitnodigde om uzelf verder te verdiepen in het fenomeen 'leidinggeven'.

drs. M.A.D. VAN DONGEN, maj MPSD

BOEKEN bespreking

First-in

De ervaringen van de commandant Bravocompagnie Dutchbat-I in Srebrenica, door E. Jellema en C. Klep (red), 205 blz., 5 overzichtskaarten, vele foto's.

Uitg.: Sdu Uitgevers, Den Haag, 1996
Prijs: f 34,90
ISBN: 90 1208 352 4

Er zijn inmiddels al de nodige boeken gewijd aan Srebrenica. De meeste daarvan gaan uitgebreid in op de val van Srebrenica op 11 juli 1995. Ook in *First-in* besteedt Klep in zijn inleiding aandacht aan het einde van *safe area* Srebrenica, omdat politieke en humanitaire tragedies van historische afmetingen zelden of nooit 'zomaar' uit de lucht vallen.

Wie *First-in* leest, herkent reeds individuen, ontwikkelingen en andere zaken die bij de tragedie in juli 1995 een belangrijke rol zouden spelen. Deze zaken zijn echter bijkomend omdat Jellema met zijn boek wil voorzien in een behoefte die hij zelf heeft ervaren in de aanloop naar zijn uitzending in Oost-Bosnië. Hoe hebben militairen in het verleden in soortgelijke omstandigheden geopereerd? Jellema heeft zich altijd gesteund gevoeld door over de ervaringen van anderen te lezen

en te luisteren naar collega's. Het heeft hem geholpen te relativeren.

Relativeringen die in het hele boek terug te vinden zijn. Zo stelt hij dat er gevaren schuilen in het op schrift zetten van zijn ervaringen. Anderen hebben het wellicht anders meegemaakt. Misschien heeft hij niet alles even scherp gezien en gehoord. Vandaar dat hij zoveel mogelijk van de oorspronkelijke bronnen heeft gebruik gemaakt: situatierapporten, patrouilleverslagen, checklists en operatiebevelen. Zijn eerste operatiebevel over de aflossing van de Canadezen is integraal als bijlage opgenomen. De BLS vindt in MS166(1997) (2)79-81 het verhaal van Jellema terecht belangrijk. Zo stelt hij dat het verhaal van Jellema een verhaal is dat gaat over het vak van beroepsmilitair. Hiermee geeft Jellema een kijk in de keuken van het militaire leven, dat draait om een uitzending. Voor een buitenstaander is het geen kille beschrijving van militaire ervaringen. Integendeel! Zijn verhaal is veel meer, het geeft een gevoel van 'meebeleven' en illustreert heel duidelijk wat er allemaal bij komt kijken om als militaire eenheid en professionele militair een opdracht goed uit te voeren.

Het boek beperkt zich niet tot de operaties van de Bravocompagnie in Bosnië. Het betreft ook de ervaringen van een compagniescommandant tijdens de opleiding van zijn luchtmobiele compagnie. Zowel zaken die tijdens oefeningen goed zijn verlopen maar ook de fouten komen aan de orde. Hierbij schuwt Jellema niet om zijn eigen gemaakte fouten te vermelden om daar vervolgens vele *Lessons Learned* aan te verbinden. In eerste instantie betreft het oefeningen in luchtmobiel optreden, vervolgens wordt geschetst hoe de compagnie zich voor de vredesmachttaak gereed maakt en daarbij oefent met YPR-pantservoertuigen.

First-in voert de lezer mee op verkenning in Bosnië. Via het Nederlands-Belgische Transportbataljon in Busovaca wordt aandacht besteed aan de ervaringen met het Canadese bataljon in Visoko en het Scandinavische bataljon in Tuzla. Ook een rit over de beruchte 'Sniper Alley' in Sarajevo en naar de Oekraïense blauwhelmen in de moslimenclave Zepa worden beschreven.

First-in bericht over de ontplooiing van

Dutchbat-I in de Kroatische havenstad Split en het schildert de zeshonderd kilometer lange tocht naar Srebrenica om daarna verslag te doen van de aflossing van de Canadezen in maart 1994 door de Bravo-compagnie, waardoor deze compagnie als eerste KL-infanteriecompagnie, sinds de in 1985 geëindigde UNIFIL-missie in Libanon, een operationele taak uitvoert.

First-in werd de lijfspreuk van B-coy *Dutchbat*. De compagnie is verantwoordelijk voor een gebied van tien bij vijftien kilometer. Dit lijkt klein maar vanwege de hoogteverschillen lijkt het of er meer heuvels zijn dan men voor mogelijk houdt. Het heuvelachtige terrein varieert in hoogte van driehonderd meter bij de compound tot 834 meter. Er zijn veel bochtige wegen, waarvan slechts één verhard is. De begaanbaarheid van deze wegen laat te wensen over maar verslechtert in relatie met het slechter worden van het weer.

Jellema probeert een evenwichtig beeld te geven van de verhoudingen met de moslims en met de Bosnische Serviërs. Hij beschrijft de ontwikkeling van de relatie met de beide strijdende partijen tot een situatie waarin zij beide rekening houden met de VN. Het vertrouwen in *Dutchbat* is groot geworden. Dit vertrouwen is niet zomaar uit de lucht komen vallen. *Dutchbat-I* heeft het zelf moeten afdwingen, waarbij vooral de patrouilles hun vruchten hebben afgeworpen. Het leven op de compound bestaat voornamelijk uit wachtlopen afgewisseld met een periode van rust. De sociale patrouilles leveren een welkome afwisseling op. De observatieposten (OP) leven de militairen in padvinderachtige omstandigheden. Primitief, maar niemand wil meer van een OP af. De bemanning van een OP had twee hoofdzaken, het waarnemen naar het nederlandsland aan de enclavegrens en het uitvoeren van patrouilles.

Tevens komen in het boek aan de orde: de belevenissen tijdens de Gorazde-crisis, de problemen bij verlofreizen, de evacuatieplannen en de gevaarlijke schiet- en mijnincidenten. De problemen met de logistiek (de compagnie zat als allerlaatste VN- eenheid aan het eind van een zeshonderd kilometer lange aanvoerpipeline) vormen een onderwerp op zich en leiden uiteindelijk tot het rantsoeneren van ver-

schillende goederen. Op 21 juli 1994 neemt de Alfa-compagnie van *Dutchbat-II* de taak over. Jellema sluit zijn beschrijving af met een epiloog waarin hij algemeen geformuleerde *Lessons-Learned* aangeeft. (In een bijlage is een gedetailleerde lijst met 120 lessen opgenomen.) Het is gebruikelijk dat in een boekbespreking kanttekeningen geplaatst worden bij de inhoud van een beschreven boek. Hoewel er best kanttekeningen te maken zijn, maak ik ze niet in deze bespreking, omdat deze kanttekeningen onnodig afbreuk zullen doen aan de boodschap en de relativerende wijze waarop de boodschap is weergegeven.

Samenvattend valt te constateren dat de Bravo-compagnie zonder ernstige ongelukken één van de moeilijkste VN-opdrachten succesvol heeft uitgevoerd. Volgens Jellema was dat een kwestie van geluk en wijsheid, er zweefde blijkbaar een peloton engeltjes boven de Bravo-compagnie! Maar zoals de overste Vermeulen (bataljonscommandant *Dutchbat-I*) terecht aangeeft, geluk kun je afdwingen met wijsheid, professionaliteit en discipline.

Mede in dat licht bezien, wordt het boek van harte aanbevolen voor iedere militair in het algemeen en iedere militair die wordt uitgezonden in het bijzonder.

drs. J. TERPSTRA, KOL MPSPD

On the Psychology of Military Incompetence

door N. Dixon, 448 blz., Uitg.: Pimlico, Londen, editie 1994.

Prijs: f 36,-

ISBN: 07 1265 889 0

In zijn boek *On the Psychology of Military Incompetence* gaat Norman Dixon, emeritus hoogleraar aan University College in Londen, in op de menselijke karaktereigenschappen en gedragingen die de basis vormen voor wat hij noemt „militaire incompetentie”. Het zijn deze eigenschappen en gedragingen van zijn doelgroep, *senior military commanders*, niet stupiditeit en gebrek aan intellect, die in een groot aantal gevallen hebben geleid tot rampzalige gevolgen voor de militairen in die organisatie. Reeds in 1976 ver-

scheen de eerste uitgave van deze ‘klasieker’. Met de Pimlico paperback-uitgave van 1994 wordt voor een aantrekkelijke prijs een herdruk van dit aanbevelenswaardig boek gepresenteerd.

Het boek bestaat uit drie delen. In het eerste deel gaat Dixon in op voorbeelden van militaire incompetentie uit de Britse militaire geschiedenis sedert 1840. Voorbeelden als de Krimoorlog (1853-1856), de Boerenoorlog (1899-1902), de Eerste Wereldoorlog, maar ook de Tweede, laten verbluffende voorbeelden zien van militaire incompetentie. Zo verloren in de Eerste Wereldoorlog in de derde Slag bij Ieperen (Passchendaele), volgens A.J.P. Taylor „*the blindest slaughter of a blind war*” honderdduizenden Britten op een zinloze manier het leven. Duizenden verdronken simpelweg in de modder, en waarvoor?

De belangrijkste symptomen van militaire incompetentie in al deze conflicten zijn: zinloze verspilling van troepen; ongerechtvaardigde over-confidentie; besluiteloosheid; obstinaat gedrag en het tegen beter weten in vasthouden aan een opgedragen taak; het onderschatten van de tegenstander, en het moedwillig negeren van essentiële informatie.

In het tweede deel gaat Dixon in op fenomenen en gedragingen die geassocieerd kunnen worden met militaire organisaties en die de basis vormen voor militaire incompetentie. Aan de orde komen uitingsvormen als *bull*: absurde aandacht voor orde en netheid (*if it moves salute it; if it doesn't move, pick it up; if you can't pick it up, paint it*), het onderdrukken van alles wat maar zweemt naar vrouwelijkheid, overgevoeligheid voor kritiek, faalangst, overdreven eergevoel, scoringsdrang (*achievement-motivation*) en autoritair gedrag.

Het derde deel gaat in op de these dat generaals individueel verschillen, niet in leeftijd, huidskleur of intelligentie, maar in de mate waarin zij in staat zijn de psychopathologie te weerstaan van de organisatie waarin zij dienen. Het is in dit deel dat Dixon een vergelijking maakt tussen wat hij noemt de „*worst and the best*”. De besten moeten dan worden gezocht onder hen die niet-autoritair gedrag vertonen, humaan van aard zijn, een open-mind hebben, creatief en initiatief-

rijk zijn en militaire efficiency hoog in het vaandel hebben. Als voorbeelden noemt hij Wellington, de Zulu-koning Shaka, Napoleon, Nelson, Slim, Rommel en Zhukov.

Dit is overigens het enige deel in het boek waarin Dixon overeenkomstige karaktereigenschappen zoekt (en vindt) tussen militaire leiders van meerdere landen en niet alleen Groot-Brittannië.

Opmerkelijk is de afsluiting van het boek, waarin Dixon onderscheid maakt tussen drie vormen van toekomstige conflicten: nucleaire conflicten, conventionele conflicten en zogenaamde *low-intensity* operaties. Voor de eerste twee, zo stelt hij, „*the world cannot afford the excitement of entrusting its hydrogen bombs to impulsive, maverick individualists*”. „*For this job we still require the natural inhibited, total obedient, bullshitridden bureaucrat.*” Voor de laatste ten slotte (wat hij ook wel *peacekeeping* operaties noemt) is tact, flexibiliteit, verbeeldingskracht en een open-mind noodzakelijk en vooral geen excessieve autoritaire gedragskenmerken. Met de huidige ervaringen in diverse vredesoperaties kunnen we gerust stellen dat Dixon ons reeds in 1976 een belangrijke les had te leren.

Wat moeten we nu met dit boek? In de eerste plaats vormt *On the Psychology of Military Incompetence* een uitstekende reflectie op het functioneren van militairen in een zo typische organisatie als de onze. In de tweede plaats vormt het een toetssteen voor de bestaande werving en selectie. Weten we precies welke mensen we zoeken en waarom? Meten we ook wat we willen meten?

Ten slotte is het gewoonweg een boek dat de lezer een aantal boeiende uren biedt en goede voorbeelden geeft uit de militaire geschiedenis van hoe het vooral niet moet.

H.F. MEULMAN, ltkol KLU

De Eerste Wereldoorlog

door Luc de Vos, 176 blz., geïll., Uitg.: Davidsfonds, Leuven, 1996.
Prijs: Bfr. 695.
ISBN: 90 6152 945 X

Temidden van alle recente literatuur over militair-historische onderwerpen is het

toch weer verrassend een boekje aan te treffen over de Eerste Wereldoorlog. Luc de Vos, hoogleraar geschiedenis aan de Koninklijke Militaire School te Brussel en buitengewoon hoogleraar aan de Katholieke Universiteit te Leuven, heeft gepoogd in een kort bestek (176 bladzijden) de Eerste Wereldoorlog integraal te beschrijven. Het doel van het boek is, zo schrijft de auteur in het woord vooraf „het zoeken naar de waarheid, de samenhang en het inzichtelijk maken van allerlei gebeurtenissen”.

Daarbij is de nadruk gelegd op de militaire gebeurtenissen waarbij België een voorkeursbehandeling heeft gekregen. Met deze laatste aanduiding wordt tegelijkertijd ook de beperking van het boek weergegeven en komt de titel dan ook wat misleidend voor. Een betere titel ware bijvoorbeeld geweest: ‘België en de Eerste Wereldoorlog’.

In de beschrijving van de diverse gebeurtenissen gaat de auteur zowel chronologisch als thematisch te werk. Daarbij wordt een veelheid aan onderwerpen in het kort aangeroerd. Deze onderwerpen betreffen zowel kleine feiten als grote gebeurtenissen. De auteur presenteert vooral feiten en helaas maar weinig beschouwingen, en bedient zich van korte ‘staccato’ zinnen waardoor het boek niet plezierig leest. Daarnaast hanteert hij soms wat (al te) typische Vlaamse uitdrukkingen zoals: „in tegenwijzerzin pivoteren van grote legermassa’s”, „de Belgen plooiden terug op de Nete” en „komaf maken met Antwerpen”. Deze korte zinnen vol met feiten versterken het idee in een encyclopedie te lezen.

Het boek is rijk geïllustreerd met zeer gedetailleerde kaartjes en unieke foto’s. De uitstekende kaartjes vormen veelal een goede aanvulling op de gedetailleerde beschrijvingen van met name de slag aan de IJzer, de slag bij Ieper, Passendale en Cambrai. Jammer genoeg ontbreekt bij de beschrijving van de gevechten bij Passendale een overzichtskaartje.

In deze minutieuze beschrijvingen waarin hij het verloop van de gevechten weet te schilderen, is de auteur op zijn best. Interessanter wordt het nog wanneer De Vos korte beschouwingen geeft over allerlei nevenverschijnselen van het frontleven, zoals verval, dagelijkse ellende, heim-

wee en motivatieproblemen – dit alles gezien vanuit Belgisch perspectief.

Zoals gememoreerd, overheerst de beschrijving van feitelijke gebeurtenissen. Zelfs het laatste hoofdstuk getiteld: ‘Beschouwingen’ met als ondertitels: ‘Politiek’, ‘Strategisch’ en ‘Militair’ moet het daar met slechts twee bladzijden doen, waarbij de ‘Strategische Beschouwing’ wel ruim vier regels beslaat! Ook hier vormt de beschouwing meer een opsomming van feiten, dan een overweging met diepgang, waarbij verbanden worden gelegd en conclusies worden getrokken. Zo’n hoofdstuk verdient niet het predikaat ‘Beschouwingen’.

Het boek sluit af met een beknopte bibliografie en opsomming van de herkomst van de illustraties. Een notenapparaat ontbreekt echter.

De Eerste Wereldoorlog is niet het eerste boek van Luc de Vos over deze ‘grote oorlog’, zoals die in België nog steeds te boek staat. Eerder publiceerde hij over de slag aan de IJzer en over sociale structuren in het Belgische leger 1914-1918. Samenvattend kan worden gezegd dat De Vos met *De Eerste Wereldoorlog* een gedetailleerd verslag heeft gegeven van een aantal belangrijke veldslagen op of nabij Belgisch grondgebied. Daarnaast behandelt hij in zeer kort bestek een aantal ‘nevenverschijnselen’, waarbij hij zich heeft beperkt tot een weergave van de feiten zonder dieper in te gaan op achtergronden en gevolgen van bepaalde gebeurtenissen. Aldus heeft de auteur zijn in het woord vooraf geformuleerde doelstelling maar ten dele gehaald.

Degene die in kort bestek feitelijke informatie zoekt over de belangrijkste veldslagen in de Eerste Wereldoorlog, vindt in het boek van De Vos ongetwijfeld de benodigde informatie. Degene die meer diepgang zoekt over het waarom, moet andere bronnen raadplegen.

H.J.M. MELKER, kol KLU

