

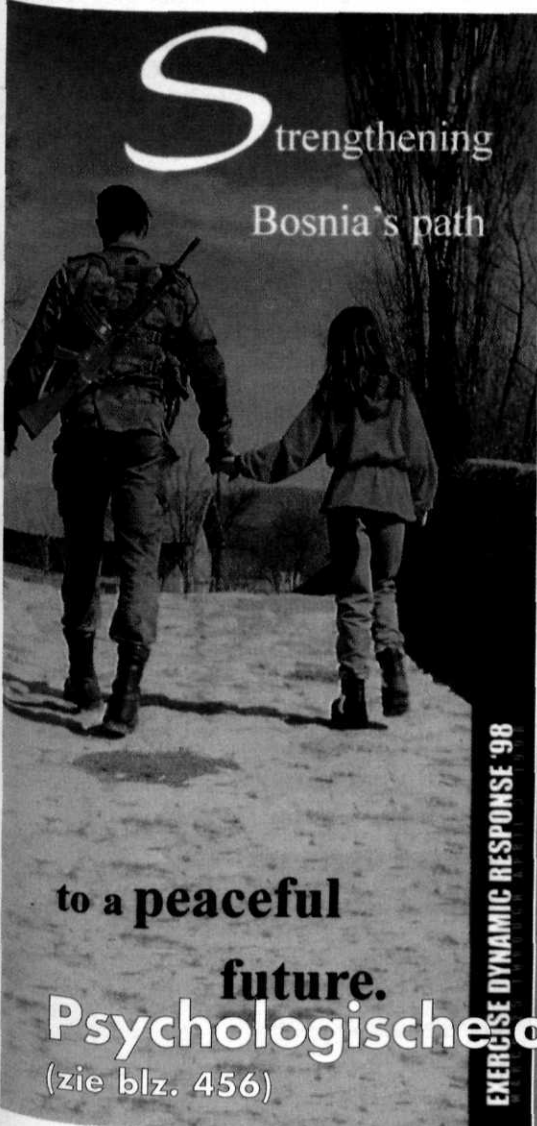


M52

001709

167
9

MILITAIRE SPECTATOR



Strengthening
Bosnia's path

to a peaceful
future.

Psychologische operaties

(zie blz. 456)

EXERCISE DYNAMIC RESPONSE '98

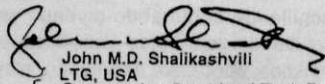
OPERATION PROVIDE COMFORT IRAK 1991

أيها الشعب العراقي
تد وصلت قوات الجيش الأمريكي منلقة زاخو الان
رستقدم قواتنا بتعاون مع قوات عسكرية دولية
ومنظما الاسماء الدولية الأخرى كثير من المساعدات
الانسانية لكل من اللاجئين لكي ستقدم قواتنا
الاطعمة والمياه وكذلك الخدمات الصحية
رستؤسر قواتنا لكم مؤتتاً المنجيات
ان نعمل هذا مطابق تماماً مع قرار الأمم المتحدة
المرتم ٦٨٨ والله هو الموفق
فضلاً حافظوا على قواتنا ومن معها تحت حمايتها
رساعدوا هذه الجهود الانسانية الطامة
وشكراً

People of Iraq!

Soldiers of the United States of America have arrived in Zakhu. Our soldiers, international forces, and relief organizations are being sent to help your brothers who are suffering. We will be building temporary communities and providing food, water, and medical care. We are doing this in accordance with United Nations Resolution 688, and because it is right in the eyes of Allah.

Our soldiers will not harm you unless you attack them or the people they are protecting. Do not try to stop the humanitarian actions of the world; instead, join us in helping your brothers.


John M.D. Shalikashvili
LTG, USA
Commander, Combined Task Force
المرتم/جان ام سي شاليكاشفيلي
قائد القوات المشتركة



UITGAVE

Koninklijke Vereniging ter
Beoefening van de Krijgswetenschap
E-mailadres: m.haas@kma.nl

Secretaris: I.M. de Jong
majoor der intendance
p/a Ledenadministratie
Telefoon (070) 316 70 72

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

drs. P.J.E.J. van den Aker
luitenant-kolonel der cavalerie
ir. J.W. van Bommel
kolonel van de technische staf
drs. P.H. Kamphuis
hoofd Sectie Militaire Geschiedenis KL
drs. J. Terpstra
kolonel van de militair psychologische
en sociologische dienst
A.C. Tjepkema
kolonel Koninklijke Luchtmacht

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 Gliethoorn/Meppel
Vormgeving: Trend-Set Snelzet bv

NADruk VERBODEN

JAARGANG 167 NUMMER 9 1998



MILITAIRE SPECTATOR

- 448** Editoriaal:
Trends...
- 450** Mededelingen
- 451** I.J. Duine:
Werken en leven in HQ SFOR
- 456** J.A. Mulder:
Psychologische operaties
- 462** N. Bălan:
Options concerning Human Resources
Management in the Romanian Ministry of Defence
- 466** R.A. Mason:
The Future of Airpower
Concepts of Operations
- 472** W. Bevaart:
Koning Willem II en de grondwetswijziging
van 1848
- 478** P. Winckelmolen en J. de Lange:
Op weg naar een resultaatverantwoordelijke
dienstverlening
- 487** Meningingen van anderen
- 488** Boeken

Trends...

In april 1962 verscheen in *US News & World Report* een artikel met als titel 'Will "computers" run wars of the future?'¹ De boodschap was dat militairen de zekerheid wilden houden dat uiteindelijk mensen en niet machines de macht moesten houden om een oorlog te voorkomen, om een oorlog te beginnen als dat nodig is, en om een oorlog te winnen. Een zeker profetisch vermogen kan de schrijver niet worden onthouden. Zeker in de strijdkrachten van geïndustrialiseerde landen speelt de computer een steeds centralere rol binnen de commandovoering, de *sensor-to-shooter* systemen en de onderlinge verbindingen.

Ook binnen de samenleving in deze en andere landen kan de computer niet meer worden weggedacht. Deze trend zal zich zeker voortzetten. Maar er zijn meer van dit soort ontwikkelingen te onderkennen. John Naisbitt en Patricia Aburdene zien, op de brug naar de volgende eeuw, tien trends die ons leven zullen beïnvloeden: de explosieve ontwikkeling van de wereldcommunicatie; een renaissance in de kunst; de opkomst van het vrije-marktsocialisme; wereldwijd verbreide levensstijlen en cultureel nationalisme; de privatisering van de verzorgingsstaat; de opkomst van de landen rond de Stille Oceaan; het decennium van vrouwen aan de top; het tijdperk van de biotechnologie; de religieuze ervaring van het derde millennium en de triomf van het individu.²

Of dit laatste punt een zegen is, blijft de vraag; toch herkennen we wel de invloed van enkele van de genoemde trends in de eigen omgeving. Verbijzonderen we deze trends naar de krijgsmacht en haar omgeving, dan zijn er diverse ver-

¹ *US News & World Report*, 23 april 1962, blz. 44-48.

² J. Naisbitt, P. Aburdene – Megatrends die tot het jaar 2000 ons leven bepalen, Het Spectrum, Utrecht,

anderingsprocessen zichtbaar, zoals internationalisering, *joint* op nationaal niveau, de gelijkstelling van de krijgsmacht aan een civiele onderneming, de inzet bij vredesoperaties en verdere professionalisering. De verdere positief-kritische beschouwing richt zich op de eerste drie. Internationalisering kan als eerste trend worden genoemd. Het NAVO-bondgenootschap bood vanaf haar oprichting een duidelijk kader voor samenwerking. Deze raakte de organisatie en haar staven en eenheden op vele manieren. Langzaam maar zeker dienden zich nieuwe organisaties aan die – elk voor zich – deze samenwerking verbreedden: de VN, de WEU, OVSE en NGO's. De situatie in het voormalige Joegoslavië laat zien hoeveel landen en organisaties op dit moment samenwerken. De *United Kingdom/Netherlands Amphibious Force* (UK/NLAF), de *Benelux Deployable Air Task Force* (DATF), Multinationale Divisies en Eurokorps zijn evenzovele voorbeelden van gestructureerde internationale samenwerking.

Het palet raakte eerst echt gekleurd toen, met *Partnership for Peace* als motor, een scala aan samenwerkingsverbanden buiten de traditionele kaders ontstond. Ook Nederland geeft hieraan inhoud, door *Memoranda of Understanding* en bilaterale verdragen. In Midden- en Oost-Europa gaat het hierbij in 1998 om veertien landen, variërend van Estland tot Albanië. Dit jaar is daarbij sprake van ruim driehonderd activiteiten. Deze trend zal zich voortzetten. Deze samenwerking is nodig; haar als last beschouwen, is kortzichtig. Dat samenwerking uitsluitend een lust is, betekent evenzeer een vertekening van de werkelijkheid. Het is belangrijk dat breed in de organisatie oog bestaat voor het belang, de mogelijkheden en de beperkingen die bij deze contacten een rol spelen. In ieder geval zal op alle initiële en vervolgopleidingen aandacht aan deze nieuwe werkelijkheid moeten worden besteed. Wat vroeger ver weg was, is vandaag dichtbij. Wie vroeger min of meer een onbekende was, is vandaag of morgen gesprekspartner of zelfs collega.

Samenwerking speelt niet alleen internationaal. Ook nationaal tekent zich een dergelijke trend af. Het besef is groeiend dat zowel doelmatigheidsgronden als het inzicht in de noodzaak van gecombineerde effectiviteit de organisatie brengt in de richting van *joint*. Het Defensie Interservice Commando kan een goed voorbeeld van deze ontwikkeling worden. Ook hierbij

spelen kansen, mogelijkheden en beperkingen. Verdere kansen liggen er zeker. Met name in de sfeer van planning zouden krijgsmachtdelen aan 'samen' meer inhoud kunnen geven. Mogelijk biedt de Britse *Strategic Defence Review* goede punten voor bezinning en discussie. De weg die de Britten inslaan naar *Joint Force 2000* hoeft niet onze weg te zijn. Het is wel een weg die serieus aandacht vraagt als het gaat om een mogelijke ordening van taken en middelen.

In de sfeer van opleidingen is er overigens al veel in gang gezet. De eerlijkheid gebiedt te constateren dat de grenzen deels worden bepaald door historische erflast en deels door uiterst zakelijke bevindingen. De erflast mag geen argument op zich zijn. Zakelijke, vooral operationele argumenten verdienen serieus aandacht te krijgen. Vooral in het operationele domein moet joint zorgvuldig inhoud krijgen. Samenvoeging is daarbij niet altijd wijs. Overbodige muren moeten worden geslecht; bij dragende muren is voorzichtigheid gepast.

Een volgende trend lijkt gelijkstelling. Het is nog niet lang geleden dat de krijgsmacht op velerlei gebied een bijzondere positie innam. Vanuit de taakstelling werd voorbehoud gemaakt in talrijke wetten en uitvoeringsregelingen. Op dit moment lijkt deze positie ter discussie te staan. Meer en meer lijkt van een gelijkstelling aan de 'onderneming', de 'werkgever' en de 'werknemer' sprake. Enkele trefwoorden: werktijden, milieu, arbeidsomstandigheden, erkende en gecertificeerde diploma's voor functies, en de hygiëne in keukens en kantines. Of en in hoeverre deze trend risico's inhoudt, verdient de aandacht. Als de gevolgen tijdig worden vertaald in randvoorwaarden lijkt in meerdere gevallen de problematiek te overzien. Een ARBO-inventarisatie geeft een duidelijk beeld van de noodzakelijke financiële middelen. Een probleem ontstaat als dit volume niet beschikbaar is of wordt gesteld. Vorige maand bepaalde een rechter dat de docenten op een Eindhovense basisschool binnen twee jaar een nieuwe stoel moeten hebben (totale kosten 520.000 gulden). Het wordt interessant als deze constructie ook binnen Defensie, binnen de bestaande budgetten, wordt toegepast.

Sommige wetten raken ook de vredesinzet. De arbeidstijdenwet is een goed voorbeeld. Een politiekorps dat hiermee werd geconfronteerd, liet weten dat de toepassing zestig agenten extra vroeg. Wat de gevolgen binnen Defensie

zijn is nog niet duidelijk. Er mag vanuit worden gegaan dat zowel op macro- als op microniveau over de implicaties is nagedacht. Relevant is in ieder geval dat de uitvoerders op alle niveaus zicht hebben op wat de wet stelt en welke ruimte gelaten is om op de eigen situatie in te spelen. Het feit dat de arbeidsinspectie zich verdiept in de inzet van personeel bij de vierdaagse geeft overigens te denken. Van wezenlijk belang is de vraag wat de invloed is van gelijkstelling op de wijze waarop het personeel wordt geoefend en is voorbereid op flexibiliteit in eventuele chaos en onzekerheid. Dat een kazernekeuken aan hygiënische eisen moet voldoen, is duidelijk. De toepassing van horeca-eisen bij een oefening te velde lijkt daarentegen gecompliceerder. Vooral waar opleiding, oefening en inzet in het geding zijn, lijkt de stem van de commandant niet pas ná invoering van nieuwe regelgeving te moeten worden gehoord.

Niet onbelangrijk is daarbij het volgende. Allereerst dat er al op een vrij laag operationeel niveau in de organisatie (bataljon, basis) vele domeinen bestaan: geneeskundige verzorging, transport, voeding, onderhoud, legering, enzovoort. Ze vormen evenzovele optieken van waaruit gelijkstelling aan de orde kan zijn. Een tweede punt is dat domeinen snel kunnen verworden tot een soort kokers waarop de individuele commandant weinig of geen invloed kan uitoefenen. De praktische problemen komen derhalve laag in de organisatie bij elkaar en zij kunnen elkaar in negatieve zin versterken. Wat een kleine ingreep lijkt, kan dan door de samenhang binnen en tussen eenheden verstrekkende gevolgen hebben. Als we de risico's van deze trend voegen bij de voorbereiding op de operationele taak, de gewenste flexibiliteit en de aandacht voor doelmatigheid binnen de bedrijfsvoering, dan ontstaat een web van deels tegenstrijdige belangen. Ontsnappen hieruit is moeilijk en gaat ten koste van de aandacht voor de primaire taak. Het kan niet zo zijn dat de energie van de commandant zich primair moet richten op overleven temidden van bureaucratie en regelgeving.

De wereld om ons heen is in beweging. Het kunnen trends of incidenten zijn die ons leven beïnvloeden. Van belang is dat we het onderscheid zien. Niet minder belangrijk is de constatering dat bestuurders als het om trends gaat twee opties hebben: lijdzaam volgen of bewuste keuzes doen.



Mededelingen

KVBK

De Koninklijke Militaire Academie, het Koninklijk Instituut voor de Marine, het Instituut Defensie Leergangen en de Koninklijke Vereniging ter Beoefening van de Krijgswetenschap organiseren op **8 oktober** een symposium over:

'De verantwoordelijkheid van de commandant; commandovoering onder moeilijke omstandigheden'

Het symposium is bedoeld om officieren en toekomstige officieren van de vier krijgsmacht delen bewust te maken van wat commandovoering onder moeilijke omstandigheden inhoudt. Vanuit verschillende invalshoeken (juridische, sociale en politieke) wordt het thema aan de orde gesteld. De nadruk ligt daarbij op de integrale verantwoordelijkheid van de commandant. Het symposium wordt vorm gegeven door relatief korte lezingen en ruime interactiemogelijkheden met de zaal.

De inleiders zijn:

Brigade-generaal K.C. Roos (Kmar)

Prof. Mr. W. van Genugten (KUB)

Commandant L. Quintyn (Centrum voor Crisispsychologie, Brussel)

Drs. J. Hillen (Lid Tweede Kamer voor het CDA)

Lokatie: Koninklijke Militaire Academie

U kunt zich onder vermelding van uw (MPC-)adres schriftelijk aanmelden bij:

Mw. E. van Kampen

Kennis- en Onderzoek Centrum - MPC 71C - Postbus 90154 - 4800 RG Breda

Commando Opleidingen Koninklijke Landmacht

Medio oktober verschijnt de

Te druk van HB 7-230 Handboek Infanteriebataljon Luchtmobiel

Aankondiging

Op **21 september** a.s. wordt in samenwerking tussen het Instituut Defensie Leergangen, het Interkerkelijk Vredesberaad en de Dienst Protestantse Geestelijke Verzorging bij de krijgsmacht een symposium georganiseerd onder de titel

'Privatisering van de veiligheid'

Sprekers op dit symposium zullen zijn: prof.dr. J.M.L. Soeters (hoogleraar KMA), kol.drs. I.J. Duine (plv. Commandant 11e Luchtmobiele Brigade), prof.dr. A.H.M. van Iersel (algemeen secretaris Pax Christi), dr. S. Rozemond (instituut Clingendael), Hoofdcommissaris J. Wiarda en prof.dr. P. van Reenen (Hoofdinspecteur voor de Rechtshandhaving Ministerie van Justitie), Lt-Generaal A. van Baal (plv. Chef Defensiestaf) en dr. M.J. Faber (Algemeen Secretaris IKV).

'Zowel nationaal als internationaal is sprake van privatisering van de veiligheid. Nationaal door het optreden van particuliere beveiligingsdiensten, internationaal door private militaire organisaties, veelal geleid door uitgetreden of gepensioneerde hoge militairen, die in dienst treden van staten en krijgsheren om een conflict te beslechten. Veiligheid lijkt koopwaar te worden.'

Het symposium zal worden gehouden op het IDL, Brasserskade 227A, 2289 PA Rijswijk. Aanvang 10.00 uur. Aanmeldingen vóór 1 september a.s. bij het IDL, tel. 015-2152700.

Werken en leven in HQ SFOR

drs. I.J. Duine - kolonel der infanterie

Inleiding

Met dit artikel wil ik inzicht geven in een aantal van mijn ervaringen, die ik van begin oktober 1997 tot medio april 1998 als *deputy CJ3* (plaatsvervangend Hoofd Operatiën) bij het hoofdkwartier van *Stabilization Force* (HQ SFOR) heb opgedaan. Ik ga hierbij vooral in op de verschillen tussen datgene wat ik als gebruikelijk en/of volgens geldende Nederlandse waarden achtte en de door mij geconstateerde werkelijkheid aldaar. Oftewel: opgevoed met allerlei hedendaagse management-principes zoals *management by objectives*, beslissen op basis van argumenten en gedegen stafwerk, bestuurlijke vernieuwing en *Auftragstaktik*, werd ik plotseling geconfronteerd met een andere werkelijkheid: die van micromanagement en machtsuitoefening.

De bedoeling van dit artikel is niet om achteraf kritiek uit te oefenen op SFOR, maar aan de hand van mijn ervaringen inzicht te geven in een andere bedrijfscultuur. Ik heb trouwens geen waardeoordeel over de cultuur aldaar, ik beschouw deze louter als realiteit, net zoals de bedrijfscultuur binnen de KL dat is. Overigens heb ik na vele gesprekken met buitenlandse collega's geconstateerd dat onze bedrijfscultuur meer een uitzondering is dan een universeel model. Vredesoperaties in multinationalverband zullen meer en meer werkelijkheid worden voor de Nederlandse beroepsmilitair. Als het gaat om leidinggeven, is bijvoorbeeld het model dat beschreven wordt in de

COKL 5/30 lijst bruikbaar in de KL, maar in het grensgebied tussen de KL en andere nationaliteiten, en zeker in multinationalaal verband, moet de officier meer in zijn bagage hebben. Ik wil dat in dit artikel aantonen.

Een positief-kritische instelling is een zeer goede eigenschap voor een Nederlands officier. Met name ter lering geef ik enige milde kritiek op onderdelen van het Nederlandse beleid en tevens geef ik een aantal aanbevelingen voor verbeteringen.

Organisatie

Hoewel het volgens de beste HMV-tradities onverbreekelijk is verbonden aan een goede presentatie en aan een deugdelijk artikel, zal ik u niet vervelen met het organisatiemodel van HQ

SFOR. De reden daarvoor is dat het model op geen enkele wijze inzicht geeft in de werkwijze, taakverdeling en beslissingsstructuur van de staf van SFOR. Bij de totstandkoming van de organisatie van de staf van SFOR hebben namelijk nauwelijks principes als *span of control*, eenduidige en afgebakende taken, interne communicatie et cetera een rol gespeeld, maar wel meer realistische principes: namelijk macht en toegang tot informatie.

De methode daarvoor was het vormen van een organisatie rond een zo groot mogelijk aantal generaals en kolonels. Dit proces (binnen de staven van SFOR en SHAPE met enig sarcasme ook wel aangeduid met de term 'starwars' hield in het op SHAPE-niveau: loven, bieden, overreden en lobbyen voor een zo groot mogelijk aantal hoge functies. Elke natie trachtte



Afb. 1 Een deel van het hoofdkwartier met historische waarde. In dit gebouw bracht de kroonprins Ferdinand zijn laatste nacht door vóór zijn gewelddadige dood in Sarajevo

daarmee de toegang tot informatie en de invloed op de besluitvorming binnen HQ SFOR zeker te stellen. De functie-inhoud en dan vooral het nut van een functie voor SFOR speelden daarbij een minder belangrijke rol. Door het spel dat de landen op het niveau van SHAPE speelden, ontstond een structuur met een viersterren-generaal aan het hoofd (de COMSFOR – nationaliteit: Russisch), twee driesterren-generaals, namelijk de plaatsvervangend commandant (DCOMSFOR – nationaliteit: Frans) en een plaatsvervangend Britse commandant voor operaties (DCOMOPS), vijf tweesterren-generaals, de Chef Staf (de COS – Duits), zijn plaatsvervanger (de DCOS – Italiaans), een plaatsvervangend commandant voor de logistiek (DCOMLOG – Brits), de CJ1 (Hoofd Personeel – Spaans), en de CJ3 (Hoofd Operatiën – Russisch). Daaronder waren er nog zo'n veertig brigade-generaals, en kolonels en burgers van een vergelijkbaar niveau. In praktijk waren de functies van de DCOM, de DCOMOPS, de DCOS en diverse functies voor brigade-generaals en kolonels tamelijk inhoudsloos en konden voor wat SFOR betreft best worden gemist. Voor de deelnemende landen waren ze echter van belang vanwege de hiervoor genoemde redenen.

Anderzijds kan niet worden gesteld dat door deze *overkill* aan hoog gegradueerden de organisatie slecht liep. Daar waar nodig, bleek de staf namelijk slagvaardig te kunnen reageren en/of goede stafproducten te kunnen leveren. Wellicht had dit te maken met de kwaliteit van het geleverde personeel. Een andere reden is dat door het model heen een andere machtsstructuur liep: namelijk de nationale lijnen, met als meest dominante de Amerikaanse.

De Amerikaanse lijn

De Amerikaanse lijn werd gevormd door de SACEUR, de COMSFOR, de CJ2 (Hoofd Inlichtingen), de CJ3, het hoofd van de CIMIC *Task Force* en diverse kolonels als plaatsvervanger, of op andere invloedrijke functies

binnen CJ2, CJ3, CJ9 (CIMIC), PIO (*Public Information*), CJICTF (*Information Campaign*), CJSOTF (*Special Operations*) en *Support Command*. Hierdoor was er binnen het hoofdkwartier sprake van een zeer duidelijke Amerikaanse machts-, informatie- en werkstructuur.

Bij diverse beleidszaken en beleidsbeslissingen was er van uitgebreid en methodisch stafwerk en stafadvies nauwelijks sprake omdat de beleidsbeslissingen al binnen deze Amerikaanse structuur waren genomen. Gegeven de situatie dat dit land zowel kwantitatief als kwalitatief de belangrijkste bijdrage leverde, beschikte over de beste informatie en vanwege de jarenlange besluitenloosheid en gebrek aan overeenstemming van de Europese landen in deze regio, is dit zeer begrijpelijk. Het was voor sommigen echter wel eens moeilijk te verteren.

Nationale netwerken

Ook andere landen hadden hun eigen structuur in het hoofdkwartier. Met name gold dit voor Fransen, Britten en Duitsers. Men kan eigenlijk spreken van nationale netwerken binnen het HQ, waarbij een senior ervoor zorg droeg dat het nationale beleid werd uitgedragen, informatie werd verzameld en werd teruggekoppeld. Hoewel dit nooit volmondig werd toegegeven, is het wel duidelijk dat bij belangrijke beleidsaangelegenheden bij wijze van spreken de kopieermachines en faxapparaten roodgloeiend stonden. Overigens liepen die netwerken van nationale hoofdkwartieren en ministeries, via nationale stafofficieren in het HQ door tot in de lagere staven en eenheden in SFOR.

Ik beoordeel dit gegeven als positief. Immers, ondanks een multinationale opdracht, taakuitvoering en verantwoordelijkheid blijft de nationale dimensie altijd bestaan. Elke democratische regering zal verantwoording moeten afleggen over de verrichtingen van haar krijgsmacht, zeker als deze in oorlogsomstandigheden opereert. Een van de instrumenten hierbij

is een informatiestroom vanuit de nationale regeringen en ministeries naar stafofficieren en eenheden, met aanwijzingen, richtlijnen en informatie en een retourlijn met antwoorden en informatie (terugkoppeling).

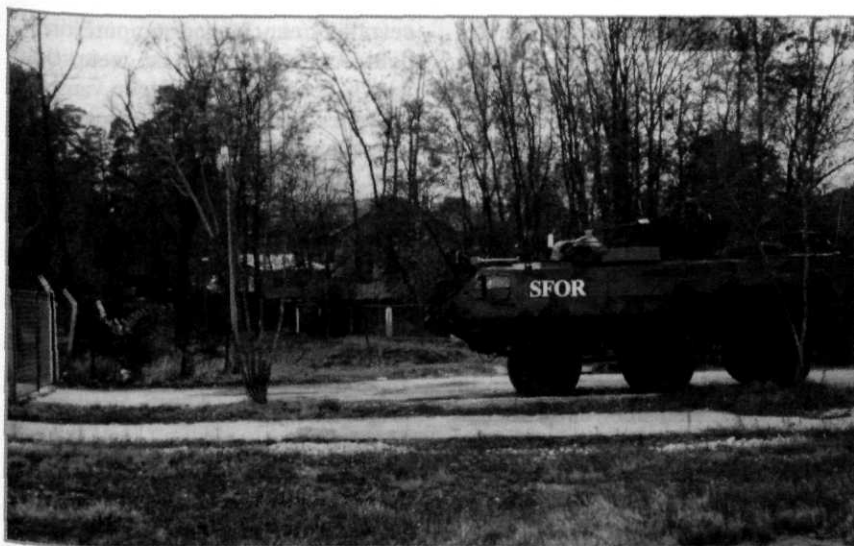
Veel landen doen daarom hun best de staf te voorzien van goed opgeleide en veelbelovende officieren. Daarbij viel vooral Duitsland op, dat relatief veel jong gebrevetteerde officieren had geplaatst. Dit steekt schril af tegen het beleid van de KL. Ik heb dan ook lange tijd als enige gebrevetteerde moeten functioneren. Het gevolg voor Nederland was weinig invloed, informatie en ervaringsopbouw.

Reductie

Ten slotte moet worden opgemerkt dat vanaf mei 1998 de staf drastisch werd ingekrompen. De totale omvang verminderde met zo'n 32 procent tot iets meer dan 900 functies. Daarbij is ook zeer diep gesneden in het kolonelsbestand. De top daarboven veranderde weliswaar enigszins van structuur en functie-inhoud, maar het totale aantal generaals nam nauwelijks af. Dit kwam door de behoefte aan invloed van de naties en het onvermogen een model te vinden dat, naast verkleining, hieraan tegemoet kwam. De bedoeling is in het najaar, als na de verkiezingen de stabiliteit van het land is toegenomen, de totale omvang van SFOR verder te verminderen en ook de topstructuur aan te pakken. De druk van de naties op SACEUR om voldoende hoge posities te behouden, zal zeker niet significant afnemen: Starwars III.

Micromanagement

Voor jonkers zoals ik, opgevoed met Auftragstaktik, delegatie van bevoegdheden, verzelfstandiging enzovoorts en daarna – in een wanhopige bui van verveling op de universiteit – verder volgestort met decentralisatie, deregulering en ten slotte ook nog 'geïndoctrineerd' met Financieel Economisch Raamwerk (FER), Verbeterd Economisch Beheer (VEB), produc-



Afb. 2 Beveiliging door een Noorse eenheid met Sizu-voertuig

ten en budgetten, was het wel even slikken. In de afgelopen jaren is in de KL een generatie van leiders/managers gegroeid die is opgevoed met denken in 'wat', het 'hoe' zoveel als mogelijk overlatend aan hun lagere goden. Werken en opereren met staven als SFOR betekent echter sturing tot op details en het leveren van zeer gedetailleerde informatie, oftewel micromanagement. Voor deze realiteit zijn meerdere redenen.

De politieke dimensie

Ten eerste de politieke dimensie: de ambtelijke, politieke en maatschappelijke belangstelling, en controle en/of de perceptie dat die er is. Sommige landen stellen groot belang in het welzijn van SFOR. Vooral Amerikaanse politici die toch niet geheel overtuigd zijn van het feit dat Amerikaanse levens moeten worden geriskeerd voor een in principe Europees conflict, hadden veel belangstelling voor het reilen en zeilen van SFOR en de *Force Protection*-maatregelen die SFOR trof om Amerikaanse levens te sparen.

Daarnaast speelde wellicht ook het gevoel mee dat 'Dayton' een Amerikaans kindje is, dat niet mag mislukken. Het gevolg was en is een grote behoefte aan informatie, een grote hoeveelheid detailaanwijzingen en

veel bezoeken vanuit het Congres en het Pentagon.

Ook vanuit andere landen was dit te zien. Naast algemene informatie en informatie over het eigen contingent scoorden ook informatie en aanwijzingen over ontminnen en terugkeer van vluchtelingen zeer hoog. Ook vanuit en via SHAPE werd veel informatie opgevraagd, waarna automatisch een nieuw pakket aanwijzingen, richtlijnen en opdrachten volgden. Een voorbeeld. Toen als een mogelijke reactie op het arresteren van twee van oorlogsmisdaden verdachte Kroaten een explosief werd gegooid naar een Nederlandse compound en twee militairen daar licht verwond werden, ontstond al snel een aantal vraagstromen: van het ministerie van Defensie (eventueel via het Contingentscommando) naar het bataljon, vanuit en via SHAPE via HQ SFOR en via *Multi National Division South West* (MND SW) naar het bataljon en via het HQ en het Contingentscommando naar het bataljon. Alle stromen waren op zich zeer begrijpelijk en legitiem, omdat daarmee diverse hoge autoriteiten en staven moesten worden gevoed, maar ik kan mij voorstellen dat ze voor betrokken eenheidscommandanten wel lastig geweest zijn. Te meer omdat een eenvoudige melding:

'explosie bij Buso II, dtg ..., twee lichtgewonden die geen medische zorg nodig hebben', wellicht in de VN-operatie in Libanon nog voldoende was, maar niet meer in deze tijd.

Anderzijds moeten hogere staven en ministeries ook beseffen dat bepaalde informatie eenvoudigweg niet kan worden gegeven, omdat betrokken functionarissen te druk bezig zijn met hun primaire functie: leidinggeven en/of een situatie oplossen.

De CNN-factor

De tweede dimensie is de 'CNN-wereld'. Dit houdt in dat *real-time* informatie die is verzameld door tv-ploegen in het operatiegebied, wordt vertoond in de huiskamers van politici en het thuisfront waardoor zij een beeld krijgen van wat er gaande is. Dit is vaak een plaatselijk, kort en ongenueanceerd beeld, dat wellicht meer vragen oproept dan het beantwoordt. Een voorbeeld. Toen een van te voren uitgenodigde CNN-ploeg in november 1997 bij een vreedzame betoging van zeventig Serven bij een Italiaanse post op Mount Trebevhich bij Sarajevo filmde en het geluid van twee Italiaanse waarschuwingsschoten registreerde, kwamen binnen vijf minuten de eerste vragen vanuit SHAPE binnen bij het *Joint Operations Centre* van HQ SFOR. Het vaststellen van de genuanceerde werkelijkheid en het beantwoorden van alle vragen kostte echter vele uren en vooral veel stafcapaciteit.

De culturele dimensie

Ten derde de culturele dimensie. Veel landen hebben niet hetzelfde bestuurs-, management- en leiderschapsmodel ontwikkeld dat momenteel gangbaar is in Nederland en in de KL. Hoewel vele moderne theorieën op dit gebied afkomstig zijn van de landen ten westen van de Noordzee, blijken zelfs deze landen ze niet te hebben ingevoerd. Vooral Amerikanen zijn zeer detailgericht. Een aantal keren zag ik bevelen op het niveau van SHAPE en van HQ SFOR die een grotere mate van detaillering hadden dan het gemiddelde bataljonsbevel in de KL. ➔

Beperkt inzicht

Twee opmerkingen over de wijze waarop SFOR daar zelf mee omging. Door de troepen van SFOR, als ik afga op de rapporten die het HQ ontving van de divisies, ben ik geneigd te zeggen: niet al te best. Over het algemeen gaven de rapportages van de werkvloer, als die eenmaal in Sarajevo waren aangekomen, slechts een beperkt inzicht in het wie, wat, wanneer en waar, om over het waarom maar niet te spreken. Vooral de rapporten van de Franse divisie waren vaak onvolledig en arriveerden laat, wat in hoge mate te maken had met het feit dat de divisiestaf de voertaal Frans aanhield en de eenheden daaronder hun eigen nationale taal. Door het vele vertaalwerk (van Engels via Frans naar bijvoorbeeld Spaans en terug) ging veel informatie en tijd verloren. Maar ook andere divisies kenden zo hun hoogte- en dieptepunten.

Halve waarheden

Door de zucht naar informatie en de wens alles te willen beheersen, ontstond ook op HQ-niveau het gevaar te reageren op de verkeerde signalen en op halve waarheden. Toen de eerder genoemde schoten door een *Tactical Control Party* werden gehoord en gemeld, werd al snel aangenomen dat Serven ze hadden gelost en werden de daarop toegesneden maatregelen ontwikkeld (de 'Derde Wereldoorlog'

werd voorbereid). Als men had geweten wat werkelijk was gebeurd, had men anders gereageerd, en in dit geval niet gereageerd. Dit is een duidelijk bewijs van het gevaar dat hogere staven creëren als ze zich met problemen van een lagere orde gaan bemoeien.

De COKL 5/30 lijst, de Beleidsvisie Leidinggeven van de BLS, de nieuwe besluitvormingsmethoden die zijn ontwikkeld door het Opleidingscentrum (OCMan) en mijn eigen stijl van leidinggeven – zij allen staan haaks op de realiteit binnen deze multinationale staf. Decentraliseren, bedrijfsplannen en Auftragstaktik zijn een groot goed in vredetijd, maar staan op gespannen voet met de realiteit op multinationalniveau bij uitzendingen. Wij zullen onze mensen die in dit soort staven werken, of daarmee in aanraking komen, op dit micromanagement moeten voorbereiden, als was het maar om ze eraan te laten wennen dat ze vaak en tijdig veel gedetailleerde informatie zullen moeten verzamelen, zonder dat ze daar het directe nut van zullen inzien.

Werk- en leefomstandigheden

Bezoekers, geconfronteerd met de aanwezigheid van drie hotels, tientallen satellietshotels en *shelters*, een overvloedig aanbod van voedsel in de

eetzaal, een hoge computerdichtheid, een netwerk, de vele dure dure auto's, het af- en aanvliegen van helikopters en de vele hoge officieren en bezoekende autoriteiten, kunnen wellicht een idee van overvloed en comfort of zelfs een James Bond-achtig beeld hebben gekregen van het HQ. Dit beeld vereist enige nuancering. De verzorging van het hoofdkwartier was goed, maar doordat zoveel personen op een kleine oppervlakte waren geperst, was het merendeel van de officieren met zo'n acht collega's in nauwe een- en tweepersoons ex-hotelkamers gelegd. Privacy was dan ook een onbekend begrip, en een stevig snurkende kamergenoot was een grotere ramp dan vertraging in de kerstpost.

Smog

Verder betekende de grote hoeveelheid mensen op zo'n beperkte oppervlakte dat allerlei virussen zich binnen korte tijd konden verspreiden. Sommige collega's leefden letterlijk van de ene infectie naar de andere. Sarajevo ligt in een kom waar relatief weinig wind staat. Bovendien stookte het gros van de bevolking op hout en brandde de lokale vuilnisbelt permanent, waardoor er vrijwel continu een bruine smog over de stad hing. In het HQ werd dit effect nog eens versterkt door de circa twintig continu draaiende aggregaten. Een door mij aangevraagd ARBO-onderzoek is jammer genoeg nooit uitgevoerd.

Werkdruk

De werkdruk varieerde per afdeling en per functie. Van gemiddeld zestien uur per dag zonder enige vrije tijd tot slechts enkele uren gemiddeld per week, wat leidde tot een frustrerende overvloed aan vrije tijd. In het eerste geval raakt iemand langzaam uitgeput, in het tweede geval ontstaat verveling en toerisme.

Taalproblemen

Het was voor velen uitputtend om de hele dag Engels (of wat daarvoor doorging) te moeten aanhoren en te moeten spreken. Een specifieke probleemgroep in dat kader vormden



Afb. 3 Een modern HQ dehelitax' wachtend op 'klanten'

Canadezen, Britten en Amerikanen die praatten alsof ze nog in Ottawa, Glasgow of Arkansas leefden. Deze dialecten, in combinatie met de nodige afkortingen, insiders-informatie en plaatselijke termen, maakte dat vele nieuwkomers in het begin niet meer dan een paar procent oppikten van wat er werd gesproken. Veel niet van huis uit Engelssprekende officieren uit met name de zuidelijke landen bleken trouwens ook na een beginfase niet in staat om boven het niveau van een basisschoolleerling te kunnen communiceren en participeren. Door het onvermogen en soms de onwil van Engelssprekenden om hiermee rekening te houden, ging een aanzienlijke hoeveelheid ervaring, kennis en wijsheid van officieren van vooral de zuidelijke landen verloren en werd de hiervoor beschreven macht van andere landen in de praktijk nog groter. Door deze twee factoren (macht en taal) kan feitelijk worden gesproken van een door noordwestelijke landen gedomineerde staf.

De Nederlandse dimensie

Nederland is een klein land, dat zeker nooit op het niveau van Rusland, Groot-Brittannië, Duitsland en Frankrijk zal kunnen draaien. Vaak lijkt Nederland te lijden aan een soort Calimero-complex wanneer wij het niet eerlijk vinden dat we onze zin niet krijgen (onder meer bij de weigering als lid van de Contact Groep, bij het mislukken van internationale benoemingen, et cetera). In plaats van zo goed mogelijk met het gebrek aan macht om te gaan, lijkt het erop dat wij ons beperken tot klagen. Actie, sturing en initiatief vanuit Nederlandse zijde binnen het HQ, heb ik niet kunnen constateren. Er ontbreekt mijns inziens een duidelijke lijn vanuit Buitenlandse Zaken en Defensie naar de *Senior National Staffofficer*, uitmondend in een netwerk van staf-officieren binnen het HQ met als doel Nederlandse belangen te waarborgen en interesses te bevredigen. Ik beveel in dit kader aan dat de senior gaat

optreden als een functionaris die rechtstreeks wordt aangestuurd door de Defensiestaf en Buitenlandse Zaken voor wat betreft beleidsaanleggenheden. Nederlandse staf-officieren dienen niet alleen administratief onder de senior te vallen maar ook functioneel door hem worden aangestuurd en via hem te rapporteren aan Nederlandse instanties.

Ditzelfde geldt ook voor de totale inlichtingenorganisatie. Buitenlandse staf-officieren worden regelmatig door hun eigen inlichtingendiensten geïnformeerd over ontwikkelingen. Dit is bij ons niet het geval. Dit komt omdat de Nederlandse inlichtingenorganisatie in Bosnië te fragmentarisch is opgebouwd, en omdat er veel informatie in de Britse divisiestaf blijft steken en diverse cellen nauwelijks worden aangestuurd. We zullen dan ook moeten kiezen: inkrimpen óf aan het werk zetten.

Bijzonder positief vind ik de zeer professionele wijze waarop Nederland en meer in het bijzonder de KL tegenwoordig omgaat met uitzendingen. Vergeleken met andere landen is bijvoorbeeld het individuele uitrustingspakket van een ongekende luxe, de opvang en verzorging nagenoeg zijn perfect en de zeldzame losse steken zijn te wijten aan louter menselijk falen. Alles blijft nu eenmaal mensenwerk, en gelukkig maar.

Ook de belangstelling van politieke en ambtelijke zijde is groot. Kwam tijdens mijn uitzending naar Libanon een delegatie van defensie-'specialisten' uit het parlement niet veel verder dan vragen over de aanwezigheid van hagelslag en pindakaas, nu werd ik geconfronteerd met diverse delegaties met oprechte belangstelling, goede voorbereiding en gedegen kennis.

Ten slotte wil ik opmerken dat meer dan één Nederlandse militair het gemiddeld hoge niveau van kennis, inzet en prestaties omlaag haalt door zijn gedrag. De 'moet kunnen' mentaliteit die in de Nederlandse maatschappij meer en meer ter discussie komt, viert bij enkele, vaak individu-

eel uitgezonden militairen nog hoogtij. Nederlandse militairen zijn geen gidsen voor andere landen als het gaat om waarden en normen. Dat betekent dat wij ons op gebied van discipline moeten aanpassen. Ik pleit er dan ook voor op het Centrum Voor Vredesoperaties (CVV) mensen hiervan te doordringen, hardere sancties in te voeren/toe te passen en in een inzetgebied sterke commandanten aan te stellen bij niet-reguliere eenheden.

De persoonlijke dimensie

Achteraf beoordeel ik deze uitzending als een zware tijd. Niet alleen vanwege het feit dat je als eenling wordt uitgezonden, zonder buddy of een vertrouwde groep om je heen, maar ook door de zeer hoge werkdruk en een aanvankelijke taal- en kennisachterstand. Vergeleken met mijn eerste uitzending als compagniescommandant in Libanon was ik nu uitgeput in plaats van moe en voldaan; was er toen veel levensgevaar, en nu een ongezonde stress; ben ik toen teruggekomen met vele vrienden en kennissen voor het leven en met enige weemoed, maar ben ik nu dolblij weer in een vertrouwde omgeving te zijn.

Anderen kwamen volkomen uitgerust terug en hadden zelfs het idee zich binnen de kortste keren weer aan te melden voor een nieuwe uitzending. De conclusie die men hieruit moet trekken is dat de wijze en het tempo van reïntegratie in hoge mate afhankelijk is van de persoon en de werkomstandigheden tijdens een uitzending. Commandanten dienen hiermee rekening te houden. Zes en een halve maand Sarajevo. Een leerzame en indringende ervaring.



Psychologische operaties

J.A. Mulder - majoor van de verbindingdienst

Inleiding

En enquête onder het Nederlandse volk met de vraag hoe over propaganda wordt gedacht, zal ongetwijfeld uitsluitend negatieve reacties opleveren. Een volgende vraag over reclame wordt misschien iets minder afwijzend beantwoord, omdat ondanks dat men reclame vaak als hinderlijk ervaart, iedereen het effect (behoeftebevrediging, persoonlijk gewin) ervan inziet. Vragen we ten slotte een mening over een wereldwijde voorlichtingscampagne over landmijnen, dan zegt vermoedelijk bijna honderd procent dat een hele goede zaak te vinden.

In dit artikel wordt een poging gedaan om aan te tonen dat bovenstaande vragen weliswaar verschillende vormen van beïnvloeding bestrijken, maar één gemeenschappelijke noemer tonen: het beïnvloeden van het gedrag, het denken, en doen en laten van (groepen) mensen. Het in operationele omstandigheden (in alle mogelijke vormen) aanwenden van middelen om het gedrag van bepaalde doelgroepen te sturen in de richting die een operationele commandant wil, noemen we 'Psychologische Operaties', verder in dit betoog 'PsyOps' genoemd. De algemene definitie van PsyOps luidt:

„Psychologische Operaties zijn geplande psychologische activiteiten tijdens vrede, crisis en oorlog, gericht op vijandelijke, bevriende en neutrale populaties met als doel hun attitudes en gedragingen die invloed hebben op de gestelde

politieke en militaire doelen, te beïnvloeden” (Vertaling van de definitie in MC-402).

De laatste jaren neemt het belang van de PsyOps als deel van *Command and Control Warfare* sterk toe en zijn de operaties vaak gericht op complete bevolkingsgroepen (eigen dan wel 'vreemde'). Dit is het best zichtbaar geworden tijdens recente crisisbeheersingsoperaties. Dit artikel gaat onder meer in op de PsyOps-campagne die binnen SFOR wordt gevoerd, en maakt duidelijk dat PsyOps een instrument is waarop onze Nederlandse mentaliteit in eerste instantie mogelijk met enige huiver reageert, maar dat in de praktijk buitengewoon positieve resultaten laat zien.

Het doel van dit artikel is inzicht te verschaffen in wat momenteel binnen de NAVO wordt verstaan onder PsyOps, welke aspecten ermee zijn verbonden en hoe ook Nederlandse militairen bijvoorbeeld tijdens uitzendingen te maken kunnen krijgen met PsyOps.

Ontwikkelingen bij de NAVO-partners








De geschiedenis toont ons talloze voorbeelden van PsyOps. Bewust of onbewust maken overheden, organisaties en individuen al eeuwen gebruik van technieken om het gedrag van (mede-)mensen te beïnvloeden. Ik behandel in vogelvlucht een aantal naoorlogse ontwikkelingen op het terrein van PsyOps bij enkele bondgenoten

om zo een beeld te krijgen van de huidige en mogelijk toekomstige ontwikkelingen op dit gebied.

West-Duitsland

In West-Duitsland is tijdens de Koude Oorlog in 1959 de PsyOps-capaciteit opnieuw tot stand gebracht, als tegenwicht tegen de Warschaupact-propaganda. Na de bouw van de muur in 1961 bestond er behoefte de bevolking van de DDR te informeren over de NAVO; de haatgevoelens jegens de Bundeswehr tegen te gaan en om de grenswachten ervan te overtuigen het schietbevel te negeren. In die periode is veel geïnvesteerd in nieuwe ontwikkelingen. De Oost-Duitse bevolking kon geen westerse radio-uitzendingen beluisteren, waardoor de Bundeswehr Rundfunk niet voor dit doel kon worden ingezet. Driemaal per jaar werd een krant, de *Volksarmee*, en zelfs een aantal boeken in West-Duitsland gedrukt en verspreid in Oost-Duitsland. De bevolking van Oost-Berlijn en de grenswachten werden per luidspreker bereikt. Tussen 1961 en 1972 zijn circa 100.000 ballonnen met strooifolders (*leaflets*) opgelaten.

In 1972 is, als gevolg van de ontspanning tussen Oost en West, de PsyOps-activiteit weer afgenomen. Sedert de val van de muur (1989) en de Duitse deelname aan crisisbeheersingsoperaties (te beginnen bij Somalië) is de organisatie weer actief en wordt ze - gelet op de beladen naam uit het verleden - sinds 1990 niet meer PsyOps, maar 'Operative Information' genoemd. In 1991 is 950 *Fernmelde Bataillon* opgericht. Het bataljon be-

delivery means	efficiency	number	notes
 radio transmitter	80 kW (MW) 1 kW (VHF) 1 kW (HF)	1 6 3	Range: approx. 90 - 270 km approx. 30 - 50 km
 printing press (mobile)	in 1 h: 12.000 leaflets DIN A5 (14,8 x 21cm) (one colour-one face) per printing press	6	it takes about 3 hours of time from order to the first printed leaflet.
 printing press (station)	in 1 h: 12.000 leaflets DIN A5 (14,8 x 21 cm) out of DIN A3 50 (2x25) with other printing or 84.000 leaflets DIN A5 (14,8x21cm) out of DIN A1 50 (4x25cm) sheet printer	2 2	
 Balloon	per  approx. 100 balloons 220.000 leaflets from one take off position	3	Range: max 30 km
 Loudspeaker	400 Watt	44	Range: max 2500 m (from helicopter: 1500 x 800 m)
 Video			in preparation

Afb. 1 950 Fernmelde Bataillon.
Kenmerken van distributiemiddelen



Afb. 2 De bulldog met het gezicht
van Churchill als symbool van de
Britse vasthoudendheid



Afb. 3 PsyOps kan ook zijn gericht
op de eigen troepen

staat uit een staf, een training en support eenheid en drie compagnieën: een radiocompagnie, een strooifoldercompagnie en een luidsprekercompagnie.

Groot-Brittannië

De recente geschiedenis van de Britse PsyOps begint met de ervaringen in de crisis in Maleisië van 1948 tot 1960. Vooral in de periode 1952 tot 1955 is een intensieve PsyOps-campagne gevoerd. Latere ervaringen zijn opgedaan in de Falklands en de Golfoorlog. Het recente optreden, met als zwaartepunt Bosnië, heeft geleid tot een sterke uitbreiding van de Britse PsyOps-capaciteit.

De huidige 15th PsyOps Group bestaat uit 160 *dual-appointed* personen. De Britten spreken daarbij van een schaduworganisatie. Voor de periode april 1997 tot april 1999 is een bedrag van £ 10 miljoen vrijgemaakt voor het verder opzetten van de PsyOps-organisatie. Er komt een Triservice PsyOps-staf, en een aantal specialisten uit de civiele tv- en radio-wereld wordt geworven en opgeleid om als reservist direct oproepbaar te zijn. De nieuwe organisatie moet op 1 april 1999 gereed zijn en voorziet in ieder geval in de behoefte tijdens crisissomstandigheden en oorlogstijd.

De Verenigde Staten

De enige NAVO-partner met een zeer uitgebreide PsyOps-capaciteit is de VS. Hun organisatie bestaat uit vier PsyOps-groepen, ieder bestaande uit

vier bataljons. In vredestijd is er één groep paraat en zijn de vier bataljons van deze groep ieder operationeel ontplooid in een deel van de wereld. De huidige sterkte is zo'n 1.200 man, waarbij moet worden opgemerkt dat veel gebruik wordt gemaakt van reservisten. In elke Amerikaanse operatie speelt PsyOps een belangrijke rol.

Van nagenoeg alle overige partners kan worden gezegd dat ofwel wordt gewerkt aan een nationale doctrine c.q. capaciteit (bijvoorbeeld in België en Denemarken), ofwel dat de bestaande capaciteit van zowel personeel als materieel wordt aangepast aan de jongste ontwikkelingen (bijvoorbeeld Italië, Spanje, Griekenland en Turkije).

De huidige (NAVO-)doctrine

Hoewel dit artikel zich beperkt tot PsyOps, dient de lezer zich te realiseren dat binnen de vigerende doctrine PsyOps samen met *Electronic Warfare* (EW), *Operations Security* (OPSEC), *Deception* en *Physical Destruction* deel uitmaakt van *Command and Control Warfare* (C2W). De relatie met *Information Operations* (IO) wordt in dit artikel buiten beschouwing gelaten, omdat de doctrine rond dit onderwerp op dit moment sterk in ontwikkeling is. Zoals de definitie reeds aangaf, is het

	VIDEO	BROCHURE/ HANDBILL	POSTER	NEWSPAPER ARTICLE	RADIO	TOTAL
OFFICE OF THE HIGH REPRESENTATIVE	4	4		21	57	86
UNITED NATIONS (UNMIH, UNHCR, IPTF, ETC)	2	23	7	101	129	262
ICTY		5	1	12	11	29
ICRC				16	11	27
OSCE	10	10	15	73	83	191
EUROPEAN UNION	3			12	11	26
WORLD BANK	1			20	6	27
MISC IO's/NGO's	2	1	1	43	46	93
TOTAL	22	43	24	298	354	741

Afb. 4 De bijdrage van de Combined Joint Information Campaign Task Force (CJICTF) aan Information Operations (IO) en niet-gouvernementele organisaties

doel van PsyOps het beïnvloeden van attitudes. In engere zin gaat het om het nadelig beïnvloeden van de psychische stabiliteit en het moreel van een potentiële tegenstander alsmede het beschermen van de eigen partij tegen activiteiten die door de tegenstander op dit gebied worden ondernomen.

Het document MC 402 van april 1997 (inmiddels door de NAVO-raad goedgekeurd) geeft het nieuwste NAVO-beleid met betrekking tot PsyOps weer. PsyOps kan worden onderverdeeld in vier deelgebieden, die achtereenvolgens zullen worden behandeld.

(a) *Strategic Psychological Activities (SPA)*

„Planned psychological activities in peace, crisis and war which pursue objectives to gain the support and cooperation of friendly and neutral countries and to reduce the will and the capacity of hostile or potentially hostile countries to wage war.”

In het algemeen zijn de doelstellingen van SPA gericht op de lange termijn en zijn ze politiek van aard; met als doel het ondermijnen van de oorlogsbereidheid van een (potentiële) tegenstander en gelijktijdig het vergroten van de steun en medewerking van neutrale en bevriende bevolkingsgroepen. Het uitvoeren van SPA is een nationale verantwoordelijkheid.

(b) *Psychological Consolidation Activities (PCA)*

„Planned psychological activities in crisis and war directed at the civilian population located in areas under friendly control in order to achieve a desired behaviour which supports the military objectives and the operational freedom of the supported commanders.”

Het doel van PCA is het creëren van een situatie waarin de lokale populatie bereid is om met een *Allied Joint Force (AJF)* mee te werken en deze te ondersteunen, waardoor de commandant AJF

vrijheid van handelen verkrijgt en behoudt.

PCA dienen in lijn met SPA te worden ontwikkeld. Ze zijn in principe een nationale verantwoordelijkheid en dienen in coördinatie met de *Joint Force* te worden uitgevoerd. Indien wordt opgetreden buiten het NAVO-gebied of in landen zonder een functionerend civiel bestuursapparaat is de uitvoering van PCA een verantwoordelijkheid van de commandant van de geallieerde strijdmacht.

(c) *Battlefield Psychological Activities (BPA)*

„Planned psychological activities conducted as an integral part of combat operations and designed to bring psychological pressure to bear on enemy forces and civilians under enemy control in the battle area, to assist in the achievement of the tactical objectives.”

BPA zijn een verantwoordelijkheid van de geallieerde strijdmacht en worden toegepast op het operationele en tactische niveau. Ze worden uitgevoerd als inte-

graal onderdeel van militaire operaties, en zijn gericht op de militaire tegenstander en op de lokale bevolking. BPA beogen het moreel van de troepen van een tegenstander te ondermijnen en de bereidheid van de lokale bevolking om deze troepen te ondersteunen, weg te nemen. BPA dienen in overeenstemming te zijn met de strategisch psychologische doelen van een geallieerde strijdmacht.

(d) *Peace Support Psychological Activities (PSPA)*

„Planned psychological activities conducted as an integral part of peace support operations, designed to create a supportive atmosphere and a willingness to cooperate among the parties in conflict and civilian population in the area of operations, to protect the force and to assist in the achievement of mission objectives” (MC 402).

PSPA zijn een verantwoordelijkheid van *Joint Force* en worden ontplooid ter ondersteuning van *Peace Support Operations (PSO's)*. Ze vormen een integraal deel van de planning en uitvoering van PSO's en zijn gericht op de partijen en de bevolking in een operatiegebied. PSPA hebben tot doel een sfeer te creëren waarin zowel de partijen als de burgerbevolking bereid zijn samen te werken, de internationale troepenmacht te beschermen en de gestelde doelen van de missie te realiseren. PSPA is gestoeld op waarheid, betrouwbaarheid en bundeling van krachten.

Deze onderverdeling kan ook worden worden als een onderverdeling naar niveau. SPA hebben een lange-termijn-karakter en zijn gericht op politieke doelstellingen. PCA zijn een nationale verantwoordelijkheid. BPA en PSPA worden uitgevoerd onder verantwoordelijkheid van de commandant van de *Joint Force* en maken integraal deel uit van de militaire planning. Het zal daarom duidelijk



Afb. 5 Geld-voor-wapens poster

zijn dat wij ons binnen de militaire organisatie kunnen concentreren op de BPA en PSPA.

De uitvoering van PsyOps

Duidelijk is dat PsyOps zich richt op de beïnvloeding van mensen. De moderne media zijn voor dit doel uitermate geschikt en zijn in het verleden zeer veel toegepast, bijvoorbeeld radio-uitzendingen in de Tweede Wereldoorlog; Radio Liberty en Radio Free Europe tijdens de Koude Oorlog; televisie-uitzendingen in Bosnië-Herzegowina enzovoort. Maar ook het gebruik van 'conservatievere' middelen zoals pamfletten, luidsprekers en posters hebben hun waarde bewezen – bijvoorbeeld het uitstrooien van pamfletten tijdens de Golfoorlog, het werken met posters en folders in Bosnië-Herzegowina, het gebruik van luidsprekers in de conflicten tussen Noord- en Zuid-Korea en tussen China en Taiwan – en worden nog altijd als een zeer effectief middel gezien.

Deze middelen hebben niet alleen een offensieve waarde, maar ze lenen zich ook uitstekend voor gebruik in het defensieve kader van de PsyOps, bijvoorbeeld om de eigen troepen en de

eigen bevolking van de juiste informatie te voorzien en eventuele, door een tegenstander verspreide, desinformatie te weerleggen.

Uit het bovenstaande is af te leiden, dat de uitvoering van (Tactische) PsyOps een aantal deelactiviteiten omvat:

– Analyse

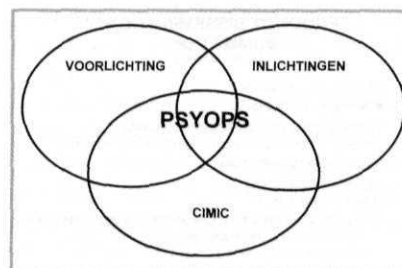
Het bestuderen van bevolkingsgroepen, hun gedrag, gevoeligheden, eigenschappen, actualiteiten, politiek et cetera, en het vaststellen van campagnethema's en doelgroepen. Van groot belang is het vaststellen van thema's die gemeen moeten worden.

– Productontwikkeling

Op grond van de analyse en de beschikbare verspreidingsmiddelen moeten producten worden ontwikkeld, zoals kranten, posters en stroofolders, luidsprekerboodschappen (eventueel in een vreemde taal), radio- en tv-programma's.

– Verspreiding van het product

PsyOps-producten kunnen op vele manieren worden verspreid. Conventionele middelen zijn luidsprekers, luchtballonnen of kleine vliegtuigen om stroofolders te verspreiden dan wel het eenvoudig door eigen personeel laten uitreiken van kranten, folders en affiches. Een minder voor de hand liggend, maar wel noemenswaardig middel is de zogenaamde 'leafletbom'. Modernere middelen zijn radio, televisie en het gebruik van internet. Een belangrijk onderscheid bij de verspreidingsmiddelen kan worden gemaakt tussen het voorhanden hebben van eigen middelen of het inhuren daarvan. (De VS maken veelvuldig gebruik van lokale radio- en tv-stations).



Afb. 7 Raakvlakken met de domeinen voorlichting, inlichtingen en Civil Military Cooperation (CIMIC)

– Terugkoppeling

Het meten van de effecten kan gebeuren door de inlichtingendienst, maar ook door zogenaamde *Tactical Psychological Teams* (TPT's), groepjes van drie à vier militairen en eventueel een tolk, die op straat contacten leggen met de lokale bevolking om zodoende onderzoek te doen naar het resultaat. De resultaten leveren weer gegevens op voor nadere analyse en eventueel een aanpassing van het optreden.

Voorlichting, inlichtingen en CIMIC.

Hoewel doelstelling en mandaat sterk kunnen verschillen heeft PsyOps grote raakvlakken met activiteiten op de terreinen voorlichting, inlichtingen, en *Civil Military Co-operation* (CIMIC).

Voorlichting en PsyOps maken gebruik van dezelfde technieken en middelen en zelfs de boodschap kan weleens dezelfde zijn. Voorlichting is echter gericht op het grote publiek, zowel binnen als buiten de eigen organisatie, en gebruikt daarvoor eigen en publieke media. PsyOps richt zich voornamelijk op een tegenpartij (of een bevolking van een land waar moet worden opgetreden), maar kan ook heel goed worden gericht op de eigen troepen. Primair zal PsyOps gebruikmaken van eigen media, maar waar de kans zich voordoet zal het gebruikmaken van de massamedia zeker moeten worden benut. Juist daarom is een intensieve afstemming

أهنا الشعب العراقي
قد وصلت قوات الجيش الأمريكي منطقة زاخو الآتي
من تنظيم قواتنا بالتعاون مع قوات عسكرية دولية
منظمة الأسماء الأدوية الأخرى كثير من السلطات
الإنسانية لكلمة الكنديين لكي نتقدم قواتنا
الأخيرة. أمانة كذلك الخدمات الصحية
ستفسي قواتنا لكم مؤتمناً المهنات
ان فعل هذا ملابح تسمع ترار الأمم المتحدة
ألمترق ٦٨٨ والله هو الموفق.
فضلنا حافظنا على قواتنا ومن معها نتحاربنا
وساعدوا هذه الجهود الإنسانية الطامة
وشكراً

People of Iraq!
Soldiers of the United States of America have arrived in
Zakhu. Our soldiers, international forces, and relief
organizations are being sent to help your brothers who are
suffering. We will be building temporary communities and providing
food, water, and medical care. We are doing this in accordance
with United Nations Resolution 688, and because it is right in
the eyes of Allah.
Our soldiers will not harm you unless you attack them or the
people they are protecting. Do not try to stop the humanitarian
actions of the world; instead, join us in helping your brothers.

John M.D. Shalikashvili
LTG, USA
Commander, Combined Task Force
القيادة المشتركة
تأمم القوات المشتركة

Afb. 6 Introductie van de troepen. Operation Provide Comfort Irak 1991

**PRODUCT DISSEMINATION
SUMMATION
(AS OF 4 MAR 97)**

- HANDBILLS - 1,194,100
- POSTERS - 1,646,410
- NEWSPAPERS - 6,235,000 (58 EDITIONS)
- "MIRKO" YOUTH MAGAZINE - 585,000 (9 EDITIONS)
- RADIO PROGRAMS - 1405
- TV BROADCASTS - 62
- MISCELLANEOUS:
 - COLORING BOOKS WITH COLORING PENCILS / CRAYONS
 - SOCCER BALLS (WITH AND WITHOUT SFOR LOGO)
 - BASKETBALLS
 - SFOR LOGO PENS
 - SFOR LOGO WRITING / NOTE PADS
 - UNMIBH / OHR BULLETINS

Afb. 8 Informatiecampagne tijdens SFOR

met voorlichting van vitaal belang. De persvoorlichter van SHAPE benadrukte op de PsyOps-conferentie in mei 1997 nog eens de noodzaak van een intensieve samenwerking tussen persvoorlichting en PsyOps, maar pleitte tevens voor een strikte scheiding, gelet op de relaties met de media en het verschil in doelgroepen. Inlichtingenorganisaties moeten goede achtergrondinformatie verschaffen over de doelgroepen en zijn daarmee van vitaal belang voor het kunnen uitvoeren van PsyOps-activiteiten. Ook de talenkennis binnen de inlichtingenorganisatie kan goede diensten bewijzen aan PsyOps. Omgekeerd kan de PsyOps-organisatie weer als bron van inlichtingen dienen, waarbij het overigens niet is uitgesloten dat zich daarbij belangentegenstellingen voordoen. In de relatie tussen PsyOps en inlichtingen moeten dezelfde belangenafwegingen worden gemaakt als tussen inlichtingen en Elektronische Oorlogvoering (EOV). CIMIC en PsyOps vertonen grote overeenkomsten wanneer het gaat om het opbouwen van goede betrekkingen met de leiders en het winnen van het vertrouwen van een bevolking. De doelstelling verschilt echter aanzienlijk en ook de middelen komen nauwelijks overeen.

PsyOps in een militaire organisatie

Internationaal verschilt men van mening over de wijze waarop PsyOps in een militaire organisatie moet wor-

**OPERATION RESTORE HOPE
SOMALIË 1992/1993**



Afb. 9 Operatie 'Clean Streets'



Afb. 10 Wij zijn hier om hulpkonvoeien te begeleiden, houd de wegen vrij!!

den geïntegreerd. Aanvankelijk leek eenheid van opvatting te bestaan over het onderbrengen van PsyOps in de zuil van Command and Control Warfare (C2W) als een onderdeel van Special Operations, maar de jongste ontwikkelingen geven een tendens te zien om PsyOps los te maken van Special Operations en als zelfstandig onderdeel rechtstreeks onder te brengen onder de J3-sectie. Vast staat dat PsyOps vanwege deze problematiek op het hoogste niveau dient te worden gecoördineerd. Een voorbeeld op dit gebied is de Information Campaign in SFOR.

Een ander probleem vormt de onderbevelstellingen van PsyOps-eenheden. *Transfer of Authority* (TOA) is voor sommige lange-termijnactiviteiten niet per se nodig, omdat er voldoende tijd beschikbaar is voor de besluitvorming (bijvoorbeeld het uitgeven van een maandblad), maar voor de uitvoering van tactische operaties zoals de inzet van luidsprekers of het afwerpen van leaflets is TOA essentieel. Tijdens de oefening *Allied Effort* van 10-23 november 1997 (als onderdeel van de Combined Joint Task Force-trial) is dit voor het eerst beoefend. Omdat daar eens te meer is

gebleken dat TOA een voorwaarde is om effectief te kunnen opereren, is in december 1997 overgegaan tot de TOA voor de PsyOps-elementen in SFOR.

PsyOps in SFOR

Binnen de SFOR-organisatie worden de PsyOps-activiteiten samengevat onder de naam Information Campaign. Deze campagne wordt gevoerd door de *Combined Joint Information Campaign Task Force* (CJICTF), die de volgende aspecten tot taak heeft.

- Conduct a coordinated information campaign in support of COM-SFOR in the Bosnia-Herzegovina area of operations;
- Influence attitudes and behaviors to break the cycle of violence;
- Facilitate transfer to civil control;
- COMSFOR's direct communication link to the population of Bosnia-Herzegovina.

Het plan bestrijkt het gehele terrein van het Dayton-akkoord. Gelet op de gevoeligheid van de materie (zowel intern als extern) is een proces van goedkeuring ontwikkeld waarbij de commandant van SFOR uiteindelijk persoonlijk zijn fiat dient te geven aan de PsyOps-activiteiten. Hiermee is 48 tot 72 uur gemoeid, hetgeen soms belemmerend werkt.

Binnen de Amerikaanse organisatie in MND-Noord is een PsyOps-organisatie opgenomen van 48 man. PsyOps Support Elements zijn opgenomen op brigade- (BPSE) en divisie- (DPSE) niveau (een legerkorps kent een Tactical PSE). In de drie brigades opereren 14 Tactical PsyOps-teams, bestaande uit vier man van verschillende nationaliteiten. Deze teams doen het werk op de straat en bij de bevolking. (Internationaal bestaat een grote behoefte aan dit soort teams, wat voor de kleinere landen een goede kans biedt om een bijdrage te leveren). Daarnaast zijn contracten gesloten met 25 grote en kleine lokale radiostations om voorbereide tapes uit te zenden. Soms moet hiervoor worden betaald (vooral aan Servische

zijde). De tapes worden centraal vervaardigd in de diverse dialecten. De SFOR-persconferentie vormt een belangrijke basis voor de te verstrekken informatie.

De Duitsers hebben gekozen voor de ondersteuning van PsyOps in Bosnië-Herzegovina vanuit de thuisbasis in Mayen, dat wil zeggen dat zo veel mogelijk thuis wordt voorbereid (drukwerk, het voorbereiden van radio-uitzendingen). Twee Duitse activiteiten springen in het oog: Radio Andernach en het tijdschrift *Mirko*. Radio Andernach verzorgt uitzendingen ten behoeve van de Duitse militairen in Bosnië-Herzegovina, maar is ook populair bij de lokale bevolking. Het blad *Mirko* is specifiek gericht op de jeugd van zes tot twintig jaar en voor de allerkleinsten was er een kleurboek. *Mirko* wordt uitgegeven in het Servisch (cyrillisch schrift) en in het Servo-Kroatisch. Een kleine oplage in het Engels (en soms ook Duits) wordt gemaakt in het kader van de besluitvormingsketen en voor de eigen troepen. *Mirko* is een jongetje, dat symbool staat voor de Bosnische jeugd. Op deze wijze wordt invloed uitgeoefend op het in positieve zin denken aan de toekomst, het wegnemen van vooroordelen en het waarschuwen voor gevaren als mijnen. Door gebruik te maken van



Afb. 11 De omslag van het blad *Mirko*



Afb. 12 Briefkaart met de tekst: 'Hier gibt's die neue Mirko'

goede kwaliteit kleurendruk is het mogelijk posters van populaire popgroepen en filmsterren op te nemen. Het blad is uiterst populair. Verspreiding wordt met name door de Serven met lede ogen aangezien; een poging in het beginstadium uitgifte te verijdelen, is mislukt. Terugkoppeling wordt bereikt door in het blad antwoordkaarten op te nemen, die bij iedere SFOR-soldaat kunnen worden ingeleverd. Zodoende ontstaat meer vertrouwen in SFOR, wordt de ontvangst gegarandeerd en kan het bereik worden gemeten. Het blad wordt bij 950 Fernmelde Bataillon gedrukt in Adenau in een oplage van 65.000 stuks.

Als zeer recent voorbeeld van PsyOps binnen SFOR kan de operatie *Harvest* worden genoemd. Doel van de operatie was om de bevolking van Bosnië-Herzegovina ertoe aan te zetten de veronderstelde zeer grote hoeveelheden vuurwapens en explosieven in particulier bezit in te leveren, waarbij dan tevens een amnestieregeling van kracht was. Het vertrouwen in het vredesproces en de veiligheid van SFOR worden hiermee bewerkstelligd.

Voorafgaande en tijdens de operatie is een intensieve PsyOps-campagne (binnen SFOR: Information Campaign) gevoerd met de volgende thema's:

- 'Peace is here to stay - hand in your weapons with confidence and contribute to the peace',
- 'Mines, weapons and ordnance are dangerous to you and your family',
- 'During the Amnesty you can hand

in items with complete anonymity and with immunity from prosecution',

- 'All items handed in will be permanently removed from circulation'.
- Van het grootste belang is dat acties als deze zeer nauwkeurig worden gecoördineerd met het *Press and Information Office (PIO)*.

Conclusie

Crisisbeheersingsoperaties nemen in aantal toe. Het wordt steeds belangrijker om democratiserings- en ontwapeningsactiviteiten in goede banen te leiden. Daarbij dient door de vredes troepen overtuigend te worden omgegaan met de lokale bevolking. Psychologische operaties spelen in dit verband in toenemende mate een rol van grote betekenis. Ook Nederland wil een belangrijke rol blijven vervullen bij de uitvoering van crisisbeheersingsoperaties en kan zich dus niet onttrekken aan de internationale ontwikkelingen op dit gebied.

Literatuur

- *Psychological Operations, Principles and Case Studies*, Col USAF Frank L. Goldstein.
- *Grand Strategy for Information Age National Security*, Ltcol USAF Kevin J. Kennedy e.a.
- MC 402 (*NATO Psychological Operations Policy*) van 7 april 1997.
- *Field Manual Informations Operations (FM 100-6)*, HQ of the Army, Washington, aug. '96.
- Het blad *Mirko* is een productie van 950 FM Bn, Mayen, Duitsland.

* De opgenomen illustraties over de VS-campagnes in Somalië, Irak, Haïti en Panama zijn afkomstig van de *4th PsyOps Group*, Fort Bragg, North Carolina, USA.



Options concerning HRM in the Romanian Ministry of Defence

N. Bălan - brigade-generaal

In the process of global modernization of the Romanian Armed Forces, the reform of the human resources management system is a consequence of and, at the same time, a condition for its success. Taking this into account its dimension and orientation are directly influenced by a global reform of the military as a whole.

Due to the long period of training and educating personnel (five years for officers; three years for petty officers and two years for non-commissioned officers), and the need for their long-term service (in most cases for thirty years) it is important to take a strategic approach toward this resource in terms of policies and strategies. We use as a starting point the premise that within the military organization the human resource is entitled to benefit from the same treatment as the other resources that make up the basis of the strategic management of this institution, such as information, funds and materials. The management of human resources is at the core of the process of revitalizing any organization, provided it is well-administered. As has often been proven, bad administration has devastating effects.

The creation of the Human Resources Management Directorate in May 1997, highlighted the purpose of this approach. Our directorate's main task is, first of all, to work out and to submit to the leadership of the Ministry of Defense the policy for human resources management; secondly, to draw up the strategies to be applied at the end of this century and the beginning of the next.

The reasons for the application of the principles of the human resources management system are the following:

- Deficiencies have accumulated over the years in the structure of the Armed Forces human resources;
- There is a need to generate a new policy and practice in human resources management, in accordance with the recent changes in the Armed Forces, society and world as a whole;
- An urgent requirement to be compatible with NATO members' Armed Forces;
- An awareness that any delay greatly increases the costs of this reform.

Our directorate has developed 'Conception of Human Resources Management in the Romanian Armed Forces', as our ministry's source of policy in this field. Using this document as a basis, our next step was to elaborate on this strategic plan for the next four to five years.

Reform Objectives in Human Resources

- a) To rehabilitate the military career, as a model and practice, in accordance with the latest developments in theory and practice of human resources management in today's modern armies;
- b) To generate and maintain a balanced structure of positions and military personnel;
- c) To emphasize the professional status of military personnel;

Generaal N. Bălan is, sinds mei 1997, Hoofd van het 'Human Resources Management Directorate' van het Roemeense ministerie van Defensie. Hij nam in 1995 deel aan de 'International Staffofficers Orientation Course' (ISOOC) op het IDL; in 1997 was hij deelnemer aan de 'Advanced Course'. Dit artikel geeft aan hoezeer leringen uit dergelijke cursussen hun weerslag elders vinden.

- d) To create a valid and reliable system of recruitment and selection, in order to retain people with a high potential for a military career;
- e) To create a flexible and efficient system of career management and professional development, in accordance with the Armed Force's current and future needs;
- f) To create a valid and reliable system, that offers military personnel on short-term contracts or those unable to develop high ranking military careers real opportunities to attain skills marketable in the civilian sector;
- g) To create a professional automated system for human resources management, capable of making an overall evaluation of developments;
- h) To rehabilitate the non-commissioned officer ranks, turning them



Afb. 1 Het nieuwe gebouw van het Roemeense ministerie van Defensie (Foto: N. Bălan)

into the Armed Forces' 'backbone';

- i) To reconstruct the norms system for human resources management;
- j) To create an efficient organization with no overlaps and gaps for the human resources management.

The premises, which we started from in the option for the projects which are to be developed and applied in the framework of the human resources management reform, are the converging point of three real factors:

- the stage of the field theory development;
- the stage of modern Armed Forces' practice in human resources management;
- our Armed Forces' interests in achieving a modern and efficient personnel policy. These premises are, as follows:

• Centralization of definitions for strategies and personnel policies and decentralization of implementation and execution (out of these policies). The Ministry's central structure develops the policies and the strategy for this purpose. In car-

rying out these policies, the three Services have the right of implementation.

- All the services will accept this resource is unique in having at its core a potential for revitalizing the military organization. Its qualified and intelligent human resources management makes 'new starts' for the military organization possible. Empirical management with no theoretical perspective of this resource will only bring about catastrophic effects, which can be attenuated only on the long term and with unbearable expenses.
- The strategic planning of the military organization must necessarily be based on the human resource.
- Personnel policies and strategy will be built on a un-equivocal definition of the status and role of the professional staff in the military system:
 - the professional soldier is the person in direct contact with objects and equipment; he is the one hundred percent performer, the 'handicraftsman';
 - the NCO is the professional leader of small groups, specialized in e.g. military, technical, training,

logistics, support or staff activities. He is given the leadership of small organizations at the basis of military hierarchy. He is the 'craftsman';

- the officer is, in essence, the leader. He projects and leads the military action, at different levels in the military hierarchy;
- the civilian is the expert in support activities which do not require a military qualification or the leader of the expert structure of this sort. Any position which requires civilian employment will be held by a civilian. The military hold the positions which cannot be held by civilians.

- The military does not guarantee life-long employment any longer. The Romanian Armed Forces will have two categories of officers and NCO's: those with long-term contracts (10 years) and those with indefinite contracts, which are renegotiated and renewed for different periods of time. The access to and duration of initial training differs, depending on what category they are in.
- Military staff with the broadest professional profile, with a high degree of professional knowledge and experience (due to the wide range of positions held), are the ones with the the most important careers.
- The officer's or NCO's military career consists of a pre-determined succession of eight to ten different positions held, combined with three to four career or specialized career development courses. The management of a military career implies projection of professional development based on the officer's and NCO's competence and self-development evaluation. Initial training, successive and term-determined exercise of a wide range of different positions, and training from civilian or military courses are the standard ways to further professional development on pre-determined trajectories. →

- Personnel systems are set up as mechanisms of de-multiplication, cutting down large numbers to smaller numbers and retaining the most competent personnel, with the highest development potential.
- Military rank distribution can best be defined using a pyramid model (or ideal curve). In common practice about 60 per cent of the officer positions are for lieutenants and captains (more than half of whom are term-definite career officers), about 20 per cent of the positions are for majors; about 14 per cent are for lieutenant-colonels and about 6 per cent are for colonels. A captain's promotion to major is a critical filter.
- There is a mathematical correlation between rank and position. No one is entitled to ask for and take a position superior to the rank she/he has. Keeping this in mind, career development becomes self-motivating and the officer or NCO finds himself under permanent pressure to strive for a new position, implying promotion.
- No one can freeze 'immortal' in a certain position. For command and staff officers (to a larger extent than others), three to four years is the maximum period of time a position can be held. Regular position changes keeps an officer accustomed to adjustment and provides motivation for training.
- Military career development takes place on the basis of a simple and precise set of rules that make up the military career guide and are turned into job descriptions. Each position is described from at least two perspectives: job requirements and job profile (the applicant's personal file). Each of the two sets of job characteristics are turned into a score. Each position gets a final score as a numerical expression of its value. Referring to the score of the concrete position to value scale results in the position being defined

according to the rank envisaged for it.

- The Armed Forces provides its personnel with a list of all the military or civilian positions and indications as to where they can find detailed information regarding job descriptions and job specifications (the requirements to fill them). At the same time, personnel are occasionally provided with information about vacancies for the forthcoming year. In this way, the individual is directly involved in the management of his own career. Knowing all the function requirements, the military can draw up its own career projections. They can ask for training or promotions, matching the position listing with vacant positions and with military career guides. We have thus put into practice one of the basic principles of a personnel policy: *everything is made open and visible*.
- There are at least three distinct phases in an officer's career ladder: ini-

tial career (lieutenant-captain); intermediate career (major-lieutenant colonel); and advanced career (colonel-general). The intermediate career phase and especially the advanced career one are thoroughly supervised, so that misconduct is practically out of the question. Colonels and generals are 'made' according to the average and long-term interests of the military, especially on the management development side. Selection and training for advance careers implies a potential for leadership at top hierarchical levels, training from civilian or military courses, a succession of positions for shorter periods of time than typical ones. Each newly appointed colonel or general is gradually 'trained' and 'designated' for precisely determined positions.

- The promotion and career administration system will be based exclusively on three elements in connection with the individual's profile: performance in previous position, competence for the forthcoming position



Afb. 2 Luitenant-generaal Sir Michael Walker presenteert een NAVO-medaille aan majoor Sfintes van de Roemeense krijgsmacht. De parade bestond uit Roemeense, Hongaarse, Nederlandse en Engelse genisten en was de eerste gelegenheid dat voormalige Warschaupact-leden een NAVO-medaille ontvingen (Foto: N. Bălan)

and career development potential. Nothing is invested in individuals on average and long-term without an evaluation of their development resources.

• Utilization of NCOs will be one of the key options for the Romanian Armed Forces. They will be the 'backbone' of the Armed Forces. They are assigned leadership based on military hierarchy and are trained according to this utilization. The ratio of NCOs/Commissioned Officers will be at least 3/1. Keeping this ratio constant, the Armed Forces will be cheaper, more highly professional at the level of basic leadership, while the ambitions to reach the top of the military hierarchy decrease.

• The system of professional conversion and assistance for outplacement on the civil labour market will become effective this very year, especially for those leaving the Armed Forces, as a consequence of the downsizing forecast for this year. Consequently, this system will support the idea of introducing definite careers for Commissioned Officers and NCOs. Its initial aim was that of system of support for professional soldiers reaching the final date of their contract or for Commissioned Officers and NCOs with short-term contracts (10 years, approximatively); nowadays, they are a compulsory and qualified component of programs aimed at cutting down the size of the Armed Forces. Without such programs, the image of the Armed Forces in the recruitment media would be cut out and recruitment itself would become impossible.

• Human resources management systems owe their rigour, promptness and availability to the computer-controlled personnel data. With such an overpowering data bank of personnel at hand, besides a rigorous and efficient exercise, there is also an opportunity for process and development analysis on human resources.

Main Projects to be Developed and Applied

- Re-definition of military position structure in concordance with the Armed Forces' future configuration and the pyramid model (ideal curve) utilized in NATO member countries;
- Military career guide, as norms document in connection with career development for the wide range of personnel, using competence and career potential as basic criteria;
- Methodology for job analysis, description and evaluation, as a basis for promotion according to the principle 'Right man for the right job';
- Military profession promotion in recruitment media;
- Personnel recruitment and selection for military profession;
- The Commissioned Officers and NCOs with short-service careers;
- The civilian expert in the Armed Forces: recruitment, utilization and professional development;
- The NCO: recruitment, training, employment and development;
- The military employed on a contract basis (the professional soldier);
- The reserve military: recruitment, training and development;
- Professional conversion and assistance with outplacement on the civilian labor market;
- Modification of the national law on military status, according to the modifications applied in the human resources administration system.

Special Remarks

The re-organization of the Armed Forces does not mean its downsizing.

Re-organization has, at least, five different aspects:

- to identify national security risks and threats;
- to re-define Armed Forces' assignment;
- to re-define Armed Forces' tasks;
- to re-design its structure;
- to re-dimensionize the number of personnel in close concordance with the designed structure.

As we can see, personnel re-organization is a consequence and not an initial option.

Human resources management reform cannot be determined by the forthcoming Armed Forces' reductions. It had to be done, anyway, as a stage of the general process of the Armed Forces' modernization. Reform and forces reduction overlapping increases approach difficulty, but it necessarily brings about deep approaches.

At the very core of reform lies *the military career*. It is the starting point and the final result.

Irrespective of modernization of the Armed Forces, there is still a lot of money spent to achieve this goal. Modernization brings about supplementary costs, but it also gives us the hope of spending money more efficiently in the nearest future.

Professionalism and military integrity consolidation are and will go on being the very pillars of the power of the Armed Forces. The professional soldier keeps in touch with his country. His status, all the consequences implied, stems directly from this reality. Social protection measures for unemployment situations, including reconversion and assistance system for outplacement on the civilian labour market, are a little bit different from some other situations, as they have interest conservation for the military profession as an aim. Otherwise, recruitment would drop dramatically in quantity and quality.

The Future of Airpower

Concepts of Operations

R.A. Mason - kolonel der grenadiers*

Introduction

My thesis is that it is possible to make a number of confident predictions about the next couple of decades, with considerable implications for the application of airpower. We need, however, to re-evaluate our conceptual framework, which, despite all our efforts, is still too heavily rooted in experiences which have now lost much of their original relevance. What we need is a new aerospace paradigm for the 21st century. Such a re-evaluation of the way we should approach our business is as relevant to the smaller air forces¹ as it is to the USAF, which now deploys unequalled and unprecedented aerospace power.

Aerospace or airpower is the product of one century: a century of total warfare. World War I was a global conflict which destroyed three empires and mortally wounded two others. World War II expanded from its European origins across the globe, drawing conflicting political systems into a fight to unconditional surrender

* Air Vice Marshal Royal Air Force (ret) and Professor at the University of Birmingham. Dit artikel is gebaseerd op de gesproken tekst van het op 17 december 1997 gehouden Airpower Symposium op het Instituut Defensie Leergangen te Rijswijk. De tekst is bewerkt door kolonel A.C. Tjepkema.

¹ I use the term 'air forces' advisedly, because army, navy and marine air arms may seek to extend their battlefield or littoral reach, but they remain 'arms' of forces dedicated to operations on land or sea which existed centuries before airpower.

and destruction. A similar outcome undoubtedly awaited a mismanaged Cold War.

Now the Cold War is over, we should reconsider some of our most basic concepts in order to exploit our technology advantages to the utmost. We are not just talking generally about moving from the Cold War to a different set of operational environments; the shift has a very deep, unique significance for air forces.

Predictions

Amidst the uncertainties of our operating environment in the foreseeable future, i.e. in the next twenty years, I would like to make eight confident predictions, from the point of view of the Atlantic Community and friends, which will have a profound influence on air operations. They are the following:

- (1) There is no longer any surface threat to territorial integrity.
- (2) Any external threat by missile or by air, even to southern allies, is several years away.
- (3) Elsewhere in the world, armed force will remain an arbiter of international relations, in crisis, civil wars, peace-keeping, unconventional warfare and perhaps even to large scale regional conflict.
- (4) International interdependence will increase and, with it, the need to protect national interests well beyond national frontiers.

- (5) Defence budgets will continue to decline.
- (6) Governments will continue to have a choice about whether to commit armed forces, how many and for how long: leading to sensitive assessments of political, economic, military and psychological costs and benefits.
- (7) Advanced technology will continue to proliferate, stimulated by market competition in aircraft, weapons and systems. We will know who is buying equipment but not who will inherit. Readily available, comparatively cheap, efficient but easy to operate surface to air weapons will be particularly popular among countries lacking the resources to develop strong air forces.
- (8) We will face alternative strategies from countries and organisations which wish to deter, avoid or neutralise our airpower; based on terrorism, guerrilla warfare, ballistic/cruise missiles and weapons of mass destruction. The opposition is unlikely to be concerned about inflicting collateral damage or indiscriminate casualties. All expeditionary forces and, possibly, homelands will become vulnerable.

The need for versatility

The greater the range of possible scenarios, the greater the need to exploit the versatility of airpower. The narrower our technological advantage becomes, the greater the

need to preserve and to widen it. Across all levels of intensity, airpower's versatility offers choices of duration, scale and continuity of commitment, of variety, distribution and location of targets, of variable intensity and weight of attack. Versatility is reinforced by the other characteristics of airpower. Its reach extends across distant coastlines and frontiers. Its speed is measured by the clock rather than by the calendar. Its precision is measured in feet rather than in miles. Its perspective extends from the earth's surface and from here to the other side of the earth.

These characteristics are shared in varying degrees with other kinds of military power, but it is their synergism which confers upon airpower a unique versatility in so many different operational scenarios. Technological advantages can be extended through coordination of air and space operations, all weather multi-mode weapons and systems, precision and information dominance. They are not cost free, but they are cost effective because they compound the inherent synergism in airpower itself.

Conceptual revision: the legacy of total war

To exploit our technology advantages to the utmost, we should reconsider some of our most basic concepts. The application of airpower during the Cold War stemmed from the application of military power during two world wars in which the concept of total warfare was dominant. Political and territorial control of Europe was at stake in each case. Military strategy was driven by massive ground forces confrontation and the need to defend and hold ground.

Over land, airpower either supported ground forces in 'tactical' operations or sought to strike directly at the enemy's political and industrial heart by 'strategic' bombing. After World War I, it was hoped that 'strategic' attacks would in the future quickly and che-

aply avoid the need for devastating attrition of land battles. Instead, in World War II, the impact of strategic bombing was only achieved by extending attrition to the skies. In the Cold War, it became synonymous with nuclear deterrence or nuclear devastation. The Cold War was an age of priority funding, threats to survival, territorial focus and big battlefields. Other conflicts – in Korea, Vietnam, the Falklands – were sideshows where we might learn some lessons to apply, or avoid, in the real conflict with the USSR, focused here, on the ground, in Europe. This third, unfought world war not only dominated airpower concepts, but distorted them as well.

The apparent vindication of Douhet² at Hiroshima quickly subsumed and distorted when strategic bombardment became synonymous with the activities of Strategic Air Command and, to a lesser extent, with the roles of RAF's Bomber Command and the French nuclear bomber force. In some minds, airpower was strategic bombing. The immeasurable impact of the Berlin Airlift on the destiny of Europe was ignored; the continuous irreplaceable contribution of reconnaissance throughout the Cold War received little public acclaim from airpower enthusiasts. The vision of early theorists outran the technical capacity of the age, leading to unfulfilled expectations and provoking resentment and hostility – as well as myopia, disbelief and straightforward bloody mindedness – among the other services.

The theorists emphasised the novelty of airpower to the exclusion of principles common to all dimensions of warfare. They failed, thereby, to anticipate the stimulation of defensive countermeasures and the common features of attrition. Consequently,

² Giulio Douhet, the doctrinal father of airpower, predicted in *Command of the air* (1921) that victories could be won by air forces on their own. This prediction came true with the use of the first atom bomb on Hiroshima in 1945.

airpower came to be evaluated by its failure to match its promises rather than by its actual, enormous impact on 20th century warfare.

Strategic and tactical- obsolescence?

We should now rethink the concept of strategic bombing, and at the same time question the assumption that tactical air operations will continue to be associated with the traditional battlefield. In due course, an opponent may arise who *can* compete with similar resources to those of the US and friends, including large scale ground, naval and air forces, but not at least before 2017.

Military staffs worldwide have now had six years to study the lessons of 'Desert Storm'. We have carefully looked to see how we can do better next time. Others, whose interests may be potentially hostile to the West, have sought entirely different lessons. They have noted Saddam's mistakes and dependence on discredited Soviet doctrine, equipment and training. They are aware that they cannot compete with US technological superiority, especially in airpower. They are likely to seek to evade the traditional battlefield, preferring instead to rely on dispersal, deception, concealment and mobility, notably of SAMS, MRBMS and C3I. Some conflicts will not be concerned with control of territory at all. Indeed, the traditional descriptions of air operations as 'tactical' or 'strategic' may no longer be very helpful.

Already, in the planning for Desert Storm, there was a difference of opinion between those who wished airpower to be used 'tactically' in direct support of Coalition ground forces in the Kuwait sector and those who wished to attack 'strategic' infrastructure and leadership targets in Baghdad and elsewhere in Iraq. The final compromise was hugely successful but, in the process, Iraq's National Guard, which was both the strategic reserve for the Kuwait

deployment and the military foundation of Saddam Hussein's political position, escaped with little damage. It did not fall neatly into either conceptual category. Meanwhile, 'strategic' B-52 aircraft carpet bombed Iraqi ground forces and 'tactical' F-117's struck targets in Baghdad.

Later, in the Balkans, Bosnian Serb capacity to defy diplomatic pressure was eliminated in less than two weeks' bombing of supply routes and war stocks.³ These traditional 'tactical' targets now had enormous strategic significance because of Serbian dependence on them to achieve their political objectives. They were hit by F-16's, Harriers and Jaguars. In the operational and political environment of the former Yugoslavia, direct action by NATO air forces against the irreplaceable core of Bosnian Serb resistance illustrated airpower's ability to reach beyond ground forces just as much as the earlier attacks on downtown Baghdad.

If we are to continue with the label of 'strategic' air attack, it should be more accurately defined, not by the aircraft or weapon, nor by the distance covered, nor even by the nature of the target, but by the direct relationship of a target to the overall political objective. Similarly, our 'tactical' contribution may have no connection whatsoever with a traditional battlefield, but may be in support of a threatened UN detachment or to harass irregular forces.

The chimera of independence

I have another concern about terminology, which really is more than pedantry. I now believe we offer hostages to fortune every time we refer to 'independent' air operations. On first hearing the expression in World War I, Marshal Foch is said to have observed: 'Independent of

whom? God?'. We know what we mean: air operations independent of activity elsewhere by naval or ground forces. But, even then, independent air operations have always been harnessed to overall strategy and on several occasions have had considerable influence on surface operations elsewhere. The allied bombing campaign against Germany in World War II is a good example.

Nor is there anything unusual in military operations being undertaken independently by one service or arm. Submarines can operate individually; ground forces may deploy independently against terrorists or insurgents. We are, however, now in a period when combined services in a coalition, and joint service components in expeditionary forces are increasingly likely. We need to distinguish very carefully and publicly between the need for an independent armed service whose professional *raison d'être* is the military exploitation of aerospace, and any erroneous implication that such independence depends on a need to carry out 'independent' military operations.

A revised paradigm

In our new environment, airpower can be applied in three ways, suggesting a new paradigm for the 21st century. Actual operations may be similar in all three modes, but the considerations and approach are quite different in each. The paradigm applies to many different scenarios, from low level peace-support to conventional large scale war. It cuts across the traditional 'strategic' - 'tactical' divide and offers the opportunity to retitle the old category of 'independent' operations more appropriately.

Shaping the environment

The first application or contribution of airpower to joint service operations is to prepare or shape an environment in which surface forces may be more effectively deployed. The Allied air forces did it successfully before the Normandy landings in

1944. The Luftwaffe failed to do it in 1940 and operation Sea Lion was abandoned. Now, 'aerial preparation' will have high priority. Its objectives will include:

- Denying an opponent or peace breaker his choice of strategy.
- Creating favourable circumstances to employ our own chosen strategy.
- Reducing the requirement for friendly surface forces, thereby reducing costs, risks and casualties.

Aerial preparation will exploit airpower's responsiveness, reach, penetration, precision and versatility. It may reduce an opponent's (or peace breaker's) fighting capacity by destroying war stocks, blocking reinforcement and resupply, denying manoeuvre and concentration, disrupting C3I and enforcing blockades and embargos. It will create a favourable air situation for surface force deployment into theatre, for establishment of information dominance by surveillance and reconnaissance and for denial of similar opportunities to the opponent.

A need for aerial preparation must be identified, together with the longer term contribution of airpower, before surface expeditionary forces are deployed, to ensure that 'jointery' will be enhanced and not impeded, as happened in Bosnia. Aerial preparation laid the foundation for victory in Western Europe in 1944, in the Gulf in 1991 and in Bosnia, ultimately, in 1995.

Support

The second contribution of airpower to joint or coalition operations is in support of surface forces once they have been deployed, in various levels of conflict intensity. Activities will include the following:

- Providing surface forces with freedom from hostile air or missile interference beyond SHORAD range.
- Curtailing interference from hostile surface forces.
- Inhibiting hostile manoeuvre.
- Denying hostile concentration.

³ Operation 'Deliberate Force', September 1995.

- Denying hostile reconnaissance.
- Disrupting hostile C3.
- Providing mobility to friendly forces.
- Providing resupply to friendly forces.
- Providing reconnaissance.
- Providing firepower support.⁴

For maximum exploitation of aerial support, there are several essential prerequisites. They include:

- Thorough joint service concepts, planning and training.
- Joint targeting – e.g. including artillery or special forces – against hostile air defences or air heads.
- A single theatre commander who, if not an airman, should have a single air adviser/commander to coordinate all air operations in theatre.
- Multi layered air-surface communications as near to real time as possible.

Distinct operations

The third contribution of airpower is currently called independent action, for which I prefer the description 'distinct'⁵ action. In some cases, possession of territory may not be an issue or our government may be unwilling

⁴ If all other activities have been carried out effectively – including the initial political appraisal and deployment of surface forces – fire power should be an unusual request and only in extremis. Hopefully, however, it will remain a very powerful deterrent in many circumstances.

⁵ In the English Oxford dictionary 'distinct' is defined as 'different in quality or kind, unmistakable, positive'.

⁶ US F-111's and carrier aircraft attacked targets in Libya in order to warn Ghadaffi against continued support of terrorism. The name of the operation was 'El Dorado Canyon'.

⁷ Israeli fighters bombed a nuclear power plant under construction in order to prevent nuclear proliferation.

⁸ Alfred Thayer Mahan was an American naval strategist who coined the term 'sea power' in *The influence of sea power upon history, 1660-1783* (1890). Mahan reasons that a strong fleet produces naval superiority and thus, by a combination of maritime commerce, overseas possessions, and privileged access to foreign markets, wealth and greatness.

⁹ General Hughes Trenchard was in World War I commander of the Royal Flying Corps and was the first commander-in-chief of the Royal Air Force.

to commit surface forces. Or the requirement may be punitive, as in Libya in 1986,⁶ or pre-emptive, as against Osirak in Iraq in 1981.⁷ Modern airpower can attack strengths or weaknesses beyond the reach, capacity or responsiveness of friendly surface and naval forces.

In the previous era, 'strategic bombing' was a blunt instrument. Now, in distinct operations, Precision Guided Munitions (PGM's) have transformed the bludgeon into a rapier which, on many occasions, may be wielded directly in support of policy. It may be brandished for deterrence or coercion. It may be inserted or withdrawn in cadence with diplomatic and other coordinated pressures. Distinct, direct air action can be taken at all levels, from response to state inspired terrorism, to specific strikes in large scale conflicts.

An air force which is known to have long reach, with or without flight refuelling, employed by a government which is known to have the determination to use it, can directly influence policy by its very existence. An increase in alert states and augmentation of front line personnel are the modern equivalent of early 20th century mobilisation.

The big difference is that such action can take place swiftly to accompany diplomatic pressure worldwide. It is the air equivalent of Mahan's 'fleet in being'⁸ except that diplomacy may now be supported without the expense of surface deployment. The gunboat can now arrive without moving from its base.

Deterrence is as relevant to peace inducement as it is to major nuclear or conventional confrontation. In Bosnia, the contribution of airpower was delayed by obvious lack of UN consensus and political determination. Consequently, the Bosnian Serbs were not inhibited from escalation nor coerced to serious negotiations until operation Deliberate Force was launched in September 1995.

Limited war targeting

Airpower's ability to strike directly and distinctly at a source of strength, a critical asset or a distant vulnerability, can be exploited in many scenarios, but we also need to re-evaluate the targeting habits of a previous era. For example, if attacks on industrial and economic infrastructure are authorised, they should either have a swift impact or threaten an unacceptable penalty for continued opposition, within a desired time-scale. Even then, such attacks should take into account considerations of post-conflict rehabilitation and reconstruction. In other words, they should be consistent with the limits of political circumstances, which could be frustrating for airmen.

Political constraints chafed in Vietnam, where a gradualist bombing campaign interspersed with pauses for diplomacy was exploited by North Vietnam to repair damage and reinforce air defences. Arguably however, the weakness then was not in the attempt to coordinate bombing with diplomacy, but in failing to prevent North Vietnam exploiting the pauses. In future campaigns, diplomatic negotiations should expressly forbid military reconstruction or reinforcement, and be enforced.

Now we must emphasize the diplomatic responsiveness of distinct airpower: especially with the accuracy of the PGM requiring very small numbers of aircraft. And that means looking again at 'graduation', not *instead* of concentration of force as in Desert Storm, but in *addition* to it. There is little historical justification, even in total war, for bombing campaigns designed to weaken civilian morale and thereby to exert pressure on government. When Trenchard⁹ asserted that the impact of bombing on morale was twenty times more effective than attacks on 'material', he was reflecting the negligible destructive power of bombs in 1918 rather than their decisive impact on

morale. Since then, 'morale' and 'will power' have remained elusive targets. An autocratic ruler will be unmoved by public suffering and will suppress any complaints. A democratic public is more likely to respond as Britons did during the Battle of Britain and as Americans did after Pearl Harbour. Fanaticism is even more likely to call for vengeance, not for submission.

Moreover, when considering attacks designed to weaken public will, there is now the CNN factor to take into account. Pictures of civilian casualties or misery make good media copy but are not airpower friendly. Bombing still carries the emotional baggage of Guernica, Dresden and Hiroshima. A dictator like Saddam Hussein will make propaganda capital out of destruction of water, sewage, electricity and other public utilities. Such use of airpower is more likely to jeopardise policy, especially one depending on international support, than to enhance it. Hostile leadership may be a legitimate and productive target where autocratic decision making is indisputable. But even then, there needs to be a pliant alternative available who could sustain the new government's position and deliver the terms of a settlement. The imposition of military defeat is usually more productive than the creation of heroic martyrs.

For all these reasons, I would argue that, for the foreseeable future, our deep 'distinct' targets should be clearly and directly associated with an opponent's military capacity to achieve his political objectives.

Lower intensity operations

In unconventional warfare, where an opponent or belligerents are not fighting in traditional formations, airpower may deny sanctuary to insurgents, inhibit concentration of force and deny an opponent the opportunities and advantages of force escalation. In peace-inducing operations, airpower may be given the

specific task of reducing the military force being used by a belligerent to exact concessions or to ignore the conditions of a peace settlement. In such circumstances, airpower becomes a very cost effective force equaliser. It may be swiftly deployed into secure bases in neighbouring territory and equally swiftly recalled without the military penalties and costs of extraction of ground forces. In between times, it may be held at various levels of readiness, responding in tune with diplomatic pressure but without the problems of sustaining ground forces in a hostile country during a ceasefire. It can remain within range on bases indefinitely: a most cost effective attribute in long term peace-keeping or enforcement.

Overall, airpower offers the advantages of minimum commitment, high visibility, comparatively low casualties, reduced costs, residual influence and ease of extraction in the unrewarding and unpredictable peace inducing environment. If insurgents, irregulars, or peace breakers receive external support, airpower can reinforce diplomatic pressure on its source. Apprehension or interception of individual terrorists will remain the task of surface security forces, but any external sponsor will be vulnerable to air power's long reach. Operation El Dorado Canyon (April 1986) against General Ghadafi is a good precedent for the future.

In all these scenarios, interventionist governments are pursuing limited objectives, sensitive to the costs and casualties of extended commitment and to the political and psychological implication of defeat and ignominy. Airpower offers an alternative response in a manner, at a time, with a duration and in a location at the choice of the friendly government.

Constabulary action by professional air forces may be requested against international crime, such as drug smuggling or piracy. Surveillance and reconnaissance can be extended. Drug crops, processing plants, air-

craft and boats together with high value tangible products of illegal profits, such as palatial residences, could be destroyed where such items were beyond the reach or inclination of local enforcement authorities. Such activities would not stop international crime, but they would depress the market flow, reduce the material advantages to be gained from it and introduce penalties commensurate with the scale and brutality of the illegal activities themselves. Airpower is particularly fitted to mount humanitarian operations in response to natural disaster, in otherwise non contentious political circumstances. Such opportunities for relief, goodwill and public approbation should continue to be grasped by air forces which may have fewer combat opportunities to demonstrate their value and professional competence.

Finally, one problem unrelated to any specific environment will require a contribution one way or the other from airpower. Proliferation of weapons of mass destruction may be curbed by international treaty. If so, the treaty, like other arms control agreements, will require monitoring by air and space surveillance. If not, provided that obstacles of deception, concealment, mobility and protection can be overcome, the pre-emptive strike by Israel on the Iraqi nuclear installation at Osirak offers a precedent for a more controversial solution to the problem.

The new battlespace

Whatever the nature of airpower operations: in preparation, in support, or distinct and direct, there is one common feature. Airpower's battlespace is not confined by the forward of own troops, or Apache range, or coastlines, or frontiers. Our battlespace is where we want it to be: constrained only by our reach and information. That principle is as relevant to a European air force as it is to the USAF.

It is sometimes argued that the dispatch of ground forces shows greater commitment than the use of airpower. We should make two points in rebuttal. First, the deaths of US marines in Beirut and helicopter crews in Mogadishu swiftly and tragically ended those 'commitments'. Secondly, it is the perception of the opponent about commitment which matters, not the 'would be partners'. A powerful response with reduced risk is likely to make a greater impact on an opponent than presenting him with an opportunity to exploit favourable local conditions on the ground. We must emphasise to our political masters that the greater their concern about casualties, the greater the reason to exploit our technological advantages and to reduce the size of friendly forces exposed to hostile action to the minimum. That means exploiting airpower, but being prepared to accept some losses.

Meeting the requirement

In preparing for such a range of uncertainties in a period of accelerating technological proliferation, there are

no easy answers. In my opinion, technical superiority is not a luxury. We will meet sophisticated opposition, albeit in small quantities, at all levels of intensity, anywhere in our battlespace. In virtually any foreseeable circumstances, the Atlantic Community and friends will need to offset numerical inferiority, distance, accessibility and vulnerability to indiscriminate weaponry by technological superiority, in particular by information dominance and economy of effort.

Conclusion

I have left many issues untouched, not least the future balance of appropriation between manned aircraft, unmanned air vehicles and satellites and the ongoing contention between offensive and defensive systems. It is not the possession of technology, but its intellectual mastery, which will determine its significance in conflict.¹⁰ My central thesis is that while

¹⁰ This famous observation was made by Peter Paret, Professor of International History at Stanford University and expert on Clausewitz' theories.

our technology is lifting us into the 21st century, our formative concepts remain rooted in a bygone age. The labels 'tactical' and 'strategic' are relicts of wars dominated by battlefields and unrestricted international fights to the death.

Now, in limited joint service and coalition warfare, we must reconstruct a new paradigm, a new conceptual framework, in which airpower will, in many different scenarios, prepare the way for surface forces, support surface forces or operate distinctly at distances in ways and against targets beyond the reach and capacity of surface forces. In an environment of unpredictable circumstances and unpredictable political response, we can offer a highly versatile, politically attractive proposition.

We must affirm that airpower – increasingly aerospace power – can be a most cost effective, minimum risk, highly responsive, minimum casualty option in many different scenarios. Sometimes before, sometimes alongside and sometimes distinct from other armed services. That is an option which can be offered whatever the size and capacity of our air forces.



Koning Willem II en de grondwetswijziging van 1848

dr. W. Bevaart*

Inleiding

Komen we te spreken over het jaar 1848 – en dat gebeurt nogal eens in 1998 – dan valt onvermijdelijk en al snel de naam van koning Willem II. Met hem is iets merkwaardigs aan de hand: eens was hij de populairste van de drie mannelijke Oranjes die ons land geregeerd hebben in de negentiende eeuw, nu wordt nog slechts laatdunkend over hem gesproken, zonder dat iemand speciale feiten ontdekt heeft die een negatief oordeel rechtvaardigen. Het lijkt alsof de staatkundige regel *'The King can do no wrong'*, die vroeger ook nogal eens in de geschiedschrijving over koningen werd toegepast, in zijn tegendeel is omgeslagen. In de jongste versie van de *Algemene Geschiedenis der Nederlanden* (AGN) heet het dat hij „in wezen een zwakke figuur was: ijdel, gemakkelijk te beïnvloeden, zonder veel innerlijke substantie en consistentie”. In de vroegere AGN viel het algemene oordeel nog ten gunste van de koning uit: „Alles te samen genomen een gaaf man, tegenover wiens vele deugden geen ondeugden stonden, doch enkel een aantal zwakheden”. Zie hoe het accent verschoven is!

Voor wat betreft zijn rol in de grondwetsherziening van 1848 is dezelfde ontwikkeling te zien. J.A. Borne-wasser (1962) prijst, zij het met academische voorzichtigheid: „Geduren-

de meer dan een half jaar heeft de eens zo conservatieve koning zich onafgebroken ingezet om de door hem in het vooruitzicht gestelde liberale grondwet door de Staten-Generaal te loodsen. (...) Zij is onder koning Willem II, bijna zijns ondanks en toch met zijn onmisbare en bewust gegeven steun, tot stand gekomen”. Onder de handen van een journalist anno 1998 sneuvelen alle modaliteiten en nuances die voorzichtige historici als vluchtunnels in hun bouwsels aanbrengen en heet het kortweg en laatdunkend: „De wankelmoedige koning Willem II werd zo bang dat hij instemde met een liberale grondwet. (...) De angst en zwakte van het staatshoofd legden meer gewicht in de schaal dan de gevoelens van ongenoegen van de burgerij”.

Onze zoektocht naar waarheid heeft ons inmiddels van de schone schijn naar het alledaagse en gewone geleid – meestal gedemonstreerd door de presentatie van trivialiteiten uit iemands leven die moeten laten zien 'dat hij ook maar een mens was'. Die ontluistering, vaak aangeduid met de term *'debunking'*, heeft natuurlijk vooral hen getroffen die zich traditioneel koesterden in de luister van hun hoge positie, de monarchen, en zo is ook koning Willem II van een held tot zwakke broeder gedegradeerd.

Ik ga hier geen pleidooi voor Willem II houden, wél wil ik met de nadruk op de gebeurtenissen rond de grondwetsherziening van 1848 eens bekijken of dat moderne, negatieve beeld van de koning nu wel zo terecht is.

In 1848 – dat is dit jaar dus 150 jaar geleden – vindt de belangrijkste wijziging van de Nederlandse grondwet plaats. Zo worden onder meer de ministers tegenover het parlement verantwoordelijk voor de daden van de regering, waardoor er een einde komt aan de persoonlijke macht van de koning. Juist op militair gebied betekent dat een geweldige verandering omdat de militaire zaken altijd als het persoonlijke werkterrein van de monarch werden gezien. Vooral hierom is het zo opmerkelijk dat de meest militaire van de drie Nederlandse koningen – koning Willem II – zich zo voor de wijziging heeft ingezet. Van een positieve rol van de koning wil de moderne geschiedschrijving evenwel niet meer horen. Is dat terecht?¹

Willem II als militair

Door gewoonte, opvoeding en omstandigheden is Willem II, die op 6 december 1792 in Den Haag geboren werd, gevormd tot militair. Vanaf zijn tweede jaar verblijft hij in het buitenland. Hij studeert aan de Pruisische Militaire Akademie en krijgt na voltooiing van zijn studie een officiersrang in het Pruisische leger. Na een kort verblijf in Oxford voegt hij zich in 1811 als *aide-de-camp* van Wellington in Spanje bij het Engelse leger en neemt hij aan verscheidene beleger-

¹ Een geannoteerde versie van dit artikel ligt bij de auteur ter inzage.

* Dr. W. Bevaart is historicus.

ringen deel. In december 1813, op eenentwintigjarige leeftijd, heeft hij pas weer Nederlandse grond onder zijn voeten. Nadat hij in april 1814 tot opperbevelhebber van het Nederlandse leger te velde is benoemd, vecht hij in 1815 met dat leger in de rijen der geallieerden tegen de teruggekeerde Napoleon onder meer bij Quatre Bras en Waterloo. De verwonding die hij daarbij oploopt, levert hem de heldenstatus in zijn vaderland op. Na die oorlog treedt hij als hoofd van het departement van Oorlog op, maar door onenigheid tussen vader (Willem I) en zoon duurt dat niet lang. In de periode dat Nederland zich verzet tegen de Belgische afscheiding (1830-1839) is hij weer opperbevelhebber van het Nederlandse leger te velde en behaalt hij met dat leger successen tijdens de Tiendaagse Veldtocht.

Een nieuw plan

In 1839, nadat Willem I zich bij het verlies van België heeft neerlegd, geeft de vader aan zijn zoon de opdracht een plan voor de verdediging van Nederland op te stellen. Samen met zijn adjutant, kapitein J.G.W. Merkes, ontwerpt de prins van Oranje een zogenaamde geconcentreerde verdediging. Merkes mag dan de bedenker van het uitgangspunt (concentratie van de verdediging) zijn geweest, het blijft opmerkelijk dat de prins aan een betrekkelijk laag geplaatste militair gehoor geeft en de opinies van de gevestigde orde over het plan verwerpt.

Als vanouds blijft de verdediging gericht tegen een mogelijke agressie van Franse kant en haar zwaartepunt ligt dan ook in het zuiden des lands. Het plan van de prins breekt evenwel met de dan bestaande traditie waarin in beginsel het land vanaf de grenzen wordt verdedigd, de buitengrenzen het belangrijkste zijn en het vestingstelsel sowieso de strategie domineert. In het nieuwe ontwerp is de Nieuwe Hollandse Waterlinie (NHW), de hoofdverdedigingslinie waarop het leger zich in geval van uiterste nood en overmacht terugtrekt, de onafhankelijke

kelijkheid van het land daardoor garandeert en de hulp van bondgenoten afwacht. Met de strijd om de NHW gaat de oorlog zijn laatste fase in. De linie maakt daarom „als hoofdwapenplaats, het *voornaamste bolwerk* en plegtanker” van de verdediging uit. Het leidende beginsel hierbij is het woord van de befaamde Pruisische koning Frederik de Grote: *qui trop embrasse, mal étreint*: wie alles wil verdedigen, dreigt alles te verliezen.

Misschien nog belangrijker dan dit gebruik van de NHW is de fundamentele keuze van de prins het vestingstelsel ondergeschikt te maken aan het gebruik ervan door het leger. Het vestingstelsel fungeert in het nieuwe plan als hulpmiddel van het leger, terwijl tot dan toe het omgekeerde het geval was. De prins verwacht, zoals gezegd, een uit het zuiden oprukkende vijand, die hij samen met bondgenoot Pruisen zal moeten bestrijden. Daarom wil hij met zijn leger vrijelijk kunnen manoeuvreren, tot in België toe. Om die reden moet niet alleen het hart van het land gedekt zijn door de NHW maar dient het manoeuvrerende leger ook een gedekte operatiebasis te hebben. Daarvoor denkt hij het zuidelijk en het oostelijk frontier te kunnen gebruiken. Die frontieren bestaan uit een reeks vestingen, linies en inundaties. De vesting 's-Hertogenbosch op het zuidelijk frontier is daarvan de belangrijkste, zij is de „sleutel van het land”.

In de buurt van het dorp Vught wil de prins een zogenaamd ‘geretrancheerd kamp’ aanleggen om het leger de nodige dekking te geven zodat het vrijelijk in Noord-Brabant en eventueel België kan opereren. Ook bij de vestingen Grave en Nijmegen zouden zulke kampen moeten worden aangelegd en, op andere plaatsen, brughoofden. Zo ontstaat er een ring van buitengrenzen die, zoals gezegd, als operatiebasis van het leger kunnen dienen en de eerste aanloop van de vijand kunnen stuiten. Om het leger snel te kunnen verplaatsen achter die buitengrenzen, oppert de prins de

aanleg van een militaire weg van 's-Hertogenbosch naar Utrecht, het centrale punt van de verdediging.

Non-conformisme

Voor vader Willem I gaat het plan van zijn zoon te ver en hij reageert er niet op. Verscheidene topfunctionarissen, onder wie de secretaris van Oorlog, generaal A. Schuurman, en de broer van prins Willem, prins Frederik, keuren het plan af en zij proberen de uitvoering ervan te dwarsbomen. Met dat verzet weet Willem II wel raad. Kort nadat hij in 1840 als koning van Nederland is ingehuldigd, ontslaat hij beide heren uit hun functies. Mede daardoor krijgt hij de gelegenheid gedurende de jaren veertig zoveel als doenlijk is van zijn plan, uit te voeren. Zo komt onder meer dat uiterst belangrijke geretrancheerde kamp bij de vesting Den Bosch tot stand, wordt de militaire weg Den Bosch-Utrecht aangelegd en de NHW gemoderniseerd.

Willem is, laat daar geen misverstand over bestaan, met zijn plan zijn tijd ver vooruit. Na zijn dood zal het establishment weer teruggrijpen naar oude concepties en het zal die slechts onder druk van buitenlandse ontwikkeling heel geleidelijk opgeven. Uit de manier waarop Willem II dit probleem behandelt, blijkt zijn dikwijls geuite behoefte aan non-conformiteit. Willem wil vaak anders. Wat van dat non-conformisme de oorzaak is, doet nu niet ter zake, non-conformisme is wel een wezenskenmerk van deze man. Verder blijkt ook dat als hij eenmaal is gegrepen door een denkbeeld, hij het ook consequent uitvoert. Bij de grondwetswijziging spelen beide trekken van zijn persoonlijkheid opnieuw een belangrijke rol.

Puinruimen

Eind 1840 volgt Willem II zijn vader op omdat de laatste zelfs met de geringste toename van de invloed van de burgerij op het landsbestuur niet wenst in te stemmen. Willem II zet zich onder meer dadelijk aan de uit-

voering van zijn militaire plannen, waarbij hij vele moeilijkheden ontmoet. Een daarvan is de noodzaak de financiële chaos te bestrijden waarin het land na zijn vaders bestuur in verkeert. Nederland blijkt in 1840 een staatsschuld van zo'n twee miljard gulden te hebben. De rentebetaling op die schuld slokt zo'n vijfendertig miljoen gulden op van een begroting van zeventig miljoen. Die schuld en de financiële chaos is voor het grootste deel te wijten aan Willem I en zijn volhardingspolitiek. Iedereen vermoedt in de jaren dertig al het ergste, maar de publieke opinie roept te vergeefs om openheid van zaken. De koning is de enige die werkelijk weet hoe de vlag ervoor hangt. Hij heeft de Nederlandse financiën beheert zoals hij toentertijd zijn van Napoleon ontvangen Duitse vorstendommen beheerde en later zijn Poolse en Silesische landgoederen, namelijk als een vaderlijk landheer die geen pottenkijkers toelaat.

Koning Willem II neemt de uiterst verstandige beslissing om de slimste bestuurder uit het Nederland van zijn tijd, Floris van Hall, tot minister van Financiën te benoemen. Van Hall houdt bekwaam opruiming en Willem I wordt gedwongen flink mee te betalen in de 'vrijwillige lening' die de Nederlandse burgerij opgelegd krijgt. Oorlog en Marine nemen van het resterende deel van de begroting ongeveer de helft in beslag en omdat het leger nog steeds min of meer op oorlogsvoet verkeert, kunnen de militaire departementen niet aan bezuinigingen ontsnappen. Willem II ziet er echter op toe dat er geld overblijft voor de werken nodig voor de uitvoering van zijn strategische conceptie.

Een parlementair stelsel

Hoewel de grondwet van 1840 voor Willem I al een stap te ver is en hij daarom abdiceert, gaat ze de oppositie nog niet ver genoeg. Zij eist een parlementair stelsel en grotere invloed van de kiezer op de samenstelling van het parlement. De bedoeling is de koning en zijn zelf-benoemde bestuurlijke elite meer aan de band te

kunnen leggen van degenen die het gelag mogen betalen.

In politiek opzicht is het koningschap van Willem II door deze strijd bepaald. Willem II is bij de aanvang van zijn koningschap voorstander van grote(re) invloed van de burgerij op het landsbestuur. Hij zegt hervormingen toe als ze nodig zouden zijn en hij stuurt de meest notoire conservatieven onder zijn ministers naar huis.

Maar midden jaren veertig lijkt hij tot het conservatieve kamp te zijn teruggekeerd. „In de loop der jaren is Willem II's dwepen met de constitutie omgeslagen in een spijtig gemok, dat zich uitte in verbitterde verwijten”, aldus Bornewasser. Volgens de koning is het land niet rijp voor het parlementarisme. Nederland met Engeland vergelijkende, komt hij tot de conclusie dat de politieke elite te klein is om met kabinetten te kunnen regeren die op uitgesproken meerderheden in het parlement steunen. Voor wat betreft de periode tot aan de jaren tachtig van de negentiende eeuw heeft hij daar zeker gelijk in gehad.

1848 en de buitenlandse politiek

In 1848 breekt in heel Europa revolutie uit. De wens is vrijwel overal dezelfde: een constitutionele, parlementaire regering. Gezien haar politieke gewicht, maakt vooral de februari-revolutie in Frankrijk grote indruk hier te lande. Frankrijk geldt dan nog steeds als machtigste mogendheid in Nederlands directe nabijheid en de Nederlanders bewaren slechte herinneringen aan de revolutie van 1789 met haar nasleep van buitenlandse expansie. In de plannenmakerij voor de Nederlandse landsverdediging figureert Frankrijk daarom als meest waarschijnlijke vijand. Als zij in februari 1848 horen dat in Frankrijk weer de revolutie is uitgebroken, trekken de koning en zijn ministers dan ook dadelijk die voor de hand liggende parallel met het verleden en stellen zij zich in op een soortgelijk verloop van de gebeurtenissen.

Bondgenootschap

In dat licht bezien, treedt koning Willem II uiterst doortastend en rationeel op: op 5 maart biedt hij de Pruisische koning een militair verbond aan. Pruisen zou de oostelijke vleugel van het geallieerde leger uitmaken; Willem II wil zelf de Belgisch-Nederlandse westelijke vleugel ervan aanvoeren. Pruisen keurt de plannen in beginsel goed. De chef van de Generale Staf, generaal-majoor Ch. Nepveu, reist in opdracht van de koning naar Berlijn om met de Pruisische koning de verdere details van het bondgenootschap te regelen, maar hij arriveert daar te laat: ook in Pruisen heeft de revolutie toegeslagen en de koning is de stad ontvlucht.

Tegelijkertijd maakt Willem II een opening naar België door zijn Belgische collega militaire hulp aan te bieden. Hij voert zo een plan uit van ouder datum. In 1815 zijn België en Nederland verenigd om een 'voormuur' tegen Frankrijk te vormen en in geval van oorlog zou Pruisen en eventueel Engeland bijspringen om zo het Franse gevaar in de kiem te smoren. De scheiding van België en Nederland verandert aan de militair-strategische conceptie die aan dit idee ten grondslag ligt natuurlijk niets. Koning Willem II begrijpt heel goed dat als Frankrijk de kans krijgt België te bezetten, Nederland meer bedreigd wordt dan ooit en hij zet zich over zijn afkeer van de Belgische koning, die hem een bruid en de helft van zijn koninkrijk afhandig heeft gemaakt, heen om toch die conceptie te kunnen volbrengen. Dat is een reusachtige draai geweest in koning Willems politiek-dynastieke denken want hij heeft, aldus Colenbrander, tot 1848 aan toe steeds gehoopt op een herovering van België, waar hij wél populair was en Leopold niet. Leopold I weet het gebaar te waarderen.

Onbegrip

Het beleid van de koning is nooit goed begrepen, omdat het niet strookt met het uitreuen herhaalde cliché dat Nederland sinds 1830 afzijdig en onzijdig zou zijn. Nederland zou zich

na het verlies van België van Europa hebben afgewend. Wat Willem II in 1848 doet, is volgens die opvatting niet meer dan een irrelevante, monarchale reflex uit vroeger jaren. Eerder heb ik het tegendeel beweerd. Nederland gedraagt zich na 1830 beslist niet afzijdig en onzijdig maar gaat in zijn veiligheidsbeleid uit van de verdragen van Wenen. Pas nadat politici uit de Deense oorlog (1864) de conclusie hebben getrokken dat de grote mogendheden macht voor recht laten gelden, neemt het tweede kabinet-Thorbecke het besluit dat de Weense verdragen niet langer valide zijn en dat Nederland in het vervolg uitsluitend op eigen kracht zal vertrouwen. Afzijdigheid en onzijdigheid zijn daar een gevolg van. Dat Thorbecke voorheen geheel in de lijn van koning Willem II dacht, laat hij tijdens zijn eerste kabinet zien. Als de revolutie van 1848 in Frankrijk uitloopt op Lodewijk Napoleons staatsgreep van 1851 en de vrede in Europa opnieuw in gevaar lijkt, dan zoekt Thorbecke contact met de Britse regering, met de Belgische en de Pruisische koning met als oogmerk de vertrouwde coalitie tegen een eventueel expansionistisch Frankrijk te mobiliseren.

Willem II in de maartdagen van 1848

Al die buitenlands-politieke voorbereidingen op naderend onheil worden overbodig doordat geheel Europa in opstand is tegen zijn heersers en er ook in Nederland een revolutionaire situatie lijkt te ontstaan. De koning krijgt zijn handen vol aan de Kneuterdijk.

Willem II mag dan een „tot sprongen geneigden geest” hebben, zijn handelingen op zichzelf behoeven daarom nog niet verkeerd te zijn. Kenmerkend voor de grootste politici en strategen is nu juist dat zij zonodig mentale sprongen kunnen maken die aan hun eenvoudiger tijdgenoten niet zijn voorbehouden. Zonder hem nu maar dadelijk als genie te classificeren, kunnen we in die atletische geest

toch ook wel iets goeds zien. Eerder is gezegd dat de koning bij het begin van zijn regering verdere uitbreiding van de invloed van de burgerij op de regering niet uitsloot. Halverwege de jaren veertig lijkt er van dat sentiment niet veel meer over en wil de koning niet van hervormingen horen. Zo verwert hij het voorstel voor een ingrijpende wijziging van de grondwet dat negen leden van de Tweede Kamer – de Negenmannen – in december 1844 indienen. Maar de koning staat daar niet alléén in want ook de Kamer wil er niet van weten en het kiezersvolk evenmin, want het boegbeeld van de oppositie, Thorbecke, ziet nadat zijn mandaat in 1845 is afgelopen, geen kans een Kamerzetel te veroveren. In 1847, na een hoop heen en weer gepraat, kan de koning zich eindelijk vinden in een herziening „die in veel opzichten liberaal zou zijn”. Op dezelfde dag waarop bekend wordt dat de Duitse vorsten grote concessies aan de burgerij hebben moeten doen – 9 maart 1848 – bereiken de voorstellen de Tweede Kamer. Thorbecke wijst ze direct als te mager van de hand.

Politieke hervorming

Een dag eerder heeft de koning een van zijn ‘vertrouwelingen’, Adriaan van Bevervoorde, in audiëntie ontvangen en van hem gehoord dat op hem, de koning, alle hoop is gevestigd voor een verdere liberalisering van het staatsbestuur. De koning weifelt in deze dagen onmiskenbaar over de te volgen koers. In de ochtend van de 13de maart weigert hij nog zelf initiatieven te nemen, maar wat later die dag laat hij weten aan de voorzitter van de Tweede Kamer, jhr. W. Boreel van Hogelanden, dat hij bereid is tot veel verdergaande politieke hervorming dan de voorgestelde 27 artikelen, en dat de Kamer maar voorstellen moet doen.

Zijn conservatieve ministers, die zich steeds tegen grote concessies hebben verzet, zijn nu ineens kwaad dat de koning hen niet in een zo zwaarwegende beslissing gekend heeft en zij stappen op. Enige dagen later ver-

telt de koning aan de vertegenwoordigers van grote mogendheden dat hij in één nacht van conservatief in liberaal is veranderd. Dat is weer eens iets anders dan zijn zwager tsaar Alexander I, van wie gezegd werd dat hij dagelijks als liberaal opstond en als conservatief naar bed ging.

Herziening van de grondwet

Die stap van de 13de maart is de sleutel tot de verdere politieke ontwikkeling in dat gedenkwaardige jaar 1848. Met het KB van 17 maart benoemt de koning een commissie tot herziening van de grondwet die uitsluitend liberalen bevat. Zo trekt hij de herziening verder naar zich toe: hij wil de voorstellen van de overwegend conservatieve Tweede Kamer niet afwachten, de koning wil nu duidelijkheid en tempo. Hij laat daarom wijzigingen voorstellen door degenen die op dat punt de laatste jaren hun sporen hebben verdiend en van wie hij weet wat hij kan verwachten. Het is duidelijk dat de koning, net zoals hij in 1840 niets in het behoudende defensiebeleid zag, nu niets meer ziet in de conservatieve binnenlandse politiek. Mag de koning dan een paar dagen weifelen over de juiste vorm? Hoe dan ook, de maartdagen zijn in politiek opzicht de meest gewichtige van dat jaar, misschien zelfs van de negentiende eeuw.

Willem II volgens de literatuur

Zoals gezegd, is er in de loop der tijd aan het verslag van de feiten in de maartdagen weinig spectaculair nieuws toegevoegd. De nieuwere literatuur geeft doorgaans wat meer details over de gebeurtenissen rond de 13de maart dan de oudere, maar het verschil zit hem vooral in de accenten en de waardering van de feiten.

Zijn oudste biograaf, J. Bosscha, voert Willem II nog ten tonele als een koel, berekenend politicus, die simpelweg de spanning in het politieke krachtenveld meet en zich voegt naar de politieke realiteit. „Europa

staat in brand en wij moeten zorgen dat de vlam niet oversla." Bij H.T. Colenbrander (1938) is het accent al verschoven naar dramatische ontwikkelingen in het leven van de koning zelf: zijn hartkwaal maakt hem bewust van zijn naderende einde en hij wil „dan het pad effenen" voor zijn impopulaire zoon. In de latere literatuur zijn alle elementen bij elkaar gevoegd en samen met de niet smetteloze vroegere politieke reputatie van de koning vormen zij de grondstof voor een beeld van een beginselloze, nerveuze, zieke, door persoonlijke tegenslagen opgejaagde man, die van alle kanten met alarmerende berichten en wilde voorstellen wordt bestookt om ten slotte in paniek de witte vlag uit te steken en de 'revolutionairen' hun zin te geven. Van de Held van Waterloo en Quatre Bras is weinig over.

Gebrek aan informatie

De elementen van de meer recente literatuur kunnen best waar zijn, maar grote voorzichtigheid is geboden bij de constructie van hun samenhang en het trekken van conclusies. Niemand weet precies wat voor uitwerking ieder afzonderlijk stukje informatie op de koning gehad heeft. Op de 13de alleen al ontvangt hij brieven van zijn dochter Sophie, een brief van de Pruisische koning aangaande de militaire alliantie, voert hij gesprekken met zijn ministers en later met Boreel. Het gebrek aan kennis moet de historicus terughoudend maken bij het geven van een oordeel. We weten alleen maar dat Europa in brand staat, dat de non-conformistische, romantische koning van alle kanten met wilde verhalen „aan het oor gereuteld" wordt, dat zijn oudste zoon en zijn broer zich met hand en tand tegen concessies verzetten, dat hij geen vertrouwen meer heeft in zijn conservatieve ministers, dat hij als militair gewend is snel en intuïtief te handelen om zo 'de vijand' een slag voor te blijven. Maar hebben we werkelijk zicht op de samenhang in deze chaos? Misschien, maar die samenhang blijft onze constructie.

Verkijken we ons ook niet op die vijand. Niet de liberalen zijn de vijand van Willem II, maar de dreigende chaos is dat. Als militair verafschuwt hij die. Maar hij is niet alleen militair. Hij vreest ook het lijden dat de revolutie en de bijbehorende chaos in het land brengt. Willem II is een sociaal bewogen man, die oog heeft voor het lijden van zijn volk. Dat volk is juist in de jaren veertig getroffen door economische ellende en Willem II heeft daar door middel van liefdadigheid, hét middel van zijn tijd, veel tegen gedaan.

Onduidelijkheid

Wie deze periode bestudeert, weet ook dat de politieke verhoudingen weinig uitgekristalliseerd zijn. Wie zijn conservatieven of liberalen? Waar staan zij voor? Het is niemand duidelijk; stelsels bestaan niet en de politici zelf maken vaak binnen een paar jaar een ontwikkeling door van conservatief naar liberaal (Thorbecke) of omgekeerd (Donker Curtius, De Kempnaer). Daarom is het zo anachronistisch om te beweren dat de koning in zijn leven wel achtmaal van politieke kleur is veranderd: er is amper politieke kleur. Waarschijnlijk 'stelsel' de koning veel minder dan wij wel wensen. Uit hoofde van zijn status, zijn komaf en zijn karakter verenigt hij conservatieve en liberale trekken in zich, net als trouwens bijvoorbeeld een Thorbecke doet. En in bepaalde omstandigheden zal het accent meer op het een dan op het ander vallen. In de maartdagen van 1848 ontwikkelt zich bij deze non-conformistische man het idee dat het met de conservatieve elite gedaan is en dat meer invloed van de burgerij op het staatsbestuur heilzaam voor het land en voor zijn Huis is.

Angst voor de chaos

Willem II heeft zelf een beeld gegeven van zijn optreden in 1848 waaruit vooral die angst voor de chaos blijkt. Van april 1848 af laat hij een weekblaadje uitgeven onder de titel *De Ware Burger*, omdat de koning, aldus de uitgever, V.H. Sterck, net als Napoleon, begreep

„dat de dagbladpers eene aardsche Almagt is". Willem II heeft daar ervaring mee want begin jaren veertig verschijnt een paar jaar het door de regering betaalde *Nederlandsch Nieuwsblad* waarin onder meer het militaire beleid van de koning aan de man is gebracht. De naam 'De Ware Burger' is door de koning zelf bedacht en lijkt een bewust gekozen tegenhanger van *De Burger* van Adriaan van Bevervoorde, de 'revolutionair' van 1848, wiens blad overigens al in mei 1848 ter ziele ging.

De Ware Burger stelt zich ten doel onafhankelijk van de ministers de belangen van de koning en zijn huis te dienen. „'s Konings bijzondere meening over onze Landsaangelegenheden" wordt erdoor uitgedragen. „Aanwakkeren van echten burgerzin" onder de leus: „Oranje, Volk en Vaderland" en Oranje „als het brandpunt voor eenheid in de rigting der denkbeelden", wil het blad als ideeën uitdragen. De koning en diens adjudant jhr. J.W.G. Merkes van Gendt (hij is in 1846 door Willem II in de adelstand verheven), voorzien de schrijver van onderwerpen en de nodige achtergrondinformatie voor zijn artikelen. In de kop van het blad staat: „*Concordia res parvae crescunt*" met tussen haakjes „Oud-Hollands devies" en „*Savis tranquilus in undis*": „Wapenspreuk van den Zwijger".

Een Neêrlands staats hervormer

De inhoud van het blad draait om een paar hoofdzaken: 's konings handelen verklaren en 's konings politiek aan de burgerij duidelijk maken. Het lijkt een vroege versie van 'Postbus 51'. Vooral de omstandigheid dat hier te lande zonder bloedvergieten een noodzakelijke hervorming tot stand gekomen is, wordt reeds in het eerste nummer breed uitgemeten:

„... heerlijk schouwspel van een bevoorregt volk! – hier is geen klagt, geen zucht gehoord, hier is geen traan geweend, geen enkele druppel bloed vergoten. (...) Ja,

hier ook is het morgenlicht van een nieuwen dag, – een dag van Constitutionele vrijheid opgegaan, maar liefelijk en onbeneveld, zoo als de zonne der Schepping Gods.”

Koning Willem II, zo schrijft het blad, heeft voor het volk het beste gewild en tegen de zin van zijn minister alles geboden toen men nog nauwelijks op iets durfde te hopen. Hij is eerst door zijn reactionaire raadslieden de verkeerde kant op gestuurd maar kiest dan zelf voor het betere. „En zich van zijn omgeving losscheurende, had hij dan moed zich gansch alleen over te plaatsen te midden van zijn volk, en alleen *Neêrlands* Staatshervormer te willen zijn.”

Uit alle macht probeert de regering de rust te bewaren. Eenheid, orde en gehoorzaamheid, daar draait het om volgens het blad. De koning probeert de burgerij vertrouwen in te boezemen en haar te kalmeren. Er is werkeloosheid door gebrek aan opdrachten, en protestanten en katholieken vliegen elkaar naar goed vaderlands gebruik alweer in de haren. De koning gooit verbale olie op de golven van hongeroproer en godsdiensttwist.

„Sluit de ooren voor den sirenenzang der opruijing en wees uwe wettige overheid onderdanig.”

De burgerij wordt opgeroepen voorgenomen werk vooral te laten uitvoeren en de koning geeft zelf het goede voorbeeld.

Parallellen

Op 5 juni 1848, op dezelfde dag dus waarop voor twee eeuwen met trompetgeschal de bekrachtiging van de Vrede van Münster in Den Haag werd afgekondigd, wordt in het bijzijn van de koning, de prinsen, ministers, schutters, gemeentebestuur en veel publiek het standbeeld onthuld van een in burgerkleding gestoken Willem de Zwijger op het Plein in Den Haag. De tijdelijke minister van Binnenlandse Zaken houdt een toespraak waarin hij een verband legt tussen de gebeurtenissen van toen met die van nu: vrijheid en recht, rust en orde – daar gaat het om. De dagelijkse bemoeienis van koning Willem II met de grondwetwijziging bewijst „dat Uwe Majesteit voor het Nederland van onzen tijd een tweede Willem van Oranje wil zijn”.

Wellicht is die gelijkstelling een stap te ver, maar onmiskenbaar vormt koning Willem II, de non-conformistische romanticus, een leidende factor in het proces van grondwetsherziening. Want juist de voortdurende bemoeienis met de grondwetsherziening laat zien dat het voor Willem II niet bij een paar wilde sprongen, die van 13 en 17 maart, gebleven is.

Sterker nog: zijn optreden toont aan dat dit helemaal geen wilde sprongen waren, maar een terugvinden van de naar zijn oordeel juiste weg door een non-conformistische man die zich zijns ondanks gedurende enige jaren aan zijn conservatieve raadgevers heeft geconformeerd in een door en door conservatief land, dat kampte met een financiële en een economische crisis, de laatste gepaard gaande met armoede en hongersnood zelfs.

Ongebaande paden

De keuze voor de ongebaande paden van de politieke vernieuwing vertoont een parallel met de nieuwe richting die Willem eerder aan het Nederlandse defensiebeleid heeft oplegd. De manier waarop hij als motor in het proces van grondwetsherziening optreedt, vertoont eveneens een parallel met de uitvoering van dat nieuwe defensiebeleid. In het belang van zijn Huis en het land heeft de koning veel van zijn macht opgeofferd, vooral ook op militair gebied, want na 1848 kan het defensiebeleid niet langer een persoonlijke zaak van de koning en zijn vertrouwelingen zijn, zoals dat voor die tijd wel het geval was, ook al duurt het even voordat grondwet en bestuurspraktijk met elkaar sporen. Het is ongetwijfeld een groot offer geweest voor uitgerekend de meest militaire van de Nederlandse koningen.



Op weg naar resultaatverantwoordelijke dienstverlening

P. Winckelmolen – kolonel der artillerie
mr. drs. J. de Lange – luitenant-kolonel van de militaire administratie

Inleiding

De Koninklijke Landmacht is nog steeds sterk in beweging. Eén van de vragen die daarbij moet worden beantwoord is op welke wijze resultaatverantwoordelijke eenheden (RVE'en) bestuurd kunnen en/of moeten worden. Enerzijds gaat het erom of, en in welke mate, de hogere niveaus bereid zijn om bevoegdheden over te dragen aan de RVE. Is daartoe eenmaal besloten dan speelt vooral het tempo van de decentralisatie een rol. Anderzijds bestaat ook binnen de RVE'en onduidelijkheid over de manier waarop deze moeten worden bestuurd. Economen, accountants, bedrijfskundigen en militairen hebben een verschillende kijk op de organisatie. Hoe nu te bewerkstelligen dat de organisatie door iedereen vanuit eenzelfde perspectief wordt gezien?

De vraag speelt vooral bij de Regionaal Militair Commando's (RMC's) omdat deze zijn samengesteld uit meerdere dienstverlenende bedrijven ('productgroepen') met een verschillende structuur en doelstelling, zoals geneeskundige zorg, telematica en rampenbestrijding. Ze worden nochtans samen door één commandant 'aangestuurd'. Dit is alleen mogelijk wanneer de hoofdlijnen van die sturing voor alle bedrijven dezelfde zijn. Dat vraagt van zowel de commandant RMC als zijn ondercommandanten eenzelfde zienswijze op de organisatie en de besturing daarvan. Hiertoe is een bedrijfsmodel ontwikkeld dat aanknopingspunten biedt

opdat alle disciplines op dezelfde wijze over de organisatie kunnen praten. Het RMC-model biedt een raamwerk dat inzicht geeft aan zowel bestuurders als medewerkers die het gevoel hebben dat zij het zicht op de veranderingen in de organisatie zijn kwijtgeraakt. In het RMC-model worden de relaties tussen output en input en de daarbijbehorende bedrijfsvoering zichtbaar. Dit artikel behandelt het basis-bedrijfsmodel en de bijbehorende stuur- en regelkring.

Taak – alle diensten onder één noemer

Op 1 september 1995 zijn de Regionaal Militair Commando's opgericht bestaande uit de oude Provinciaal Militair Commando's (PMC's), een Regionaal Geneeskundige Dienst, een Natresbataljon, een Rampenbestrijdingsbataljon en een Infanteriebataljon. De taken van de PMC's zijn een jaar later overgenomen door de Garnizoenen die de dienstverlening voor de KL moesten gaan verzorgen. Die dienstverlening omvat vrijwel alle ondersteunende taken in de KL voor zover ze niet bestaan uit materieel-logistieke ondersteuning (bevoorradings) en technisch herstel. RMC-Zuid bijvoorbeeld moet circa vijftien-duizend KL-militairen (in zeven RVE'en en 25 eenheden) ondersteunen.

Daarnaast kunnen bondgenoten en civiele overheden in de provincies Zeeland, Noord-Brabant en Limburg een beroep doen op RMC-Zuid (zoals onder meer is gebeurd bij de waters-

noden van 1993 en 1995 en de varkenspest in 1997). Door het grote aantal organisatiedelen en activiteiten dat bij de oprichting van RMC-Zuid moest worden gehergroepeerd, bestond aanvankelijk weinig zicht op de nieuwe organisatie.¹ Allengs is het inzicht gegroeid dat de RMC's een nieuw bedrijfstype vormen binnen de KL, dat vraagt om een aangepaste bedrijfsvoering. Daartoe is een besturingsvisie ontwikkeld met een bijbehorend organisatie-model.

Middelen – het RMC als RVE

De RMC's zijn niet alleen zeer diverse, maar ook zeer grote eenheden. RMC-Zuid heeft ongeveer driehonderdvijftig medewerkers tot haar beschikking (burgers en militairen), ongeveer negenhonderd Natresmilitairen en ongeveer vijftienhonderd reservisten. Het RMC beheert zo'n honderdvijftig militaire complexen. Vanaf het begin is in RMC-Zuid geconcludeerd dat men in die situatie niet de illusie moet hebben dat deze complexe organisaties in volle omvang centraal kunnen worden bestuurd. Dit betekent dat de Garnizoenen en de daartoe behorende Productgroepen, maar ook de andere eenheden, zoveel mogelijk moeten worden behandeld als zelfstandige eenheden met eigen bevoegdheden. Om dit in praktijk te kunnen brengen, streven de RMC's ernaar zo snel als

¹ Anders dan het in het PTOW opgenomen organigram.

mogelijk een volwaardige RVE-status te krijgen. De bijbehorende bevoegdheden kunnen dan snel worden 'doorgemandateerd'.

Geen doen zonder denken

Doormandateren van bevoegdheden is echter makkelijker gezegd dan gedaan. Steeds weer blijkt dat men met zelfstandigheid moet leren omgaan. Daarbij werd in de landmacht onderkend dat resultaatverantwoordelijk denken niet alleen iets is van staven, planners of controllers. Willen de RMC's inderdaad resultaatverantwoordelijk zijn, dan is het noodzakelijk dat al het personeel, op elk niveau, leert omgaan met (resultaat-) verantwoordelijkheid. Elke medewerker moet dan wel een beeld hebben wat dit voor hem of haar, én voor de organisatie als geheel, betekent. Daarom is ervoor gekozen een bedrijfsmodel te ontwikkelen dat elk personeelslid hetzelfde beeld geeft van de organisatie, en dat aangeeft wat zijn of haar bijdrage is in relatie tot het werk van anderen.

Bedrijfsmodel

Wat is een model? Een model is een vereenvoudigde weergave van de werkelijkheid. Een softwaremodel zou volgens sommigen bestaan uit het geheel van alle daarop betrekking hebbende programmaboeken. Anderen vinden dat het model van een organisatie bestaat uit alle beschrijvingen van de administratieve organisatie (AO), opgenomen in AO-handboeken. Wij vinden echter dat een model, of het nu een schip, een petroleumhaven of een bedrijf weergeeft, in één oogopslag moet kunnen worden begrepen; het bedrijfsmodel moet dus in beginsel passen op één vel A4. Voorts moet het bedrijfsmodel in ieder geval de richtlijnen van de Bevelhebber zoals „sturen op hoofdlijnen” en „decentraal tenzij”, alsmede het beleid Verbeterd Economisch Beheer (VEB) ondersteunen.² Ons staat het rangeeroverzicht van een groot treinstation voor ogen, of het besturingsdiagram van een olieraffinerij. Dat geeft immers, afgebeeld op een groot, verlicht overzicht op

de muur van de centrale commandokamer, in één keer inzicht in alle bedrijfsprocessen, de status daarvan en de onderlinge relaties. Het militaire organigram dat binnen de defensie-organisatie voor hetzelfde doel wordt gebruikt, geeft alleen hiërarchische relaties weer tussen bedrijfsonderdelen of functionarissen en is als bedrijfsmodel niet geschikt.

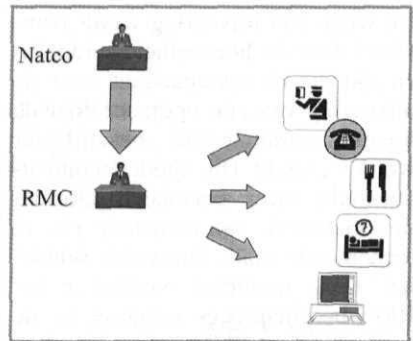
Startpunt

Waar nu te beginnen met ons model? Het beleid Verbeterd Economisch Beheer biedt een aanknopingspunt.³ Het VEB gaat uit van sturen op resultaten en producten. Het defensieproduct moet zo doelmatig en efficiënt mogelijk worden voortgebracht. Dit betekent onder meer dat onderdelen zich moeten richten op hun kerntaken. Het product dat ze opleveren, moet aansluiten op wat hun klanten nodig hebben.⁴ Dit zijn bedrijfs-economische uitgangspunten die zich niet eenvoudig laten vertalen naar budgetgestuurde overheidsbedrijven, zoals de RMC's. De omvang en kwaliteit van de dienstverlening wordt dan eerder bepaald door het budget dan op grond van overwegingen van doelmatigheid of klantvriendelijkheid.

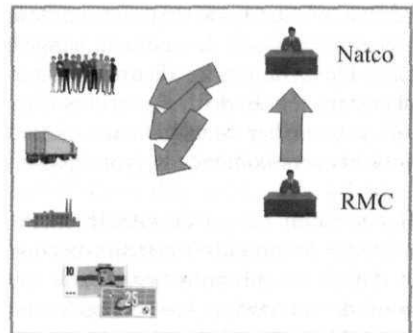
Het zich richten op (de kwaliteit van) het resultaat heeft echter een onvermoede parallel in de militaire wereld. De door militairen gebruikte commandovoering is namelijk eveneens gericht op het snel bereiken van een goed resultaat. Volgens de *Militaire Doctrine* is „het voeren van het commando de kunst en de kunde om militairen in elke rang tot handelen te motiveren en te dirigeren (...) om zijn doel te bereiken”.⁵

Het basis bedrijfsmodel

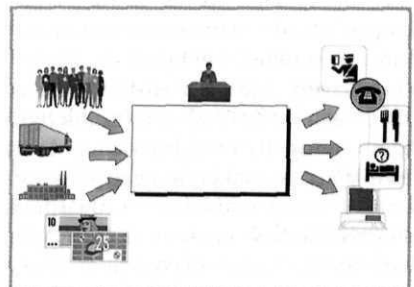
We beginnen met de analyse van de opdracht aan de commandant. Voor de RMC's is dit de opdracht van de commandant van het Nationaal Commando om (op hoofdlijnen) defensie-eenheden, civiele instanties en buitenlandse krijgsmachten te ondersteunen.



Afb. 1 Opdracht commandant



Afb. 2 Convenant naasthogere commandant



Afb. 3 Bedrijfsproces

² Vanaf 1991 zijn de richtlijnen van de Bevelhebber opgenomen in het beleidsdocument 'Sturingsconcept BLS'.

³ En het daarvan afgeleide Financieel Economisch Raamwerk bij de Koninklijke Landmacht.

⁴ Let wel, hier staat dus niet: 'wat de afnemende RVE'en zoal wensen'; voor datgene wat niet nodig is voor de kerntaak is in beginsel geen budget beschikbaar. Is dat wel het geval, dan is waarschijnlijk sprake van (structurele) overcapaciteit. Volgens het VEB moet deze worden afgebouwd.

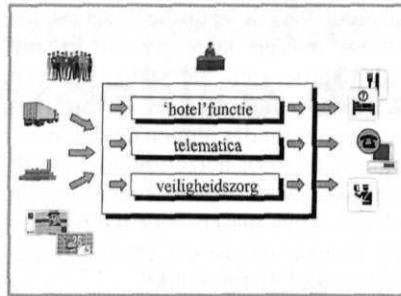
⁵ *Militaire Doctrine* p. 103, uitgave Doctrine-commissie van de Koninklijke Landmacht, SdU Uitgevers, Den Haag, 1996.

De wijze van uitvoering wordt beïnvloed door de hoeveelheid middelen en tijd die de commandant voor de uitvoering van zijn opdracht door de hogere commandant beschikbaar worden gesteld. Die middelen omvatten onder meer: personeel, informatie, materieel, infrastructuur en, in toenemende mate, financiële middelen. Deze middelen worden in het RMC-bedrijfsproces omgezet in de gewenste producten en diensten. Kortom, middelen worden getransformeerd van 'input' naar 'output'. Wanneer de nodige middelen niet worden toebedeeld, wordt de opdracht aangepast. De afstemming daarover vindt plaats in een Bedrijfsplancyclus van vijf jaar en het Managementcontract voor het eerstkomende begrotingsjaar.

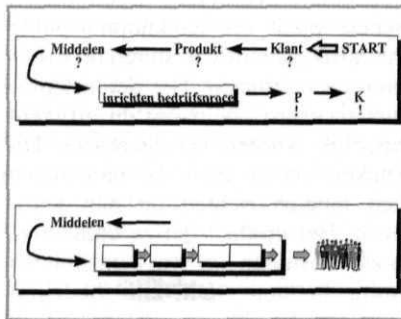
Het verschil tussen de civiele en de militaire (overheids-) bedrijfsvoering is dat in de militaire organisatie de voor de uitvoering van de opdracht beschikbare hoeveelheid middelen in beginsel vaststaat (X tanks, Y personeel, Z tijd beschikbaar). Wanneer extra middelen nodig zijn, kunnen deze doorgaans slechts worden verkregen doordat een hogere commandant zijn middelen herverdeelt. Civiele managers zijn in beginsel ook aan een vaste hoeveelheid middelen, zoals budgetten, gebonden. Maar door winst te maken kunnen zij voor zichzelf extra middelen, en daarmee mogelijkheden, creëren. Een RMC kan slechts 'winst' maken door doelmatiger te gaan werken. Zo worden middelen overgehouden die door de commandant, in overleg met zijn klanten, voor andere zaken kunnen worden aangewend.

Invullen van de black box

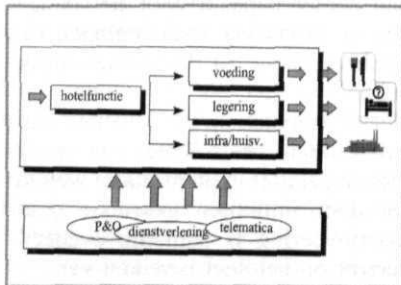
Het bedrijfsmodel staat daarmee op hoofdlijnen vast. Het eigenlijke bedrijfsproces is dan echter nog een *black box*. Een commandant wil meer zicht hebben op zijn bedrijf en de processen daarbinnen, ook al is hij slechts voornemens te sturen op hoofdlijnen. Inzicht in het bedrijfsproces is onder meer noodzakelijk om



Afb. 4 Inzicht in het bedrijfsproces



Afb. 5 'backward planning' gevolgd door 'business proces redesign'



Afb. 6 Ondersteunende processen

te weten of de producten van die processen wel doelmatig en efficiënt worden voortgebracht. De *black box* wordt dan ook ingevuld door, gerelateerd aan de te leveren producten, kerntaken en daaraan gekoppelde processen vast te stellen. Dit lijkt op wat in civiele bedrijven wordt aangeduid met *Business Process Redesign* (BPR), het vorm geven van een organisatie uitgaande van een leeg vel papier. De lijn is als volgt: de wens van de klant wordt vertaald in een productdefinitie (aard, omvang en

kwaliteit = output), hetgeen weer de bedrijfsinrichting (*throughput*) en de hoeveelheid benodigde middelen (input) bepaalt.⁶

Kerntaken kunnen slechts worden uitgevoerd wanneer er sprake is van de nodige ondersteuning. Dit kan administratieve ondersteuning zijn, een bureau personeelszaken of hogere echelons voertuigonderhoud. In de *black box* van het bedrijfsmodel moeten daarom niet alleen de hoofd- (of primaire) processen worden getekend, maar ook de ondersteunende (secundaire) processen voorzover die worden uitgevoerd door personeel van de eigen eenheid.

Het verschil in primaire en ondersteunende processen is bijvoorbeeld van belang bij de beoordeling van de vraag hoe efficiënt het bedrijf (proces) is. Hoe meer ondersteuning, hoe kostbaarder het proces als geheel. Dit wordt duidelijk aan de hand van de vraag waar je als eerste wilt beginnen, wanneer je wilt bezuinigen. In beginsel komen daarvoor de ondersteunende processen en de overhead (staf-medewerkers) als eerste in aanmerking, en het primaire (productie-) proces als laatste. Bij de landmacht is dat geen eenvoudige vraag, omdat er vanouds sprake was van een kader-militieleger. Daardoor is er sprake van een groot aantal mobilisabele eenheden waarvan alleen de staven daadwerkelijk aanwezig zijn. Toch overheerst op de werkvloer het gevoel dat er te veel sprake is van 'staf' en te weinig van 'uitvoering'.⁷

⁶ Waarbij het ter discussie staat of, na het bepalen van het doel of het product waarnaar wordt gestreefd, nu eerst het bedrijfsproces ('de lopende band') of de benodigde middelen moeten worden bepaald. Wellicht is het een kwestie van beide aspecten ruw bepalen, waarna sprake is van *fine tuning*.

⁷ Zo'n gevoel is een signaal voor de leiding en moet altijd serieus worden genomen. Onderzoek bij de KL zou wel eens tot de conclusie kunnen leiden dat daar vanaf de jaren zestig voornamelijk is gesneden in de uitvoering. Alleen parate, uitvoerende eenheden werden opgeheven. Dit verklaart deels de aanwezigheid van een grote hoeveelheid staforganisaties op dit moment.

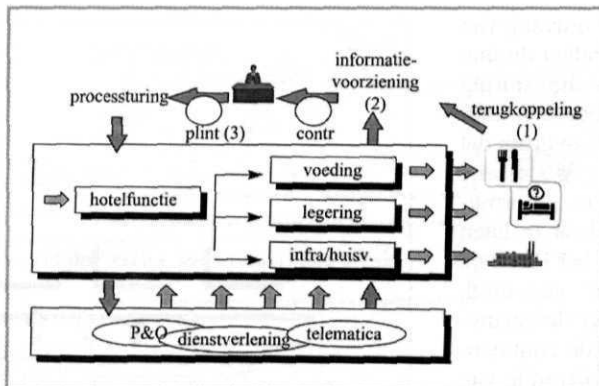
Bedrijfsmodel RMC

Op deze wijze kan ook een procesmodel worden opgesteld voor de Regionaal Militair Commando's. Hoofdprocessen zijn onder meer beveiliging, rampenbestrijding, voeding en legering ('hotelfunctie'), het leveren van telematicadiensten en geneeskundige zorg. Elk proces is gerelateerd aan een overeenkomstig product. De proceseigenaar is het hoofd van de Productgroep die het leveren van dat product of dienst tot taak heeft. Verschillende productgroepen (en daarmee processen) zijn regionaal gebundeld in een Garnizoen.

De producten van de RMC's en de daarvoor benodigde middelen zijn beschreven in de organisatietabel van de eenheid (OTAS). Deze is vastgesteld op basis van een conceptnotitie waarin nog voor de eenheden waren opgericht, de veronderstelde werkwijze van de RMC's en de Garnizoenen is verwoord (PTOW). In de OTAS zijn ook de in beginsel voor de productie of voortbrenging van die diensten beschikbare middelen aangegeven in hoeveelheden personeel (in de vorm van functieplaatsen) en (voor een deel) materieel. De aantallen zijn vastgesteld op basis van ervaringen uit het verleden. Aardig is overigens dat bijvoorbeeld de hoeveelheid infrastructuur of financiën niet in de OTAS staan.

Wanneer we nu kijken naar ons procesmodel dat is getekend op basis van BPR (ofwel: een leeg vel A4) dan kunnen we concluderen dat goed is nagedacht over de door de RMC's te leveren producten en diensten, en de wijze waarop dit organisatorisch is vertaald in de productgroepen. Dit geldt voor veel militaire eenheden. Kenmerk van de militaire organisatie is dat deze functioneel, productgericht is georganiseerd (logistiek, herstel, bevoorrading, voeding, diensten). Bedrijfsprocessen worden daarbij veelal logisch ingericht, gericht op het te behalen resultaat.

Wat op dit moment echter vaak ontbreekt, is een wijze van werken die



Afb. 7 Stuur- en regelkring

inzicht geeft in de effectiviteit en doelmatigheid van de bedrijfsprocessen. Dit was dan ook een belangrijke reden om met het Financieel Economisch Raamwerk van start te gaan. De dagelijkse arbeid zou geen automatisatie moeten zijn, maar vraagt om een zich voortdurend afvragen of de kwaliteit van het geleverde product wel aansluit op wat de klant nodig heeft om zijn (kern-) taak uit te kunnen voeren. Veranderen de wensen van de klant en/of de omstandigheden, dan moet het werk overeenkomstig worden aangepast. Dit vereist inzicht in de relatie tussen opdracht, product, proces en beschikbare middelen.

Besturing

Die relaties zijn voor wat betreft de bedrijfsprocessen van het RMC in kaart gebracht (zie afbeelding 7). In ieder geval kan worden geconcludeerd 'dat het plaatje er goed uitziet'. Een commandant zal echter als integraal manager vooral willen weten of de afgebeelde organisatie ook effectief is. Dit kan het eenvoudigst worden gemeten door aan de klant te vragen of de geleverde producten en diensten zowel in aantal als kwaliteit voldoen aan zijn wensen. Dit genereert een informatiestroom van de klant naar de commandant, die in het model kan worden ingetekend (terugkoppeling of feedback) (zie afbeelding 7-1).

Om daarbij discussie op een later tijdstip te voorkomen, moet worden aangegeven dat de wens van de klant aan allerlei beperkingen onderhevig is. Overheidsorganisaties hebben veelal

slechts een beperkt doel. Hetzelfde geldt voor defensie-eenheden. Vraagt een defensie-'klant' om producten en diensten die niet zijn gerelateerd aan zijn kerntaak, dan mag de leverende eenheid daarbij terecht vraagtekens zetten. Hetzelfde geldt voor de hoeveelheid en kwaliteit van het gevraagde. De huidige budgetproblematiek van de KL onderstreept nog eens dat veelal sprake is van een basispakket aan diensten en middelen, met niet een optimaal maar slechts met een gemiddeld of zelfs minimaal kwaliteitsniveau.

Informatievoorziening

Wil de commandant zicht hebben op zijn bedrijf, dan is informatie dus van levensbelang. Is bekend wat de klant aan producten wil afnemen, dan moet de bedrijfsvoering zonodig worden aangepast. Dit vraagt om inzicht, en dus informatie, over de inrichting en werking van de bedrijfsprocessen (zie afbeelding 7-2). Het betreft dan zowel financiële als productie- of procesgegevens, de daarop van toepassing zijnde normen en de relaties daartussen (ofwel: prestatie-indicatoren). In de RMC-organisatie is de controller belast met het beheer van deze informatie. Deze functie is in onze optiek zo verbonden met de rol (en dus het belang) van de commandant dat de functie van controller aan de rechterzijde van de commandant in het model is ingetekend.

De commandant zal de hem toestromende informatie willen omzetten in praktische richtlijnen om het bedrijfsproces zonodig bij te kunnen sturen.

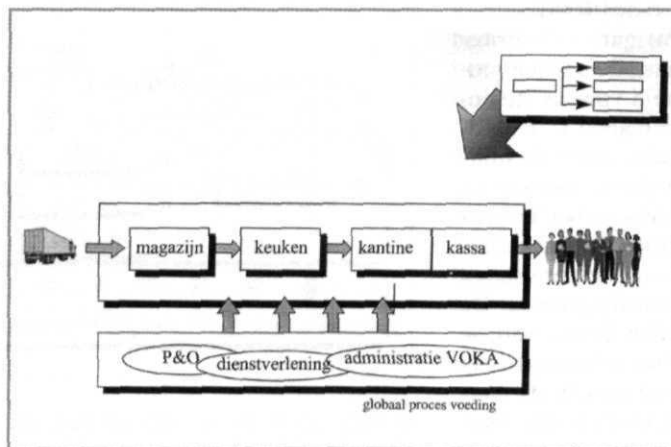
In een organisatie met de omvang van het RMC kan de commandant dit niet alleen; hij laat zich in die sturing adviseren en bijstaan door een staf. Deze staf is bij de RMC's zo groot dat er een coördinator nodig is om alle door de stafmedewerkers geformuleerde richtlijnen met elkaar te laten sporen. Deze functie, bij het RMC en NATCO 'planintegratie' genoemd, vervult naast de controller de belangrijkste steunfunctie voor de commandant en is daarom ter linkerzijde van de commandant (als diens rechterhand) in ons model ingetekend (zie afbeelding 7-3). Via planintegratie loopt de informatiestroom van de commandant naar de procesbeheerders op de werkvloer.

Stuur- en regelkring

Hiermee zijn op hoofdlijnen de contouren geschetst van de bij het bedrijfsmodel behorende stuur- en regelkring. En daarmee is ons bedrijfsmodel, het A4-tje, gereed. Gereed? Maar andere 'bedrijfsmodellen' zijn toch veel completer? Ja, maar het gaat in alle gevallen om een uitwerking van de nu beschreven elementen. Veel van de binnen de KL gehanteerde bedrijfsmodellen zijn in feite besturingsparadigma (voorbeeld). Het zijn uitwerkingen van hetgeen zich in de stuur- en regelkring afspeelt (of kan afspeelen).

Planning

Nog een enkel woord over de richtlijnen van de commandant. Deze kunnen bestaan uit beleid en uit plannen.

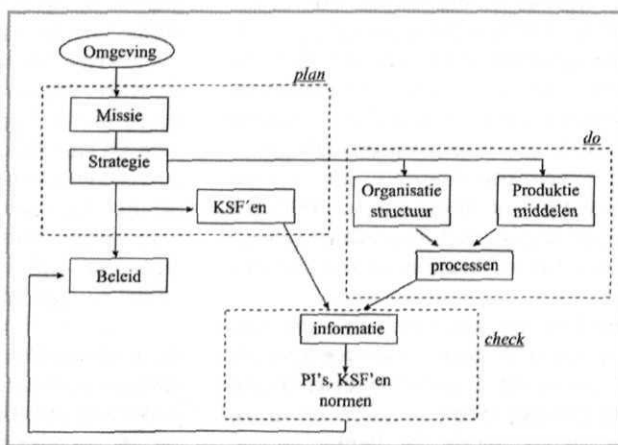


Afb. 9
Proces nader bekeken

Het beleid zegt onder meer iets over de manier waarop de commandant zijn doelen wil bereiken, en de gedragingen van het personeel die daarbij horen. Het planningproces vertaalt het beleid in concrete stappen met het daarbij behorende tijdsplan. Zowel beleid als plannen vloeien voort uit de analyse van de opdracht, die weer kan bestaan uit een 'strategische analyse', de vertaling daarvan in een 'missie', en zo verder. Daarmee komen producten in beeld van de stuur- en regelkring die in veel bedrijfsmodellen een prominente plaats innemen. Wanneer het accent in een grafische presentatie op deze onderdelen ligt, gaat het naar ons oordeel niet meer om een bedrijfsmodel, maar om het uitlichten van een onderdeel daarvan, i.c. van de stuur- en regelkring. Een voorbeeld daarvan zijn modellen op basis van de ideeën van Demming (zie afbeelding 8).

De waarde van ons model

Waarom moet nu zoveel ophef worden gemaakt van het verschil tussen een bedrijfs- en een besturingsmodel. De uitkomst is toch hetzelfde? (de aanduidingen in de verschillende vakjes komen in de meeste gevallen overeen). Daar zijn meerdere redenen voor. Ons uitgangspunt is simpel. In het bedrijfsmodel staat het productieproces centraal. De commandant is in beginsel slechts geïnteresseerd in de resultaten van het productieproces, waarbij de kernvraag is: 'voldoen diensten en producten aan de daaraan te stellen normen en eisen, en gaat men in het productieproces efficiënt om met de beschikbare middelen'.⁸ Meer dan deze 'prestatie-indicatoren' zou een commandant niet hoeven weten. Inzicht in planningselementen, tijdsbalken, stuurvariabelen, et cetera kan gewenst zijn wanneer de prestatie-indicatoren op hoofdlijnen aangeven dat er in het bedrijfsproces iets niet goed zit. Ook de medewerkers op de werkvloer zijn niet in al die stuurgegevens geïnteresseerd, maar dan vanuit andere optiek. Voor de dage-



Afb. 8 Model conform Demming

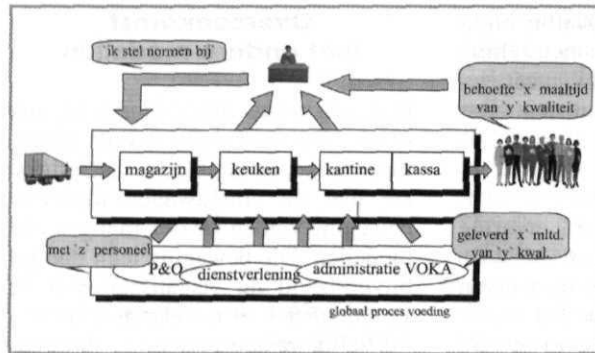
⁸ Dat houdt ook in: het efficiënt omgaan met personele middelen. Dat betekent niet alleen dat personeel wordt ingezet al naar gelang kennis en kunde, maar ook dat aandacht wordt besteed aan bijvoorbeeld werk- en leefklimaat.
⁹ Een MPV-peloton is een eenheid die is belast met voedselverstreking op een kazerne.

lijkse praktijk zijn al die gegevens meer ballast dan dat ze nodig zijn voor de werkzaamheden. Plan- en stuurgegevens zijn daarmee typische instrumenten van het middenkader en stafmedewerkers. Doordat er in de militaire organisatie zoveel staven zijn, is er bijzonder veel aandacht voor besturingsmodellen. Daarbij mag niet uit het oog worden verloren waar het werkelijk om gaat: het functioneren van de primaire processen, en de uitkomsten daarvan. Alle toevoegingen als ondersteuning, staven en toeleveringsbedrijven moeten in beginsel extra kritisch worden bekeken op hun toegevoegde waarde.

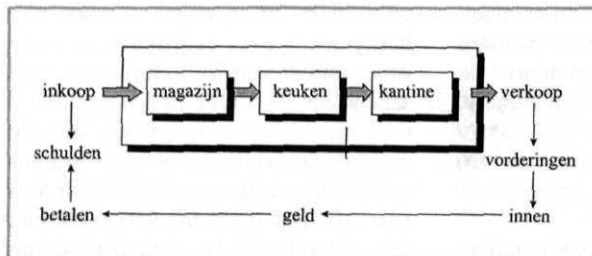
Toepasbaar op elk niveau

Hiervoor hebben we een model geschetst van de organisatie dat, in tegenstelling tot het organigram, beweging suggereert. Het is een dynamisch model, een procesmodel dat geschikt is om aan de muur van de commandant te hangen en waarmee hij in één keer zicht heeft op het totale bedrijfsproces.

Het geschetste model is toepasbaar op elk niveau in de organisatie. Als voorbeeld het proces voedingsverstrekking door een MPV-peloton.⁹ Oogmerk is wederom het bedrijfsproces zodanig te visualiseren dat de medewerkers in het model de vrachtwagens met vers voedsel als het ware de poort kunnen zien binnenrijden. Dit geeft de beweging aan die in elk procesmodel 'ingebakken' zou moeten zitten (zie afbeelding 9). Aan de hand van dit model is vervolgens voor alle betrokkenen goed zichtbaar te maken wat de relatie is tussen geleverd product, benodigde middelen, het primaire en het ondersteunende proces en de sturing door de commandant. Proberen we al deze elementen optimaal op elkaar af te stemmen, dan zijn we bezig met bedrijfsvoering. Daarbij moeten we ons realiseren dat we het steeds hebben gehad over het 'hoe' en 'wat' van de bedrijfsvoering, maar niet over het 'waarmee' we het bedrijf besturen. Daarbij gaat het om kengetallen, prestatie-indicatoren en normen.



Afb. 10 Wandafbeelding



Afb. 11 Een vergelijkbaar model

Kengetallen

Het restaurant kan inzichtelijk maken hoeveel maaltijden per dag of per periode aan welke klant zijn geleverd. Daartoe moet het aantal eters worden genoteerd voor elke aan de maaltijd deelnemende resultaatverantwoordelijke eenheid. Producten worden immers geleverd van, en zo nodig verrekend tussen, RVE en RVE en niet aan individuen. De keuken of de magazijnbeheerder kan verder aangeven hoeveel componenten er zijn gebruikt. De administratie kan vertellen hoeveel personen er bij opslag, bereiding en afgifte betrokken zijn geweest. Deze gegevens zijn voor de commandant kengetallen die hem inzicht geven in het verloop van het bedrijfsproces.

Prestatie-indicatoren

Al met al gaat het om nuttige informatie, maar het is de vraag of deze gegevens ook iets zeggen over de kwaliteit van het proces als geheel. De informatie krijgt pas betekenis wanneer gegevens met elkaar in verband worden gebracht. Een gegeven kan zijn dat in het bedrijfsrestaurant op donderdag met X personeel Y maaltijden zijn bereid voor Z klanten. Als later blijkt dat met inzet van min-

der personeel dezelfde hoeveelheid maaltijden kan worden bereid, is dit mogelijk een indicatie dat het bedrijfsproces efficiënter kan worden ingericht. Door nu dergelijke gegevens regelmatig met elkaar te vergelijken, kan proefondervindelijk worden bekeken op welke manier ze elkaar beïnvloeden, en wat het verband precies zegt.

Overigens zegt dit gegeven niet zoveel wanneer in de beoordeling niet ook de klanttevredenheid wordt meegenomen. Die kan namelijk afnemen wanneer er minder personeel wordt ingezet. Klanttevredenheid is echter een subjectief begrip. De garnizoenscommandant zal in de eerste plaats willen weten of alle eenheden in zijn gebied op de juiste tijd en voldoende worden gevoed. Mogelijk geldt dit ook voor de commandant van de afnemende eenheid. De soldaten zullen daarentegen eerder willen weten of het eten ook lekker is. Dit is weer van belang voor de commandant, omdat goed gevoede en tevreden soldaten een hoger moreel hebben.

Wanneer we proberen dergelijke ogenschijnlijk niet vergelijkbare grootheden in een onderlinge relatie te presenteren, dan is sprake van een pres-

tatie-indicator, een PI. Daarbij blijkt uit het voorbeeld dat de samenstelling en de waardering verschilt naar gelang het niveau in de organisatie waar de PI voor bestemd is.

Normen

Overigens zal met een PI ervaring moeten worden opgedaan of deze inderdaad weergeeft wat men ervan verwacht. Dit vraagt om het regelmatig bijhouden van de gegevens. Na enige tijd ontstaat vanzelf inzicht op welk moment, met welk personeel, hoeveel maaltijden moeten worden bereid. Het is allemaal niet nieuw: de ervaren kok doet dit al eeuwenlang, maar dan 'in zijn hoofd'. Wat wij nu doen is een en ander zichtbaar en, voor de commandant, hanteerbaar maken.

Op enig moment kan de commandant dan bepalen dat het gegeven 'overdag met X personeel Y maaltijden bereiden voor Z klanten' voor hem het standaardgegeven wordt waarmee op andere dagen kan worden beoordeeld of er wel efficiënt wordt gewerkt. Hij stelt daarmee een norm. Wanneer bezuinigingen de commandant vervolgens dwingen om het personeel op te dragen dat nu met X-min-tien-procent personeel Y maaltijden worden bereid voor gemiddeld Z klanten, dan stelt hij zijn norm bij. Kengetallen, prestatie-indicatoren en normen kunnen in ons model worden ingetekend, en zouden in de vorm van het eerder genoemde emplacement of raffinerij *process board* op de muur of op een computerscherm kunnen worden gepresenteerd (zie afbeelding 10).

Overeenkomst met andere modellen

Het geschetste procesmodel is niet uniek. De basisvorm wordt steeds meer toegepast in allerlei disciplines. De met de vrachtwagen ingezette beweging vinden we ook in logistieke modellen. Die beweging leidt dan tot bijvoorbeeld de visualisatie van de ketenlogistiek of fysieke distributie.¹⁰ Eenzelfde relatie tussen in-, through- en output kan eveneens worden gevonden in bedrijfseconomische handboeken over bedrijfsfinanciering of administratieve organisatie¹¹ (zie afbeelding 11). Ons bedrijfsmodel is dus niet alleen toepasbaar op elk organisatieniveau en op elke organisatie; het is ook interdisciplinair van karakter. Het biedt medewerkers met een verschillende achtergrond en positie in de organisatie een aanrijpingspunt om diezelfde organisatie, ondanks de verschillen in vakdiscipline, toch vanuit eenzelfde perspectief te bespreken.

Dashboard BLS

Om commandanten te informeren over de stand van de bedrijfsvoering is men na de invoering van het beleid Verbeterd Economisch Beheer¹² gaan experimenteren met eenvoudige modellen. Het eerste dashboardmodel is ontwikkeld bij de 41-ste Lichte Brigade. Om de acceptatie van het model te verhogen, was gekozen voor een grafische presentatie van enkele meters op het dashboard van een auto.

In dit model gaf één meter bijvoorbeeld het ziekteverzuim aan. Wij vinden dit te beperkt. Een dergelijke indicator geeft geen enkel inzicht in hoe 'gezond' de organisatie en de processen eigenlijk zijn. Commandanten moeten leren dat zicht op het product en de relatie met de bijbehorende processen op de eerste plaats komt.

Voortbordurend op de verschillende 'dashboards' van de eenheden is om de Bevelhebber te informeren over de stand van zaken bij de landmacht een vereenvoudigde, grafische presentatie ontworpen die het sluitstuk vormt van een uiteindelijk geheel te automatiseren management-informatiesysteem (MIS). In het MIS BLS is bewust niet gekozen voor een procesbenadering. De eindpresentatie vertoont veel overeenkomsten met die van de *Balanced Score Card* (BSC).

Ons bezwaar tegen zo'n BSC-achtige presentatie is dat voor een medewerker die daarmee niet vertrouwd is de verbanden tussen de verschillende meters niet altijd duidelijk zijn. Als de relaties tussen de verschillende blokken verkeerd worden gelegd, loopt men de kans te sturen op de verkeerde dingen. Als er dan toch lerenderwijs met kengetallen ervaring moet worden opgedaan, dan wel aan de hand van een volledig beeld van de werking van de organisatie. In dat geval behoeven slechts enkele kengetallen te worden ingevuld (X product bij Y personeel en Z materieel), terwijl de relaties tussen input en output direct duidelijk zijn.

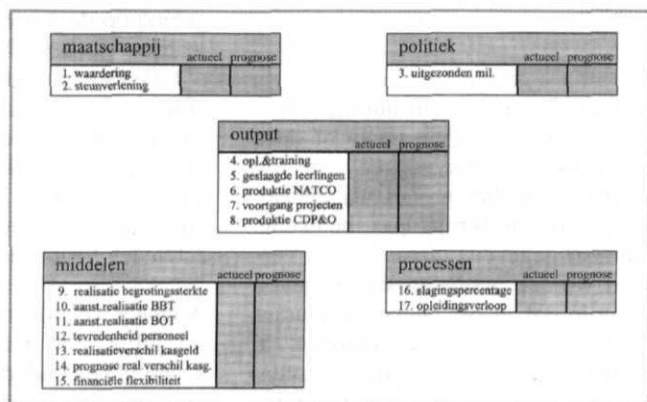
Balanced Score Card naast procesmodel

De Balanced Score Card is een instrument met een hoger abstractieniveau.

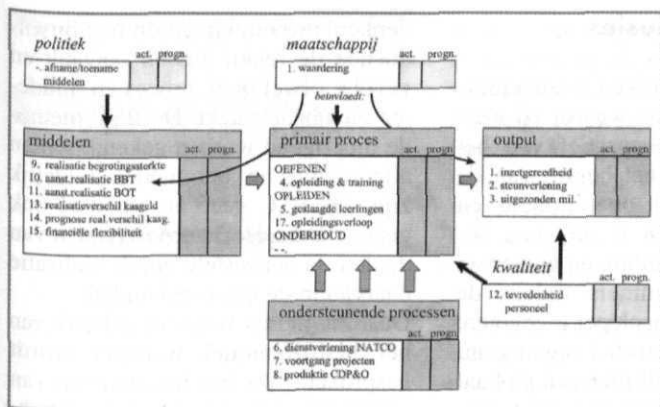
¹⁰ *Goederenstroombesturing, voorraadbeheer en materials handling*, Van Goor, Kruijtzter en Esmeijer, Stenfert Kroese, Leiden 1993, 2e druk.

¹¹ *Bestuurlijke Informatievoorziening en Administratieve Organisatie*, Starreveld, de Mare en Joëls, Samsom, Alphen a/d Rijn 1997.

¹² VEB, zie ook noot 3 en het bijbehorende tekstdeel.



Afb. 12
Dashboard BLS



Afb. 13
Dashboard
BLS volgens
procesmodel

J.A.M. Ooninx geeft aan dat „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 hanteerbaar. De ingevulde kaart dwingt het management zich te concentreren op de essentie van het strategisch beleid.”¹³ Daarmee sluit Ooninx aan bij de bedenkers van de BSC, Kaplan en Norton, die er al bij de introductie voor waarschuwden dat invoering van de BSC vooral niet moest leiden tot een cijferexercitie.¹⁴

Wij geven een voorbeeld. Wanneer het dashboard BLS in een procesmodel wordt gegroepeerd, dan blijkt dat er op onderdelen sprake is van een andere samenhang dan de BSC-presentatie suggereert. De Tweede Kamer heeft zich ten aanzien van de kerntaken van de landmacht ondermeer uitgesproken over crisisbeheer-

singsoperaties, de uitzending van militairen en steunverlening, zoals de operatie Varkenspest. Voor het primaire proces van de landmacht betekent dit dat een nog steeds omvangrijke legermacht in stand moet worden gehouden ten behoeve van de algemene verdediging in bondgenootschappelijk verband. Deze eenheden kunnen ook worden ingezet voor de andere door de Tweede Kamer genoemde activiteiten. Gelet op die drie producten valt het primaire proces uiteen in oefenen, opleiden en onderhoud (ten behoeve van het eerder genoemde instandhouden). Het aantal uitgezonden militairen zegt in deze niets over de appreciatie van ‘de politiek’ van het defensiebedrijf. Sterker: wanneer uitsluitend het aantal uitgezonden militairen graadmeter is, dan zal die waardering uitgedrukt als percentage van bijvoorbeeld het totaal aantal landmachtmedewerkers (1.200 : 40.000) uiterst mager zijn. De waardering van de politiek kan eerder worden afgemeten aan de hoeveelheid middelen die regering en parlement beschikbaar willen stellen voor het defensiebedrijf. En die hoeveelheid staat ter discussie. Wellicht is ‘waardering’ in dit opzicht een minder goede aanduiding. Dat geldt eerder voor het beeld dat men in de maatschappij van Defensie heeft. Mogelijk geeft daarvan alleen de bereidheid om een baan te nemen bij de krijgsmacht een indicatie. Die graadmeter is overigens beslissend voor een groot aantal indicatoren, zoals de werking van het primaire proces en de kwaliteit van de output

(in afbeelding 13 weergegeven door middel van een drietal pijlen uit het blok ‘maatschappij’ naar de prestatie-indicatoren ‘aanstellingsrealisatie’, die op zich weer bepalend zijn voor de kwaliteit van het primaire proces en het resultaat in de vorm van output). Tot slot merken we nog op dat de indicatoren die we hiervoor hebben besproken van een verschillende orde zijn. De indicatoren in de blokken ‘middelen’, ‘primaire’ en ‘ondersteunende processen’ en ‘output’ zijn ‘harde’ indicatoren. Ze kunnen direct worden afgelezen uit de resultaten die worden gemeten. Dit is niet het geval bij ‘politiek’, ‘maatschappij’ en ‘kwaliteit’. Het gaat daarbij om minder harde, zelfs subjectieve indicatoren, die wij in onze afbeelding van het dashboard BLS volgens het procesmodel wit hebben gelaten. De waarde, de betekenis voor wat wij werkelijk willen weten, kan alleen indirect uit andere cijfers worden afgeleid, of moet worden bepaald aan de hand van persoonlijke enquêtes.

Nadelen

Tot zover het MIS BLS. Ook ons model heeft nadelen. Het meest in het oog lopende is de inzichtelijkheid. De organisatie van de Koninklijke Landmacht wordt gekenmerkt door een verregaande arbeidsdeling (of, zo men wil: bureaucratie). Dit geldt ook voor het RMC. Veel medewerkers zullen aan de hand van het bedrijfsmodel tot de ontdekking komen dat hun plaats in de organisatie een andere is dan zij aanvankelijk dachten (minder omvattend, of ondersteunend in plaats van kerntaak binnen het hoofdproces). Dit geldt met name voor stafmedewerkers, die veelal nog menen een ‘functionele bedrijfskolom’ aan te sturen. Praktisch gesproken mag dit misschien zo zijn, zowel uit het geschetste bedrijfsmodel als uit de visie van de Bevelhebber blijkt dat sturing in beginsel plaats vindt in de lijn. Primaire taak van stafmedewerkers is in onze visie die van adviseur of beleidsontwikkelaar van de commandant.

¹³ In ‘Commandant, bedrijfsvoering, RVE en VEB’ door prof.dr.s. J.A.M. Ooninx RA, MS 166 (1997)(7), blz. 315.

¹⁴ Een balanced score card is een overzicht van doelen, samengesteld om de realisatie daarvan in de gaten te houden. „*Much more than a measurement exercise, the balanced score card is a management system that can motivate improvements in such critical areas as product, process, customer and market development*”. (Kaplan en Norton, HBR, sep-okt, 1993). Vier aspecten staan centraal: financieel, klant, innovatie en intern proces.

¹⁵ Niet voor niets nemen grotere NV- en holdingmaatschappijen bij voorkeur organigrammen op in hun jaarverslagen. Die zeggen immers niets over het relatieve belang van de bedrijfsonderdelen uitgedrukt in personeelsleden, om maar iets te noemen.

Samenvatting

Over welk plannings- of besturingsmodel we het ook hebben, het kan niet los worden gezien van de primaire bedrijfsprocessen. Die staan in ons model dan ook centraal. Daarbij dienen die processen naar ons oordeel zo efficiënt te zijn ingericht dat het nog maar de vraag is of naast de commandant nog een staf benodigd is om te sturen en te regelen. Dit is het streven naar de 'platte' organisatie, zoals dit in vrijwel alle commerciële bedrijven wordt nagestreefd. Dit is ook het streven van bijvoorbeeld COKL. Bepalend is naar ons oordeel de *span of control* van de commandant. Hoe beter de informatievoorziening, hoe beter het zicht van de commandant op het bedrijfsproces en hoe efficiënter de uitvoerende managers de hen toevertrouwde bedrijfsprocessen begeleiden, des te minder behoefte zal er bestaan aan middenkader, staven en ondersteunende elementen.

Aan de andere kant moeten we erkennen dat planning en control een bijzondere vaardigheid eisen. Voor een deel moeten decentrale, uitvoerende managers zich die vaardigheid eigen maken. Voor het comprimeren en samenvatten van de door de commandant benodigde stuurinformatie blijft echter bijzondere (automatiserings-) kennis vereist. De behoefte aan een eigen plan- en control-element zal voor elke commandant op elk niveau daarom voorlopig ook wel blijven bestaan. Inmiddels is binnen RMC-Zuid aangetoond dat het gepresenteerde bedrijfsmodel werkt binnen bedrijven van zeer uiteenlopende aard, en op verschillende niveaus. Het kan worden getekend voor het RMC als geheel, maar ook voor de afzonderlijke productgroepen. Het model heeft inmiddels ook bij andere RVE's en ingang gevonden. Dit geeft grond aan de veronderstelling dat het model universeel toepasbaar is, en tegelijkertijd zo eenvoudig is dat het past op één vel A4.

¹⁶ Dat is onder meer noodzakelijk om te kunnen zien op welke wijze zulke *work-flows* hoofdprocessen beïnvloeden.

Conclusies

'Traditioneel' gesproken, bezien militairen de organisatie waarin zij werken vanuit het perspectief van het organigram. Voor het begrip van de werking van veel operationele en logistieke eenheden is dit geen bezwaar. De samenstelling en wijze van optreden wordt immers tijdens de opleiding met de paplepel ingegoten. Bij het bekijken van het organigram van de eenheid heeft men een globaal idee over de aard van de bedrijfsprocessen. Of daarmee ook inzicht ontstaat in de relatieve grootte van de onderdelen en de onderlinge samenhang gelet op het product daarvan, is dan echter de vraag.

Het organigram zegt bovendien uitsluitend iets over de hiërarchische relatie tussen individuen of bedrijfs-onderdelen. Degenen die niet vertrouwd zijn met de militaire organisatie zullen beamen dat datzelfde organigram hen maar weinig zegt. In militaire organigrammen wordt het belang van staven vaak overdreven doordat het betreffende vakje even groot is getekend als dat van onderliggende uitvoerende eenheden.¹⁵ Wanneer de grootte van de vakjes naar rato van het aantal medewerkers wordt getekend, blijkt dat veel staven een buitensporige omvang hebben. Zou ook de verbijzondering in hiërarchie worden getekend (afdeling, sectie, bureau), dan mag bovendien een forse bureaucratie worden verondersteld.

Organisatiedelen die zijn belast met ondersteunende, secundaire taken zijn voor wat betreft hun taakstelling in een organigram veelal niet te onderscheiden van organisatiedelen die zijn belast met primaire (hoofd-) taken. Denken in organigrammen werkt bovendien belemmerend wanneer een relatie moet worden gelegd tussen te leveren producten en de daarvoor benodigde middelen en bedrijfsinrichting. Dit is noodzakelijk wil een eenheid kunnen functioneren als RVE. Alhoewel het dashboard BLS een duidelijke verbetering is ten opzichte van het oude 'organigram-

denken' menen wij dat dit nog onvoldoende de relatie tussen oorzaak en gevolg, ofwel doel, proces en middelen zichtbaar maakt. De BSC-methode moet goed worden gekend, willen alle relaties in het model duidelijk zijn. De BSC geeft in beginsel ook geen relaties. Het is een overzicht van doelen, samengesteld om de realisatie daarvan in de gaten te houden.

Daarom pleiten wij voor gebruik van het bedrijfsmodel wanneer wordt gesproken over het functioneren van organisaties, de sturing en de samenhang van processen. Het model is binnen het RMC toepasbaar gebleken binnen organisaties van verschillende aard. Het werkt ook op verschillende niveaus. Dit geeft grond aan de veronderstelling dat het model universeel toepasbaar is. Zoals gezegd, is het model verder zo eenvoudig dat het past op één vel A4.

Aanbevelingen

Wij stellen voor om de toepasbaarheid van ons bedrijfsmodel te onderzoeken bij logistieke en gevechtseenheden. Naar verwachting biedt het model een goed aangrijpingspunt voor het definiëren van meetbare output en prestatie-indicatoren.

Tevens zou moeten worden onderzocht in hoeverre het bedrijfsmodel als 'bovenlaagmodel' kan dienen in computerprogramma's als SDWAO. De door SDWAO gehanteerde techniek dateert uit de jaren vijftig, maar is in beginsel nog toepasbaar. De wijze waarop processen aan elkaar worden geknoopt en relaties zichtbaar worden gemaakt, is echter dezelfde als die van het organigram. De methode is daarmee in feite gedateerd. De lineaire, verticale presentatie van bedrijfsprocessen dient te worden vervangen door een gelaagd, driedimensionaal procesmodel (het zogenaamde 'bovenlaagmodel') of moet daaraan worden gekoppeld. Dan kan tevens worden onderzocht in hoeverre het gebruik van kleur zowel de inzichtelijkheid van ons model als dat van bijvoorbeeld SDWAO kan verbeteren.¹⁶

MENINGEN van anderen

Employer Support

Waar blijft het verkeer
op de brug tussen krijgsmacht
en bedrijfsleven?

A.T. Vermeij - luitenant-kolonel der fuseliers
B.J. Geers - reserve-kapitein der fuseliers

In deze nogal korte bijdrage vindt u als lezer geen wetenschappelijke benadering van de voor en tegens van *employer support*, want ten eerste zijn wij en velen met ons van het nut reeds lang overtuigd en ten tweede is er al veel op 'beleidsmatig' niveau over geschreven. Juist het beleidsmatige/abstracte niveau van benadering tot nog toe en het ontbreken van echte actie - merkbaar en zichtbaar op de werkvloer - was voor ons de reden om de pen op te pakken.

De belangrijkste 'productiefactor' van ieder bedrijf en zeker van de krijgsmacht is personeel. Juist voor een organisatie als de krijgsmacht is het essentieel over kwantitatief voldoende en kwalitatief goed personeel te beschikken, dat in staat is haar taken ook onder crisismoments adequaat uit te voeren. Zeker nu de krijgsmacht geheel uit beroepsmilitairen (en burgers) bestaat, is het noodzakelijk dat het 'gesloten personeelssysteem' steeds meer wordt gericht op de civiele arbeidsmarkt. Daarom worden de contacten tussen de krijgsmacht en het bedrijfsleven steeds interessanter voor beide partijen: voor het bedrijfsleven kan een goed opgeleide en gemotiveerde ex-militair een aanwinst zijn. In dat kader ging op 20 november 1997 het employer support-programma officieel van start. Het met veel publiciteit en hoogwaardigheidsbekleders opgetuigde symposium was veelbelovend.

Nu, ruim een half jaar na dato, is er nog maar bitter weinig verkeersdrukte op deze brug tussen de krijgsmacht en het bedrijfsleven merkbaar. Wat is er aan de

hand: vertrouwen we de brug niet; wordt er een te hoog tolgeld geheven? Wat er ook aan de hand is, op de werkvloer bij 17 Pantserinfanteriebataljon Garderegiment Fuseliers Prinses Irene merken wij nog maar heel weinig van de resultaten van het in Den Haag door de Directeur Personeel Landmachtstaf gepresenteerde programma.

Zonder te pretenderen het beter te weten dan diegenen die beroepsmatig/professioneel met dit onderwerp bezig zijn, willen wij toch een beeld schetsen vanaf de werkvloer met als doel hierdoor wat collegae te prikkelen, zodat er door een pragmatischer benadering meer verkeer over genoemde brug komt.

De civiele arbeidsmarkt

Naast alle kansen, mogelijkheden en verantwoordelijkheden die de krijgsmacht als werkgever en de Beroepsmilitair Bepaalde Tijd (BBT'er) als werknemer moreel verplicht zijn aan te grijpen en in te vullen op het gebied van studies en anderszins voorbereiding op een succesvolle terugkeer van de BBT'er naar de civiele arbeidsmarkt, vergroot een goed doorwrocht employer support-programma kansen op een daadwerkelijke succesvolle overstap naar het bedrijfsleven. Net als bij het project BBT-totaal, waarbij vrij snel na de start de werkvloer werd betrokken en er concrete resultaten werden geboekt, moet dat ook bij dit programma gebeuren. Voorlopig blijven de concrete resultaten van het employer support-programma voor ons infanteristen nog buiten beeld.

Toch lopen er op decentraal niveau reeds diverse acties. Zo is in het Educatief Centrum Oirschot anderhalve functie opgenomen om inhoud te geven aan employer support. Bovendien heeft Commandant 13 Mechbrig een functionaris aangewezen om de contacten met het bedrijfsleven in de regio Eindhoven concreet gestalte te geven. Maar er zijn meer en nog eenvoudiger mogelijkheden; zo bestaan er inmiddels informele contacten tussen de bataljonscommandant van 17 Pantserinfanteriebataljon Garderegiment Fuseliers Prinses Irene en bedrijven in de regio. Als we onze oren echter te luisteren leggen buiten de kazernepoort, horen wij dat de vorig jaar door een hoogwaardig

symposium ingezette koers nog niet echt leeft. Toch is het dringend noodzakelijk dat de boodschap van het symposium en het formele beleid snel wordt vertaald in concrete stappen en resultaat oplevert, opdat de geloofwaardigheid van dit beleid overeind blijft.

Verder vernemen wij buiten de kazernepoort dat de resultaten van een in 1997 door de universiteit van Maastricht gehouden onderwijs- en arbeidsmarktonderzoek, waaruit blijkt dat er de komende vijf jaar een schaarste op de Nederlandse arbeidsmarkt zal ontstaan, realiteit begint te worden. Er blijkt echt een tekort aan degelijke arbeidskrachten op de (regionale) civiele arbeidsmarkt. Uit onze contacten met civiele bedrijven als potentiële werkgevers blijkt dat er juist behoefte is aan mannen en vrouwen met het profiel van onze expirerende BBT'ers die van wanten weten, niet van overwerk onder moeilijke omstandigheden schrikken, gedisciplineerd zijn en over een praktische en flexibel inzetbare instelling beschikken. Natuurlijk vergen de meeste functies wel een aanvullende opleiding, maar ook hier zijn in het kader van de 'studieplicht' vroegtijdig afspraken met (toekomstige) werkgevers en BBT'ers te maken. Dit zijn naar onze mening kansen waardoor de krijgsmacht zich als goed werkgever kan waarmaken, door BBT'ers aan een baan te helpen als er van een militaire vervolgcariëre geen sprake meer is. Toch nog even terug naar de praktische invulling: wie heeft er geen kennissen, vrienden, jaargenoten of studiegenoten met aardige functies in het bedrijfsleven? Deze contacten kunnen worden uitgebouwd in het kader van employer support en vervolgens worden overgedragen aan de fulltime met dit soort activiteiten belaste functionarissen.

Kortom, kansen voor velen op alle niveaus, zeker ook voor commandanten/werkgevers op het uitvoerend niveau van een bataljon, als we tenminste creatief omgaan met kansen en niet lijdzaam afwachten tot 'Den Haag' het ons in hupklare brokken aanbiedt.

Mogelijkheden voor reservisten

Naast bovengenoemd uitgaand verkeer over de 'brug', moeten er volgens het beleid op het terrein van employer sup-

port ook mogelijkheden voor reservisten komen om over de employer support-brug de krijgsmacht (tijdelijk) binnen te komen. Dit lijkt goed nieuws voor het reservepersoneel, want sinds de val van de muur, een jaar of negen geleden, heeft de krijgsmacht niet veel meer voor of met zijn reservisten gedaan dan het roepen 'we denken over uw positie na; wacht uit'. Als we dan nu iets van de grond willen krijgen, moet het wel duidelijk en pragmatisch zijn, en snel resultaten opleveren. Het binnenhalen van reservisten voor bijvoorbeeld een half jaar vergt wel een helder juridisch kader, want de rechtspositie van actieve reservisten moet natuurlijk verder strekken dan de regeling dat de reservist het aan de rang gekoppelde beroepssalaris ontvangt. Bovendien is het de vraag wanneer en door wie er nu reservisten (tijdelijk) mogen worden aangesteld voor bijvoorbeeld de duur van een uitzending.

Ondanks de nu reeds jaren opgeworpen remmende, haast stoppende hindernissen, bestaat de goed gemotiveerd actieve reservist nog steeds. Daar een commandant deze reservisten niet kent, ligt het initiatief voor deelname aan bijvoorbeeld een oefening in het kader van de functie-training nog altijd bij de reservist. Wanneer een dergelijke reservist wel het initiatief wil nemen maar de juiste weg niet kent en dus niets bereikt, haakt hij af en is de krijgsmacht hem, en dus ook zijn kennis en kunde, voorgoed kwijt.

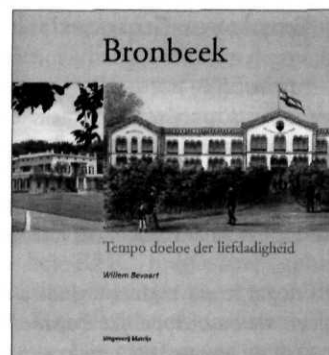
Ook binnen het 17-de bataljon functioneren er regelmatig enige reserveofficieren in het kader van *training on the job* voor hun reservefunctie als bijvoorbeeld plaatsvervangend compagniescommandant. Wij zouden mogelijk ook gebruik kunnen maken van het (civiele) specialisme van deze reservisten. In dit kader is op hun verzoek uitgezocht of en onder welke condities er mogelijkheden zijn om in november met ons bataljon mee te gaan op uitzending in het kader van SFOR-5 naar Bosnië. Hierbij ontdekten wij dat 'vrij verkeer' over de employer support-brug nog niet mogelijk was. Van de afdeling Activeringsvoorbereiding Reserve-component KL kregen wij te horen dat reservisten slechts daadwerkelijk mochten worden ingezet als er beroepsmilitair

voor de betreffende functie was te vinden. Kortom, bijna een onmogelijkheid dus. Is dit bescherming van beroepsmilitairen tegen broodroof? Als de reservist wordt binnengehaald vanwege zijn specifieke civiele deskundigheid, waaraan binnen de krijgsmacht schaarste is, gaat broodroof zeker niet op. Wordt de reservist binnengehaald op een meer algemene militaire functie, kan hij wél als een concurrent van de beroepsmilitair in het algemeen worden gezien. Als we dit echter afzetten tegen het voor de tweede of derde keer binnen enkele jaren uitzenden van diezelfde beroepsmilitair, zal in het algemeen gesproken de beroepsmilitair en zeker zijn gezin dankbaar zijn voor dit soort concurrentie.

Actie

Op de werkvloer in Oirschot is men door-drongen van het nut van het employer support-programma, want goed werkgeverschap levert op termijn betere wervingsresultaten en meer contractverlengingen op. Bovendien biedt het programma kansen voor een (nog) betere personele vulling van de krijgsmacht, het reservepersoneel en de bijbehorende civiele bedrijven. Het ontbreekt echter nog aan concrete actie. Mogelijk kunnen het College van Advies Employer Support en het Bureau Employer Support hun licht opsteken door de 'echte werkvloer' bij dit programma te betrekken. Zeker voor dit programma geldt dat snelle actie dringend en noodzakelijk is, willen de goede ideeën niet een stille dood sterven!

BOEKEN bespreking



Bronbeek

Tempo doeloe der liefdadigheid, door W. Bevaart, 216 blz., rijk met foto's geïll., Uitg.: Stichting Matrijs, Utrecht, 1998.

f 29, 95

ISBN: 90 5345 118 8

Op 19 februari 1998 bestond het Koninklijk Tehuis voor Oud-Militairen 'Bronbeek' 135 jaar. Op die dag ook werd het tehuis na een ingrijpende renovatie feestelijk heropend door mr. Pieter van Vollenhoven. Het besef dat Bronbeek een bewogen geschiedenis heeft, die niet vergeten mag worden, heeft de huidige commandant, kolonel G.L.M. Pastoor, op het idee gebracht de Sectie Militaire Geschiedenis van de Koninklijke Landmacht te vragen de geschiedenis van Bronbeek te boekstaven. Het resultaat van het idee is het boek *Bronbeek, tempo doeloe der liefdadigheid*. Uit de beknopte literaturopgave is op te maken dat dit niet het eerste boek is dat aandacht besteedt aan de geschiedenis van Bronbeek. Mogelijk dat dit ook een reden is om aan de periode na de Tweede Wereldoorlog relatief meer bladzijden te wijden dan aan de periode voor die tijd.

Het idee om een invalidenhuis voor ongehuwde koloniale oud-militairen beneden de rang van officier te stichten, is in 1856 afkomstig van minister Forstner van Dambenoy. Zijn beweegreden is iets aan de secundaire arbeidsvoorwaarden te

doen om zo de achterblijvende werving van het Indisch leger te helpen. Koning Willem III geeft het idee uiteindelijk de draai die het huis tot zoiets bijzonders in de Nederlands militaire, koloniale en ook sociale geschiedenis maakt. Hij beperkt de omvang van de populatie, schenkt als huisvesting zijn fraaie landgoed Bronbeek aan de staat, stelt de voorwaarde dat het uitsluitend voor invalide of bejaarde oud-militairen gebruikt mag worden, en bepaalt dat de mannen te midden van hun memorabilia zullen leven.

Door deze koninklijke daden en ook door zijn levenslange interesse in het huis, geeft de koning de band tussen hem en het Indische leger gestalte en kweekt hij goodwill. Hij weet zo van dat moderne motief van zijn minister ouderwetse liefdadigheid te maken. Het frappante is dat dit nu juist de kracht van Bronbeek uitmaakt, al 135 jaar lang. Juist door het eigenaardig karakter dat hij aan het huis geeft, is het niet ten prooi gevallen aan de bureaucratische ratio van effectiviteit en doelmatigheid. Zo strekt de koninklijke bescherming zich nog ver over 's konings graf heen uit.

Natuurlijk kunnen bejaarden vandaag aan de dag overal terecht. Maar Bronbeek is meer dan zomaar een bejaardenoord. Een land en zeker een leger kan niet zonder symbolen. En Bronbeek is een symbool, het symbool van de zorg voor de, aanvankelijk koloniale, oud-militair. In de negentiende eeuw is het een doorgangshuis; na de Eerste Wereldoorlog een bejaardentehuis voor KNIL'ers en vanaf 1970 voor veteranen van de gehele krijgsmacht. De boodschap is echter steeds dezelfde: Bronbeek zegt ons dat het leger, en dus indirect het Nederlandse volk, de mannen en vrouwen die het ooit en met welk verhaal ook de oorlog of een crisisbeheersingsoperatie in heeft gestuurd of nog zal sturen, na afloop niet in de steek laat. Daarom is Bronbeek een van de dragende pijlers van het veteranenbeleid.

In negen hoofdstukken wordt een beschrijving gegeven van het ontstaan van het idee om een tehuis als Bronbeek te stichten, de opening als Koloniaal Militair Invalidenhuis (tot 1888), de periode als Koninklijk Koloniaal Militair Invalidenhuis (1888-1959), de periode als Konink-

lijk Militair Invalidenhuis (1959 - 1969) en de periode als Koninklijk Tehuis voor Oud-Militairen 'Bronbeek' (1970 - heden). In het eerste hoofdstuk wordt de context geschetst van de tijd waarin het idee om een tehuis te stichten voor ongetrouwde en invalide oud-militairen van het Indische Leger kon ontstaan. In een volgend hoofdstuk wordt getracht een antwoord te geven op de vraag waarom de koning het gebaar maakte zijn landgoed te schenken terwijl de noodzaak ervoor ontbrak. Op 19 februari 1863 werd Bronbeek geopend, op de verjaardag van Koning Willem III. Met de benoeming van een held uit de koloniale oorlogen, drager van de Militaire Willemsoorde, tot eerste commandant van Bronbeek, is een trend gezet die tot na de Tweede Wereldoorlog zal standhouden. Tussen 1863 en heden heeft het huis, dat sinds 1970 bestemd is voor de gehele krijgsmacht en sinds 1990 ook voor vrouwelijke oud-militairen, aan ongeveer zesduizend oud-militairen onderdak geboden. Aanvankelijk had het huis een capaciteit van 215 militairen. De meeste van hen sliepen op slaapzalen. Het boek verhaalt van hoogtepunten maar ook van dieptepunten. Zo lezen wij op blz. 72:

„Alles bij elkaar lijkt het leven goed op Bronbeek: een mooi huis, goed eten, licht werk, veel vermaak, vriendelijk personeel, 'n borreltje op z'n tijd, redelijke vrijheid, en momenten van bezinning. Het leven op Bronbeek steekt gunstig af bij dat van oude en arme stakkers elders”.

Een citaat dat slaat op de tijd van het twintigjarig bestaan. Maar zo'n dertig jaar later blijkt het mooie Bronbeek een illusie, zo lezen wij op blz. 100:

„De altijd en overal zo bejubelde gezellige, verzorgde oude dag op Bronbeek blijkt te bestaan uit een stelsel dat 'voor tuchthuisbeheer niet eens te dulden' valt. De vergelijking met de burgerhuizen valt nu in het nadeel van Bronbeek uit.”

Natuurlijk wordt ingegaan op de oorzaken van hoogte- en dieptepunten. In 1959 verdwijnt het woord 'koloniaal'. Over de bewoners wordt dan door Vrijman in 1955 geschreven:

„Want ze voelen zich verschoppelingen, die onder fraaie leuzen veel lelijke dingen hebben zien doen en hebben gedaan, die verdorie goed en bloed voor het lieve

vaderland hebben gegeven en die ten slotte 'Indië' ook nog 'verloren' hebben zien gaan. Indië is verloren, Nederlands koloniale verleden komt al snel in het verdomhoekje en de Bronbekers krijgen het er moeijlijk mee”.

Op 9 oktober 1969 vertoont de VPRO de film 'Bronbeek bijvoorbeeld', waarin een tendens naar voren komt dat de veteranen van Bronbeek in werkelijkheid oorlogsmisdadigers zouden zijn. Op Bronbeek bestaat het gevoel dat er een anti-militaristische strekking aan de man is gebracht over de rug van oude mensen. Mensen die in het verleden niets anders gedaan hebben dan hun leven in de waagschaal stellen voor Nederland, op basis van democratisch tot stand gekomen besluiten van het door het Nederlandse volk gekozen parlement.

In de loop van de twintigste eeuw veranderde de populatie. De gemiddelde leeftijd nam toe tot ongeveer tachtig jaar, het aantal op te nemen militairen liep door verbeterde sociale voorzieningen terug. In de periode 1963 - 1998 is het huis een aantal malen verbouwd om het aan te passen aan de modernste eisen op dit gebied. Tegenwoordig bezit het naast fraaie éénpersoonswooneenheden een modern geoutilleerde ziekeninrichting met deskundig personeel en een gemoderniseerd museum. Een museum dat door zijn gerichtheid op het voormalige KNIL en de koloniale geschiedenis een aparte plaats inneemt onder de Nederlandse militaire musea. Een museum met een collectie die vanaf de opening van Bronbeek is opgebouwd. Tal van bijzondere voorwerpen boden de oud-militairen de gelegenheid temidden van deze memorabilia hun welverdiende rust te genieten.

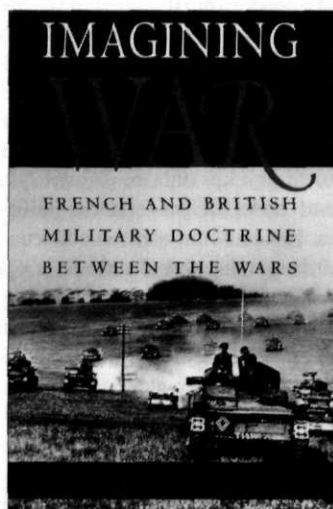
Al met al is *Bronbeek* een plezierig leesbaar en goed verzorgd boek, met meer dan tweehonderd foto's die soms een eigen verhaal vertellen dat niet in de tekst is terug te vinden. Zijn er dan geen kanttekeningen te maken? Eigenlijk niet, of het zou moeten zijn dat op blz. 76 en 77 in de tekst sprake is van De Brauw terwijl op een foto de naam De Brauw zichtbaar is. Verder wordt Bronbeek regelmatig vergeleken met Brentano, terwijl in de tekst niet duidelijk wordt gemaakt wat Brentano precies is en waar het te vinden is.

➔

Pas in de literatuuropgave wordt duidelijk dat Brentano een bejaardentehuis in Amsterdam is dat in 1971 zijn honderdvijftigjarig bestaan heeft gevierd. Kanttekeningen die in het niet vallen bij de bijzondere waarde van het boek.

Voor wie is dit boek? Volgens de schrijver is het voor iedereen die maar een grein belangstelling heeft voor zoiets unieks als een tehuis voor oud-militairen waarvan er tenslotte maar een stuk of vier in de gehele wereld bestaan. Daarnaast valt te denken aan alle Vrienden van Bronbeek, aan de bezoekers van museum en landgoed, aan geïnteresseerden in de koloniale geschiedenis en in de sociale zorg, aan de relaties van het huis binnen en buiten de krijgsmacht, en aan de liefhebbers van militaire geschiedenis. Ondergetekende kan zich daar volmondig bij aansluiten, waarbij ik de suggestie wil doen om het aan alle nieuwe bewoners bij hun intrede als welkomstgeschenk te geven, omdat het hen in één keer een goed overzicht geeft van het wel en wee van Bronbeek gedurende de 135 jaar van zijn bestaan.

drs. J. TERPSTRA, kol mpsd



Imagining War

French and British military doctrine between the wars, door Elizabeth Kier, 244 blz. Princeton University Press, Princeton, New Jersey, 1997. \$ 39,95
ISBN: 06 9101 191 5

In deze theoretische beschouwing in het kader van de politieke wetenschappen tracht de schrijver aan te tonen dat de ontwikkeling van militaire doctrines het beste vanuit een cultureel perspectief kunnen worden verklaard. Dit in tegenstelling tot de gangbare opvattingen dat militaire doctrines worden bepaald vanuit de functionele behoefte van de krijgsmacht in wisselwerking met de omstandigheden van het internationale systeem waarin ze functioneren. De schrijver neemt hierbij de ontwikkeling van de Franse en Britse militaire doctrines in het Interbellum als *case-study*. In het bijzonder de invloed van burgerlijke instanties, regeringen en parlementen op de militaire doctrinevorming is onderdeel van deze studie, waarbij het al dan niet bestaan van een machts-evenwicht binnen de organen van de staat aan de orde is.

In het Frankrijk van de jaren twintig ontwikkelde het officierskorps van het Franse leger een offensieve doctrine, gebaseerd op het offensief gebruik van fortificatiën en gemechaniseerde oorlogsvoering. In de jaren dertig was het terugbrengen van de dienstplicht tot één jaar er oorzaak van dat de offensieve doctrine van initiatief en mobiliteit plaats maakte voor een defensieve, gebaseerd op de Maginot-linie, vuurkracht en een gecentraliseerde bevelsstructuur. Het terugbrengen van de dienstplicht vond zijn oorsprong in binnenlands-politieke krachten en niet in de veiligheidssituatie, waarin de Duitse dreiging aan het toenemen was. De gereduceerde duur van de dienstplicht was uiteindelijk een compromis tussen links en rechts in politiek Frankrijk, waarbij links vreesde dat een beroepsleger teveel conservatieve krachten in de staat zou aanwakkeren en rechts bezorgd was dat een dienstplichtleger tot sociale onrust zou leiden.

Hoewel dus burgerlijke interventie de organisatorische vorm van het Franse leger bepaalde, toont de schrijver aan dat de cultuur binnen het leger er zelf oorzaak van was dat er op vooral dogmatische gronden werd gekozen voor een defensieve doctrine, met de fatale afloop in mei/juni 1940.

Ook in Groot-Britannië hield het relatief kleine beroepsleger tot aan het eind van

de jaren dertig koppig vast aan een defensieve doctrine, terwijl een offensief optreden op het continent om de Duitse dreiging te weerstaan om functionele redenen meer voor de hand zou hebben gelegen. Het door de politiek kort gehouden leger had een cultuur van traditie en was gericht op een negentiende-eeuwse beveiligings-taak van het Britse imperium. In een dergelijke cultuur was het moeilijk om onder de dreigende omstandigheden van de jaren dertig een offensieve doctrine te ontwikkelen. De *Royal Air Force* (RAF) daarentegen ontwikkelde zich in de jaren dertig vooral als een expansief offensief wapen dat uit was op pariteit met de *Luftwaffe*. De burgerlijke invloeden op deze gang van zaken was vooral verklaarbaar door het besef onder politici dat een klein beroepsleger het beste paste bij de Britse democratische constellaties en dat de militaire opbouw vooral niet te veel ten koste van de economie mocht gaan. De keuze voor de opbouw van de RAF werd dan ook vooral gezien als het goedkoopste alternatief.

Vergelijking van de militaire doctrineontwikkeling tussen Frankrijk en Engeland in hetzelfde internationale systeem en bij vrijwel dezelfde functionele behoefte van de krijgsmacht om zich teweer te stellen tegen de Duitse dreiging, toont toch grote verschillen volgens de schrijver. Met behulp van een zeer uitvoerige literatuurstudie meent de schrijver dat deze verschillen slechts ten dele kunnen worden verklaard door burgerlijke interventie uit politieke hoek. Veeleer ziet zij de oorzaak van deze verschillen in de cultuur van de onderzochte militaire apparaten.

Deze gedetailleerde studie is interessant omdat ze zich richt op de cultuur binnen nationale krijgsmachten, waarin op zich een grote continuïteit te zien is. Dit is ook voor de hedendaagse blik op doctrineontwikkeling van belang, omdat veel legers in de wereld een culturele oorsprong hebben in het Franse of het Britse leger. Waar de studie niet verder op voortgaat, is waarom en hoe de cultuur binnen militaire organisaties aan verandering onderhevig kan zijn. Daarmee is *Imagining War* toch een abstract en specialistisch boek, waarin slechts de liefhebber is geïnteresseerd.

Dat – zoals in het onderzochte voorbeeld van de jaren dertig het geval is – de militaire doctrinevorming meer wordt beïnvloed door binnenlands-politieke afwegingen dan door de internationale veiligheidssituatie, wordt op zich in dit boek niet bewezen, maar lijkt ook in het geval van Nederland van 1998 weer uiterst actueel.

D. STARINK, cdre KLu



Dwarswind

Een biografie van Anthony Fokker, door M. Dierikx, 295 blz. Sdu-Uitgevers, Den Haag, 1997.

f 59,90

ISBN: 90 1208 432 6

Anthony Fokker en Albert Plesman gelden sedert jaar en dag als de grote coryfeeën van de Nederlandse luchtvaart uit de eerste helft van deze eeuw. Wetenschappelijk verantwoorde biografieën over hen beiden ontbraken nog. Over de oprichter van de KLM is in het verleden weliswaar het nodige verschenen, maar die literatuur draagt in het algemeen een sterk hagiografisch karakter. Aan de boeken over Fokker kleeft hetzelfde bezwaar. Bovendien blijken de auteurs van deze publicaties vaak meer belang te hechten aan de technische aspecten van de vliegtuigen die Fokker bouwde dan aan de persoon van de vliegtuigfabrikant zelf.

De auteur van *Dwarswind* doet een geslaagde poging om het evenwicht

enigszins te herstellen. Hij heeft oog voor de mens Anthony Fokker, die hij typeert als een non-conformistische *selfmade man*, en volgt hem op zijn levenspad, tegen de achtergrond van de ontwikkeling van de vliegtuigbranche in de periode 1910-1940. Dierikx' boek geeft zo een boeiend beeld van de levensloop van Anthony Fokker en de wijze waarop hij zijn bedrijf leidde. Het betoog concentreert zich vooral op Fokkers rol in de civiele luchtvaart. Interessant daarbij is onder meer hoe stringent Fokker door de jaren heen bleef vasthouden aan de productie van vliegtuigen met houten vleugels en hoe weinig bereidheid hij toonde om geld te steken in de ontwikkeling van nieuwe vliegtuigtechnologie. Zijn beleid werd overheerst door pragmatisme en korte-termijndenken. Zolang zijn bedrijf met winst draaide, bestond er geen behoefte aan fundamentele research of aan modernisering van zijn fabriek(en). Ook komt goed uit de verf hoe Fokker aan het begin van de jaren twintig vaste voet aan de grond wist te krijgen in de Verenigde Staten. Dierikx gaat in dat verband onder meer in op de stichting van de Atlantic Aircraft Corporation in het voorjaar van 1924. Of de oprichting van deze onderneming, zoals Dierikx beweert, inderdaad expliciet is terug te voeren op Fokkers contacten met Billy Mitchell, de belangrijkste pleitbezorger voor de *airpower*-gedachte in het Interbellum in de VS, verdient mijns inziens nog eens nader te worden onderzocht. In de loop van de eerste helft van de jaren twintig raakte Mitchell in de VS immers steeds meer in diskrediet. Zijn aanhoudende, vurige pleidooien voor een grotere luchtmacht riepen ongenoegen op in hogere Amerikaanse legerkringen, zozeer zelfs dat hij voor een militaire rechtbank werd gedaagd en in januari 1926, wegens ongepast gedrag, voor de duur van vijf jaar uit de dienst werd ontslagen.

Fokkers onderneming in de VS was geen al te lang leven beschoren. Reeds aan het begin van de jaren dertig raakte zijn rol in de VS uitgespeeld. Zijn bedrijf ging in 1930 over in handen van General Motors, al bleef hij voorshands nog wel als *director of engineering* aan de nieuwe onderneming verbonden. Tot overmaat van ramp kwam eind maart 1931 een beroem-

de Amerikaanse sportheld bij een ongeluk met een Fokker F-10A om het leven. Door dit ongeval ontstond gereede twijfel over de deugdelijkheid van de constructie van de Fokker-toestellen. Na enkele weken werd zelfs een tijdelijk vliegverbod uitgevaardigd, wat Fokkers positie binnen het bedrijf verder ondermijnde. In juli van hetzelfde jaar was zijn rol als vliegtuigbouwer in de VS uitgespeeld.

De Amerikaanse connectie liet Fokker echter niet los. Opportunist als hij was, besloot hij zich op te werpen als importeur van de Amerikaanse Douglas DC-2 verkeersvliegtuigen, modern geconstrueerde metalen toestellen, waarmee Fokkers eigen producten niet meer konden concurreren. Zo introduceerde hij in de eerste helft van de jaren dertig – onder meer voor de KLM – vliegtuigen uit de VS op de Europese markt. Dat luide het begin in van de wereldwijde Amerikaanse dominantie op het gebied van de vliegtuigbouw en vormde, naar Dierikx meent, waarschijnlijk meteen ook de belangrijkste bijdrage van Fokker aan de ontwikkeling van de luchtvaart.

Dierikx besteedt relatief weinig aandacht aan de leveranties van Fokker aan de Luchtvaartafdeling en de Marineluchtvaartdienst. Hij beperkt zich doorgaans tot de vermelding van de aantallen die de defensieleiding voor de vliegdiensten van de Koninklijke Landmacht en de Koninklijke Marine aankocht. Hij verschaft echter geen inzicht in de militaire overwegingen die aan de basis lagen van de aanschaf. Had hij dat wel gedaan, dan zou zijn boek voor geïnteresseerden in de geschiedenis van de militaire luchtvaart een duidelijke meerwaarde hebben verkregen. Saillant is de vermelding dat Defensie in 1932 besloot Fokker opdracht te geven twaalf Fokker D-XVII toestellen voor de Luchtvaartafdeling te Soesterberg te bouwen om zo sluiting van de Fokkerfabriek in Amsterdam te voorkomen. Een besluit dat het gewenste effect sorteerde, al kwam er geen vervolgorde en bleek het eveneens onmogelijk om het toestel in het buitenland af te zetten.

Toen de markt voor militaire toestellen in de tweede helft van de jaren dertig onder invloed van de Duitse dreiging weer aantrok wees Fokker, die zich doorgaans

afzijdig hield van de politiek, op het grote belang van de bommenwerper in een volgende oorlog. In 1938 verklaarde hij in een interview de opvatting van insiders op het gebied van de militaire luchtvaart te delen dat de strijd in de lucht zou worden beslecht door snelle, hoog vliegende bommenwerpers. Deze zouden worden ingezet tegen civiele en industriële doelen. Erg verrassend was die verklaring natuurlijk niet, maar er was weer brood op de plank. De Fokker-fabriek in Amsterdam profiteerde van het gewijzigde internationale

klimaat en beschikte tegen het einde van de jaren dertig weer over een goed gevulde orderportefeuille. Fokker zelf raakte in Amsterdam echter steeds meer op een zijspoor. Veel directe bemoeienis met de eigenlijke vliegtuigontwikkeling had hij niet meer. In april 1939 vertrok hij naar de VS. Hij zou niet meer in Nederland terugkeren. Anthony Fokker overleed op 23 december 1939, 49 jaar oud.

Dwarswind geeft een afgewogen en gedegen beeld van de levensloop van één van

de belangrijkste persoonlijkheden uit de geschiedenis van de Nederlandse luchtvaart. De gekozen aanpak kan wellicht model staan voor een soortgelijk project over de grondlegger van de KLM, Albert Plesman, met wie Fokker, zeker in de jaren dertig, zo'n uiterst moeizame relatie onderhield. Ook in het geval van Plesman zal dat ongetwijfeld een boeiend boek opleveren.

dr. J.A.M.M. JANSSEN
(Sectie Luchtmachthistorie Staf BDL)



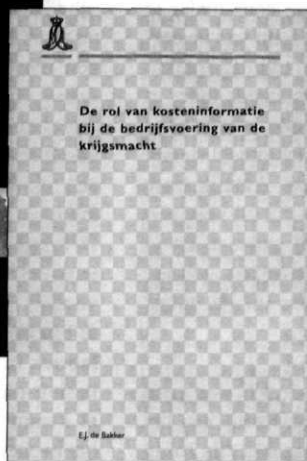
(Advertentie)

ZOJUIST VERSCHENEN

Onder auspiciën van de Koninklijke Militaire Academie



**Serie
Militair-Bedrijfskundige
Publicaties**



INFORMATIEVOORZIENING op weg naar de 21e eeuw

Red. Prof. drs. J.A.M. Oonincx RA

Dit boek is een weerslag van het gelijknamige symposium, dat op 30 oktober 1997 onder overweldigende belangstelling op de KMA werd gehouden. Er is gepoogd een antwoord te geven op veel door gebruikers gestelde vragen, zoals: hoe moet de informatievoorziening er in de 21e eeuw gaan uitzien, welke rol moeten gebruikers daarin vervullen, wat levert het op en wat gaat het kosten?

217 blz.; f 22,50

De rol van KOSTENINFORMATIE bij de bedrijfsvoering van de krijgsmacht

KTZA drs. E.J. de Bakker

De heer de Bakker stelde zijn proefschrift ter verkrijging van de graad van doctor aan de Katholieke Universiteit Brabant ter beschikking voor onze reeks. Dit boek gaat in op de rol van kosteninformatie voor planning en control bij de krijgsmacht. Het geeft een theoretisch kader en beschrijft een aantal praktijktoepassingen. Het geeft ook een beeld van de huidige rol van kosteninformatie bij de krijgsmachten van een aantal andere landen. 293 blz.; f 24,50

Overige nog verkrijgbare titels:

GEWELD EN CONFLICT Prof. dr. J. Soeters

Achtergronden van het ontstaan van recente gewelddadige conflicten.

128 blz.; f 18,50

LEIDERSCHAP IN CRISISOMSTANDIGHEDEN

Dr. A. Vogelaar e.a.

De belevingswereld van militaire leidinggevendenden op werkvloerniveau tijdens uitzendingen (UNPROFOR). 192 blz.; f 27,50

Bestellen door overmaken van het juiste bedrag, vermeerderd met f 5,00 verzendkosten, op rekeningnummer 74.14.52 t.n.v. KMA/Controller/FEZ te Breda onder vermelding van gewenste titel(s) en zo nodig postadres.