

171
5



MILITAIRE SPECTATOR



**Management-
informatiemodel KMar**
(zie blz. 253)



UITGAVE

Koninklijke Vereniging ter
Beoefening van de Krijgswetenschap
www.kvbk.nl

Secretariaat KVVK
(Ledenadministratie, PR, secretaris
en penningmeester)
MPC 41A
Postbus 9012 6710 HC Ede
info@kvbk.nl

Secretaris:
luitenant-kolonel I.M. de Jong
Telefoon: (0318) 68 32 30

HOOFDREDACTEUR

**brigade-generaal cav prof.
J.M.J. Bosch**
Instituut Defensie Leergangen
MPC 58B, Brasserskade 227a,
2497 NX Den Haag
Postbus 20701, 2500 ES Den Haag
Telefoon (015) 284 42 58
of (076) 527 32 09
Fax (015) 284 47 21

REDACTIE

kolonel cav drs. P.J.E.J. van den Aker
kolonel KLu J.F.W. van Angeren
drs. P.H. Kamphuis
luitenant-kolonel KMar mr. M.Th.J.
Messerschmidt
kolonel MPSD drs. F. Matser
kolonel TS ir. R.G. Tieskens
commodore KLu J.S. Willemse

BUREAUREDACTIE

mw. drs. A. Kool
p/a hoofdredacteur
Telefoon (015) 284 47 20
Fax (015) 284 47 21
a.kool@mindef.nl

ADVERTENTIES

CET Reclame & Publiciteit
Telefoon (0497) 53 15 31

ABONNEMENTEN

binnenland: € 20
studenten: € 12,50
buitenland: € 25

DRUK

Drukkerij Giethoorn Ten Brink
Vormgeving: TS Media
ISSN 0026-3869
NADruk VERBODEN



MILITAIRE SPECTATOR

- 250** Editoriaal:
Srebrenica: een verhaal zonder einde...
- 252** Mededelingen
- 253** A.J.M. Verkerk, mw. H.C. Pruis, E.A. Mantz
en P.C.J. Neuteboom:
Managementinformatiemodel Koninklijke Marechaussee
- 261** S. Biscop:
Gedeelde belangen, gedeeld beleid?
- 270** L.M.W. de Bie:
BBD 2000 en de Defensie Controllers Opleiding
- 276** K. van den Bosch en D.C. van Ingen:
Betere commandovoering door training in
kritisch denken
- 290** Meningen van Anderen
- 293** Boeken
- 295** Samenvattingen/Summaries

SREBRENICA: EEN VERHAAL ZONDER EINDE...

Op 10 april 2002 presenteerde het Nederlands Instituut voor Oorlogsdocumentatie (NIOD) haar bevindingen rond Srebrenica. Drie lijvige boekwerken en vier deelrapporten lagen op tafel. Het rapport sloeg uiteindelijk in als een bom. Het historisch-wetenschappelijk onderzoek naar de gebeurtenissen vóór, tijdens en na de val van de enclave bevat harde conclusies. Het persbericht geeft de essentie weer: een ondoordachte besluitvorming over de uitzending van een luchtmobiel bataljon, falende *intelligence*, een bij de aanval op de enclave in juli 1995 vanuit militair perspectief kansloos bataljon en de misvatting dat op luchtsteun kon worden gerekend. Daarnaast een door de Bosnische Serven georganiseerde massamoord, een falende communicatie binnen en een falende beoordeling door het bataljon van geconstateerde misdaden en een landmachttop die 'een weloverwogen poging heeft gedaan om, tegen de wil van de minister in, de informatiestroom beperkt te houden en waar mogelijk onwelgevallige onderwerpen uit de weg te gaan'.

De regering accepteerde de bevindingen op hoofdlijnen en trad af. Ons past slechts respect voor de afweging die de minister-president maakte. De toekomst zal leren wat dit besluit voor het verdere debat betekent. Gelet op het politiek-psychologische klimaat zag de bevelhebber der landstrijdkrachten zich genoodzaakt zijn functie beschikbaar te stellen. De minister accep-

teerde dit. Ook hier past slechts respect voor de loodzware en ingrijpende beslissing van luitenant-generaal A.P.P.M. van Baal.

Laat er geen misverstand over bestaan: het drama van Srebrenica raakte en raakt nog steeds tienduizenden mensen. Eerst en vooral degenen die in de enclave aanwezig waren. Zij zagen grootouders, ouders en kinderen bezwijken, zagen broers, vaders, grootvaders en ooms die werden vermoord. Daarnaast de Nederlandse militairen die in de enclave verbleven. Zij werden geconfronteerd met niet te beheersen ontwikkelingen, met geweld, ook tegen henzelf, met een dreigende humanitaire ramp en met grote ethische dilemma's. Een enkeling van hen keerde nooit terug, anderen raakten vaak diep beschadigd door wat zij zagen, door wat zij ervaarden en door de onmacht die zij voelden. Alle leidinggevenden zullen moeten leven met hun verantwoordelijkheden, met wat ze in de omstandigheden van toen deden of nalieten. Alle militairen van Dutchbat III hebben familieleden die met hun pijn, verdriet en worsteling worden geconfronteerd. Ook voor hen zal dit boek nooit gesloten worden.

Maar hoe staat het bij de VN? Heeft deze organisatie echt een geweten? Zeker wel! Op 3 april 2000 presenteerde de secretaris-generaal van de Verenigde Naties zijn rapport *We the peoples, the role of the United Nations in the 21st century* aan de Algemene Vergadering van de VN. In het hoofdstuk *freedom from fear* gaat het over de lessen van vredesoperaties. Het rapport erkent zonder omwegen dat '*...the United Nations has repeatedly failed to meet the challenge; and it can do no better today*'. Het kritisch onderzoek over de eigen rol gaf harde conclusies.

Maar tegelijkertijd: hoeveel individuele VN-functionarissen die bij Srebrenica waren betrokken hebben slapeloze nachten? Rationalisatie is een krachtig hulpmiddel om het eigen geweten in slaap te sussen. Het 'wij' helpt om de eigen verantwoordelijkheid te marginaliseren.

Het was in eerste instantie de VN die de gedachte aan 'safe areas' initieerde en inhoud gaf. Uiteindelijk bleek 'safe' inhoudsloos. Iedereen weet dat mislukkingen wees zijn. Alleen successen kennen vele vaders. Het is ook de VN die geacht wordt als opdrachtgever de verantwoordelijkheid voor 'haar' eenheden te nemen. Deze rol is veelomvattend. Elke opdrachtgever (ook de VN) is verantwoordelijk voor de uitvoerbaarheid van een opdracht. Los daarvan is hij verantwoordelijk voor de steun aan een ondercommandant. Deze heeft al tal van zorgen: hij behoeft inlichtingen en informatie om bekwaam te handelen; hij heeft behoefte aan de noodzakelijke middelen; hij wordt geacht zijn eenheid te beschermen, verbindingen te handhaven, manoeuvre en vuursteun te gebruiken, de eenheid in stand te houden door het vervangen van personeel, het verzekeren van de logistieke ondersteuning en het op peil houden van voorraden en uitrusting.

De VN liet, dit blijkt duidelijk, haar ondercommandanten in de steek. Rotaties werden niet afgelost, voorraden werden niet doorgelaten en ogen en oren werden niet goed gebruikt. Deze effecten onttrokken zich aan nationale verantwoordelijkheid en mogelijkheden. Het binnensmokkelen van anti-tankwapens in koelwagens getuigt van initiatief. Het geeft ook een beeld van bredere onmacht of onwil om af te dwingen wat voor de uitvoering van de opdracht noodzakelijk was.

Dutchbat was een eenheid met een vredeshandhavende opdracht; witte voertuigen, transparantie en onpartijdigheid. Nederland heeft een groot, een té groot vertrouwen gehad in de capaciteit van de VN om 'witte eenheden' verantwoord te sturen. De werkelijkheid bleek weerbarstig. Het was bovenal aan de VN om het concept van de 'safe areas' en de opdracht aan de eenheden te verantwoorden. Het is aan de VN om te onderbouwen waarom steun, ook vanuit de lucht, uitbleef. Nederland stond daarbij op afstand. Niet omdat zij wilde, maar omdat de VN een internationale organisatie is.

Niets van 'Haagse schaduwen over Srebrenica'; wat 'daar' gebeurde overschaduwde alles wat er in Den Haag gebeurde. Srebrenica wierp en werpt schaduwen over de VN én over Den Haag.

Het NIOD-rapport levert een wezenlijke bijdrage aan de waarheidsvinding. Zowel als het gaat over de VN, als voor wat betreft de nationale verantwoordelijkheid. Deze mag in bepaalde opzichten bescheiden zijn, zij is daarmee niet onbelangrijk! Licht in de duisternis; het NIOD-rapport geeft een belangrijke aanzet.

Het debat rond Srebrenica is nog niet afgerond. De minister van Defensie overweegt een onderzoek, de Tweede Kamer komt met een enquête. Het is terecht. Srebrenica verdient een verder debat.

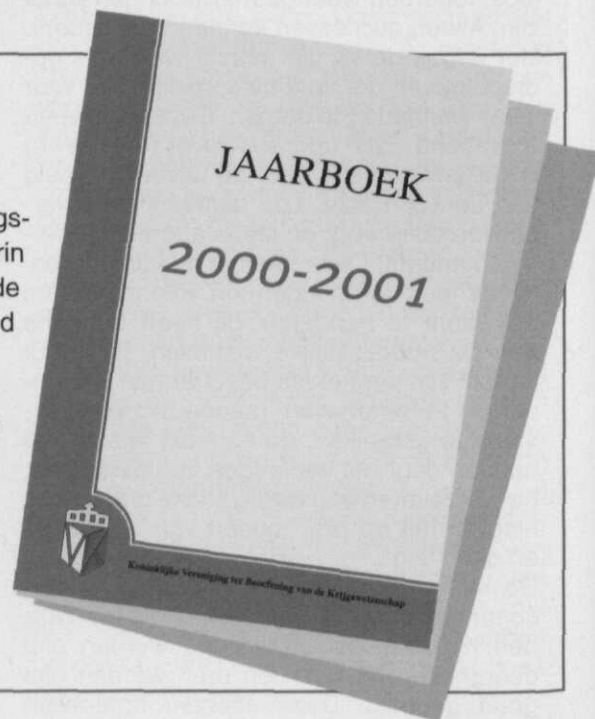


Mededelingen

Jaarboeken KVBK

De Koninklijke Vereniging ter Beoefening van de Krijgswetenschap geeft t.b.v. haar leden jaarboeken uit, waarin zij verslag doet van haar activiteiten. Daarnaast geven de boeken een beeld van (actuele) thema's op het gebied van de krijgswetenschap.

Van de jaarboeken 1998, 1999-2000 en 2000-2001 zijn nog exemplaren beschikbaar. Prijs: resp. € 10,-, € 10,- en € 15,- (incl. verzendkosten). Belangstellenden wordt verzocht contact op te nemen met mevr. M. Brouwers, tel. 076-5273209. Het bedrag kan worden overgemaakt op postbankrek.78828 t.n.v. KVBK o.v.v. jaarboek.



Mededeling

Koninklijke Onderscheiding voor redacteur Militaire Spectator

Op vrijdag 26 april werd in zijn woonplaats Vlissingen onze oud-redacteur kolonel b.d. drs. John Terpstra koninklijk onderscheiden. Hij kreeg in aanwezigheid van familie en vrienden door de burgemeester van Vlissingen de versierselen horende bij het Lidmaatschap van de Orde van Oranje Nassau opgespeld, mede vanwege zijn langjarige vrijwilligerswerk bij o.a. de voetbalvereniging in zijn woonplaats, de Nederlands toerfietsbond, de MCAM (organisatie voor militaire auto- en motorritten) en voor zijn zes jaar durend redacteurschap bij de Militaire Spectator. Een vertegenwoordiger van de redactie is hierbij aanwezig geweest en heeft John en zijn vrouw Coby namens de gehele redactie van de Militaire Spectator hartelijk gefeliciteerd met deze eervolle onderscheiding.

Managementinformatiemodel Koninklijke Marechaussee

Essentieel hulpmiddel voor een optimale besturing

A.M.J. Verkerk – luitenant-kolonel van de Koninklijke Marechaussee*
drs. P.C.J. Neuteboom – reserve-luitenant-kolonel van de Koninklijke Marechaussee
mw. drs. H.C. Pruis – management consultant CMG
dr. ir. E.A. Mantz – principal consultant CMG

Een fax van staf KMar komt binnen bij de staf van het district KMar Gelderland, Overijssel en Flevoland (GOF). Een operatiebevel met de volgende boodschap:

- 1. In verband met de MKZ-crisis moet de controle op de in- en export van dierproducten worden aangescherpt. Zorg voor verscherpte controles aan de grens tussen Nederland en Duitsland.*
- 2. Ondersteun de regiopolitie Noord-Oost-Gelderland bij werkzaamheden in het MKZ-gebied.*

Onmiddellijk komen er enkele vragen op: 'Waar moeten we de tijd vandaan halen om dit allemaal te doen? Hoe zit het dan met de geplande vreemdelingencontroles? Op deze manier komt er van ons jaarplan niets terecht!' Met het invoeren van de planning & controlcyclus hadden commandanten al gewaarschuwd: het KMar werk is zo grillig, dat laat zich niet plannen. En zie hier, ze hebben nog gelijk ook! Of niet?

* Luitenant-kolonel Verkerk is hoofd van de afdeling Integrale Bedrijfsvoering van de KMar. In deze afdeling worden de werkzaamheden gecontinueerd, die zijn voortgekomen uit het project BBKMAR 2000. Dr. ir. Mantz en drs. Pruis zijn werkzaam bij CMG Public Sector B.V. Management Consultancy. Zij hebben de KMar ondersteund bij het ontwikkelen van het managementinformatiemodel. Drs. Neuteboom was projectleider BBKMAR 2000 en initiatiefnemer van het project managementinformatiemodel KMar. Sinds 1 januari 2002 is drs. Neuteboom werkzaam bij Cap Gemini Ernst & Young, Sector Public & Health.

Waarom een managementinformatiemodel

Zoals bovenstaand praktijkgeval aantoont, kunnen de werkzaamheden van de KMar door de actualiteit opeens veranderen. Denk bijvoorbeeld ook aan de extra inzet van de KMar in verband met toename van het aantal drugskoeriers op Schiphol. De KMar is er uitstekend op toegerust om snel en adequaat op nieuwe situaties in te spelen. Echter, de totale capaciteit van de KMar is niet zomaar uit te breiden.

Dat betekent dat als de actualiteit om nieuwe werkzaamheden vraagt, eerder geplande werkzaamheden komen te vervallen. En dat betekent weer keuzes maken. Keuzes die al moeten worden gemaakt in het jaarplan van de KMar. Daarin worden alle werkzaamheden voor het komende jaar gepland en wordt tevens aangegeven waar de prioriteiten liggen. Mocht de actualiteit in het komende jaar andere of nieuwe werkzaamheden vergen, dan is daarmee vooraf bepaald welke werkzaamheden komen te vervallen. De reden waarom de prioriteiten vooraf bekend moeten zijn, ligt in de complexe gezagsstructuur van de KMar.

De KMar heeft veel meer dan de andere krijgsmacht delen te maken met civiele autoriteiten. Een ander verschil met de andere krijgsmacht delen is dat de vele verschillende werk-

zaamheden niet zijn uit te drukken in termen van 'operationele gereedheid'. Alle werkzaamheden van de KMar zijn erop gericht een bepaald effect te bereiken, namelijk het vergroten van de openbare orde en veiligheid in Nederland.

Een voorbeeld. Voor het bestrijden van drugsmokkel op Schiphol heeft de KMar contact met het Openbaar Ministerie te Haarlem. Ondertussen stelt de directie van Schiphol eisen aan de wachttijden voor passagiers bij de paspoortcontroles (te lange rijen zijn niet goed voor het klantvriendelijke imago van Schiphol). Terwijl de KMar paspoortcontroles uitvoert onder het gezag van de hoofdinspecteur van de Immigratie- en Naturalisatiedienst die verantwoordelijk is voor de uitvoering van de vreemdelingenwetgeving. Verder verzorgt de KMar de beveiliging van de burgerluchtvaart. Hiervoor draagt de directeur-generaal Rechtshandhaving van het ministerie van Justitie het gezag. En als de KMar op Schiphol te maken krijgt met mensensmokkel, is de gesprekspartner de hoofdofficier van het Landelijk Parket Openbaar Ministerie. Kortom, een complexe gezagsstructuur.

De bevelhebber van de KMar heeft daarom meerdere gesprekspartners. En die willen voor hun eigen doelrealisatie een claim leggen op de KMar-capaciteit. Dat maakt de besturing van de KMar des te complexer. De KMar wil meer transparantie en meer

overwogen keuzes maken. Vandaar dat ze vroegtijdig – namelijk bij het opstellen van het jaarplan – met alle gezagsdragers, verenigd in de Bestuursraad KMar, afspraken maakt over de prioriteiten. De gezagsdragers zijn namelijk eindverantwoordelijk voor de te maken keuzes.

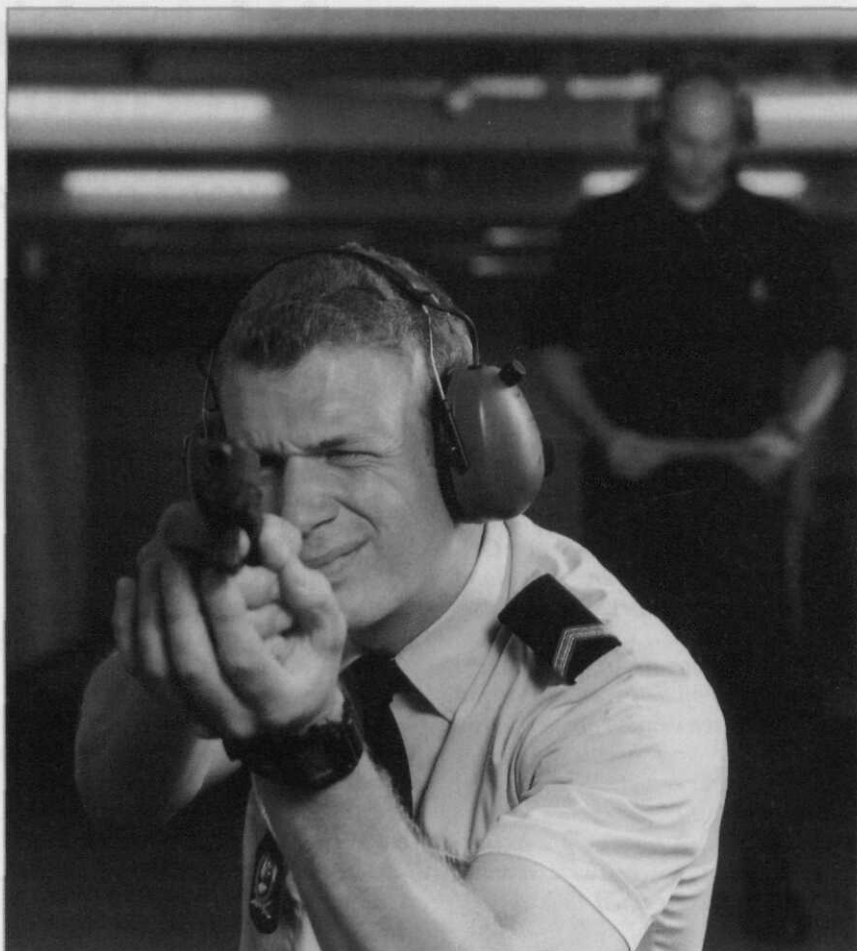
Dit artikel gaat over het management-informatiemodel KMar. Eerst wordt ingegaan op het uitgevoerde project. Vervolgens wordt uitgelegd hoe het model is opgebouwd en is er een praktijkvoorbeeld opgenomen. Als laatste is de gevolgde benaderingswijze uitgewerkt, waarna het artikel wordt afgerond.

Het project management-informatiemodel KMar

Het managementinformatiemodel is ontwikkeld om de bevelhebber KMar inzicht te geven in de benodigde besturingsinformatie. Het ontwikkelen van het managementinformatiemodel was het sluitstuk van een traject dat is ingezet om de bedrijfsvoering KMar verder te professionaliseren. Dit traject is gestart met het project *Beleid Bedrijfsvoering KMar 2000 (BBKMar 2000)*.¹ Doel hiervan was de KMar in staat te stellen op basis van heldere doelstellingen haar activiteiten te plannen. Hiertoe diende de KMar haar producten inzichtelijk en meetbaar te maken, teneinde verantwoording te kunnen afleggen (in- en extern) over de geleverde prestaties en de daarbij ingezette mensen en middelen (op output gerichte sturing).

Met de verbetering van de externe sturing en de invoering van een planning & controlcyclus, is de structuur neergezet voor een verbeterde bedrijfsvoering. De volgende stap was te onderzoeken welke informatie is benodigd om inhoudelijk vorm te geven

¹ In het artikel 'Bedrijfsvoering bij de KMar', gepubliceerd in de Militaire Spectator 169(4) 2000, is nader ingegaan op de achtergrond van het project BBKMar 2000.



Focus op doelgerichte stuurinformatie

aan de op output gerichte sturing. Welke informatie moet uit de planning & controlcyclus komen? En waarover spreekt de bevelhebber met de verschillende gezagsdragers? In zijn rapport *Beleid Koninklijke Marechaussee 2000* heeft de bevelhebber daarom opdracht gegeven de informatiebehoefte die in essentie noodzakelijk is voor de integrale besturing van de KMar, in kaart te brengen. Vervolgens is deze informatie gebundeld in een model, waarmee een belangrijke stap is gezet naar een optimale besturing.

Het model is zodanig ontwikkeld dat het periodiek de benodigde informatie oplevert (gelijk oplopend met de planning & controlcyclus). Het is voor de bevelhebber niet nodig de informatie op elk moment ('real-

time') te kunnen opvragen. Bij de besluitvorming gaat het om bereikte effecten in een bepaalde periode, oftewel trends, en niet om ad hoc-informatie. Zo is het bijvoorbeeld onnodig om dagelijks te weten hoeveel drugskoeriers op Schiphol zijn aangehouden. Dezelfde informatie over de afgelopen drie maanden zegt voldoende.

Opbouw van het model

Voor het managementinformatiemodel is aansluiting gezocht bij de planning & controlcyclus die bestaat uit:

- het planningsproces;
- uitvoering en beheer;
- evaluatie en verantwoording.

Gedurende het planningsproces vindt de zogenoemde doel-middelenafweging plaats. Eerst wordt bepaald welke (concept)doelen de KMar wil bereiken. De KMar gaat vervolgens na hoe deze doelen kunnen worden bereikt (bepaalt een werkwijze) en hoeveel mensen en middelen daarvoor zijn benodigd. Zijn mensen en middelen schaars, dan zullen er – in overleg met gezagsdragers – keuzes moeten worden gemaakt. Moeten doelstellingen worden aangepast of zelfs geschrapt? Kunnen er meer mensen en middelen ter beschikking worden gesteld? Of kan een efficiëntere werkwijze worden gevonden?

De wijze waarop de doelen kunnen worden bereikt (de werkwijze, ofwel het 'hoe') komt niet expliciet naar voren in het model. De werkwijze van de KMar ligt in beginsel vast in wet- en regelgeving en daarvan afgeleide procedures. De werkwijze kan onderwerp van gesprek zijn tussen de KMar en gezagsdragers; het betreft dan doelmatigheidsvragen en beleidswijzigingen die behandeling op politiek-bestuurlijk niveau vereisen. In het model komt de relatie tussen de gestelde doelen (zowel concept als definitief) en het benodigde aantal mensuren wel expliciet naar voren.

Met het managementinformatiemodel beschikt de bevelhebber gedurende het planningsproces over een totaaloverzicht van alle KMar-taken.² Hierdoor kunnen op transparante wijze, heldere afwegingen worden gemaakt tussen de verschillende taken en de bijbehorende doelen. In het jaarplan – product van het planningsproces – worden (voor alle taken die de KMar uitvoert) de te realiseren doelen, het bijbehorende aantal benodigde mensuren en de reeds gestelde prioriteiten opgenomen. De keuzes die gedurende het planningsproces zijn gemaakt

² De taken van de KMar zijn: beveiliging, handhaven vreemdelingenwetgeving, politietaken defensie, politietaken burgerluchtvaartterreinen, leveren van (internationale) diensten.

blijven inzichtelijk doordat in het model zowel de conceptdoelen als de definitieve doelen zijn weergegeven.

De volgende fase betreft uitvoering en beheer. Gedurende het jaar houdt de KMar bij hoe het staat met de realisatie van de doelen en hoeveel uren eraan zijn besteed. Indien nodig wordt er bijgestuurd, zodat zoveel mogelijk aan de oorspronkelijke prioriteitstelling wordt vastgehouden. Door een crisis – bijvoorbeeld de MKZ begin 2001 of de onverwachte toestroom van drugskoeriers op Schiphol eind 2001 – kan het gebeuren dat de KMar andere prioriteiten opgedragen krijgt. Ter evaluatie en verantwoording worden de prestaties van de KMar weergegeven als prestatie-indicatoren, die de geleverde prestatie relateren aan de oorspronkelijke doelstelling en dit in een percentage laten zien.

Het managementinformatiemodel bestaat uit een aantal onderdelen. Per KMar-taak is een overzicht opgeno-

men van de conceptdoelen en de definitieve doelen met de geplande capaciteit. Vervolgens is de realisatie van de doelen en de ingezette capaciteit opgenomen, zowel in reële termen ('werkelijk') als in percentages (de prestatie-indicatoren). Om de bevelhebber te voorzien van een totaaloverzicht, zijn voor alle taken de prestatie-indicatoren weergegeven in het zogenoemde 'zwaailicht' (vergelijkbaar met het 'dashboard', de 'cockpit' en het 'bruggpaneel' van respectievelijk landmacht, luchtmacht en marine).

Als laatste is in het model 'overige informatie' opgenomen, wat op verschillende onderwerpen betrekking heeft. Zo hebben gezagsdragers inhoudelijke informatie nodig om het gevoerde beleid te kunnen evalueren. Is informatie over de wijze van uitvoering benodigd ('hoe' is het doel bereikt) om na te kunnen gaan of de werkwijze kan worden verbeterd. En zijn indicatoren opgenomen om de geleverde kwaliteit te kunnen meten.



KMar: indrukwekkend en veelzijdig takenpakket

Een voorbeeld

Met een concreet voorbeeld wordt duidelijk hoe het model behulpzaam is bij de besturing van de KMar. In het voorbeeld zijn concrete werkzaamheden opgenomen; de bijbehorende in te zetten en ingezette capaciteit is fictief bepaald. Het voorbeeld volgt de opbouw van het model: achtereenvolgens komen het planningsproces, uitvoering & beheer en evaluatie & verantwoording aan bod. De in het voorbeeld gepresenteerde tabellen maken daadwerkelijk deel uit van het model.

In het voorbeeld bepaalt de KMar dat de conceptdoelen voor jaar t in de regio Schiphol zijn:

- houdt 1000 drugskoeriers aan;
- houdt 100 snelheidscontroles;
- zorg dat de KMar 7 dagen per week, 24 uur per dag beschikbaar is voor

het verlenen van bijstand en noodhulp aan militairen die een dringend beroep doen op de KMar.

Vervolgens bepaalt de KMar – op basis van ervaring en een gekozen werkwijze – wat de benodigde capaciteit moet zijn om deze conceptdoelen te halen. In tabel 1 en 2 is te lezen dat men schat dat voor het aanhouden van drugskoeriers 15.000 uren zijn benodigd, voor het terugbrengen van het aantal snelheidsovertredingen 10.000 en voor de beschikbaarheid 25.000 uren. Daarnaast moet men 'overige' uren reserveren, omdat KMar-functionarissen hun beroepsvaardigheden³ moeten onderhouden. In totaal zijn voor het bereiken van de gestelde doelen 60.000 uren benodigd.

Er zijn echter slechts 50.000 uren beschikbaar. Dat betekent dat er keuzes moeten worden gemaakt.

taak	doel	concept doelen	definitieve doelen
politietask burger- luchtvaart- terreinen		houdt 1000 drugskoeriers aan	houdt 1000 drugskoeriers aan
		houdt 100 snelheidscontroles	houdt 50 snelheidscontroles
		volledig beschikbaar	niet za. nacht en zo. nacht

Tabel 1

doel	uren	benodigde aantal	beschikbaar	geplande aantal
inbraken		15.000		15.000
snelheid		10.000		5.000
beschikbaarheid		25.000		20.000
overig		10.000		10.000
totaal		60.000	50.000	50.000

Tabel 2

Hierbij wordt natuurlijk de vraag gesteld of de doelen door het uitvoeren van andere activiteiten, die minder tijd zullen kosten, toch kunnen worden gehaald. In het voorbeeld is deze optie uitgesloten en blijkt het ook niet mogelijk meer uren te verkrijgen voor de Politietask Burgerluchtvaartterreinen (bijvoorbeeld door te schuiven met capaciteit tussen de taken). Het betekent dat de doelen – in overleg met de gezagsdragers – worden bijgesteld.

De gezagsdragers besluiten, na overleg met de KMar, om diverse redenen dat prioriteit moet worden gelegd bij het aanhouden van drugskoeriers. Per functionaris is een verplicht aantal uren vastgesteld voor het onderhouden van de beroepsvaardigheden, het totaal aantal overige uren kan derhalve niet worden vermindert. Dus moeten de doelen wat betreft snelheidscontroles en beschikbaarheid omlaag worden bijgesteld om op de maximaal beschikbare 50.000 uren uit te komen. Dat betekent dat in plaats van 100 snelheidscontroles slechts 50 snelheidscontroles worden gepland voor jaar t. En dat de KMar de gehele week beschikbaar is, behalve in de zaterdag- en zondagnacht.

De definitieve doelen die uiteindelijk in het jaarplan van jaar t zijn opgenomen, zijn:

- houdt 1000 drugskoeriers aan;
- houdt 50 snelheidscontroles;
- zorg dat de KMar 7 dagen per week, 24 uur per dag beschikbaar is, behalve zaterdag- en zondagnacht, voor het verlenen van bijstand en noodhulp aan militairen die een dringend beroep doen op de KMar.

Gedurende jaar t doen zich geen crises of andere bijzonderheden voor in Nederland. De uitvoering van de werkzaamheden kan, op enkele kleine wijzigingen na, verlopen zoals gepland.

³ Beroepsvaardigheden zijn specifieke activiteiten zoals schieten, zelfverdediging en aanhoudingstechnieken, die essentieel zijn voor de uitvoering van het beroep.

taak	doel	concept doelen	definitieve doelen	realisatie van doelen
politietaak burger- luchtvaart- terreinen		houdt 1000 drugskoeriers aan	houdt 1000 drugskoeriers aan	er zijn 750 drugskoeriers aangehouden
		houdt 100 snelheids- controles	houdt 50 snelheids- controles	er zijn 50 snel- heidscontroles gehouden
		volledig beschikbaar	niet za.nacht en zo.nacht	niet za.nacht en zo.nacht

Tabel 3

doel	uren	benodigd aantal	beschik- baar	gepland aantal	realisatie van aantal
inbraken		15.000		15.000	12.000
snelheid		10.000		5.000	5.000
beschikbaarheid		25.000		20.000	22.000
overig		10.000		10.000	12.000
totaal		60.000	50.000	50.000	51.000

Tabel 4

Toch blijkt aan het eind van jaar t dat niet 1000, maar slechts 750 drugskoeriers zijn aangehouden. En ondanks de prioriteit van dit doel, blijkt dat de prioriteit van dit doel, blijkt dat de minder dan het aantal geplande uren is ingezet (12.000 in plaats van 15.000).

In tabel 3 en 4 is te lezen dat meer tijd benodigd was om het gestelde doel met betrekking tot beschikbaarheid te halen (22.000 in plaats van 20.000) en om de beroepsvaardigheden op peil te houden (12.000 in plaats van 10.000). Dit laatste kan gebeuren omdat het vastgestelde aantal uren per KMar-functionaris, niet voor iedereen precies voldoende is om de gestelde eisen te behalen. Verder valt op dat in totaal meer uren zijn ingezet dan in de planning als beschikbaar aantal was voorzien. Redenen voor mogelijk-

ke verschillen tussen geplande en werkelijk aantal beschikbare uren zijn: meer of minder instroom vanuit de opleidingscentra, lager of hoger uitgevallen onvoorziene uitstroom of een ander ziekteverzuimpercentage.

De tabellen in het managementinformatiemodel laten niet expliciet zien welke activiteiten niet of slechts gedeeltelijk zijn uitgevoerd. Uiteraard moet dit wel worden geëvalueerd, zodat leerpunten voor de toekomst kunnen worden getrokken. Detailinformatie over oorzaken en achtergronden wordt in de verantwoordingsrapportages opgenomen, in de vorm van een evaluatie over de al dan niet uitgevoerde activiteiten en de mogelijke andere redenen waarom het doel niet is gehaald. De evaluatie

is gebaseerd op formele gegevens en op interpretatie van terzake deskundigen, die vanuit hun kennis en ervaring kunnen spreken.

Als laatste worden ten behoeve van de interne en externe verantwoording de geleverde prestaties als percentage van de oorspronkelijke planning opgenomen in het managementinformatiemodel. Van het afgesproken aantal aan te houden drugskoeriers is slechts 75% gehaald, terwijl hiervoor slechts 80% van het beschikbare aantal uren is ingezet. Met een inzet van 100% uren is ook 100% van het afgesproken aantal snelheidscontroles uitgevoerd. En om 100% van de afgesproken beschikbaarheid te halen was 110% van het aantal ingeschatte uren benodigd.

De acht prestatie-indicatoren worden samen met prestatie-indicatoren van andere KMar-taken in een totaaloverzicht geplaatst: het zogenoemde 'Zwaailicht'. Hierdoor is het voor de bevelhebber in één oogopslag duidelijk wat de geleverde prestaties van de gehele KMar zijn en hoeveel inspanning daarvoor is geleverd.

Gevolgde benaderingswijze

Het managementinformatiemodel is op systematische wijze, vanuit een moderne bedrijfskundige en informatiekundige benadering opgesteld. De belangrijkste uitgangspunten zijn: het besturingsmodel, het sturen op basis van informatie over effecten en de integraliteit.

Besturingsmodel

Het managementinformatiemodel bevat de in essentie noodzakelijke informatie die is benodigd voor de integrale besturing van de KMar. Met andere woorden, de vraag moest worden beantwoord welke informatie essentieel is om de KMar integraal te kunnen besturen. Voordat met deze vraag aan de slag kan worden gegaan, moet duidelijk zijn wat de integrale besturing precies inhoudt. Is er een besturingsconcept waarin de visie van

taak	doel	concept doelen	definitieve doelen	realisatie van doelen	prestatie-indicator
politietaak burger- luchtvaart- terreinen		houdt 1000 drugskoeriers aan	houdt 1000 drugskoeriers aan	er zijn 750 drugskoeriers aangehouden	75%
		houdt 100 snelheids- controles	houdt 50 snelheids- controles	er zijn 50 snel- heidscontroles gehouden	100%
		volledig beschikbaar	niet za.nacht en zo.nacht	niet za.nacht en zo.nacht	100%

Tabel 5

doel	uren	benodigd aantal	beschik- baar	gepland aantal	realisatie van aantal	prestatie- indicator
inbraken		15.000		15.000	12.000	80%
snelheid		10.000		5.000	5.000	100%
beschikbaarheid		25.000		20.000	22.000	110%
overig		10.000		10.000	12.000	120%
totaal		60.000	50.000	50.000	51.000	102%

Tabel 6



Vergroting van transparantie en helderheid noodzakelijk

het topmanagement op de wijze van sturen is beschreven? Hoe wordt er gestuurd? Op basis van de beleidsdocumenten betreffende de inrichting van de planning & control en de externe sturing, is een besturingsmodel ontwikkeld dat een algemeen geldende basis biedt voor het managementinformatiemodel KMar.

Het besturingsmodel is inrichtingsonafhankelijk beschreven (zodat het meer stabiel is), vanuit de gewenste situatie (zodat het een langere geldigheidsduur heeft) en vanuit een informatieperspectief. Dit laatste wil zeggen dat alleen die elementen van de besturing zijn beschreven, die relevant zijn voor de informatiebehoefte en de informatiestromen. Inrichtingsonafhankelijk wil zeggen onafhankelijk van de KMar-structuur en de wijze van organiseren. In figuur 1 is de besturingscyclus op een inrichtingsonafhankelijke wijze en vanuit een informatieperspectief weergegeven.

Uitgangspunt voor het managementinformatiemodel is dus de integrale besturing. Onder integrale besturing is verstaan 'het in samenhang besturen van het geheel'. 'In samenhang' wil zeggen dat aandacht wordt besteed aan alle niveaus van besturing en aan de gehele besturingscyclus (is gelijk aan de planning & control-cyclus). Het 'besturen van het geheel' betekent dat de besturing van de KMar gericht is op alle facetten van de bedrijfsvoering.

Sturen op effecten

De besturing van de KMar is gericht op prestaties. Prestaties kunnen de in de organisatie of samenleving te bereiken effecten betreffen. Het sturen op basis van informatie over effecten sluit het meest aan bij het doel van de KMar: optimaal bijdragen aan het vergroten van de openbare orde en veiligheid in Nederland. Prestaties kunnen ook betreffen:

- de geleverde producten en diensten (uitvoer);
- de gerealiseerde doorvoer (uitvoeren van een proces);
- de geleverde invoer (input-sturing).

Het managementinformatiemodel is zo opgesteld dat het aansluit bij de meest gewenste vorm van sturen, te weten: sturen op basis van informatie over effecten. Echter, omdat de relatie tussen de geleverde dienst en het bereikte effect niet altijd éénduidig is te leggen, is dit niet altijd mogelijk. In dat geval wordt gestuurd op basis van informatie over uitvoer. Mocht ook dat niet mogelijk zijn dan wordt gestuurd op basis van informatie over doorvoer. Bijvoorbeeld het trainen en gereedhouden van een ME-peloton dat niet daadwerkelijk wordt ingezet. Als echt alleen iets kan worden gezegd over het in te zetten aantal middelen, wordt overgegaan op 'input-sturing'.

Integraliteit

De wens om 'het geheel' te besturen, betekent aandacht voor het primaire proces, ondersteunende en andere processen. Als eerste is de informatiebehoefte voor het primaire proces vastgesteld. Hiervoor is het primaire proces met behulp van materiedeskundigen beschreven in termen van effecten, uitvoer, doorvoer en invoer, waardoor inzicht werd verkregen in

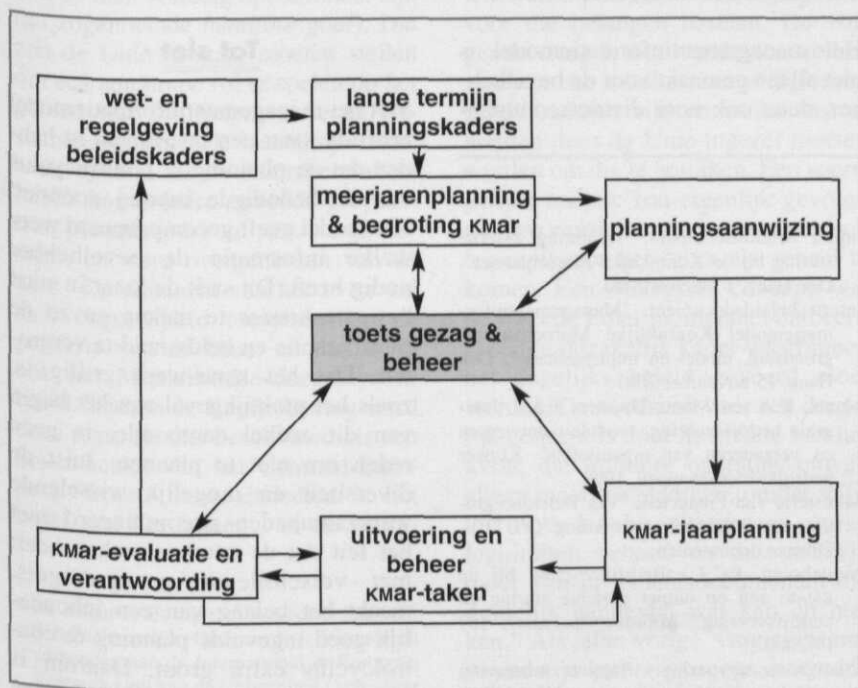
de essentie van de werkzaamheden van de KMar⁴. Uit deze inzichten is vervolgens de noodzakelijke managementinformatie gedestilleerd, mede gebaseerd op het wel of niet mogelijk zijn van het sturen op effecten.

Voor de ondersteunende processen is getracht hetzelfde te doen. Dat bleek niet zomaar mogelijk omdat het professionaliseren daarvan in verschillende ontwikkelingsstadia verkeert. Daarbij wordt momenteel een 'reorganisatie staven' uitgevoerd, die invloed zal hebben op de manier waarop deze processen zijn georganiseerd. Voorlopig is het managementinformatiemodel alleen uitgewerkt voor het primaire proces van de KMar. De uitwerking van de informatiebehoefte over de ondersteunende processen zal de komende jaren – nadat de organisatieverandering is afgerond – gestalte krijgen.

Afronding

Het uitgangspunt bij het opstellen van het managementinformatiemodel was door te dringen tot de essentie ('het gaat om het vinden van de architectuur in de informatiebehoefte', aldus de bevelhebber). Wat betreft benadering en begripsvorming is aangesloten bij ontwikkelingen in de directe omgeving van de KMar, bij die van de ministeries van financiën, defensie, justitie, en binnenlandse zaken. Daarvan is bij de start van het project 'Managementinformatiemodel KMar' kennisgenomen.

Het opstellen van het managementinformatiemodel is een traject geweest waarin de KMar grondig heeft nagedacht over de eigen werkzaamheden. Wat doen we precies en waarom? Hoe doen we dat en wat hebben we ervoor nodig? Mede door gesprekken met gezagsdragers is een helder inzicht ontstaan in de te stellen doelen en de



Figuur 1 Besturingscyclus KMar, inrichtingsonafhankelijk en vanuit informatieperspectief

⁴ Het detailniveau van de procesbeschrijvingen is zodanig dat de behoefte aan managementinformatie op het niveau van de bevelhebber in kaart kan worden gebracht.



(snelheid) Meten is weten

bijbehorende randvoorwaarden. In de komende jaren dienen deze doelen verder te worden aangescherpt. Het managementinformatiemodel wordt dit jaar opgenomen in de planning & controlcyclus. Dit is mogelijk omdat

het aansluit bij de huidige situatie van de KMar en dus direct bruikbaar is.

Het managementinformatiemodel is niet alleen gemaakt voor de bevelhebber, maar ook voor districtscommandanten.

De noodzakelijke managementinformatie moet van onderaf komen: van brigadecommandanten. Het managementinformatiemodel is een abstractie van op lagere managementniveaus benodigde informatie, waarmee is voorkomen dat brigadecommandanten informatie moeten aanleveren waar ze zelf niets aan hebben.

Met het ontwikkelen van het managementinformatiemodel heeft de KMar gekozen voor een bepaalde aanpak van de informatievoorziening. Door te bepalen welke informatie in essentie is benodigd voor de integrale besturing van de KMar, is de basis gelegd voor automatisering. De informatiebehoefte is daarmee uitgangspunt voor verdere activiteiten betreffende automatisering. Er bestaan al meerdere (geautomatiseerde) systemen waarmee informatie wordt verzameld. De KMar is voornemens een haalbaarheidsstudie uit te voeren waarin wordt nagegaan in hoeverre het geautomatiseerd voorzien in de benodigde managementinformatie kan worden verbeterd.

Tot slot

Met het managementinformatiemodel heeft de KMar een instrument in handen dat de planning & controlcyclus van de benodigde inhoud voorziet. Het model geeft gecompriëerd weer welke informatie de bevelhebber nodig heeft. Dit stelt de KMar in staat bewuste keuzes te maken en zo de transparantie en helderheid te vergroten. Dat het KMar-werk grillig is, zoals het praktijkgeval aan het begin van dit artikel aantoonde, is geen reden om niet te plannen. Juist de diversiteit en mogelijk wisselende werkzaamheden gecombineerd met het feit dat de KMar te maken heeft met verschillende gezagsdragers, maakt het belang van een inhoudelijk goed ingevulde planning & controlcyclus extra groot. Daarom is het managementinformatiemodel een essentieel hulpmiddel voor een optimale besturing.

Literatuur

- Aarts, A.F.H. en Janssen, P.M.C. (red.), 'Handboek Informatieplanning Ministerie van Defensie', Den Haag, 1989.
- Andersson Elffers Felix, 'Beleidsplan Koninklijke Marechaussee 2000', Den Haag, 26 november 1999.
- Directeur-generaal Economie & Financiën, 'Raamwerk beleid bedrijfsvoering Defensie', maart 1999
- Directoraat-generaal Openbare orde en veiligheid/Directeur-generaal rechtshandhaving 'Landelijke politiebrieven' (omvat Informatiemodel Nederlandse Politie), 26 mei 1999.
- Intern beleidsdocument, 'Besturingsmodel Koninklijke Marechaussee, beschrijving integrale besturing KMar als basis voor het managementinformatiemodel'. Den Haag, 4 mei 2001.
- Intern beleidsdocument, 'Inrichting planning & control bij de Koninklijke Marechaussee'. Den Haag, 16 oktober 2000.
- Intern beleidsdocument, 'Inrichting externe sturing bij de Koninklijke Marechaussee'. Den Haag, 1 oktober 2000.
- Intern beleidsdocument, 'Managementinformatiemodel Koninklijke Marechaussee, grondslag, model en implementatie'. Den Haag, 15 november 2001.
- Mantz, E.A. en Mantz-Thijssen, E.L., 'Integrale bedrijfsvoering, modulair ontwerpen en veranderen van organisaties'. Kluwer bedrijfswetenschappen, 1993.
- Ministerie van Financiën, 'Van Beleidsbegroting tot Beleidsverantwoording (VBTB)'. Diverse documenten.
- Neuteboom, P.C.J., 'Bedrijfsvoering bij de KMar: een op output gerichte sturing en bedrijfsvoering'. *Militaire Spectator*, 169 (4)2000.
- Stuurgroep uitvoering, 'Rapport normering grensbewaking'. Immigratie en Naturalisatiedienst, juni 1998.

Gedeelde belangen, gedeeld beleid?

Het Gemeenschappelijke Buitenlands- en Veiligheidsbeleid en Euro-Mediterrane veiligheid

Sven Biscop*

Inleiding

De Europese Unie is zich volop aan het ontwikkelen tot een belangrijke internationale actor op het gebied van vrede en veiligheid. Het Gemeenschappelijk Buitenlands- en Veiligheidsbeleid (GBVB) werd aangevuld met een militair luik, het Europees Veiligheids- en Defensiebeleid (EVDB). Binnen de Tweede Pijler werden nieuwe organen opgericht, zoals het Politiek en Veiligheidscomité, het Militair Comité en de Militaire Staf, en tegen 2003 moet een *rapid reaction force* van 50 à 60.000 man volledig operationeel zijn (de zogenaemde *headline goal*). Dat zou de Unie in staat moeten stellen om een autonome rol te spelen op het gebied van conflictpreventie en crisismanagement. Die laatste opdracht, beter bekend als de Petersbergtaken, omvat humanitaire en reddingsoperaties, *peacekeeping* en *peace enforcement*, en werd overgenomen van de WEU.¹ De aandacht van het EVDB zal zich ongetwijfeld toespitsen op de periferie van de Unie, en dan komt ook het Middellandse-Zeegebied in beeld. Tijdens de Koude Oorlog werd deze regio slechts beschouwd als een neventheater van het Centraal-Europese 'front', maar sindsdien is het besef van het belang van de veilig-

heidssituatie in het Middellandse-Zeegebied voor de Unie enorm toegenomen.

Een analyse van het Middellandse-Zeegebied vanuit het standpunt van het GBVB, en met name het EVDB ofwel het 'harde' veiligheidsbeleid,² moet beginnen met de definitie van de belangen van de Unie in de regio. Welke economische, politieke en andere Europese belangen moet een mediterrane veiligheidsbeleid vrijwaren? Aan de hand van een analyse van de veiligheidssituatie in het Middellandse-Zeegebied kan men dan bepalen welke potentiële bedreigingen er voor die belangen bestaan. De volgende vraag is dan wat de doelstellingen van een mediterrane veiligheidsbeleid moeten zijn en welke instrumenten door de Unie ingezet moeten worden om die te bereiken. Een soortgelijke aanpak zou eigenlijk gevolgd moeten worden om tot een strategisch concept voor het GBVB als geheel te komen. Een strategisch concept, wat de Tweede Pijler momenteel ontbeert, is een noodzakelijk kader waarbinnen het dagelijks beleid gevoerd moet worden. De noodzaak voor een dergelijk concept is door de creatie van het EVDB, dat militaire operaties omvat, alleen maar toegenomen, omdat militair optreden bij uitstek een sterke legitimiteit behoeft en dus gestoeld moet zijn op beleidsdocumenten die duidelijk aangeven wat kan en niet kan.³ Als alle vorige vragen beantwoord zijn kan ook nagegaan worden in welke mate de belangen van de Unie gedeeld worden door de mediterrane landen en of die gedeelde

belangen voldoende zouden zijn als basis voor een gezamenlijk, Euro-Mediterraan veiligheidsbeleid in plaats van een unilateraal beleid van de Unie. Dat is immers de veronderstelling die ten grondslag ligt aan het veiligheidsluik van het Euro-Mediterraan Partnerschap (EMP) tussen de Unie en twaalf zuidelijke landen: Algerije, Cyprus, Egypte, Israël, Jordanië, Libanon, Malta, Marokko, Syrië, Tunesië, Turkije en de Palestijnse Autoriteit.

Het EVDB in de structuur van de Europese Unie

De Europese Unie, die gecreëerd werd door het Verdrag van Maastricht, bestaat uit drie pijlers. De eerste, 'communautaire' pijler, omvat de Europese Gemeenschap (EG) en al haar bevoegdheden op het gebied van economie, handel, financiën, milieu enzovoort. Deze pijler is van supranationale aard: de Raad van Ministers

¹ Biscop, Sven, De toekomst van het Europees defensiebeleid. Van instellingen naar operaties. In: Bomert, Bert, Van den Hoogen, Theo, Wessel, Ramses (eds.), *Internationale veiligheidsvraagstukken en het Nederlands perspectief. Jaarboek vrede en veiligheid 2001*. Nijmegen, Centrum voor Internationaal Conflict-Analyse & Management, KU Nijmegen, 2001, pp. 130-145.

² *Hard security* versus *soft security*, dat wil zeggen respectievelijk de militaire en de andere (sociaal-economische, politieke, ecologische, ...) dimensies van veiligheid.

³ Biscop, Sven, Een Europese militaire arm, maar waarvoor? Behoeft aan een Europees strategisch concept. In: *Internationale Spectator*, vol. 54, 2000, 9, pp. 439-442.

* De auteur is als aspirant van het Fonds voor Wetenschappelijk Onderzoek - Vlaanderen verbonden aan de International & European Research Unit van de Universiteit Gent, waar hij werkt aan een proefschrift over het mediterrane veiligheidsbeleid van de Europese Unie.

kan beslissingen nemen bij gekwalificeerde meerderheid en de Commissie en het Europees Parlement hebben uitgebreide bevoegdheden. Er is dus een verregaande soevereiniteitsoverdracht van de lidstaten. De tweede en de derde pijler, respectievelijk het Gemeenschappelijk Buitenlandse en Veiligheidsbeleid (GBVB) en de samenwerking op gebied van Justitie en Binnenlandse Zaken, hebben een intergouvernementeel karakter. Beslissingen worden, op enkele beperkte uitzonderingen na, bij unanimitieit genomen door de Raad van Ministers en de Commissie en het Europees Parlement spelen slechts een beperkte rol. De facto hebben de lidstaten een vetorecht.

Het GBVB is dus het 'departement buitenlandse zaken' van de Unie, al is de grens tussen de pijlers vaak erg vaag; buitenlandse handel en ontwikkelingssamenwerking behoren immers tot de bevoegdheden van de EG. Het Europees Veiligheids- en Defensiebeleid (EVDB) is de laatste aanvulling van het GBVB en voorziet in de oprichting van structuren om de Unie zelf toe te laten militaire operaties uit te voeren. Naast diplomatieke en economische, beschikt de Unie nu dus ook over militaire instrumenten voor haar buitenlands beleid. Tot nog toe had de Unie geen eigen militaire component, maar kon ze daarvoor, althans in theorie, een beroep doen op de West-Europese Unie (WEU). De operationele rol van die organisatie is nu overgenomen door de Unie zelf.

Mediterraan veiligheidsbeleid is een noodzaak

Een analyse van de veiligheidssituatie in het Middellandse-Zeegebied leert onmiddellijk dat de regio nog steeds erg instabiel is. In tegenstelling tot de stabiele noordelijke oever wordt

het zuiden gekenmerkt door het bestaan van heel wat geschillen en zelfs gewelddadige conflicten. Het Israëliësch-Palestijns conflict beheerst de regio al decennialang, maar ook de kwestie Cyprus – onderdeel van de complexe Turks-Griekse relatie –, de crisis in Algerije en het vraagstuk van de Westelijke Sahara blijven voortzeuren. Het Middellandse-Zeegebied is, mede daardoor, een van de meest gemilitariseerde regio's ter wereld, niet alleen wat conventionele wapens betreft, maar ook wat betreft de proliferatie van massavernietigingswapens. De regionale integratie in het gebied is erg beperkt. Vooral op het gebied van veiligheid is de samenwerking tussen de zuidelijke landen erg zwak, zodat er geen afdoende mechanismen bestaan voor conflictpreventie en crisismangement in de regio. Naast deze 'harde' veiligheidskwesties zijn er ook problemen op het gebied van *soft security* die fundamentele oorzaken zijn van de instabiliteit in de regio. Extreme armoede en een gebrek aan democratische instellingen ondergraven de legitimiteit van de bestaande, vaak erg autoritaire regimes en creëren een voedingsbodem voor allerhande extremisten. Er bestaat een diepe kloof, zowel binnen de zuidelijke landen, tussen de heersende elite en de massa, als tussen de arme mediterrane landen en de rijke lidstaten van de Unie.

In tegenstelling tot wat eerder alarmistische – meestal Amerikaanse – waarnemers beweren, gaat er echter van het Middellandse-Zeegebied geen rechtstreekse militaire bedreiging uit voor de Europese Unie.⁴ De zuidelijke landen beschikken niet over de militaire en technologische middelen om een ernstige bedreiging te vormen voor de Unie en ze moeten natuurlijk rekening houden met het vooruitzicht van massale vergelding door de superieure westerse militaire macht. Een veel belangrijker overweging is echter dat geen enkel zuidelijk land er belang bij heeft een daad van agressie te stellen tegen de Unie, omdat er een zeer nauwe economische verwevenheid bestaat tussen

beide oevers van de Middellandse Zee. Voor de meeste, zoniet voor alle mediterrane landen is de Unie veruit de belangrijkste handelspartner. Omgekeerd is de Unie erg afhankelijk van de Middellandse Zee als aanvoerrote voor haar energiebevoorrading en van gas dat in de regio zelf geproduceerd wordt. In het licht van de vele geschillen die de zuidelijke landen onderling verdelen en van het verzet tegen autoritaire regimes, blijft het risico op conflicten dan ook vooral beperkt tot geweld tussen en binnen de zuidelijke landen in plaats van tussen hen en de Unie. Zulke 'zuid-zuid' conflicten kunnen echter wel de veiligheid van Europese burgers in het buitenland bedreigen en brengen ook een zeker risico op *spill-over* naar lidstaten van de Unie met zich mee – denk maar aan de kwestie Cyprus, waarbij een lidstaat en twee kandidaat-lidstaten rechtstreeks betrokken zijn.

Ook de dreiging van extremistisch islamisme en terrorisme mag niet overdreven worden, hoewel het na 11 september 2001 verleidelijk is om dit als de belangrijkste veiligheidskwestie te gaan zien. In de eerste plaats mogen de islam en terrorisme zeker niet gelijkgesteld worden. Islamitische bewegingen die hun doelstellingen trachten te bereiken via de reguliere politieke kanalen moeten beschouwd worden als een politieke actor zoals ieder andere, ook al is men het met hun programma niet eens. Verder hebben islamitische bewegingen vooral een binnenlandse agenda, die gericht is tegen de heersende regimes; dat geldt ook voor extremistische islamitische fracties die geweld gebruiken om hun doelstellingen af te dwingen. De Unie is dus voor hen geen onmiddellijk doelwit, temeer omdat haar evenwichtig beleid ten aanzien van de Arabische landen en de moslimwereld in het algemeen erg op prijs gesteld wordt in het zuiden. Eens te meer zijn het de zuidelijke landen zelf die het grootste risico lopen om het slachtoffer te worden van gewelddadige islamieten en terroristen.

⁴ Lesser, Ian O., Tellis, Ashley J., *Strategic exposure. Proliferation around the Mediterranean*. Santa Monica (Ca.), Rand Corporation, 1996, 107 pp.

Elf september vormt natuurlijk een uitzondering in de zin dat een westers land rechtstreeks werd aangevallen. In de Arabische en moslimwereld worden de vs beschouwd als de steunpilaar van Israël, die door hun haast onvoorwaardelijke steun aan dat land in hoge mate verantwoordelijk zijn voor het blokkeren van een regeling voor het conflict in het Midden-Oosten. Dit beleid heeft alleszins de voedingsbodem gecreëerd die het mogelijk maakt om kandidaten te recrutereren voor zelfmoordaanslagen. De zo goed als exclusief militaire reactie van de vs elders in de wereld en het verharderen van hun houding tegenover de Palestijnen, heeft de anti-Amerikaanse gevoelens ongetwijfeld nog versterkt. De Unie daarentegen, die kost wat kost de indruk van een 'botsing der beschavingen' wilde vermijden, nam een heel andere houding aan. Europa riep op tot een brede aanpak van de nu alomtegen-

woordige 'oorlog tegen het terrorisme', een aanpak die de nadruk legt op de onderliggende oorzaken van gewelddadig extremisme: barre armoede en harde repressie van elk protest. Opnieuw lijkt de Unie dus geen onmiddellijk doelwit voor potentieel nieuwe aanslagen te zijn.

Van veel meer belang dan mogelijke directe bedreigingen vanuit het Middellandse-Zeegebied zijn de belangrijke, misschien zelfs vitale, economische belangen van de Unie in de regio, belangen die ze bovendien deelt met haar mediterrane partners. Op economisch vlak zijn beide oevers inderdaad in hoge mate wederzijds afhankelijk en dus hebben ze er gezamenlijk belang bij om vrede en stabiliteit te handhaven. De gemeenschappelijke belangen wegen veel zwaarder dan de veiligheidskwesties die er tussen beide oevers zouden kunnen rijzen en kunnen daarom de basis

vormen voor een gemeenschappelijk Euro-Mediterraan veiligheidsbeleid. De Unie moet er zich trouwens voor hoeden kwesties die daar niet thuishoren door de lens van 'hard' veiligheidsbeleid te bekijken, zoals migratie. In plaats van ze als een veiligheidskwestie te beschouwen, moeten hun onderliggende oorzaken aangepakt worden, met name de economische en politieke situatie in de zuidelijke landen. Een beleid dat die onderliggende oorzaken negeert kan nooit succesvol zijn.

Ten slotte zijn er ook politieke overwegingen die een mediterrane veiligheidsbeleid noodzakelijk maken. Om geloofwaardigheid als internationale actor te verwerven, moet de Unie de ambitieuze doelstellingen van het GBVB en het EVDB waarmaken in de praktijk. Dat betekent dat de Unie minstens in haar periferie haar verantwoordelijkheid moet nemen voor het



Het Middellandse-Zeegebied

handhaven van vrede en stabiliteit. Zonder een oprechte inspanning in die zin zal de Unie nooit volledig het vertrouwen van haar mediterrane partners kunnen winnen. De focus op de Europese periferie is te verantwoord, omdat de middelen van de Unie nu eenmaal niet onbeperkt zijn en daarom prioritair gericht moeten worden op die regio's waar haar belangen het meest in het geding zijn – een rol als 'politie van de wereld' is niet wenselijk.

De conclusie van deze belangenanalyse van beide oevers van het Middellandse-Zeegebied en van de veiligheidssituatie in de regio is dat de Unie, ook al wordt ze niet geconfronteerd met een directe militaire bedreiging, toch behoefte heeft aan een 'hard' mediterrane veiligheidsbeleid. Uiteraard moet de Unie een brede, omvattende aanpak van veiligheid hanteren, die de militaire, politieke, sociaal-economische, ecologische en andere aspecten van veiligheid integreert (*comprehensive security*). Sociaal-economische ongelijkheden en een gebrek aan democratie zijn de belangrijkste oorzaken van instabiliteit op de zuidelijke Middellandse-Zee-oever. Conflictpreventie vergt dan ook in de eerste plaats een permanente en intensieve inspanning op het gebied van sociaal-economische ontwikkeling en democratisering. Maar daarnaast moet de Unie ook een beleid ontwikkelen ten aanzien van 'traditionele' of 'harde' veiligheid: om te verzekeren dat de Unie ook in de toekomst gevrijwaard blijft van directe bedreigingen; om conflicten tussen of binnen zuidelijke landen te voorkomen, die de economische en politieke belangen van de Unie en de veiligheid van Europese burgers in het gedrang kunnen brengen en, in een *worst-case* scenario, tot *spill-over* naar de Unie kunnen leiden; en om een oplossing te bewerkstelligen voor de huidige geschillen en conflicten, die de Euro-Mediterrane samenwerking op alle terreinen hinderen of zelfs verlammen. Dit alles impliceert een zeer actieve rol voor de Unie. Aan de ene kant moet een dergelijk veilig-

heidsbeleid conflictpreventie omvatten: een proces van vertrouwenwekkende maatregelen dat, gezien de militarisering van de regio, extra aandacht moet bieden aan ontwapening, bewapeningscontrole en non-proliferatie. Aan de andere kant zijn mechanismen voor het oplossen van de huidige en eventuele toekomstige geschillen en conflicten nodig, inclusief regelingen voor crisismanagement en vreedzame beslechting van geschillen. Voorzieningen voor vredesopbouw (*peacebuilding*) na het einde van een conflict moeten het geheel vervolledigen.

De basis om een gezamenlijk Euro-Mediterraan veiligheidsbeleid te ontwikkelen bestaat: de gedeelde economische belangen. Een dergelijk veiligheidsbeleid zou dus niet alleen de belangen van de Unie verzekeren, wat uiteraard de basisdoelstelling van elk beleid is, maar zou tegelijk ook de zuidelijke partners ten goede komen. Een gezamenlijk veiligheidsbeleid lijkt bovendien het enige dat een kans van slagen heeft. Een unilateraal Europees beleid, gebaseerd op noties als *power projection* en interventie, zou immers onaanvaardbaar zijn voor de zuidelijke landen en zou onvermijdelijk tot antagonisering tussen beide oevers leiden. De Unie moet dus trachten een Euro-Mediterraan veiligheidsbeleid tot stand te brengen als de enige manier om haar doelstellingen met betrekking tot het Middellandse-Zeegebied te realiseren.

Een vernieuwend veiligheidsbegrip

In het licht van de behoefte aan een 'hard' veiligheidsbeleid voor het Middellandse-Zeegebied en de doelstellingen en noodzakelijke componenten daarvan, kan dan het beleid dat de Unie in de praktijk voert geanalyseerd worden, zowel ten aanzien van de regio als geheel, via het Euro-Mediterraan Partnerschap (EMP), als ten aanzien van specifieke geschillen en conflicten binnen de regio. Zo kan de effectiviteit van dat beleid

nagegaan worden, dat wil zeggen de mate waarin de voorgestelde doelstellingen bereikt zijn en de belangen van de Unie inderdaad verzekerd worden. Tevens kan vastgesteld worden of de Unie het bestaan van gemeenschappelijke belangen tussen noord en zuid ook werkelijk benut heeft om een echt gezamenlijk Euro-Mediterraan veiligheidsbeleid uit te bouwen.

Het was precies de behoefte aan een veiligheidsbeleid voor het Middellandse-Zeegebied die in 1995 leidde tot de oprichting van het EMP door de eerste ministeriële Euro-Mediterrane conferentie, in Barcelona (27-28 november).⁵ De zuidelijke lidstaten van de Unie, die de onmiddellijke weerslag ondervonden van het – herontdekte – belang van mediterrane veiligheidskwesties na het einde van de Koude Oorlog, waren de drijvende krachten achter dit initiatief. Ze hadden daar ook erg pragmatische motieven voor: uit vrees om gemarginaliseerd te worden in een naar het oosten uitbreidende Unie, eisten ze een opwaardering van het mediterrane beleid, als tegengewicht voor de intensieve betrokkenheid van de Unie bij de overgang van Midden- en Oost-Europa naar de democratie en de vrije markt. Hoe dan ook resulteerde hun lobby in het opzetten van een omvattend multilateraal partnerschap met het Middellandse-Zeegebied, ter aanvulling van het bilateraal en haast exclusief economisch beleid dat tot dan toe de relaties tussen de Unie en de regio beheerste.⁶

Het stichtingsdocument van het EMP, de Verklaring van Barcelona, omvat met betrekking tot de eerste mand van het partnerschap, het politiek en veiligheidsluik, verreikende principes en

⁵ Barcelona declaration adopted at the Euro-Mediterranean conference (27 and 28 November 1995).

⁶ De bilaterale relaties met elk van de zuidelijke partners afzonderlijk blijven behouden en worden verder uitgewerkt, door het sluiten van Euro-Mediterrane associatie-akkoorden, maar worden nu geïntegreerd in het multilaterale EMP.

erg ambitieuze doelstellingen op het gebied van 'harde' veiligheid, vooral wat betreft conflictpreventie. Zo wordt voorzien in een uitgebreid netwerk van vertrouwenwekkende maatregelen en verregaande maatregelen met betrekking tot ontwapening, bewapeningscontrole en non-prolifera- tie. Sindsdien werd ook het initiatief genomen om een Euro-Mediterraan Charter voor Veiligheid en Stabiliteit op te stellen, dat de in Barcelona voorziene maatregelen zou aanvullen door het opzetten van een omvattende, geïnstitutionaliseerde politieke dialoog tussen de 27 partners en van Euro-Mediterrane regelingen voor crisismanagement en *peacebuilding*. Al deze doelstellingen werden herbevestigd in de Gemeenschappelijke Strategie voor het Middellandse-Zeegebied van juni 2000, waarin de Unie uiteenzet hoe de objectieven van het EMP bereikt kunnen worden.⁷ Hoofddoel is te komen tot een mediterrane regio van vrede en stabiliteit. De gemeenschappelijke economische belangen van de Unie en haar mediterrane partners werden vertaald in een ambitieus economisch en financieel partnerschap, het tweede luik van het EMP, met als ultieme doelstelling het vestigen van een mediterrane vrijhandelszone tegen 2010. Het derde luik ten slotte is een sociaal-cultureel partnerschap, dat de dialoog tussen de culturen moet bevorderen.

Met de oprichting van het EMP deed de Unie afstand van de uitsluitend economische focus van haar mediterrane beleid; voor het eerst werden 'harde' veiligheidskwesties het voorwerp van Euro-Mediterrane samenwerking. Voor de Unie betekende dit een grote stap, zeker in het licht van het gebrek aan aandacht voor veiligheid in het Middellandse-Zeegebied

tijdens de Koude Oorlog en het vroege stadium waarin het GBVB zich toen – en misschien nu nog – bevond. Bovendien wordt het EMP gekenmerkt door een vernieuwende aanpak van veiligheidsbeleid, die de nadruk legt op een breed begrip van veiligheid en op samenwerking en partnerschap: *comprehensive* en *cooperative security*. Via de drie luiken van het EMP worden alle dimensies van veiligheid behandeld. 'Harde' veiligheid is daar één van, maar is niet het aspect dat de relaties met de zuidelijke partners domineert. De nadruk wordt eerder gelegd op sociaal-economische ontwikkeling en democratisering als de beste weg naar vrede en stabiliteit; samenwerking op het gebied van 'harde' veiligheid is daar enkel de noodzakelijke en ultieme aanvulling van. Het 'coöperatieve' aspect impliceert dat de Unie vrede en stabiliteit tracht te realiseren door samen te werken met de mediterrane partners, via een gezamenlijk Euro-Mediterraan veiligheidsbeleid, in plaats van unilateraal op te treden. In de Verklaring van Barcelona worden de zuidelijke landen beschouwd als partners voor het veiligheidsbeleid, niet als het voorwerp ervan.

Maar, in de praktijk is er van deze vernieuwende aanpak nog niet veel te merken, omdat het veiligheidspartnerschap verlamd werd, waardoor er van alle maatregelen in de Verklaring van Barcelona bitter weinig werden uitgevoerd. Er werden slechts enkele vertrouwenwekkende maatregelen aangenomen, met een zeer beperkte reikwijdte, die nog niet in de buurt komen van het realiseren van de doelstellingen van Barcelona: het aanduiden van contactpunten voor politieke en veiligheidskwesties in elk van de partnerlanden, de uitwisseling van informatie over het lidmaatschap van verdragen inzake mensenrechten en bewapening, de organisatie van opleidingssessies voor diplomaten in Malta, de oprichting van een netwerk van onderzoeksinstituten en samenwerking tussen de diensten voor civiele bescherming. Deze maatregelen hebben enkel betrekking op con-

flictpreventie en dan nog zijn ze erg beperkt; tot effectieve samenwerking op terreinen als non-prolifera- tie is het nog niet gekomen. Er werd een Charter voor Vrede en Stabiliteit uitgewerkt, wat op zich een belangrijke stap is omwille van de aanvulling van de Verklaring van Barcelona, maar de formele goedkeuring ervan werd verwijzend naar de politieke omstandigheden, telkens weer uitgesteld. Het Charter is dan ook nog steeds niet meer dan een informeel werkdocument.⁸

Ook de uitvoering van de andere mandaten van het EMP is verre van optimaal, al heeft het economisch en financieel partnerschap al meer vooruitgang geboekt dan de andere twee. De drie mandaten van het Partnerschap zijn dus in zekere mate operationeel. In die zin kan men stellen dat de Unie haar brede veiligheidsnotie in praktijk brengt: de 'harde' veiligheidskwesties op de Euro-Mediterrane agenda zijn geïntegreerd in een breder netwerk van multilaterale en bilaterale relaties. De nadruk ligt op economische en financiële samenwerking; gezien de gebrekkige uitvoering van het veiligheidsluik kan het natuurlijk ook moeilijk anders. Van *cooperative security* is, de goede bedoelingen van de Unie ten spijt, in de praktijk echter geen sprake. Als gevolg van de verlamming van het veiligheidspartnerschap stond de politieke dialoog op een laag pitje en werd er geen gezamenlijk Euro-Mediterraan veiligheidsbeleid vastgesteld, laat staan uitgevoerd. De enkele vertrouwenwekkende maatregelen die werden aangenomen zijn tot nog toe de enige concretisering; een algemeen veiligheidsbeleid voor de regio moet nog volgen. De hoge verwachtingen van de zuidelijke partners werden dus niet ingelost.

Verlamming van het EMP

Er kunnen twee hoofdoorzaken onderscheiden worden voor de verlamming van het veiligheidsluik van het EMP. De eerste ligt in het ineffec-

⁷ Common strategy of the European Union of 19 June 2000 on the Mediterranean region (2000/458/CFSP). In: *Official Journal*, 2000, L 183, pp. 5-10.

⁸ Bekend als de Guidelines for Elaborating a Euro-Mediterranean Charter for Peace and Stability.

tief beleid of zelfs het non-beleid van de Unie ten aanzien van de verschillende geschillen en conflicten die de regio verdelen. De Euro-Mediterrane samenwerking wordt in de allereerste plaats geblokkeerd door het slepende conflict in het Midden-Oosten. Vooral de verbetering van de veiligheid ligt zo goed als stil sinds er met het aantreden van Benjamin Netanyahu's Likoed-regering in 1996 een einde kwam aan de vooruitgang in het vredesproces. Zolang er geen evenwichtige en duurzame oplossing is gevonden voor het Israëliisch-Palestijnse conflict, is er geen vertrouwensbasis tussen de zuidelijke partners onderling en dus ook geen bereidheid om zich te engageren in een proces van vertrouwenwekkende maatregelen, laat staan over te gaan tot verregaande veiligheidssamenwerking, zoals regelingen voor crisismanagement of een programma van ontwapening en non-proliferatie.

De oprichting van het EMP was slechts mogelijk, dankzij de positieve sfeer die er heerste omwille van het succes van het Oslo-proces. Toen dat wegviel, was het eigenlijk ook gedaan met de wil tot samenwerking in het Partnerschap. Om te vermijden dat de spanningen, veroorzaakt door het conflict in het Midden-Oosten, de werking van het Partnerschap zouden blokkeren, werden beiden formeel gescheiden, maar de praktijk heeft aangetoond dat deze onrealistische scheiding niet kan worden volgehouden. Men kan niet een verregaand veiligheidspartnerschap proberen op te zetten en tegelijkertijd één van de belangrijkste veiligheidskwesties negeren. Alle ministeriële Euro-Mediterrane conferenties sinds Barcelona⁹ werden dan ook overschaduwed door de opeenvolgende crises in het Midden-Oosten, waardoor vooruitgang in het veiligheidsluit zo goed als onmogelijk werd. Alle partners bleven wel deelnemen aan de werkzaamheden binnen het EMP, dat

zo het enige multilaterale forum werd waar Israël en de Arabische landen nog praten. Dit bewijst dat de partnerlanden geloven in de inherente waarde van het EMP, maar deze situatie kan niet blijven voortduren. Dat het Partnerschap alle crises in het vredesproces overleefde is positief, maar kan, in tegenstelling tot wat de Unie voortdurend beweert, moeilijk een echt resultaat genoemd worden – het lijkt wel alsof louter het voortbestaan de enige verwezenlijking van het veiligheidspartnerschap is. Als het vredesproces niet tot een goed einde wordt gebracht, zal het EMP uiteindelijk niet overleven. Dialoog omwille van de dialoog volstaat op termijn niet als basis om het Partnerschap voort te zetten.

Wat de Unie ontbeert is een actief beleid van conflictresolutie. Het Partnerschap is niet uitgerust om de huidige geschillen en conflicten op te lossen, want juist het bestaan van deze geschillen en conflicten maakte verregaande veiligheidssamenwerking in het EMP onmogelijk. Daarom moet de Unie zelf het voortouw nemen bij het zoeken naar een oplossing. De Arabische landen appreciëren de evenwichtige opstelling van de Unie ten aanzien van het conflict in het Midden-Oosten, zoals die blijkt uit de verschillende verklaringen uit het GBVB. Het is voor een groot deel te danken aan de Unie dat de internationale gemeenschap de eisen van de Palestijnen als legitiem is gaan beschouwen. De Unie is ook de eerste internationale actor die zich expliciet heeft uitgesproken voor de oprichting van een onafhankelijke Palestijnse staat. Maar de Palestijnen verwachten dat de Unie die opstelling ook daadwerkelijk omzet in concrete stappen. Nu verwijten ze de Unie een al te passieve houding, met als gevolg een ondervertegenwoordiging van de Palestijnse belangen in het vredesproces, of wat daarvan overblijft. Deze situatie is natuurlijk ook een gevolg van de Amerikaanse onwil om de Unie te aanvaarden als een gelijkwaardige bemiddelaar in het conflict en gewoon ook van de passiviteit van

de vs. Dat laatste bleek duidelijk na 11 september, toen de Unie overbleef als enige internationale actor die nog pogingen deed het vredesproces te doen herleven. Zonder een gezamenlijk Euro-Amerikaans initiatief is er geen vooruitgang mogelijk. Het conflict in het Midden-Oosten trekt natuurlijk de meeste aandacht en de Unie speelt er nog een vrij belangrijke rol, maar hetzelfde geldt eigenlijk voor de andere geschillen en conflicten in het Middellandse-Zeegebied: Algerije, Cyprus, de Westelijke Sahara, de Egeïsche Zee... Hoewel ze beschikt over potentieel effectieve instrumenten – de economische relaties en het uitbreidingsproces zouden voldoende *sticks and carrots* moeten kunnen leveren – heeft de Unie ten aanzien van deze kwesties een veel passievere rol gespeeld. Ook deze kwesties moeten opgelost worden, of er moeten toch betekenisvolle stappen in die richting zijn, voordat het Euro-Mediterraan veiligheidspartnerschap substantiële vooruitgang kan boeken. Aan de Unie om het initiatief te nemen.

De andere hoofdreden voor de EMP-stagnatie is, dat vooral op veiligheidsvlak de relaties tussen de partnerlanden nog al te vaak overschaduwed worden door wantrouwen. Dat geldt voor de relaties tussen het noorden en het zuiden, maar ook en vooral voor die tussen de zuidelijke landen onderling. In de ogen van vooral de Arabische partners ziet de Unie hen nog steeds eerder als potentiële bron van veiligheidsrisico's, dan als partners voor veiligheidssamenwerking. Zij vinden derhalve dat de Unie zich te sterk richt op het veiligheidsluit van het partnerschap, terwijl ze zelf veel meer belang hechten aan de economische en financiële samenwerking, terreinen waarop ze de Unie eerder terughoudend vinden. Met de Golfoorlog en de operaties in Kosovo in het achterhoofd, vrezden de Arabische landen het voorwerp te worden van wat zij percipiëren als westers 'interventionisme'. Toen in het midden van de jaren negentig in het kader van de WEU twee multinationale militaire

⁹ Malta in 1997, Palermo in 1998, Stuttgart in 1999, Marseille in 2000 en Brussel in 2001.

eenheden werden opgericht door de zuidelijke lidstaten van de Unie, EUROFOR en EUROMARFOR, leidde dat al tot een erg wantrouwige reactie.¹⁰ Omdat ze er niet bij betrokken werden, redeneerden de Arabische landen dat die eenheden enkel tegen hen gericht konden zijn. De ontwikkeling van het EVDB en de oprichting van een *rapid reaction force* worden nu door dezelfde bril gezien.

In het licht van de verlamming van het EMP, voornamelijk ten gevolge van de situatie in het Midden-Oosten, wat impliceert dat de *cooperative security*-aanpak in de praktijk nog niet gerealiseerd kon worden, is het niet moeilijk te begrijpen dat het voor de zuidelijke partnerlanden erg verleidelijk is het EVDB te zien als een terugkeer naar wat zij de eerdere 'interventionistische' logica noemen en het verwerpen van het vernieuwende veiligheidsconcept dat aan de basis lag van het Partnerschap. In de nasleep van 11 september was het gevaar natuurlijk groot dat het wederzijdse wantrouwen nog zou toenemen en dat de relaties tussen noord en zuid gedomineerd zouden worden door een perceptie van antagonisme. Men moet er ook rekening mee houden dat de zuidelijke partnerlanden, in tegenstelling tot de lidstaten van de Unie, die allemaal vertrouwd zijn met het OVSE-systeem, weinig of geen ervaring hebben met vertrouwenwekkende maatregelen en daardoor terughoudender staan ten opzichte van veiligheidssamenwerking dan misschien op redelijke gronden verwacht kan worden. Een andere oorzaak van het onbehagen van de zuidelijke partners is de Europese dominantie in de verschillende instanties van het Partnerschap. Het voorzitterschap van de Unie en de departementen van de Commissie beheren alle overeengekomen activiteiten én de financiering van het EMP, het MEDA-programma. Het gevolg is dat de zuidelijke partnerlanden het gevoel van *shared ownership* missen: ze menen onvoldoende invloed te hebben op de agenda van het Partnerschap en de desiderata van de Unie te moeten onder-

gaan. Zeker in het veiligheidsluik leidt deze situatie tot een gebrek aan vertrouwen. Vertrouwen is nu juist een noodzakelijke voorwaarde voor veiligheidssamenwerking.

De EU en conflictresolutie

Om deze obstakels die in de weg staan naar een veiligheidspartner-schap te overwinnen, moet de Unie in de eerste plaats een actief beleid van conflictresolutie voeren, ten aanzien van alle geschillen en conflicten in de regio. Wat het vredesproces in het Midden-Oosten betreft¹¹ moet de Unie resoluut een rol als co-sponsor naast de vs opeisen. Een grotere betrokkenheid van de Unie zou toegevoegde waarde opleveren voor het vredesproces. Met de vs, die haast onvoorwaardelijke steun geven aan Israël, als enige bemiddelaar, is de Israëlische kant oververtegenwoordigd; door hun passieve houding laten de vs Israël eigenlijk de vrije hand. Het label van de strijd tegen het terrorisme, sinds 11 september erg populair bij regeringen over heel de wereld, mag niet misbruikt worden als voorwendsel om geen dialoog aan te gaan met de Palestijnen. Alleen onderhandelingen kunnen tot een oplossing leiden. Het alternatief is dat de extremisten aan beide kanten de overhand krijgen – voor zover dat al niet het geval is. Met de Unie als tweede bemiddelaar zouden beide zijden gelijk vertegenwoordigd zijn. De belangrijkste, zeer praktische reden waarom de Unie echt nodig is als bemiddelaar, is dat terwijl de vs invloed kunnen uitoefenen op Israël, de Unie veel meer invloed heeft op de Palestijnen. Zowel Israël als de Palestijnse Autoriteit is volledig afhankelijk van de vitale steun van respectievelijk de vs en de Unie. Een gezamenlijk initiatief van de vs en de Unie, waarbij ieder gebruikmaakt van zijn invloed om de partijen onder druk te zetten om terug te keren naar de onderhandelingstafel, is dan ook de enige weg naar een regeling van het conflict. De Unie is hiervoor, maar zonder de actieve steun van de

vs heeft een eenzijdig Europees initiatief geen enkele kans op succes.

Ook in het oostelijk Middellandse-Zeegebied moet de Unie haar verantwoordelijkheid nemen en actief bijdragen aan het regelen van de geschillen tussen Griekenland, Turkije en de twee Cypriotische gemeenschappen.¹² Het voornaamste instrument waarvan de Unie in dat geval gebruik kan maken is het uitbreidingsproces. Gezien de sterke wens van kandidaat-lidstaten Turkije en Cyprus om toe te treden tot de Unie, is dit een potentieel effectief instrument. De Unie heeft bovendien duidelijke voorwaarden gesteld aan de toetreding van Turkije, met name een regeling voor alle openstaande grensgeschillen en een constructieve houding in de kwestie Cyprus. Aan de andere kant heeft de Unie gesteld dat een oplossing voor Cyprus vóór de toetreding wel te verkiezen is, maar geen noodzakelijke voorwaarde, om te vermijden dat Turkije en de Turkse Cyprioten het lidmaatschap van het eiland zouden kunnen blokkeren. Op zichzelf volstaan die voorwaarden echter niet om de betrokken partijen ertoe aan te zetten hun geschillen bij te leggen. Het hervatten van de onderhandelingen over Cyprus begin 2002 werd wel toegeschreven aan de druk veroorzaakt door het toetredingsproces, maar is zeker niet te danken aan een actieve bemiddelingsrol van de Unie.

Integendeel, het lijkt er op dat de Unie al veel vroeger een doorbraak had kunnen bewerkstelligen als ze effectief gebruik had gemaakt van het

¹⁰ EUROFOR is een landmacht- en EUROMARFOR een maritieme eenheid, waaraan Frankrijk, Spanje, Italië en Portugal deelnemen.

¹¹ Ginsberg, Roy H., *The European Union in international politics. Baptism by fire*. Boston, Rowman & Littlefield, 2001, pp. 105-179.

¹² Brewin, Christopher, *The European Union and Cyprus*. Huntingdon, Eothen, 2000, 290 pp., Khalilzad, Zalmay, Lesser, Ian O., Larrabee, Stephen F., *The future of Turkish-Western relations: toward a strategic plan*. Santa Monica (Ca.), Rand, 2000, 96 pp.

toetredingsproces om de partijen onder druk te zetten. Nu de onderhandelingen hervat zijn, moet de Unie er hoe dan ook actief aan bijdragen. Eerder dan zich, zoals voorheen, te beperken tot verbale steun voor de inspanningen van de VN, zouden de Unie en de VN samen moeten bemiddelen; de VS kunnen natuurlijk ook hun bijdrage leveren tot een gezamenlijke bemiddelingspoging. De directe betrokkenheid van een lidstaat en van twee kandidaat-lidstaten bij de nauw aan elkaar gerelateerde geschillen over Cyprus en de Egeïsche Zee, die al meermaals tot gewelddadige incidenten geleid hebben en minstens één keer bijna escaleerden tot een oorlog, vereisen een dringende en substantiële inspanning van de Unie.

Het veiligheidsbeleid van de Unie ten aanzien van Noord-Afrika is tot nog toe erg passief geweest.¹³ Het lijkt er eerder op dat de Unie niet overweegt een duidelijk standpunt in te nemen over het voortdurende geweld in Algerije, zolang de aanvoer van gas maar verzekerd is en het conflict niet overslaat naar de buurlanden. Door deze pragmatische beheersingspolitiek, steunt de Unie de facto het militaire regime in het land en verschaft ze het internationale legitimiteit, ondanks de nu onmiskenbare bewijzen van betrokkenheid van de machthebbers bij het geweld. Het sluiten van een Euro-Mediterraan associatieakkoord met Algerije op 19 december 2001, is het ultieme bewijs van de volledige afwezigheid van enige conditionaliteit voor de economische steun van de Unie. Het beleid ten aanzien van de Westelijke Sahara wordt gekenmerkt door dezelfde, al te pragmatische aanpak. In de enkele verklaringen over de kwestie drukt de Unie haar steun uit voor de inspanningen van de VN om een oplossing te vinden, maar in de praktijk wordt voorrang gegeven aan het behoud van de

goede relaties met Marokko. Dat gaat zelfs zover dat de Unie, bij het onderhandelen van de visserij-akkoorden, impliciet de Marokkaanse aanspraken op de Westelijke Sahara erkent. Ook in de relaties met de andere Noord-Afrikaanse landen wordt er niet echt veel aandacht geschonken aan het respecteren van de engagementen van Barcelona. Alleen ten aanzien van Libië neemt de Unie een krachtiger houding aan, om het land onder druk te zetten zich naar de normen van de internationale gemeenschap te schikken, als eerste stap op weg naar integratie in het EMP. Libië is immers een noodzakelijke partner om de doelstelling van vrede en stabiliteit in heel het Middellandse-Zeegebied te realiseren. De Unie zou met al deze regimes een kritische dialoog moeten aangaan en, zonder hen te bruskeren, voorzichtig gebruik moeten maken van haar economische instrumenten om hun beleid te beïnvloeden. Het beleid van de Unie ten aanzien van Noord-Afrika toont het gebrek aan afstemming tussen de drie luiken van het Partnerschap aan. Economische en financiële steun worden toegekend zonder veel rekening te houden met het nakomen van de aangegane verplichtingen op politiek en veiligheidsgebied. Op die manier ondermijnt de Unie eigenlijk zelf het idee van *comprehensive security*, door onder meer respect voor de mensenrechten en democratisering te negeren als factoren van veiligheid en stabiliteit.

Openstellen van het EVDB

Een substantiële inspanning van de Unie op het gebied van conflictresolutie moet de eerste stap naar een opgevoerde veiligheidssamenwerking zijn. Tegelijk echter zou de Unie het EVDB kunnen openstellen voor deelname van alle mediterrane partners, zoals dat nu al het geval is voor alle kandidaat-lidstaten, voor de Europese NAVO-leden die niet tot de Unie behoren en zelfs voor Rusland en Oekraïne. Met al deze landen zullen regelmatig bijeenkomsten gehouden worden, van experts- tot ministerieel

niveau, om hen op de hoogte te stellen van de ontwikkeling van het EVDB; ze zullen steeds geconsulteerd worden, ze zullen verbindingsofficieren kunnen detacheren bij de Militaire Staf van de Unie en ze zullen kunnen deelnemen aan haar militaire operaties. Dat moet ook voor de zuidelijke partnerlanden mogelijk zijn. Gezamenlijke deelname aan de militaire structuren van de Unie zou een zeer krachtige vertrouwenwekkende maatregel zijn, zowel tussen noord en zuid als, gezien het multilateraal karakter van het EVDB, tussen de zuidelijke landen onderling. De mediterrane partners erbij betrekken zou hun wantrouwen ten opzichte van de ontwikkeling van het EVDB wegnemen en dus tegemoetkomen aan de andere hoofdoorzaak van de verlamming van het EMP: het blijvend wantrouwen tussen noord en zuid.

Bovendien zou deelname van de mediterrane partners tegelijk kunnen fungeren als nauwe, geïnstitutionaliseerde veiligheidsdialoog, zoals voorzien in het ontwerp-charter voor Vrede en Stabiliteit, een dialoog op verschillende niveaus, van experts, militairen en diplomaten tot de ministers van Buitenlandse Zaken en Defensie, die alle stadia van de beleidsvoering zou omvatten: van de beleidsvoorbereiding tot de beleidsuitvoering. Op die manier zou een werkelijk Euro-Mediterraan veiligheidsbeleid tot stand kunnen komen. Dat zou pas echt een 'coöperatief' veiligheidsbeleid zijn en bovendien het enige met kans van slagen, want de zuidelijke landen zouden elk unilateraal Europees beleid dat ook maar een beetje naar 'interventionisme' neigt, al snel verwerpen. Het EVDB openstellen voor de mediterrane partners is een voor de hand liggend instrument, dat enkel politieke wil vereist van de Unie, maar dat wel een krachtig signaal zou zijn van vertrouwen en de wil van de Unie om effectief samen te werken met de zuidelijke landen.

De nauwe veiligheidsdialoog die op basis van het EVDB opgebouwd kan

¹³ Morisse-Schilbach, Melanie, *L'Europe et la question algérienne. Vers une européanisation de la politique algérienne de la France?* Paris, Presses Universitaires de France, 1999, 141 pp.

worden, kan geoptimaliseerd worden door de oprichting van een permanente raad, op het niveau van ambassadeurs, binnen het veiligheidsluit van het EMP. Deze raad zou dan een permanent orgaan voor dialoog en consultatie vormen met voldoende bevoegdheid om een gezamenlijk Euro-Mediterraan veiligheidsbeleid te bepalen. Terwijl de bijeenkomsten op ministerieel niveau het programma voor de veiligheidssamenwerking zouden vaststellen (voor elk voorzitterschap bijvoorbeeld), zouden de andere vergaderingen (experts, militairen, diplomaten) de vergaderingen van de permanente raad voorbereiden en zijn beslissingen uitvoeren. Deze beleidsvoerende organen zouden ondersteund moeten worden door een communicatiewerk en door organen zoals een situatiecentrum en een centrum voor conflictpreventie, zodat de nodige capaciteit ontstaat voor het volgen van de internationale situatie, onder meer met het oog op *early warning*, en voor het beheren van alle

aangenomen vertrouwenwekkende maatregelen en alle samenwerkingsactiviteiten onder het eerste luik van het EMP. Deze organen zouden geïntegreerd kunnen worden in een EMP-secretariaat, dat noodzakelijk lijkt om echt gezamenlijk beheer van het Partnerschap door alle 27 partners mogelijk te maken. De oprichting van een secretariaat, dat bemand kan worden door ambtenaren en diplomaten uit alle partnerlanden, zou ook de afstemming tussen de drie luiken van het Partnerschap bevorderen. Het benoemen van een secretaris-generaal, bij voorkeur iemand uit een zuidelijk partnerland, zou deze constructie vervolledigen. Op die manier zou het kader tot stand komen waarin verdere vertrouwenwekkende maatregelen aangenomen kunnen worden, ook op gebied van ontwapening, bewapeningscontrole en non-proliferatie, en de militaire samenwerking kan uitgebouwd worden, wat uiteindelijk moet uitmonden in Euro-Mediterrane regelingen voor crisismanagement.

Besluit

Het ontwikkelen van een veiligheidsbeleid ten aanzien van het Middellandse-Zeegebied vergt van de Unie een moeilijke evenwichtsoefening. Aan de ene kant moet de Unie absoluut vermijden dat haar relaties met de zuidelijke landen gedomineerd worden door 'harde' veiligheidskwesties en zelfs wederzijds wantrouwen. De ruime aandacht die de Unie in haar externe betrekkingen schenkt aan mensenrechten, democratisering, sociaal-economische ontwikkeling, dialoog tussen culturen enzovoort, is net een van haar verdiensten; dat geldt zeker voor het EMP. Aan de andere kant vereisen de belangen van de Unie wel degelijk een beleid ten aanzien van die 'harde' veiligheidskwesties in het Middellandse-Zeegebied, dat niet uitgesloten kan worden van de verdere ontwikkeling van het GBVB en het EVDB. Het bestaan van gemeenschappelijke belangen die door alle partners gedeeld worden, vormt echter de basis waarop een gezamenlijk Euro-Mediterraan veiligheidsbeleid uitgebouwd kan worden. Door het EVDB open te stellen voor haar mediterrane partners en op basis daarvan een nauwe veiligheidsdialoog op te bouwen, kan de Unie de totstandkoming van een evenwichtig Euro-Mediterraan veiligheidspartnerschap bewerkstelligen. Dat vereist dan wel dat de Unie ook een substantiële inspanning levert op het gebied van conflictresolutie. De 'coöperatieve' aanpak van veiligheid die zo in de praktijk kan worden gebracht, lijkt de enige manier om de doelstelling van een mediterrane regio van vrede en stabiliteit te realiseren.

Gebruikte afkortingen

EG	Europese Gemeenschap
EMP	Euro-Mediterraan Partnerschap
EU	Europese Unie
EUROFOR	Rapid Deployment Euroforce
EUROMARFOR	European Maritime Force
EVDB	Europees Veiligheids- en Defensiebeleid
GBVB	Gemeenschappelijk Buitenlands en Veiligheidsbeleid
MEDA	Financial and technical measures to accompany the reform of social and economic structures in the Mediterranean non-member countries
OVSE	Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa
VN	Verenigde Naties
VS	Verenigde Staten
WEU	West-Europese Unie

BBD 2000 en de Defensie Controllers Opleiding

drs. L.M.W. de Bie*

Inleiding

'BBD 2000' staat voor het raamwerk Beleid Bedrijfsvoering 2000. Het geeft aan hoe defensie in de komende jaren inhoud wil geven aan bedrijfsvoering. BBD 2000 moet daarbij een vervolg zijn op het in 1993 ingezette Beleid Bedrijfsvoering Defensie.

De Defensie Controllers Opleiding (DCO) staat voor de post-academische opleiding voor Controllers van de defensieorganisatie die sinds 1995 op de Koninklijke Militaire Academie (reeds 16 keer) verzorgd wordt.

Dit artikel geeft inzicht in de discussie die BBD 2000 losmaakte bij de cursisten van de 15e DCO die door de KMA verzorgd werd in de periode van februari tot en met juni 2001. Dit artikel wil niet zozeer een bijdrage zijn voor of aanleiding zijn tot een discussie over BBD 2000, maar aangeven dat de huidige situatie van de bedrijfsvoering van defensie zorgelijk is en dringend nieuwe impulsen nodig heeft.

In dit artikel beschrijf ik eerst wat de DCO is en schets daarmee vervolgens de situatie en enkele onderwerpen

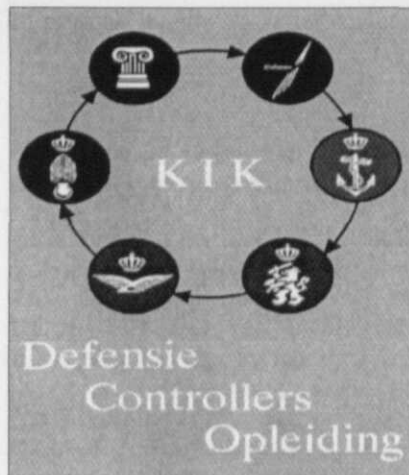
* De auteur is docent aan de Koninklijke Militaire Academie. Hij dankt de cursisten van 15e Defensie Controllers Opleiding voor hun inbreng. De auteur dankt tevens lt-kol drs. J.H.G. Reukers Euro I.E., de coördinator van de Defensie Controllers Opleiding (DCO), voor de faciliteiten en ondersteuning bij dit artikel.

waarmee de cursisten van de DCO geconfronteerd worden. Daarna geef ik aan hoe ik het BBD 2000 inleid tijdens de DCO-opleiding. Als laatste zullen de reacties van de cursisten op enkele vragen beschreven worden.

Opbouw van de DCO

De DCO is een opleiding voor (toekomstige) controllers van de defensieorganisatie. Dat betekent dat die opleiding gevolgd wordt door cursisten van de verschillende krijgsmacht-delen, de centrale organisatie en het Defensie Interservice Commando.

Onlangs is het logo van de opleiding aan die situatie aangepast. In het afgebeelde logo vindt u ook de afkorting 'KIK'. Deze afkorting staat voor



de samenwerking die de instituten KIM, IDL en KMA in de komende jaren gestalte moet geven.

De DCO bestaat uit vier modules van één week waarin de volgende onderwerpen worden behandeld.

Week 1

Strategie en organisatie-inrichting. In deze week staat de positionering van de organisatie ten opzichte van de omgeving en de hierbij horende organisatiestructuur centraal. Hierbij wordt ingegaan op strategievorming en vervolgens op de inrichting en werking van de beleidscyclus en de besturende processen.

Week 2

Management Control-Systemen. In deze week staat de beheersing van de organisatie in relatie tot de integrale verantwoordelijkheid van de commandant en decentralisatie van bevoegdheden centraal. Procesbeheersing en het daaraan gerelateerde instrumentarium komen ter sprake.

Week 3

Financiële Management Control-Systemen. Er wordt dieper ingegaan op de beheersing van de organisatie met behulp van financieel-economische instrumenten. Het BBD 2000 en andere recente ontwikkelingen zoals het baten-lastenstelsel en Van Beleidsbegroting tot Beleidsverantwoording op financieel-economisch gebied binnen de overheid en het ministerie van Defensie komen aan bod.

Het baten-lastenstelsel

Het baten-lastenstelsel is een stelsel waarbij onder meer de relatie tussen opbrengsten en kosten van producten en diensten in een bepaalde periode zichtbaar worden gemaakt. Dit geldt dan voor zowel het ramen, registreren en verantwoorden (Miljoenennota, 2001). In het baten-lastenstelsel geldt als criterium het verbruik van goederen en diensten in de periode waarop de begroting betrekking heeft.

Het baten-lastenstelsel is er op gericht, in tegenstelling tot het verplichtingen-kasstelsel, om in de jaarlijkse begroting niet de uitgaven aan goederen en diensten, maar het verbruik ervan op te nemen. Dat betekent bijvoorbeeld dat de investeringsuitgaven zichtbaar worden in de vorm van afschrijvingen (lasten als gevolg van gebruik).

Het baten-lastenstelsel wordt gebruikt om na afloop van een periode het bedrijfsresultaat (winst) vast te stellen.

Bij de jaarlijkse verslaggeving op basis van het baten-lastenstelsel zijn bedrijven gebonden aan een aantal bedrijfseconomische beginselen. Twee daarvan zijn:

- het toerekeningsbeginsel, op basis waarvan kosten en opbrengsten worden begroot en verantwoord in de periode waarop deze betrekking hebben;
- het 'matchingbeginsel', wat inhoudt dat kosten en opbrengsten, voor zover van toepassing, met elkaar moeten worden gerelateerd. Kosten komen ten laste van de periode waarin ook de opbrengsten zijn verantwoord.

Conclusie

Tot zover deze korte beschrijving van het baten-lastenstelsel. De belangrijkste elementen verschillen

met het huidige kas-verplichtingenstelsel dat door de overheid gehanteerd wordt. Het baten-lastenstelsel hanteert opbrengsten en kosten in plaats van ontvangsten en uitgaven, en deze opbrengsten en kosten worden verbijzonderd naar producten en/of diensten in een bepaalde periode.

Van Beleidsbegroting tot Beleidsverantwoording (VBTB)

Sinds medio tachtig is door de operatie Comptabel Bestel veel verbeterd op het gebied van rechtmatigheid en beheersing van de overheidsuitgaven. De laatste jaren staat het streven naar een meer doelmatige, doeltreffende en slagvaardige overheid centraal. Ook de begroting en verantwoording zijn in dat streven onder de loep genomen.

De begrippen doelmatigheid en doeltreffendheid zijn gebruikt als richtinggevend ontwerp- en indelingsprincipes in het herijkte begrotings- en verantwoordingsproces. In de regeringsnota 'Van Beleidsbegroting tot Beleidsverantwoording' (VBTB) uit mei 1999, zijn deze principes uitgewerkt in de vragen 'Wat willen we bereiken, wat gaan we daarvoor doen en wat mag dat kosten?'. Door deze vragen bij de inrichting van de begroting te gebruiken wint deze aan transparantie, mede doordat een directe relatie wordt gelegd tussen beleid, prestaties en middelen.

Er zijn eerder al belangrijke stappen gezet naar een meer doelmatige en doeltreffende overheid. De introductie van het agentschapmodel in 1994 en het beschikbaar stellen van het bedrijfsvoeringskader 'Aansturen op resultaat' in 1997 zijn daar voorbeelden van. Deze ontwikkelingen hebben gemeen dat de doelmatigheid en doeltreffendheid kan worden vergroot door te gaan werken op basis van een resultaatgerichte sturingsfilosofie. Ook de introductie van het baten-lastenstelsel kan ondersteunend zijn aan een resultaatgerichte werkwijze.

De kern van resultaatgericht werken is dat de sturing zich primair richt op de gewenste resultaten. Deze kunnen worden gedefinieerd in de zin van producten of diensten, maar ook de effecten die ze teweegbrengen.

Resultaatgericht werken berusten op vijf pijlers.

- Sturing op hoofdlijnen; op systematische wijze afspraken maken tussen verschillende partijen en verantwoording afleggen over de voortgang.
- Integraal management; de integrale manager is verantwoordelijk voor zowel het gewenste resultaat als de daarvoor aan ten wenden (financiële) middelen.
- Afspraken over producten en kosten; de partijen kunnen in het kader van resultaatgericht werken verschillende rollen aannemen, namelijk die van eigenaar, opdrachtgever of opdrachtnemer. De eigenaar creëert randvoorwaarden, zodanig dat de efficiency, effectiviteit en kwaliteit van 'zijn' organisatiedoelen worden gewaarborgd en de opdrachtgever maakt afspraken met de opdrachtnemer over de kwantiteit, kwaliteit, kosten, tijdigheid en doorlooptijd van de producten.
- Systematische verantwoording; de opdrachtnemer verschaft via periodieke rapportages aan de opdrachtgever inzicht in de uitvoering van de gemaakte afspraken.
- Periodieke doorlichting; periodieke bezinning op taken (beleid en bedrijfsvoering) van de opdrachtnemer.

Hiervoor zijn de voorwaarden genoemd zoals die in de regeringsnota VBTB zijn opgenomen en deze voorwaarden worden onderschreven. Maar dit zijn geen nieuwe elementen omdat deze bij het ministertie van Defensie reeds in het Beleid Bedrijfsvoering Defensie 1993 werden beschreven.

Week 4

Toezicht en Verantwoording. Het aspect toezicht wordt aan de hand van de inrichting van de controlfunctie, het uitvoeren van audits en de controles door de Defensie Accountantsdienst toegelicht. Verantwoording gaat in op de begrotingsuitvoering en de wijze en het tijdstip waarop de diverse management- c.q. uitvoeringsrapportages tot stand dienen te komen.

De context van BBD 2000

In september 1993 verscheen de bundel: 'Beleid Bedrijfsvoering Defensie' (BBD '93). In de inleiding van deze bundel werd gesteld dat bedrijfsvoering, geldend voor de gehele defensieorganisatie, zich richt op effectiviteit en efficiency. Effectiviteit en efficiency kan bereikt worden door onder meer resultaatgericht management, door toepassing van het principe 'decentraal, tenzij...' en door zorg voor kwaliteit.

Meerdere invalshoeken

In de reeks van jaren van 1993 tot heden bleek bij de stapsgewijze invoering van het bedrijfsvoeringsbeleid dat er met de bedrijfseconomische principes van die bedrijfsvoering niets mis is. Sterker nog: deze principes hebben niets van hun waarde ingeboet en gelden tot op de dag van vandaag onverkort. Wel heeft de ervaring geleerd dat, zonder de bedrijfseconomische aspecten te verwaarlozen, vanuit méér invalshoeken naar bedrijfsvoering dient te worden gekeken: het is belangrijk te weten hoe de organisatiestructuur en communicatiepatronen, de geïntegreerde planning en begroting en de beheersing van processen als geheel in de beleidscyclus functioneren.

Maar zeker moet ook bedacht worden dat de krijgsmacht een specifieke stijl van opereren kent die onder meer tot uitdrukking komt in aspecten als bedrijfscultuur, kennismanagement en de lerende organisatie.

Om een eenduidige lijn te volgen is met betrekking tot bovenstaande aspecten het bedrijfsvoeringsbeleid vastgelegd in het 'Raamwerk Beleid Bedrijfsvoering Defensie 2000' (BBD 2000), waarbij wordt voortgebouwd op de resultaten van het voortschrijdend inzicht dat is ontstaan door de operatie Verbeterd Economisch Beheer (VEB) en het Project Herstructurering Informatievoorziening (PHI-DEF).

De 'governance' gedachte zoals die momenteel bij de rijksoverheid leeft, vormt de basis van het beleid. Daarbij worden de bouwstenen voor een transparante beleidscyclus gevormd door de samenhangende functies: besturen, beheersen, toezicht en verantwoorden.

In het BBD 2000 wordt het bedrijfsvoeringsbeleid als volgt gedefinieerd: *Het bedrijfsvoeringsbeleid omvat de besturing en de beheersing van, het toezicht op en de verantwoording over de bedrijfsprocessen in de defensieorganisatie, rekening houdend met de eisen die gelden voor de operationele inzet.*

De kenmerken van operationele inzet zijn richtinggevend voor de vormgeving van de bedrijfsvoering. Deze kenmerken zijn: zelfstandigheid binnen het gegeven mandaat, effectiviteit, efficiënt omgaan met schaarse middelen en flexibel inspelen op wijzigende omstandigheden.

Integrale bedrijfsvoeringsbudgetten en kosteninzicht

In het BBD '93 was sprake van verschillende stadia van Resultaat Verantwoordelijke Eenheden (RVE'n) op de weg naar verzelfstandiging. De stadia werden omschreven als Zelfbeheer, Zelfbeheer+ en Agentschap. Het grootste verschil tussen de stadia werd bepaald door het verbeterde kosteninzicht dat bij een agentschap uitmondde in toepassing van het baten-lastenstelsel. Het verbeterde kosteninzicht was nodig omdat er steeds meer bevoegdheden zouden worden gedecentraliseerd.

In de praktijk is de weg naar verdere verzelfstandiging geen sinecure gebleken. Van integrale bedrijfsvoeringsbudgetten en kosteninzicht is nog maar op bescheiden niveau sprake.

Het BBD 2000 kent alleen nog maar een Resultaat Verantwoordelijke Eenheid of Agentschap en het besturingsmodel kent geen toenemende mate van verzelfstandiging (van eenheden) meer.

Toch zijn aan het BBD 2000 enkele implementatiedoelstellingen toegevoegd die pleiten voor integrale bedrijfsvoeringsbudgetten en kosteninzicht. Dat zijn de doelstellingen 4 en 5 van de negen implementatiedoelstellingen van BBD 2000:

• Doelstelling 4. Integrale bedrijfsvoeringsbudgetten:

In het jaar 2001 beschikten alle RVE'n over:

- uitgavenbudgetten zonder schotten (tussen kostensoorten);*
- hoeveelheidsbudgetten (zogenaamde trekkingsrechten) met betrekking tot diensten (ten aanzien van grote ondersteunende bedrijven);*

en na de realisatie van de vervanging van verschillende informatiesystemen beschikken alle RVE'n over ontschotte kostenbudgetten (bijvoorbeeld munitie en gebruiksgoederen).

• Doelstelling 5. Kosteninzicht

In het jaar 2001 dient binnen organisatie-eenheden tot op RVE-niveau een zodanig kosteninzicht te bestaan dat dit een zelfstandige factor vormt bij de afweging van de inzet/gebruik van middelen in relatie tot de totstandbrenging van producten en diensten.

De doelstellingen 1 t/m 3 zijn ook relevant voor dit artikel en worden daarom hier opgenomen.

• Doelstelling 1. Mandatering

In de loop van het jaar 2002 beschikken alle eenheden tot op ressort- en RVE-niveau over de bevoegdheden en (materiële, personele en budgettaire) middelen die het mogelijk maken de leidinggevendend op dit niveau de inte-

grale verantwoordelijkheden (en daarmee de eenduidige aanspreekbaarheid) te laten dragen voor de uitvoering van de aan hen opgedragen taken. Daarbij dient aan alle randvoorwaarden en criteria voor decentralisatie en sturing op afstand te zijn voldaan.

• **Doelstelling 2. Transparantie van doelstellingen**

In de begroting van het jaar 2001 dient sprake te zijn van transparantie van doelstellingen tot op RVE-niveau.

• **Doelstelling 3. Transparantie van doelbereiking**

Met ingang van de begroting van 2003 dienen kengetallen ontwikkeld te zijn voor meting van de realisatie van de doelstellingen. Deze kengetallen dienen gepresenteerd te kunnen worden in de begroting.

Baten-lastenstelsel als begrotingsstelsel voor het Rijk

In de Miljoenennota 2001 kondigde minister Zalm aan dat het Rijk volledig overgaat op het stelsel van baten en lasten als begrotingsstelsel. Eén van de voordelen die daarmee kan worden bereikt is een betere afweging tussen investeren en het onderhoud. De Miljoenennota stelt ook dat de invoering van een baten-lastenstelsel leidt tot een toename van informatie, waardoor de afweging zelf doen versus uitbesteden een kwaliteitsimpuls kan krijgen.

Waar hier echter aan wordt voorbijgegaan, is de vraag wat nu concreet de baten zijn voor het ministerie van Defensie. Temeer omdat defensie veelal consument is van de door haar zelf geproduceerde goederen. Dit vraagt een meer gedifferentieerde toepassing van begrotingsstelsels binnen de defensieorganisatie.

Zo zou een ondersteunende RVE als het Marinebedrijf (onderhoudsbedrijf) van de KM zich mogelijk kunnen lenen voor een baten-lastenstelsel. Het Marinebedrijf kent immers een productiegeoriënteerde omgeving en de geleverde toegevoegde waarde is mogelijk te meten.

Ministerie van Defensie



BBD 1993

BBD 2000

**Raamwerk
Beleid
Bedrijfsvoering
Defensie**

Directoraat Generaal
Economie & Financiën
Maart 1999

Rapport opgesteld door het werkverband BBD 2000

Operationele RVE'n daarentegen zouden beter af kunnen zijn met het huidige geïntegreerde kasverplichtingenstelsel. De toegevoegde waarde van operationele RVE'n is in de praktijk namelijk lastig te meten en te verwerken in werkbare waarden in een baten-lastenstelsel. Daarnaast consumeren de operationele RVE'n veelal de binnen defensie geproduceerde producten en diensten. Deze consumptie laat zich prima kaderen door het toekennen van uitgavenbudgetten.

DCO 15

De cursisten van de 15e DCO kregen tegen de achtergrond van de hiervoor geschetste context de opdracht het BBD 2000 door te lichten op de vol-

gende aspecten:

a welke kritiek kan gesteld worden ten aanzien van het BBD 2000 en de uitvoering c.q. implementatie daarvan? Zowel positief als negatief;

b welke factoren zijn van invloed op de uitvoering c.q. implementatie van het BBD 2000? Zowel positief als negatief;

c wat moet er veranderen waardoor het BBD 2000 een succesverhaal kan worden? Of moeten we een andere richting op met het ministerie van Defensie?

De opdracht werd uitgevoerd door vier syndicaten en de volgende tekst bevat een uiteenzetting van de belangrijkste opmerkingen. →

Positieve geluiden

Als belangrijkste positieve kritiek op het BBD 2000 kwamen de volgende zaken naar voren:

- het BBD 2000 leidt tot betere bewustwording van waar we als organisatie mee bezig zijn, ook ten aanzien van kosten, economisch besef;
- het BBD 2000 draagt bij aan vastlegging van verantwoordelijkheden en bevoegdheden;
- het BBD 2000 zorgt voor uniformiteit bij de krijgsmachtdelen.

Negatieve kritiek

Als belangrijkste negatieve kritiek op het BBD 2000 kwamen de volgende zaken naar voren:

- het BBD 2000 is te algemeen, te abstract;
- het BBD 2000 is slecht gecommuniceerd, slecht geïmplementeerd;
- het BBD 2000 pleit voor transparantie, maar willen we dat wel?;
- het BBD 2000 is achterhaald door Van Beleidsbegroting Tot Beleidsverantwoording (VBTB) en de toekomstige invoering van het baten-lastenstelsel;
- het BBD 2000 wordt te veel binnen functionele lijnen uitgewerkt waardoor integrale verantwoordelijkheid teniet gedaan wordt;
- het BBD 2000 is te sjabloonmatig.

Een algemene conclusie die getrokken werd was dat er tot nu toe te veel gezegd was, maar dat vervolgens niets gedaan werd. Het devies voor de toekomst moet dan ook zijn: 'Zeg wat je doet en doe wat je zegt'.

Factoren van invloed

Bij de factoren van invloed kwam direct de politiek aan de orde. Tijdens de cursus wordt toch vaak uitgegaan van rationale processen en die rationaliteit houdt geen stand als er politieke factoren van invloed zijn. Positief ten aanzien van de politiek is wel dat er overheidsbreed gewerkt wordt aan transparantie, inzicht in beleid en realisatie daarvan, enzovoort.

Maar hier gelden ook enkele negatieve opmerkingen. Het duurt te lang voor we iets bereiken. De doelstellingen zijn niet 'smart' (specifiek, meetbaar, activerend, realistisch, tijdgebonden). De bijpassende cultuur is er niet. Kortom: de politiek heeft een grote invloed op de defensie-organisatie.

In de toekomst is derhalve politieke duidelijkheid gewenst. In hoeverre deze politieke duidelijkheid in praktische zin helder genoeg zal zijn, is mede afhankelijk vanuit welke beleidsrealiteit de hiervoor bedoelde helderheid wordt aangereikt. Zo kan een doelstelling die vanuit een bedrijfseconomische realiteit is geformuleerd conflicteren met de sociaal-maatschappelijke of juridische realiteit of omgekeerd.

Zo kan het bedrijfseconomisch gezien wijs zijn bij een vredesoperatie geen gevechtshelikopters in te zetten. Maar uit sociaal-maatschappelijk oogpunt kan het zeer wenselijk zijn, ongeacht de kosten, de veiligheid voor het uitgezonden personeel optimaal te waarborgen om zodoende de kans op sneuvelen van militair personeel te minimaliseren.

Kortom, in het politieke spectrum waarin de defensieorganisatie zich bevindt zullen de geformuleerde doelstellingen voor defensie ook binnen de organisatie bij voorkeur moeten worden benaderd vanuit dezelfde realiteit als die van waaruit de doelstellingen zijn geformuleerd. Dit laatste laat zich niet vangen in een algemeen sjabloon voor de bedrijfsvoering van de defensieorganisatie met een zware knipoog naar de bedrijfseconomische realiteit.

Dat betekent dat per niveau zal moeten worden bekeken welke invloedsfactoren van kracht zijn en dat die invloedsfactoren op ieder niveau bepalen welke rationaliteit bereikt kan worden. Met andere woorden: op elk niveau zullen de doelstellingen anders zijn en daarom ook een andere sturing en beheersing vragen. Dit zal gevolgen hebben voor de 'smartheid' van de doelstellingen.

Oplossingen

De oplossingen die in het derde deel van de opdracht gepresenteerd werden vloeiden natuurlijk voort uit de hiervoor gemaakte opmerkingen. Om van het BBD 2000 een succesverhaal te maken zullen enkele zaken moeten veranderen, onder andere:

- er moet rekening worden gehouden met politiek-bestuurlijke invloeden op elk niveau;
- er zal sprake moeten zijn van echte integrale bevoegdheid en verantwoordelijkheid;
- er zal een relatie gelegd moeten worden tussen taken en benodigde middelen en niet andersom;
- de doelstellingen van de managers moeten in overeenstemming worden gebracht met die van de organisatie. Hier speelt resultaatverantwoordelijkheid een heel belangrijke rol;
- opleidingen moeten veranderen;
- er moeten besluiten worden genomen;
- maatwerk in resultaatverantwoordelijkheid;
- er zal sprake moeten zijn van betere communicatie en/of implementatie;
- en ten slotte: flexibiliteit in relatie tot doelen en taken.

Politiek-bestuurlijke invloeden op elk niveau

Bij een overheidsorganisatie zoals defensie zal de politieke dimensie haar invloed hebben. Naar verwachting zal die politieke invloed op centraal niveau het grootst zijn en zal die afnemen naarmate beleidsdoelstellingen naar een lager niveau in de organisatie worden vertaald. Dat betekent dat er een omslagpunt is waar het politiek-bestuurlijk management overgaat in rationeel-bestuurlijk management. Politiek en rationeel management vragen om een verschillende aanpak.

Echte integrale verantwoordelijkheid

De verantwoordelijkheden van commandanten zullen helder geformuleerd worden.

leerd moeten worden om de daaraan gekoppelde bevoegdheden correct te kunnen mandateren. Hiermee wordt het speelveld afgebakend waarbinnen de commandant zijn spel gaat spelen en welke spelregels daarbij gelden. Het kan niet zo zijn dat gedurende het spel eenzijdig de spelregels worden veranderd of dat de omvang van het speelveld aangepast wordt.

Relatie tussen taken en benodigde middelen

De door een RVE uit te voeren taken zijn vaak redelijk helder. Minder helder is veelal de relatie tussen de noodzakelijk uit te voeren activiteiten om de opgedragen taken te kunnen uitvoeren en de daarvoor te maken kosten. Voor zover een redelijk onderbouwde prijs x hoeveelheid relatie (PxQ) is aan te brengen worden in de praktijk de toe te wijzen middelen in overeenstemming gebracht met de uit te voeren taken.

Echter, zodra een verder verwijderd verband bestaat tussen middelen en taakuitvoering zal een RVE vatbaar zijn voor het 'spek'-syndroom in begrotingsland. Dat wil zeggen: zolang de noodzakelijke taken nog uitgevoerd worden en de consequenties van toenemende schaarste in de beschikbare middelen in relatie tot de kwaliteit van de taakuitvoering niet duidelijk te correleren is, zal een RVE vatbaar blijven voor ongekuste bezuinigingen.

Zolang de hiervoor bedoelde correlaties niet eenduidig te beschrijven zijn, bestaat de kans dat voortschrijdende 'kannibalisatie' op de kwaliteit van de taakuitvoering te lang kan voortduren. Een tijdige discussie over een eventuele heroverweging van de noodzakelijke kwaliteit van de taakuitvoering wordt daarmee vertraagd dan wel verdaagd. In hoeverre ontwikkelingen als VBTB en het batenlastenstelsel hier verbetering in brengen, is nog maar de vraag.

Overeenstemming in doelstellingen
Het neerleggen van resultaatverantwoordelijkheid op het niveau van een

RVE vraagt om duidelijke afspraken over het te leveren resultaat en de daaraan gekoppelde verantwoordelijkheden. Wat zijn bijvoorbeeld de consequenties voor een commandant als hij het afgesproken resultaat – al dan niet verwijtbaar – niet haalt en wat levert het hem op als hij het afgesproken resultaat keurig behaalt? Indien binnen de defensieorganisatie een zakelijke bedrijfsvoering wordt voorgestaan op basis van managementcontracten, met afspraken over te leveren meetbare prestaties, dan zal die lijn ook doorgetrokken moeten worden naar de persoonlijke belangen van de managers die de afgesproken prestaties moeten realiseren.

Zo kan het opportuun zijn een vorm van marginale prestatiebeloning te introduceren binnen de ambtelijke rechtspositie, waarbij wordt uitgegaan van een soort basisbezoldiging. Deze bezoldiging zal dan de basis vormen voor de verschillende berekeningsgrondslagen voor uitkeringen en pensioenen. Boven op deze basisbezoldiging kan een manager een eindejaarsbonus uitgekeerd krijgen die is gekoppeld aan het te behalen resultaat, bijvoorbeeld het realiseren van een bepaalde bezuiniging.

Het toepassen van een negatieve sanctie bij het niet halen van de afgesproken resultaten blijkt in de praktijk veelal minder goed te werken dan een positieve sanctie, en is dus niet aan te raden. Bij veelvuldig toerekenbaar falen van managers kan overwogen worden zwaardere rechtspositionele sancties toe te passen, zoals ontslag wegens onbekwaamheid of ongeschiktheid voor het door hem bekleede ambt (artikel 121, eerste lid, sub g, van het BARD).

Tot zover de oplossingen die door de cursisten werden gepresenteerd. Deze zijn niet verrassend te noemen; ze komen immers overeen met de implementatiedoelstellingen die gekoppeld zijn aan het BBD 2000. De vraag die dan rijst is: wat is er terecht gekomen van de implementatiedoelstellingen? Daarom is de genoemde conclusie (er

is tot nu toe veel gezegd/geschreven, maar vervolgens niets gedaan) terecht. Het devies voor de toekomst zal dus inderdaad moeten zijn: zeg wat je doet en doe wat je zegt.

Afsluiting

Nu zal voor velen van u de inhoud van dit artikel misschien niet verrassend zijn. Toch blijft het nodig dat de ogen geopend worden van diegenen die denken dat de storm wel weer zal overwaaien, en dat de ogen open blijven van degenen die de veranderingen kunnen bewerkstelligen. Bij dat laatste gaat het vooral om de commandanten die de eerste implementatiedoelstelling moeten realiseren.

U heeft nu kunnen lezen welke discussie het BBD 2000 losmaakte bij de cursisten van de 15e DCO-opleiding. Een discussie die gevoed werd door de onderwerpen van deze opleiding aan de KMA en de ervaring van de cursisten van de verschillende beleids terreinen van de defensieorganisatie.

De auteur en de cursisten willen een duidelijk signaal afgeven en dat is iets dat ook past bij een kenniscentrum als de KMA. Maar de KMA kan ook een bijdrage leveren aan de implementatie van de doelstellingen. Mede in het kader van de samenwerking tussen KIM, IDL en KMA zou de in dit artikel beschreven discussie ook moeten worden gevoerd met de cursisten van de opleidingen aan het IDL en het KIM.

Literatuur

- DGEF, Beleid Bedrijfsvoering Defensie 1993, Den Haag, 1993.
 - DGEF, Raamwerk Beleid Bedrijfsvoering Defensie 2000, Den Haag, 1999.
 - Regeringsnota, Van Beleidsbegroting tot Beleidsverantwoording, Den Haag, 1999.
 - Tweede Kamer der Staten-Generaal, Miljoenennota 2001, Den Haag, 2000.
-

Betere commandovoering door training in kritisch denken

dr. K. van den Bosch*
ing. D.C. van Ingen – majoor van de Koninklijke Luchtmacht*

Inleiding

Het is 3 juli 1988. Tijdens een patrouillemissie in de straat van Hormuz raakt de USS Montgomery in gevecht met Iraanse 'fast patrol boats' (FPB) en vraagt de nabijgelegen USS Vincennes om helikopterassistentie. Captain Rogers van de USS Vincennes besluit niet alleen zijn helikopter te sturen, maar ook het schip zelf naar het gebied te varen. Spoedig komt ook de USS Vincennes onder vuur te liggen. Onderwijl, om 09.46 uur, vertrekt met een half uur vertraging een Airbus 300 voor vlucht 655 van Bandar Abbas naar Dubai. Bandar Abbas is niet alleen een civiel, maar ook een militair vliegveld. Alle contacten op de radar die daar vandaan komen, worden daarom initieel gemerkt als 'assumed hostile'.

In de commandocentrale van de USS Vincennes richt Captain Rogers zijn aandacht op de achtervolging van de vluchtende FPB's. Het schip is na een heftige draai van 360° opnieuw in vuurpositie gekomen maar na enkele salvo's blokkeert het kanon. Inmiddels is de commandocentrale druk bezig met de classificatie van de track. De luchtbeeldoperator raadpleegt het vluchtrooster maar ziet

vlucht 655 er niet bij staan. IFF ondervraging levert een onheilspellende mode 2 response (militair vliegtuig). Tot driemaal toe wordt de piloot via de internationale noodfrequentie opgeroepen zichzelf te melden, maar deze reageert niet. Kort daarna registreert de luchtbeeldofficier het volgende gedrag: het vliegtuig verlaat de tot dan toe gevolgde luchtcorridor, het stijgt niet langer maar begint te dalen, en verhoogt zijn snelheid. Dit wordt vervolgens geïnterpreteerd als het gedrag van een vliegtuig dat zich opmaakt voor een aanval.

Het is 09.51 uur als iemand in de commandocentrale (ook later is nooit bekend geworden wie) roept dat de track mogelijk een Iraanse F14 is. Het vliegtuig is dan op 32 mijl afstand. Captain Rogers wordt geattendeerd op de situatie en om een beslissing gevraagd. In de wetenschap dat een jaar eerder de USS Stark in hetzelfde gebied was aangevallen en beschadigd door missies afgevuurd door een Iraakse mirage op solo-missie, besluit Rogers elk mogelijk toestel binnen 30 mijl aan te stralen met de vuurleidingsradar maar vooralsnog te wachten met vuren.

Opnieuw worden (tot drie keer toe) radio-oproepen aan het vliegtuig gericht, die weer zonder antwoord blijven. Het is 09.54:05 uur; het vliegtuig is genaderd tot een afstand van 11 mijl. Captain Rogers drukt op de 'vuur'-knop en twee missies worden gelanceerd. De Airbus wordt geraakt en stort in zee. Alle 290 inzittenden komen om.

Misinterpretatie van het ongeluk

Dit ongeluk is door vele onderzoekers, vanuit verschillende perspectieven geanalyseerd. Het officiële US Navy rapport¹ concludeerde dat stress, taakfixatie en onbewuste misinterpretatie van gegevens waarschijnlijk een belangrijke rol in dit incident hebben gespeeld. De aanname dat de track een vijandige F14 was, werd nimmer kritisch onder de loep genomen. Alle gegevens werden in het raamwerk van die aanname geïnterpreteerd.

Sterker nog, er werden 'waarnemingen' gedaan die dat beeld ondersteunden maar die niet op de werkelijkheid berustten. Het proces van de situatiebeoordeling stond steeds minder open voor conflicterende informatie en leidde als vanzelf naar de verwachte situatie ('scenario-fulfillment').

Uit de analyse kwam tevens naar voren dat technologische onvolkomenheden in de sensorsystemen en bedieningsinterfaces die menselijke fouten eerder ondersteunden dan corrigeerden.

Uit de analyse kwam onder meer naar voren dat:

- Vlucht 655 wel degelijk op het vluchtrooster stond, maar kennelijk

* Van den Bosch is werkzaam als onderzoeker bij TNO Technische Menskunde te Soesterberg; Van Ingen is werkzaam als Hoofd-officier toegevoegd Geleide Wapens bij de afdeling Operationeel Beleid en Behoeftstelling van de Staf van de Plaatsvervangend Bevelhebber van de Koninklijke Luchtmacht.

¹ Fogarty, W.M. (1988). Formal investigation into the circumstances surrounding the downing of a commercial airliner by the USS Vincennes (CG 49) on 3 July 1988. Letter to Commander in Chief, U.S. Central Command.

over het hoofd werd gezien.

- Door bedieningsfouten (gebrekkige interface) de militaire IFF mode 2 response niet van de Airbus kwam, maar van een ander toestel.
- De piloot druk aan het praten was met de verkeerstoren en nimmer de radio-oproepen hoorde.
- Op de opgenomen radarbeelden te zien was dat de Airbus weliswaar enigszins afweek van de vluchtroute, maar dat het toestel zich steeds binnen de marges van de corridor bevond.
- Op de radarbeelden te zien was dat het toestel helemaal niet daalde, maar nog steeds aan het stijgen was.
- Op de radarbeelden te zien was dat de Airbus niet versnelde, zoals gebruikelijk werd waargenomen.

Ook Nederlandse commandanten krijgen tijdens inzet te maken met tactisch complexe situaties. Actuele missies van de krijgsmacht zijn gericht op het handhaven of afdwingen van vrede in regionale conflicten. Het voorbereiden, uitvoeren en bewaken van zulke missies gebeurt vaak onder moeilijke omstandigheden, zoals:

- betrokkenheid van verscheidene (soms slecht georganiseerde) partijen in het conflict;
- grote belangen en politieke gevoeligheden;
- beperkte mandaten;
- vaak wisselende, complexe en restrictieve *Rules Of Engagement (ROE)*;
- aanvankelijke onbekendheid met de partijen, het terrein en de omstandigheden;
- cultuur- en taalproblemen tussen de deelnemers van de vredesmacht;
- de vaak irreguliere aard van het conflict.

Huidige training in commandovoering

Door deze ontwikkelingen worden steeds hogere eisen gesteld aan officieren als het gaat om het voorbereiden, uitvoeren en bewaken van militaire missies (commandovoering). Naast praktijkervaring is training en

opleiding een belangrijk instrument om competentie in commandovoering te verwerven. Daarbij is het van belang om met name onervaren commandanten zo goed mogelijk voor te bereiden op hun taak.

De huidige trainingsprogramma's concentreren zich op het ontwikkelen van leidinggevende capaciteiten en op het aanleren van technische en tactische doctrine.

Eén aspect in de training blijft veelal onderbelicht: het trainen van commandanten om op kritische wijze complexe situaties te beoordelen en ook bij onvolledige en tegenstrijdige informatie de juiste beslissingen te nemen.

Omdat een goede inschatting van de situatie en daarmee de tactische beslissing van een commandant bepalend is voor het optreden van zijn eenheid, is het van groot belang dat de commandant een correcte beslissing neemt.

Onderzoek

Bij de ontwikkeling van geschikte methoden voor training in commandovoering maakt Defensie gebruik van wetenschappelijke inzichten over menselijke besluitvormingsprocessen.^{2,3} Het incident met de USS Vincennes en Iran Air Flight 655 heeft geleid tot onderzoek naar tactische besluitvorming in complexe en stressvolle omstandigheden. De Ameri-

kanse marine concludeerde onder andere dat er meer aandacht besteed moest worden aan de opleiding en ondersteuning van officieren die belast zijn met tactische besluitvorming. Daarvoor initieerde zij een groot en ambitieus onderzoeksprogramma onder de titel 'Tactical Decision Making Under Stress' (TADMUS). Eén van de doelstellingen van TADMUS was te onderzoeken hoe officieren effectief getraind kunnen worden in militair-tactische besluitvorming.

Nieuwe methoden

Nieuwe methoden die binnen TADMUS werden ontwikkeld, sluiten aan bij de wijze waarop militaire experts in natuurlijke omstandigheden situaties beoordelen en beslissingen nemen. Als ervaren commandanten te maken krijgen met een onbekende of ingewikkelde commandovoeringssituatie, dan gebruiken zij hun militaire kennis om zich een eerste indruk te vormen van het probleem. Vervolgens gaan zij actief op zoek naar aanwijzingen waarmee ze die eerste indruk kunnen aanvullen, verfijnen, of herzien. Verder proberen ze te onderzoeken of veronderstellingen kloppen en of de beschikbare gegevens een samenhangend geheel vormen.

Commandanten zonder veel ervaring daarentegen zijn vaak onwetend over de wijze waarop aanwijzingen met elkaar in verband staan, en zijn daarom geneigd om conclusies op geïsoleerde aanwijzingen te baseren. Daarbij zijn ze zich vaak niet bewust van hun onderliggende aannames, waardoor een kritische toets van die aannames achterwege blijft. Hierdoor worden (mogelijke) foute beslissingen niet gecorrigeerd.

Toepassing

Kennis over het gedrag van ervaren militaire experts is gebruikt om een training in kritisch denken te ontwikkelen.^{4,5,6} De effecten van training in kritisch denken op de uitvoering en resultaten van commandovoering waren in bredere zin nooit eerder systematisch onderzocht. In 2001 heeft

² Levis, H., & Athans, M. (1989). The quest for a C3 theory: dreams and reality. In: S. Johnson, & A. Levis (Eds.), *Science of command and control: part II. Coping with complexity* (pp. 4-9). Washington, DC: AFCEA International Press.

³ Trees, H.L. van. (1989). C3 systems research: a decade of progress. In: S. Johnson & A. Levis (Eds.), *Science of command and control: part II. Coping with complexity* (pp. 24-44). Washington, DC: AFCEA International Press.

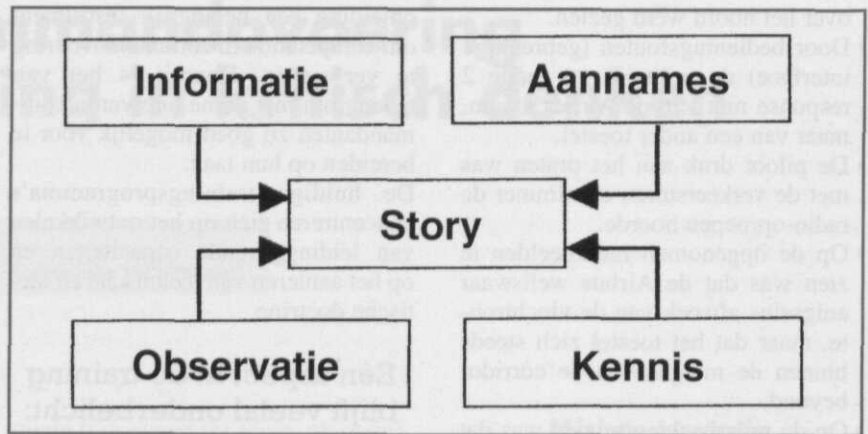
binnen de Groep Geleide Wapens van de Koninklijke Luchtmacht een onderzoek naar de toepassingsmogelijkheden en effectiviteit van training in kritisch denken plaatsgevonden.

Dit artikel maakt duidelijk dat kritisch denken een waardevolle bijdrage levert aan de kwaliteit van commandoering. Na uiteenzetting van de gedachte achter kritisch denken beschrijven we het eigenlijke onderzoek. Op grond van de resultaten worden conclusies getrokken over de toepassing van kritisch denken binnen training van commandanten in de krijgsmacht.

Training in kritisch denken

Kritisch denken leert commandanten om complexe situaties op kritische wijze te beoordelen en ook bij onvolledige en tegenstrijdige informatie onderbouwde beslissingen te nemen. Dit gebeurt door middel van instructie in een nieuwe aanpak voor situatiebeoordeling en besluitvorming, en door oefening van deze aanpak in scenario's waarbij de commandant een tactisch probleem wordt voorgelegd. De methode omvat de volgende componenten: 'story construction', 'story testing', 'story evaluation' en '(contingency) planning'.

In de eerste fase integreren trainees observaties, informatie en aannames in een samenhangende situatiebe-



Afb 1

schrijving (story). In de tweede sporen ze ontbrekende informatie, onjuistheden en onzekerheden op. Daarna evalueren zij hun 'story' kritisch op samenhang en plausibiliteit. Ten slotte leren zij de informatie voortgekomen uit 'testing' en 'evaluation' te gebruiken bij de ontwikkeling en uitvoering van (nood)plannen.

Story construction

Integreren van informatie, aanwijzingen en aannames

Tactische situaties kenmerken zich door onzekerheid. Alhoewel je als commandant vaak een idee hebt van wat er ongeveer aan de hand is, weet je nooit alles. Vaak blijven er vragen over en kun je niet aan de informatie komen die aan de onzekerheid een einde kan maken. Toch wordt van je verwacht dat je situaties goed beoordeelt en de juiste beslissingen neemt, en liefst ook nog op tijd. Kortom, tactische commandoering kan uiterst moeilijk, belastend en soms zenuwslappend zijn.

Wij weten uit onderzoek dat militaire experts alle observaties, informatie en aannames integreren in een samenhangend verhaal (zie figuur 1) en daardoor goed in staat zijn om ontbrekende infor-

matie en eventuele inconsistenties op te sporen. We weten ook dat als minder ervaren commandanten geleerd wordt om bewust de werkwijze van experts te gebruiken, zij dan meer leren van ervaringen dan wanneer ze gewoon hun eigen aanpak blijven volgen.

De term 'verhaal' of 'story' klinkt misschien niet erg gewichtig, maar het betekent wel dat je als commandant de situatiebeoordeling serieus neemt. Je verhaal moet namelijk op een plausibele manier kunnen verklaren hoe de situatiebeoordeling samenhangt met wat er in het verleden is gebeurd, wat er nu zou moeten gebeuren, en wat je in de toekomst kunt verwachten. De situatiebeoordeling kan dan getoetst worden door de feiten te vergelijken met het verhaal.

Belangrijk is natuurlijk te bepalen welke onderdelen een verhaal moet hebben om een goede verklaring te kunnen bieden voor de feiten en aannames. Dat is voor ieder type situatie weer anders.

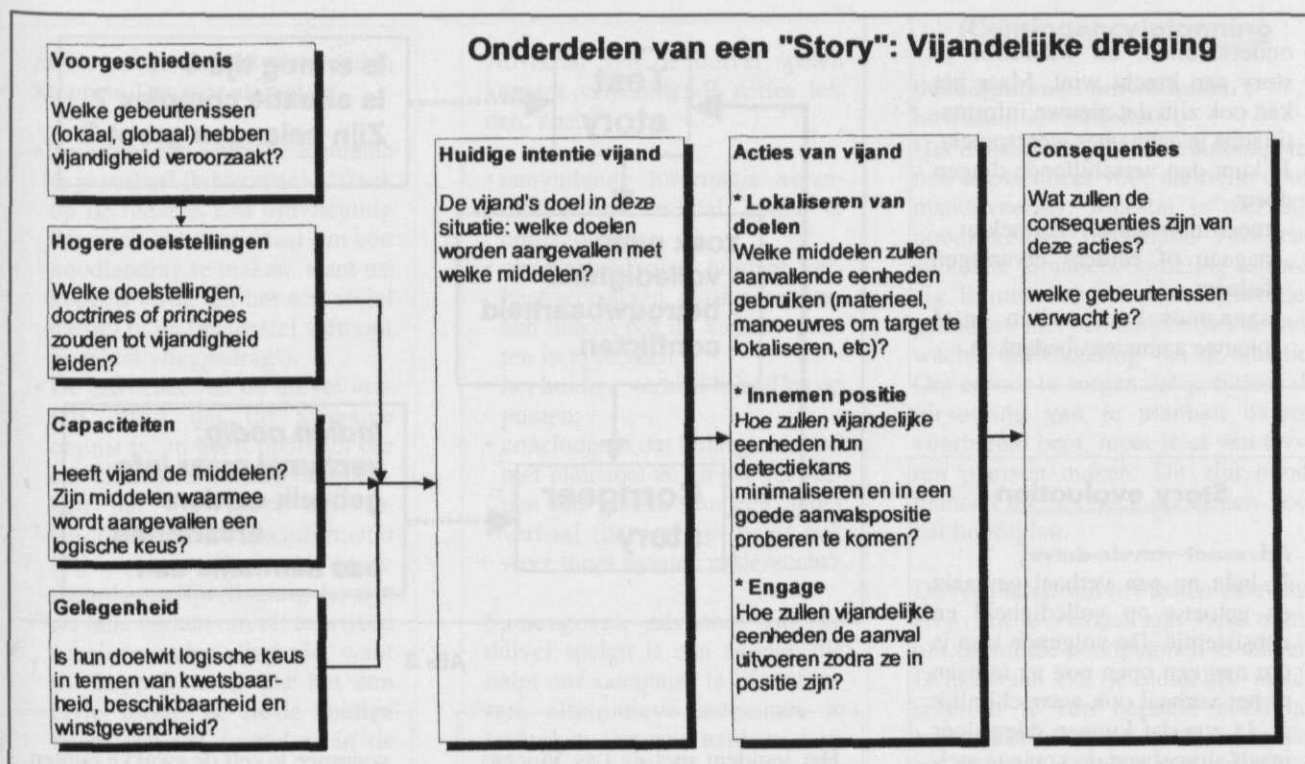
Het belangrijke van het maken van een verhaal is niet om alle onderdelen in te vullen, maar wel om na te gaan of alle informatie, gebeurtenissen en aannames op

⁴ Cohen, M.S., Freeman, J., Wolf, S.P., Millitello, L., & Klein, G.A. (1994). Recognizing, critiquing and correcting: A cognitive basis for training anti-air warfare decisions. Arlington, VA: Cognitive Technologies, Inc.

⁵ Cohen, M.S., Freeman, J.T., & Thompson, B.B. (1998). Critical thinking skills in tactical decision making: a model and a training strategy. In: J.A. Cannon-Bowers & E. Salas, Making decision under stress: implications for individual and team training (pp. 155-190). Washington, DC: APA.

⁶ Freeman, J.T., Cohen, M.S., & Thompson, B. (1998). Effects of decision support technology and training on tactical decision making. In: Proceedings of the Symposium on Command and Control Research and Decision Aids. Held at: Monterey, CA.

Onderdelen van een "Story": Vijandelijke dreiging



Afb 2

een logische manier met elkaar in verband staan. Het komt zelden of nooit voor dat commandanten door het opstellen van een verhaal alle onzekerheid over een moeilijke tactische situatie kunnen ophelderen; het ondersteunt ze wel in het bepalen van wat wel en wat niet waarschijnlijk is en helpt ze te bepalen naar welke informatie ze moeten zoeken.

Story testing

Actief bekritisieren van story

Stories zijn vaak, of misschien wel altijd, niet alleen gebaseerd op feitelijke informatie, maar ook op aannames. Een aanname is iets dat je niet zeker weet, maar dat je waarschijnlijk acht op grond van de informatie en je kennis. Een aanname zal vaak juist zijn, maar niet altijd. Een onjuiste aanname kan je tot een

heel verkeerde beslissing brengen. Je kunt door klakkeloze aannames in de problemen komen. Stel een langeafstandswandelaar maakt een wandeling door onbekend gebied aan de hand van kaart en kompas. Op een bepaald moment slaat hij bij een kruising van paden, zonder er zelf erg in te hebben, links- in plaats van rechtsaf. Vanzelfsprekend corresponderen de kenmerken van het terrein niet meer met de symbolen op het gedeelte van de kaart waar de wandelaar zich op richt. Voordat de wandelaar in de gaten heeft wat er werkelijk aan de hand is, maakt hij verrassend veel aannames die de verschillen verklaren (er is een hek geplaatst, van dat pad is een grote weg gemaakt, die hoogspanningslijnen zijn kenmerklijk verwijderd, et cetera).

Bekend is dat mensen uit zichzelf hun aannames niet altijd voldoende onderzoeken. Bekend is ook

dat als mensen geleerd en getraind worden om dat wel te doen, zij vaker tot een betere inschatting van de situatie komen en ook vaker betere beslissingen nemen. In het trainingsprogramma wordt aangeleerd om niet alleen de duidelijke, maar ook de minder duidelijke of zelfs verborgen aannames te identificeren en te toetsen.

Aannames

Het bekritisieren van een situatiebeschrijving kan leiden tot drie soorten problemen met aannames:

- incomplete informatie;
- conflicterende informatie;
- onbetrouwbare informatie.

Actief nagaan of je aannames compleet, betrouwbaar en eenduidig zijn, blijf je doen terwijl de situatie zich ontwikkelt. Immers, door het verloop van de gebeurtenissen kan informatie beschikbaar komen die je aannames

ondersteunen, en waardoor je story aan kracht wint. Maar het kan ook zijn dat nieuwe informatie juist je aannames weerspreekt. Je kunt dan verschillende dingen doen:

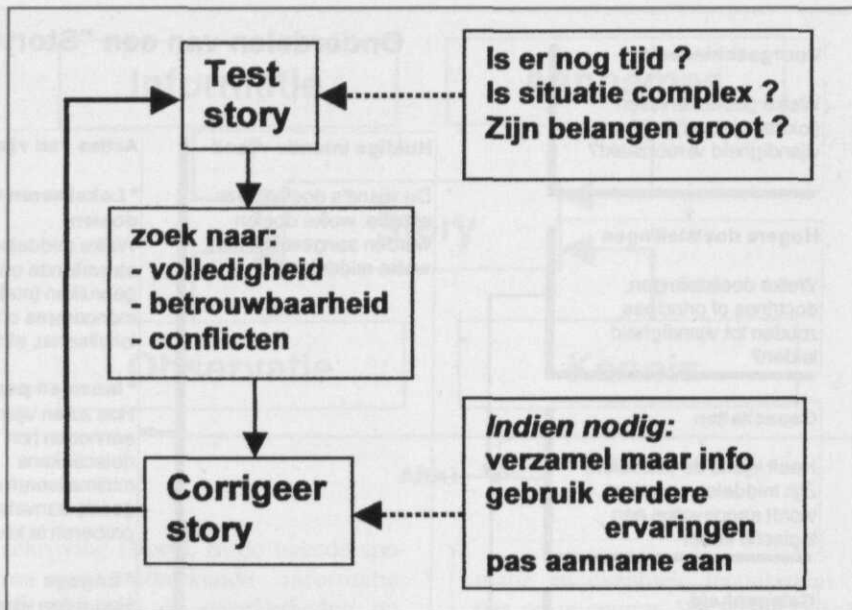
- meer informatie verzamelen;
- nagaan of eerdere ervaringen helpen;
- aannames laten vallen en/of nieuwe aannames bedenken.

Story evaluation

Advocaat-van-de-duivel

Je hebt nu een verhaal gemaakt en getoetst op volledigheid en consistentie. De volgende stap is om met een open oog na te gaan of het verhaal ook waarschijnlijk is. Je zou dat kunnen doen door jezelf simpelweg de vraag te stellen: 'Ben ik er echt van overtuigd dat de situatiebeoordeling die ik heb gemaakt, getoetst, en verankerd in een verhaal, ook juist is?'. Helaas is bekend dat als mensen eenmaal een bepaald verhaal in hun hoofd hebben, zij moeilijk of helemaal niet meer in staat zijn om daar op een andere manier naar te kijken. Daardoor is hun vertrouwen in hun eigen situatiebeoordeling vaak groter dan gerechtvaardigd is als je naar de feiten kijkt.

Je kunt je voorstellen dat 'mentale starheid' van mensen grote consequenties kan hebben. Bijvoorbeeld, een brandweercommandant die een brand als onschuldig beoordeelt en zijn mannen een gebouw instuurt, kan blind zijn voor aanwijzingen die op een ander verhaal duiden (zoals bijvoorbeeld de kleur van de rook; de hitte die afstraalt van muren en wanden; andere incidenten met soortgelijke situaties die slecht zijn afgelopen, enzovoort).



Afb 3

Het incident met de USS Vincennes in 1988 is een voorbeeld uit een militaire hoek waarbij beslissers geen open oog meer hadden voor signalen die op een alternatieve interpretatie duiden. Er zijn daarom nogal wat adviezen bekend om commandovoerders te behoeden voor dit gevaar. Eén van die adviezen werd al gegeven door Napoleon.

Onzekerheden identificeren

Het probleem is dat zulke adviezen doorgaans weinig helpen omdat ze de beslisser te weinig ondersteunen. In dit trainingsprogramma oefenen we een aanpak

waarmee je zelf de zwakke punten in je verhaal kunt ontdekken. En bijna elke beoordeling van tactische complexe situaties heeft zwakke plekken. Dat is logisch omdat er doorgaans simpelweg onvoldoende betrouwbare informatie is om een sluitend verhaal te maken. Daarom hoeft een verhaal met zwakke punten ook niet altijd herroepen te worden. Maar, de aanpak van kritisch denken stelt je wel in staat om die onzekerheden in je verhaal te identificeren.

De aanpak is 'advocaat-van-de-duivel' spelen. Hierbij onderzoek je actief alternatieve verklaringen voor als de belangrijkste aanna-

A general-in-chief should ask himself several times in the day, What should I do if the enemy's army appeared now in my front, or on my right, or on my left?' – Napoleon



Afb 4

me(s) van je verhaal niet zouden kloppen. Dat gaat als volgt:

- Selecteer een kritische aanname in je verhaal (bijvoorbeeld 'Track op de radar is een lijnvliegtuig dat zijn air lane verlaat om een noodlanding te maken, want IFF koppelt terug dat het een civiel toestel is, en het toestel vertoont instabiel vlieggedrag').
- De advocaat van de duivel vertelt altijd dat de aanname onjuist is, en geeft opdracht om een alternatief verhaal te bedenken dat ook klopt met de beschikbare feiten en informatie (bijvoorbeeld 'Die track op de radar is een lijnvliegtuig dat zijn air lane verlaat om uit te wijken naar een ander vliegveld, want IFF koppelt terug dat het een civiel toestel is, en de huidige koers van het toestel is in de richting van een vliegveld van een nabij gelegen grote stad').
- De advocaat van de duivel vertelt dat ook dit verhaal onjuist is, en vraagt opnieuw om een alternatief verhaal.

Alternatieven

Ga hiermee door zolang er tijd is, en/of tot de reeks van plausibele alternatieve verklaringen is afgedekt. Het is echter niet altijd eenvoudig te bepalen wat plausibel is en wat niet. Tot voor kort zouden velen het alternatieve verhaal 'Die track op de radar is een lijnvliegtuig dat zijn air lane verlaat omdat het gekaapt is door terroristen die erop uit zijn om het toestel in het WTC te boren' niet plausibel achten, maar toch is het gebeurd. Dat geeft direct aan dat de aanpak nooit garandeert dat het juiste verhaal boven komt, of dat daarmee altijd de juiste beslissingen genomen kunnen worden. Maar het geeft wel de gelegenheid om alternatieve verhalen te onderkennen die anders nooit boven tafel zouden zijn gekomen.

Advocaat van de duivel spelen kan tot verschillende acties leiden, zoals:

- aanvullende informatie verzamelen om verhaal nader te onderzoeken;
- onzekerheid over huidige verhaal accepteren, maar noodplannen maken om de zwakke punten in te dekken;
- het huidige verhaal bijstellen op punten;
- concluderen dat huidige verhaal niet plausibel is, en het verwerpen ten gunste van een ander verhaal (dat op zijn beurt ook weer moet worden onderzocht).

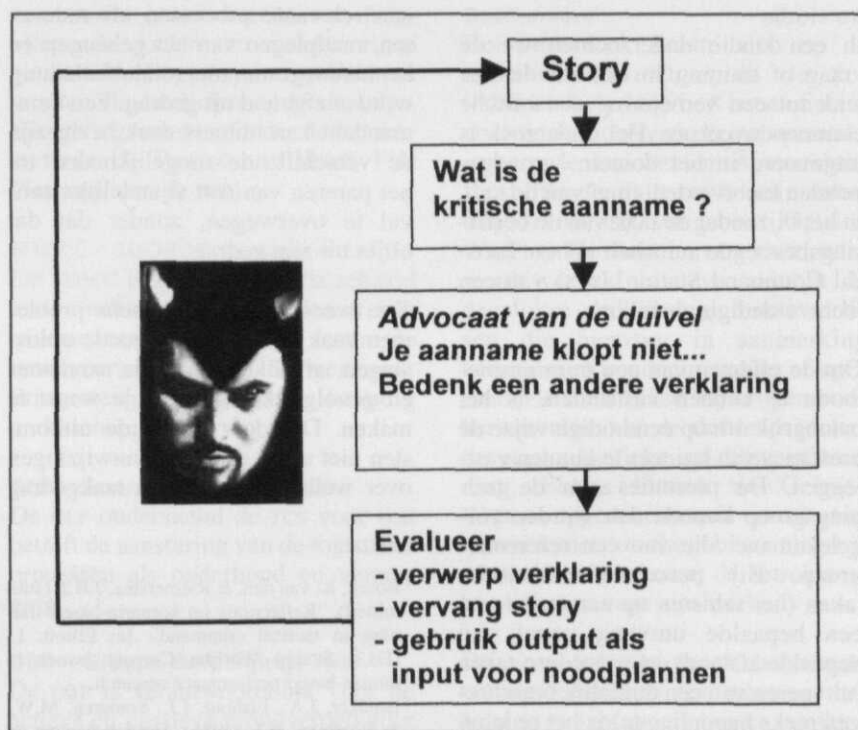
Samengevat, advocaat van de duivel spelen is een aanpak die helpt om aannames te identificeren, alternatieve aannames te bedenken, onzekerheid te verminderen en als dat niet mogelijk is, helpt om je voor te bereiden op de zwakke punten in het verhaal.

(Contingency)planning

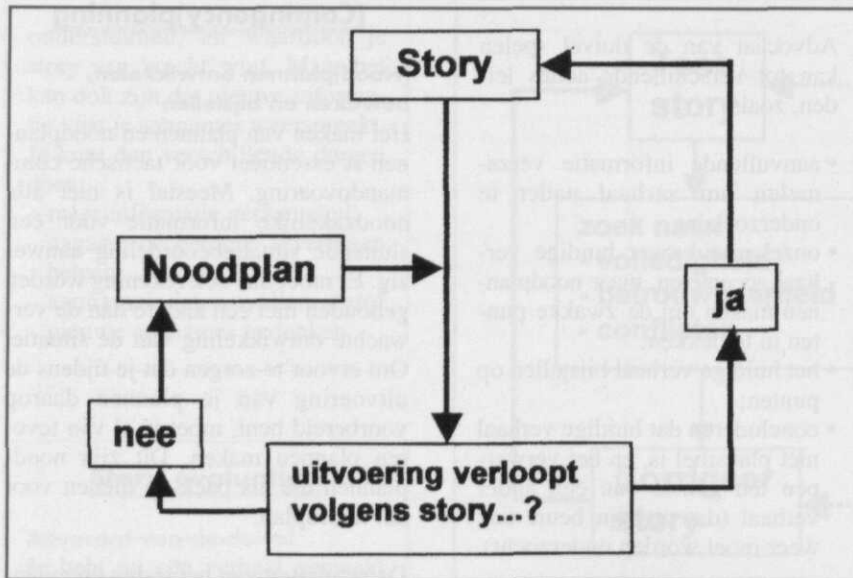
(Nood)plannen ontwikkelen, bewaken en bijstellen

Het maken van plannen en noodplannen is essentieel voor tactische commandovoering. Meestal is niet alle noodzakelijke informatie voor een sluitende situatiebeoordeling aanwezig. Er moet dus ook rekening worden gehouden met een andere dan de verwachte ontwikkeling van de situatie. Om ervoor te zorgen dat je tijdens de uitvoering van je plannen daarop voorbereid bent, moet je al van tevoren plannen maken. Dit zijn noodplannen die als back-up dienen voor het hoofdplan.

De resultaten van het testen en evalueren van je verhaal zijn vaak nuttig om eventuele noodplannen te maken. Denk eraan dat je duidelijk maakt waarom je een bepaald noodplan bedenkt of voorbereidt. Bijvoorbeeld: we houden rekening met mogelijke ontdekking door de vijand van één van onze posities; als nieuwe informatie dat vermoeden bevestigt, dan



Afb 5



Afb 6

nemen we het initiatief ons te verplaatsen, tenzij daar onvoldoende tijd voor is; in dat laatste geval vragen we om extra beveiliging van de troepen op de betreffende locatie, dus moet ik maatregelen nemen.

De studie

In een studie onderzochten we de vraag of training in kritisch denken leidt tot een verbetering in tactische commandovoering. Het onderzoek is uitgevoerd in het domein 'grondgebonden luchtverdediging' van de KLU, in het bijzonder de taak van de beslissingsbevoegde autoriteit in het 'Tactical Command Station' (TCS) van een luchtverdedigingsbataljon.

Om de effecten van een trainingsmethode te kunnen vaststellen, is het belangrijk om op eenduidige wijze de prestaties van trainees te kunnen vastleggen. De prestaties van de trainingsgroep kunnen dan worden vergeleken met die van een referentiegroep. Bij perceptief-motorische taken (het schieten op een target van een bepaalde omvang vanaf een bepaalde afstand), of procedure-taken (uitvoeren van een duidelijk omschreven reeks handelingen) is het redelijk eenvoudig om eenduidige prestatiecriteria te definiëren. Het aantal keren

dat raak wordt geschoten of een procedure foutloos wordt uitgevoerd, geeft een goede indicatie van iemands taakbeheersing.

Helaas laten prestaties in tactische commandovoering zich minder eenvoudig kwalificeren.⁷ Ten eerste kunnen relevante processen als redeneren, raadplegen van het geheugen en kennisintegratie niet ondubbelzinnig worden afgeleid uit gedrag. Een commandant kan immers druk bezig zijn de verschillende mogelijkheden tot het pareren van een vijandelijke aanval te overwegen, zonder dat dat blijkt uit zijn gedrag.

Ten tweede hebben tactische problemen vaak verschillende goede oplossingen, afhankelijk van de aannames en gevolgtrekkingen die je wenst te maken. Daardoor geven de uitkomsten niet altijd de juiste aanwijzingen over welke aspecten van taakgedrag

⁷ Bosch, K. van den, & Riemersma, J.B.J. (submitted). 'Reflections on scenario-based training in tactical command'. In: Elliott, L. (Ed.), *Scaled Worlds: Current issues in human-based performance research*.

⁸ Breuker, J.A., Elshout, J.J., Someren, M.W., & Wielinga, B.J. (1986). Hardop denken en protokolanalyse. *Tijdschrift Voor Onderwijsresearch*, 11, 241-254.

verbetering behoeven. In deze studie worden trainees daarom gevraagd hun gedachten hardop uit te spreken.⁸

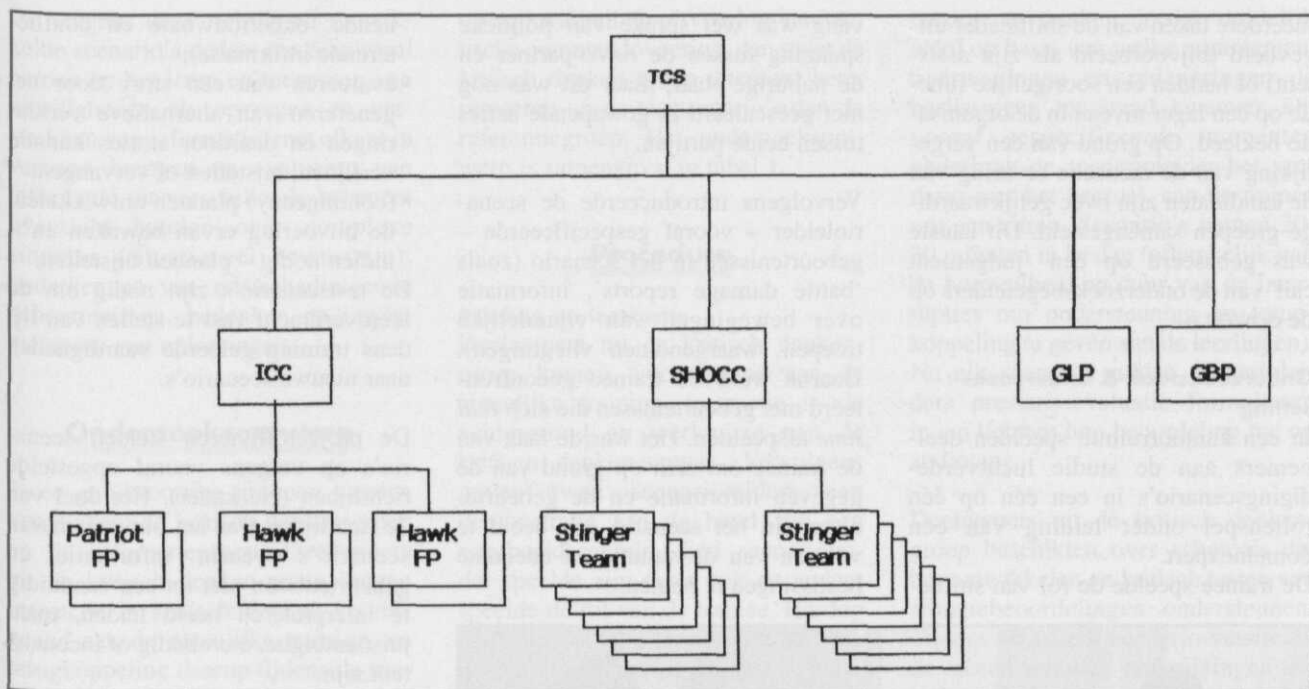
De interpretatie en beoordeling van taakgedrag, en de daarbij behorende verklaringen, vereisen veel domeinkennis en een goed begrip van de voorafgaande, huidige en verwachte gebeurtenissen in de taakomgeving. Daarom is gebruik gemaakt van domeinexperts voor de beoordeling van trainee-prestaties.

Onderzoeksmethode

Het onderzoek is, zoals gezegd, uitgevoerd in het domein grondgebonden luchtverdediging van de Koninklijke Luchtmacht, dat geconcentreerd is binnen de Groep Geleide Wapens (GGW/KLU), gestationeerd op luchtmachtbasis De Peel. De slagkracht van de GGW/KLU (Patriot, Hawk en Stinger-luchtverdedigingssystemen) wordt aangestuurd vanuit het 'Tactical Command Station' (TCS) Afbeelding 7 toont de commandostructuur binnen een geleide-wapeneenheid.

TCS

De TCS houdt zich niet direct maar indirect met de uitvoering van luchtverdedigingoperaties bezig. Deze commandopost werkt voorwaarden-scheppend ten behoeve van de rest van het bataljon. Er zijn twee hoofdtaken te onderscheiden: 'Mission Planning' oftewel 'Future Operations' en 'Mission Execution' oftewel 'Current Operations'. Mission Planning behelst alle activiteiten gericht op toekomstig opereren, zoals het voorbereiden van databases voor de ICC en voor de vuurleidingcentrales van de FP's. Voorbeelden hiervan zijn het uitwerken van een 'Airspace Control Order' of een 'Air Task Order', waarin respectievelijk alle luchtroutes en alle geplande vliegbewegingen staan vermeld. Daarnaast wordt het hele 'unit deployment plan' (de verdediging-layout) opgesteld (dit betreft alle posities en verplaatsingen van afzonderlijke eenheden).



Afb 7 De commandostructuur binnen de Groep Geleide Wapens

De tweede hoofdtak, Mission Execution, kan worden omschreven als het managen van de 'air battle' op een hoger niveau. 'Situational Awareness' van het luchtbeeld is hierbij belangrijk.

Pro-actief wordt – afhankelijk van de dreiging – de paraatheidstatus van één of meerdere eenheden aangepast. Daarnaast reageert de TCS op alle statuswijzigingen, bijvoorbeeld een niet-operationele status, als gevolg van systeemklachten. De TCS initieert en coördineert correctieve acties, en onderneemt maatregelen die nodig zijn om de verdediging weer te optimaliseren (bijvoorbeeld door het verplaatsen van Stingerteams). Naast de beide hoofdtaken wordt vanuit de TCS nog een uitgebreide administratieve bevelvoering over de eenheid gevoerd.

ICC – Information and Co-ordination Central

Vanuit de ICC wordt de 'minute to minute air battle' gevoerd. Luchtbeeldopbouw, identificatie, evaluatie van de dreiging en onderschepping-coördinatie en -initiatie vinden hier

plaats. Er is hiertoe een datalink met het hogere echelon (in de regel een Control and Reporting Centre'), met een AWACS (voor detectie van laagvliegende doelen) en met de eigen eenheden. Engagement-opdrachten worden via datalink naar de afzonderlijke FP's gezonden. Onder de ICC ressorteren de Patriot en 'Hawk Fire Platoons' (PFP & HFP).

SHOCC – SHORAD Command Centre

De SHOCC is als verbindende schakel tussen commando en het uitvoerende niveau verantwoordelijk voor de bevelvoering over de Stingerteams. Stingerteams initiëren zelfstandig onderscheppingen.

GLP – Groeps Logistieke Post

De GLP ondersteunt de TCS voor wat betreft de aansturing van de logistieke processen als onderhoud en verzorging.

GBP – Groeps Beveiligings Post

De GBP is verantwoordelijk voor de actieve en passieve grondverdediging en coördineert als zodanig alle beveiligingsactiviteiten.

De werkomgeving in de TCS

Deelnemers

Het onderzoek richtte zich op de bevelvoerende officier in de TCS ('shiftleader'). Hij voert het commando over de luchtverdedigingsoperaties namens de detachementcommandant. De shiftleader in de TCS is een ervaren majoor uit het vakgebied Geleide Wapens. De functie van shiftleader wordt vervuld in neventaak. In de dagelijkse praktijk zijn functionarissen die hiervoor in aanmerking komen squadroncommandant of operationele stafofficier. Zij krijgen voor het vervullen van de shiftleader-functie geen specifieke opleiding of training. Elders binnen de Geleide Wapens opgedane kennis en ervaring tezamen met 'on-the-job' training tijdens oefeningen, moet de betrokkene kwalificeren voor zijn werk.

De voor het onderzoek benodigde zestien deelnemers zijn, vanwege het beperkte aantal organieke shiftleaders, geworven uit andere functies. Allen hadden in hun functie reeds

meerdere taken van de shiftleader uitgevoerd (bijvoorbeeld als zijn assistent) of hadden een soortgelijke functie op een lager niveau in de organisatie bekleed. Op grond van een vergelijking van de tactische ervaring van de kandidaten zijn twee gelijkwaardige groepen samengesteld. Dit laatste was gebaseerd op een 'judgement call' van de onderzoeksbegeleiders op de GGW/KLU.

Onderzoekstaak & onderzoeksetting

In een kantoorruimte speelden deelnemers aan de studie luchtverdedigingsscenario's in een één op één rollenspel onder leiding van een domeinexpert.

De trainee speelde de rol van shiftle-

vang was wel sprake van politieke spanning tussen de NAVO-partner en de naburige staat, maar dit was nog niet geëscaleerd in gewapende acties tussen beide partijen.

Vervolgens introduceerde de scenarioleider – vooraf gespecificeerde – gebeurtenissen in het scenario (zoals 'battle damage reports', informatie over bewegingen van vijandelijke troepen, waargenomen vliegtuigen). Daarna werd de trainee geconfronteerd met gebeurtenissen die zich *real time* afspeelden. Het was de taak van de trainee om zich op grond van de gegeven informatie en de gebeurtenissen in het scenario een beeld te vormen van de situatie en adequate beslissingen te nemen.



Afb. 8 Het rollenspel

ader in de TCS, en was belast met alle (tactische) besluitvorming. De scenarioleider speelde alle overige functies. Hij acteerde daartoe als 'response cell' voor de 'controlling authority' en de onder de TCS ressorterende eenheden.

In de uitgangssituatie was gesteld dat de eenheid was uitgezonden naar de rand van het NAVO-verdragsgebied. De taak van de eenheid was om een luchtverdedigingscapaciteit op te gaan zetten binnen een bepaald geografisch gedefinieerd gebied. Bij aan-

Scenario's

Om de effecten van training in kritisch denken op de kwaliteit van tactische commandovoering te kunnen onderzoeken moeten oefen- en testscenario's voldoende gelegenheid bieden voor de volgende vaardigheden:

- verzamelen van informatie en cues (zoveel mogelijk) kunnen integreren in een samenhangende situatiebeschrijving (story);
- onderkennen en testen van kritische aannames in een story (op ontbre-

kende, onbetrouwbare en conflicterende informatie);

- evalueren van een story door het genereren van alternatieve verklaringen en daardoor stories kunnen verfijnen, bijstellen of vervangen;
 - (contingency) plannen ontwikkelen, de uitvoering ervan bewaken en – indien nodig – plannen bijstellen.
- De testscenario's zijn nodig om de leeroverdracht vast te stellen van tijdens training geleerde vaardigheden naar nieuwe scenario's.

De projectofficiëren stelden scenario's op volgens vooraf opgestelde richtlijnen (zie kader). Het doel van de richtlijnen was het ontwerpen van scenario's waarin informatie en gebeurtenissen niet tot een eenduidig te interpreteren beeld leiden, maar juist ambigue, onvolledig of inconsistent zijn.

Werkwijze voor specificatie van scenario's

1. Selecteer een target story (bijvoorbeeld 'vijandelijke eenheden verplaatsen zich', 'vijandelijke verrassingsaanval', 'aanval met chemische wapens', et cetera).
2. Schets een scenario met informatie die aanwijzingen vormt voor de target story, maar waarin ook informatie aanwezig is die ook op alternatieve interpretaties zouden kunnen duiden.
3. Bepaal geschikte punten in het scenario om het verloop van gebeurtenissen te bevroeren om 'situation reports' (sitreps) te vragen, trainees te ondersteunen in de kritisch denken-aanpak, en terugkoppeling te geven.
4. Definieer prestatie-indicatoren (bijvoorbeeld: 'hier zou de trainee om die-en-die informatie moeten vragen', 'hier zou de trainee die-en-die maatregelen moeten nemen', 'hier zou de trainee die-en-die eenheden moeten informeren', 'prioriteiten stellen', 'checken van noodplannen', et cetera).

De volgens deze richtlijnen ontwikkelde scenario's deden een maximaal beroep op het leren en toepassen van vaardigheden als opvragen en verstreken van informatie; met elkaar in verband brengen en evalueren van informatie uit verschillende bronnen; overzicht houden over complexe situaties (situationeel bewustzijn); onderkennen van missiebedreigende gebeurtenissen; bedenken en implementeren van oplossingen.

Onderzoeksontwerp

Twee gelijksoortige groepen werden vergeleken: de kritisch denken-groep en de referentiegroep. Deelnemers uit de kritisch denken-groep kregen instructie in kritisch denken voorafgaand aan de eigenlijke training, en terugkoppeling daarop tijdens de trainingsscenario's. Deelnemers uit de referentiegroep kregen de instructie om de scenario's zoveel mogelijk uit te voeren zoals zij dat gewoonlijk doen in commandopostoefeningen. Zij kregen geen aanwijzingen over of terugkoppeling op de wijze waarop zij de trainingsscenario's uitvoerden.

Na de training kregen beide groepen twee testscenario's aangeboden. Hierbij zijn de beide groepen gelijk behandeld: noch de kritisch denken-groep, noch de referentiegroep kregen voor, tijdens, of na het scenario aanwijzingen van de oefenleiding. Als de kritisch denken-werkwijze, die tijdens de training is geoefend, effect heeft

op de kwaliteit en uitvoering van tactische commandovoering, dan moet de kritisch denken groep uiteraard beter presteren op de testscenario's dan de referentiegroep. Het onderzoeksontwerp is samengevat in tabel 1.

Procedure

Briefing en instructie

Deelnemers uit de kritisch denken-groep kregen, voorafgaand aan de eigenlijke training, instructie in de achtergrond en werkwijze van de kritisch denken-aanpak. Vervolgens gaven twee scenarioleiders een demonstratie aan de hand van een voorbeeldscenario. Eén scenarioleider speelde zijn eigen rol; de andere speelde de rol van de trainee. Hardop denkend deden zij voor hoe kritisch denken in de trainingsscenario's uitgevoerd moet worden.

Deelnemers uit de referentiegroep kregen de instructie om de scenario's zoveel mogelijk uit te voeren zoals zij dat normaliter doen in commandopostoefeningen, hetgeen aansluitend gedemonstreerd werd door twee scenarioleiders.

Training

Er waren twee sets van drie trainingsscenario's, en twee scenarioleiders begeleidden de training. De volgorde van sets, en de toekenning van scenarioleiders aan scenariosets, werd willekeurig verdeeld over deelnemers. Deelnemers werd gevraagd om tijdens het uitvoeren van de scenario's

hardop te denken, zodat duidelijk werd op basis van welke argumenten, overwegingen en redeneringen de beslissingen tot stand kwamen. Op vooraf gespecificeerde momenten onderbrak de scenarioleider het scenario met het verzoek aan de trainee om een sitrep. Scenario's namen 20-30 minuten in beslag (afhankelijk van de hoeveelheid en duur van de interrupties om ondersteuning en terugkoppeling te geven aan de leerlingen). Na elk scenario vulden scenarioleiders prestatie-evaluatie formulieren in, en lichtten hun beoordeling toe op audiotape.

Deelnemers uit de kritisch denken-groep beschikten over schema's die het ontwikkelen en kritisch testen van situatiebeoordelingen ondersteunen. Tijdens en na elk scenario verstrekte de scenarioleider aanwijzingen en terugkoppeling op het verloop van het kritisch denken proces. Zo'n aanwijzing kon bijvoorbeeld zijn: 'zijn er nog andere verklaringen voor de gebeurtenissen dan de door jou genoemde?', of 'hoe zou je kunnen uitzoeken of een verklaring kan worden geverifieerd?'. Na voltooiing van het scenario besprak de scenarioleider ook de kwaliteit van plannen en acties.

Deelnemers uit de referentiegroep kregen, zoals gezegd, geen terugkoppeling op tussentijdse sitreps. Na voltooiing van het scenario ontvingen ze uitsluitend resultaatgerichte feedback op hun prestaties (bijvoorbeeld: 'dat

Groep*	Instructie	Training	Test
Kritisch denken-groep (8 personen)	Uitleg en instructie in kritisch denken	Scenario 1-6, mét ondersteuning in kritisch denken, terugkoppeling op uitvoering en uitkomst	Scenario 7-8; zonder ondersteuning, zonder terugkoppeling
Referentie-groep (8 personen)	Geen inhoudelijke instructie	Scenario 1-6, zonder ondersteuning, terugkoppeling alleen op uitkomst	Scenario 7-8; zonder ondersteuning, zonder terugkoppeling

* De deelnemers waren zo ingedeeld dat de groepen gelijk zijn in opleiding en werkervaring

Tabel 1 Onderzoeksontwerp

Variabele	Criterium	Toelichting	Score (1-10)
Informatieverwerking	Informatieselectie	Relevante informatie	
	Conflicterende, onbetrouwbare informatie	Ontdekken en oplossen	
	Ontbrekende informatie	Ontdekken en oplossen	
Resultaat	Tijdigheid		
	Beknoptheid	Kort en 'to the point'	
	Compleetheid	Overeenkomstig expertoordeel	
	Eenduidigheid	Geen ambiguïteit	
	Kwaliteit	Consistent met aannames	

Gedeelte uit scoringsformulier

was een goede beslissing' of 'het was beter geweest om...').

Prestatiemetingen

De prestaties van de trainees werden aan de hand van proces- en uitkomstvariabelen in kaart gebracht. De procesvariabelen waren: informatieverwerking en argumentatie. De uitkomstvariabelen waren: behaald resultaat en de kwaliteit van noodplannen. De scenarioleider meldde zijn bevindingen na afloop met behulp van een scoreformulier (zie boven) en lichtte dat mondeling toe.

Resultaten

Trainingsfase

De prestaties op de proces- en uitkomstvariabelen staan weergegeven in tabel 3.

Uit een statistische analyse waarin alle prestatievariabelen samen zijn genomen blijkt dat de kritisch denken groep gemiddeld beter presteerde dan de referentiegroep (5,9 vs 4,6).

Tabel 4 geeft een overzicht van de gemiddelde prestatiescores per trainingssessie. Wat opviel bij de beoordeling van de scenario's is dat beide groepen beter gingen presteren naarmate de training vorderde. Dat gold voor alle onderzochte maten, met uitzondering van het maken van noodplannen. Daarop verbeterde de refe-

rentiegroep zich niet. De vooruitgang in prestaties vertoonde bij sessie 5 voor beide groepen een geringe terugval. Dit heeft te maken met onderlinge verschillen in moeilijkheidsgraad tussen de scenario's.

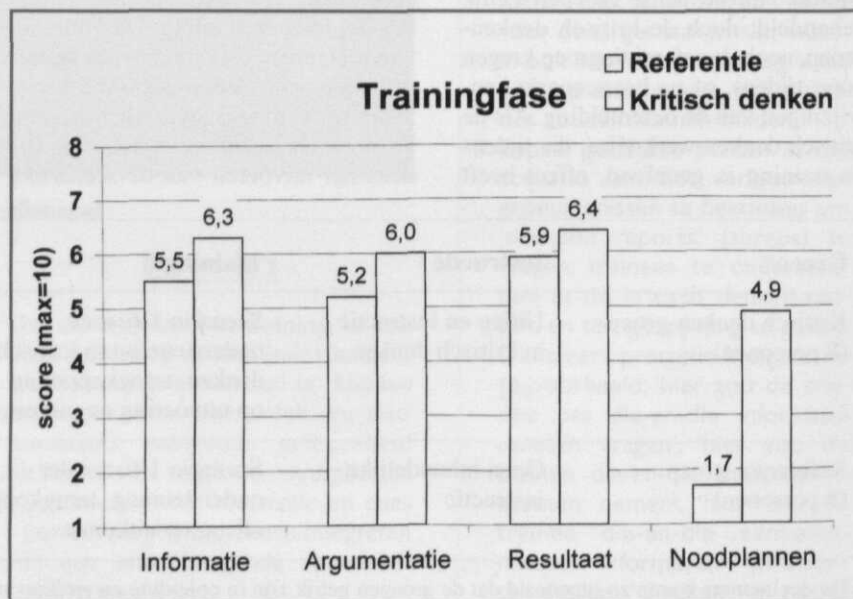
Testfase

Onderstaande figuur toont de behaalde scores op de variabelen informatieverwerking, argumentatie, resultaten en noodplannen, uitgesplitst per groep. De resultaten laten zien dat de expert-

beoordelaars vonden dat trainees uit de kritisch denken groep beter de informatie verwerkte, beter hun beeld van de situaties beargumenteerden, en betere (nood)plannen ontwikkelden.

Beschouwing

Na afloop van het onderzoek werd de projectofficieren en deelnemers gevraagd naar hun oordeel over de trainingen en het onderzoek. Enkele belangrijke bevindingen komen hierna aan de orde.



Afb. 8

Groep	Sessie 1	Sessie 2	Sessie 3	Sessie 4	Sessie 5	Sessie 6
Kritisch denken	5.4	5.4	6.2	6.3	5.9	6.4
Referentie	4.3	3.6	4.5	5.1	4.9	5.3

Tabel 3 Resultaten per trainingssessie

Groep	Sessie 1	Sessie 2	Sessie 3	Sessie 4	Sessie 5	Sessie 6
Kritisch denken	5.4	5.4	6.2	6.3	5.9	6.4
Referentie	4.3	3.6	4.5	5.1	4.9	5.3

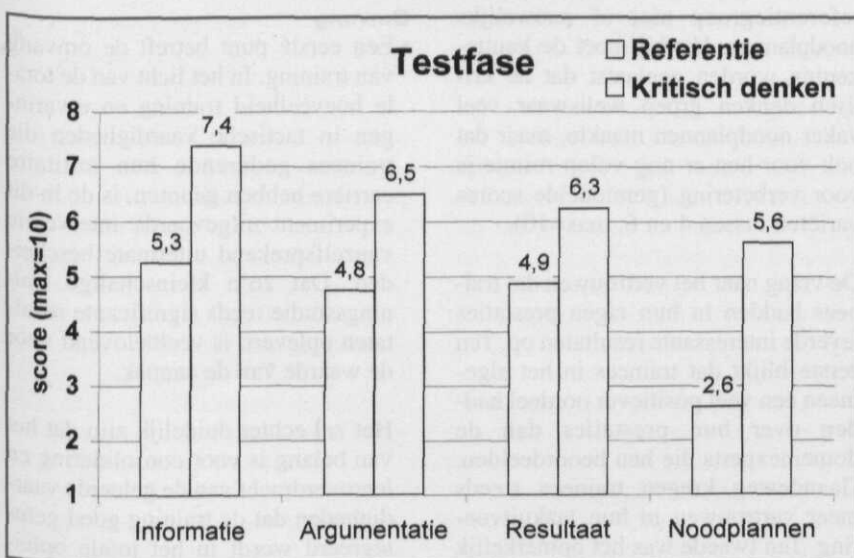
Tabel 4 Prestaties per trainingssessie

Goede aanvulling

Er bestaan voor tactische trainingen binnen defensie verschillende typen oefeningen, zoals Tactische Oefeningen Op Kaart (TOOK, 'tactische vloer' bij de Marine), Tactische Oefeningen Zonder Troepen (TOZT), Commando Post EXercises (CPX's), Field Tactical Exercises (FTX's), enzovoort. Vaak is het doel van zulke oefeningen om doctrine-gebaseerde procedures in te slijpen, en om de verschillende niveaus van commando-

voering met elkaar te leren samenwerken.

Aan de behoefte om commandovoerders op een systematische en gestructureerde manier domeinkennis te laten verwerven en de kennis te leren toepassen in nieuwe en onbekende situaties, komen de standaardoefeningen meestal minder goed tegemoet. Training in kritisch denken kan deze leemte opvullen.



Afb. 9

Grootschalige oefeningen (bijvoorbeeld van NATO 'operational evaluations' OPEVAL) worden meestal goed geëvalueerd en de deelnemende eenheden krijgen een terugkoppeling van de ervaringen, maar in de praktijk worden zulke beschrijvingen zelden gebruikt voor opleidingsdoelinden.

Bovendien ligt bij deze oefeningen de nadruk op het evaluatieaspect en niet op de training van individuele leidinggevendenden. De ervaringen opgedaan in de huidige studie leren dat het individueel uitvoeren en bespreken van kritische scenario's onder leiding van een domeinexpert een goede aanvulling is op de vakinhoudelijke vorming van tactische commandovoerders.

Oordeel scenarioleiders

Scenarioleiders ervoeren het onderbreken van de scenario's voor reflectie op het tactische proces en voor het geven van aanwijzingen en terugkoppeling als waardevol. Zij zagen daadwerkelijk verbeteringen optreden bij de trainees die werkten volgens de methode kritisch denken. Deze trainees waren bewuster bezig met een probleemanalyse en het anticiperen op een mogelijke wijze van vijandelijk optreden.

Scenarioleiders constateerden uiteraard kwaliteitsverschillen tussen trainees. Voor een deel was dat verklaarbaar door verschillen in tactische ervaring. In een flink aantal gevallen bleken scenarioleiders verrast te zijn door de bekwaamheid – of juist een opvallend gebrek daaraan – in de wijze waarop deelnemers hun domeinkennis gebruikten om de tactische problemen te beoordelen.

Oordeel trainees

Trainees waren tot aan dit onderzoek onbekend met individuele training in een sterk vereenvoudigde taak- en trainingscontext. Hoewel enkelen aanvankelijk sceptisch stonden tegenover het nut ervan, beoordeelden bijna alle trainees uiteindelijk de training als nuttig. Zij vertelden dat zij zich door

deze vorm van training bewust waren geworden van hiaten in hun kennis. Trainees gaven aan houvast te hebben aan de methode van kritisch denken.

Discussie

Het hoeft geen betoog dat militaire operaties steeds complexer worden, met name door intensievere informatiestromen, grotere tijdsdruk en ingewikkelder politieke omstandigheden. Voor succesvolle uitvoering van zulke missies zijn goed getrainde commandovoerders nodig.⁹ Er zijn aanwijzingen dat de huidige concepten voor tactische vorming vaak niet voldoen in termen van volledigheid en efficiëntie. Met andere woorden: nieuwe methoden van training zijn nodig, die aansluiten op de wijze waarop experts hun domeinkennis organiseren en uitbreiden. Kritisch denken is daar een voorbeeld van.

Leidt training in kritisch denken werkelijk tot een betere uitvoering van tactische commandovoering, en ook tot betere beslissingen? De uitkomsten van deze studie geven aanwijzingen dat dit inderdaad zo is. Trainees uit de kritisch denken-groep presteerden reeds na aanvang van training beter dan trainees uit de andere groep, en bleven dat doen gedurende de gehele training.

⁹ Essens, P.J.M.D. (2001). Human factor issues for future command. In: Proceedings of the RTO/HFM Specialists' meeting on human factors in the 21st century. Held at: Paris, France. RTO, Neuilly sur Seine.

¹⁰ Carlson, R.A., & Yauere, R.G. (1990). Practice schedules and the use of component skills in problem solving. *Journal of Experimental Psychology: Learning, Memory and Cognition*, 16(3), 484-496.

¹¹ Bosch, K. van den, & Verstegen, D.M.L. (1996). Effects of task and training design on skill retention: a literature review. (Report No. TM-96-C056). Soesterberg, the Netherlands: TNO-TM.

¹² Helsdingen, A.S., Van den Bosch, K., & Beer, M.M. de (2002). Training in beeld- en besluitvorming voor maritieme commandovoering (Report TM-02-A021). Soesterberg, Netherlands, TNO-TM.

Kennelijk is alleen de instructie om kritisch te denken al voldoende voor een kwaliteitsverbetering in tactische commandovoering.

Leren anticiperen

Beide groepen verbeterden hun prestaties tijdens de training, en de vooruitgang was voor beide groepen even groot. Trainees verbeterden zich in de verwerving, selectie en verificatie van informatie (informatieverwerking), in het onderbouwen en kritisch testen van situatiebeoordelingen (argumentatie), en in de kwaliteit en uitvoering van de plannen die ze op die situatiebeoordeling baseerden (resultaat).

Eén onderdeel van de kritisch denken aanpak is: te leren anticiperen op eventuele onjuistheden of onvolledigheden in de situatiebeoordeling door noodplannen te formuleren.

Nadenken over en gereed hebben van noodplannen is belangrijk voor als de situatie zich anders ontwikkelt dan voorzien.

In tegenstelling tot de kritisch denken trainees maakten de trainees uit de referentiegroep niet of nauwelijks noodplannen. Hierbij moet de kanttekening worden geplaatst dat de kritisch denken groep weliswaar veel vaker noodplannen maakte, maar dat ook voor hen er nog volop ruimte is voor verbetering (gemiddelde scores variëren tussen 4 en 6, max=10).

De vraag naar het vertrouwen dat trainees hadden in hun eigen prestaties leverde interessante resultaten op. Ten eerste blijkt dat trainees in het algemeen een veel positiever oordeel hadden over hun prestaties dan de domeinexperts die hen beoordeelden. Gaandeweg kregen trainees steeds meer vertrouwen in hun taakuitvoering. Ten tweede was het opmerkelijk dat er geen verband bleek tussen het oordeel van de trainee en dat van de

expert. Dit wijst erop dat trainees en experts verschillende beoordelingscriteria gebruiken.

Uit de toelichting die trainees gaven op hun eigen vertrouwen score bleek dat zij zich vooral baseren op de uitkomsten ('Ach, ik vond het wel goed gaan; ik heb mijn missie redelijk kunnen vervullen, terwijl verliezen aan onze kant beperkt zijn gebleven').

De expert keek echter niet alleen naar de uitkomst, (de – misschien toevallige – goede keuze bij het nemen van een beslissing) maar vooral ook naar het proces. Daarbij beoordeelde hij of een beslissing met goede argumenten tot stand was gekomen en of daarbij op onvolledigheid c.q. tegenstrijdigheid van de informatie was gecontroleerd. In de regel leidde een goed proces ook tot een goede uitkomst.

Kritisch denken in defensieopleidingen

Naast het perspectief van de onderzoeker kunnen we ook kijken naar de mogelijkheden van training in kritisch denken voor militaire opleidingen. Voor een succesvolle toepassing zijn de volgende aspecten van belang.

Omvang

• Een eerste punt betreft de omvang van training. In het licht van de totale hoeveelheid training en ervaringen in tactische vaardigheden die trainees gedurende hun militaire carrière hebben genoten, is de in dit experiment uitgevoerde interventie vanzelfsprekend uitermate bescheiden. Dat zo'n kleinschalige trainingsstudie reeds significante resultaten oplevert, is veelbelovend voor de waarde van de aanpak.

Het zal echter duidelijk zijn dat het van belang is voor consolidering en leeroverdracht van de geleerde vaardigheden dat de training goed geïntegreerd wordt in het totale opleidingspakket, en zich over een lange periode uitstrekt.

Spreiding

• Een tweede punt betreft de spreiding van training. De training in dit experiment duurde slechts één dag. Uit de literatuur is bekend dat leren effectiever verloopt als er meer tijd bestaat tussen opeenvolgende trainingssessies.^{10,11} Een goede spreiding van trainingssessies bevordert het behoud van geleerde vaardigheden over langere tijd.

Realisme

• Een derde aspect betreft de natuurgetrouwheid van taak en context. De huidige studie en ander onderzoek¹² maakt duidelijk dat het verstandig is om training in kritisch denken te beginnen in een eenvoudige oefen-omgeving. Kritisch denken heeft betrekking op cognitieve vaardigheden, zoals reflectie op de eigen taakuitvoering, actief onderzoeken of veronderstellingen kloppen, en tijdsmanagement.

Deze vaardigheden komen beter aan bod in een vereenvoudigde taakomgeving dan in een realistische, waarbij een belangrijk deel van de



Werkomgeving

beschikbare capaciteit wordt gebruikt voor het uitvoeren van bediening- en communicatieprocedures.

Voor een goede leeroverdracht is het vanzelfsprekend van belang om, zodra de taakaanpak eenmaal goed is ingeslepen, ook trainingen te geven in meer natuurgetrouwe taakomgevingen.

Eenheid

• Een vierde punt betreft de eenheid van training. Militaire trainingen en oefeningen vinden veelal plaats in eenheidsverband. Vaak is er geen

¹³ Zie vorige noot.

plaats voor individuele training. Door training in kritisch denken leren commandanten effectiever als individu op te treden. Dit onderzoek toont aan dat zo'n verbetering relatief eenvoudig te behalen is. De rudimentaire vorm van 'wargaming' die hier gebruikt is (scenario's met betrekking tot 'response cells'), levert al een gunstig resultaat. Recent onderzoek¹³ heeft aangetoond dat kritisch denken zich ook prima leent voor toepassing in (kleine) teams.

Militaire commandovoering op tactisch niveau kenmerkt zich door onzekere en dynamische taakomgevingen met gelijktijdige gebeurtenissen; tijdsdruk; grote belangen; meervoudige en onderling afhankelijke doelstellingen; samenwerkende systemen; complexe beslissingen, en intensieve informatiestromen. Het in deze studie onderzochte concept van training in kritisch denken draagt ertoe bij dat officieren situaties beter leren beoordelen, betere plannen ontwikkelen en meer anticiperen op onverwachte situaties.

MENINGEN van anderen

Militaire gezondheidszorg I

Met genoegen heb ik het artikel 'De toekomst van de militaire gezondheidszorg, Wereldwijde zorg in een multipolaire omgeving' van kolonelol-arts Van Meeteren gelezen.¹ Het doet mij deugd dat door Hoofd Plannen en Beleid van het MGFB een beeld wordt geschetst over de toekomst van het functiegebied waarin ik thans werkzaam ben. Zonder in detail te willen ingaan op zijn toekomstvisie, wil ik stilstaan bij enkele aspecten uit zijn artikel.

Tallose artikelen in de Militaire Spectator, evenals formele beleidsstudies binnen de KL geven aan dat het toekomstige gevechtssveld – in tijd en ruimte – andere karakteristieken laat zien dan in het verleden. Ook beschrijvingen van maatschappelijke veranderingen zijn reeds gepubliceerd. Dit wordt eveneens weergegeven door Van Meeteren. Dat dit consequenties heeft voor het dimensioneren en de werkwijze van de militair geneeskundige diensten leidt naar mijn mening geen twijfel.

Nieuw?

Welke veranderingen, door de auteur neergelegd in zijn artikel, zijn nieuw voor de toekomst? Met zijn opmerking dat monitoring van alle dreigingen, contingencyplanning en een goed besluitvormingsproces in de toekomst de pijlers zijn voor de inzet van de militair geneeskundige diensten, suggereert de auteur dat dit thans niet het geval is. Deze wijze van besluitvorming is echter reeds langer gangbaar, ook binnen de militair geneeskundige dienst.

¹ MS 171 (2002)(2) 73-79.

² Dit impliceert naar mijn mening dat de huidige dimensionering in vredetijd aan een herbeschouwing toe is. Het is denkbaar dat de nadruk op andere taken dan AVT kan leiden tot een meer doelmatige structurering in vredetijd.

Ook in de toekomst dient onderscheid gemaakt te worden tussen verschillende hoofdvormen van militaire operaties. Er is verschil tussen gevechtsoperaties en bijvoorbeeld vredesondersteunende operaties. Dit heeft consequenties voor de wijze van geneeskundige ondersteuning.

Ondanks dat de opgelegde en gewenste – wettelijke – gezondheidszorgeseisen in de tegenwoordige en toekomstige tijd bij de verschillende hoofdvormen gelijk zijn, dienen wij onze ogen niet te sluiten voor de totaal verschillende operationele context waarbinnen de zorg gerealiseerd dient te worden. Ik ben van mening dat Van Meeteren dit onderscheid en de consequenties voor operationeel geneeskundige concepten en de behoefte aan middelen onvoldoende in zijn toekomstvisie heeft laten meespelen. Ik bespeur dat hij verschillende inzetvormen parallel laat verlopen en zodoende een onduidelijke afbakening creëert tussen mogelijkheden van geneeskundige ondersteuning.

De auteur beperkt zich hierbij slechts tot enkele aspecten van de geneeskundige keten, zonder alle schakels te beschrijven. 'Het' operationeel geneeskundig concept is derhalve niet duidelijk; deze transparantie is echter essentieel voor het bepalen van de consequenties voor het systeem.

Geen panacee

Het immer meer fluïde gevechtssveld doet niet af aan de noodzaak tot het hebben van voldoende eenheden met adequate gevechtskracht. Ook al wordt de AV-taak 'naar achteren' gedrukt, de enforcing fase van een vredesafdwingende inzet zal gepaard gaan met een 'niet onaardig' geweldsniveau.² Gevechtsverliezen zullen dan ook in de toekomst inherent zijn aan gevechtscontact! Dat hiernaast de verliesverwachting bij bepaalde operaties gering zal zijn, doet niet af aan de mogelijke pieken bij andere operaties waarbij de Nederlandse krijgsmacht wordt ingezet. Hierop dient het gezondheidszorgsysteem dan ook gedimensioneerd te blijven.

Ik onderschrijf de rol die MOGOS in de toekomst kan spelen, echter, ik wil dit systeem niet als panacee voor alle operaties beschouwen. Het MOGOS is een integraal systeem, dat als zodanig als een ondeelba-

re module wordt ingezet. Er is derhalve geen sprake van een gefaseerde inzet van onderdelen van het MOGOS. Hiernaast ben ik van mening dat de kwaliteit van zorg die geleverd kan worden door een (veld)hospitaal in (nieuwe) tenten zeker niet onder zal doen voor die zorg die middels de inzet van MOGOS geleverd kan worden.

Ook wil ik een nuance aanbrengen bij het vertrouwen dat de auteur stelt in gewondenafvoer middels helikopters. Vanuit tijd en ruimte onderschrijf ik de voordelen van het gebruik van helikopters. Echter, de beschikbaarheid van dit middel is – onder operationele omstandigheden – zeker niet altijd gegarandeerd.

De geneeskundige dienst moet zorgen voor *verantwoorde* zorg: overeenkomstig de – civiel – gestelde eisen. Echter, deze zorg dient niet maximaal, maar *optimaal* te zijn: afgestemd op de operationele omstandigheden. Het operationele concept kan dan ook in voorkomend geval tot gevolg hebben dat niet alle acties en operaties maximaal, dus volledig overeenkomstig de civiele tijdskwaliteitseisen, kunnen worden afgedekt. Dit zal de uitkomst zijn van het OBP en als zodanig moeten wij onze ogen niet sluiten voor beperkingen en onmogelijkheden van geneeskundige ondersteuning van operationele inzet van elementen van de krijgsmacht!

Kweekvijver

De discussie rondom de grote aantallen 'laagwaardig' geschoold personeel is niet nieuw. Op voorhand wil ik stellen dat de term 'laagwaardig' geen recht doet aan de professionele wijze waarop dit personeel haar taak uitvoert! (Een stap verder en er wordt gesproken over 'minderwaardig' personeel.) Ik wil dan ook liever spreken over het ondersteunende geneeskundige personeel. Natuurlijk dient de zorg rondom professionele hulpverleners gedimensioneerd te worden. Het ondersteunend geneeskundig personeel is dan ook niet primair benodigd voor de directe (trauma)zorg aan gewonden, maar voor bijvoorbeeld de opbouw en verplaatsing van geneeskundige inrichtingen, AD- en tevens (geneeskundige) basisverzorgingstaken binnen die inrichtingen.

Laten wij niet uit het oog verliezen dat dit personeel veelal als dubbelfunctionaris is opgenomen binnen de formatie van geneeskundige inrichtingen. Naast de ondersteuning die zij geven bij het zorgproces, zijn zij essentieel voor de instandhouding van het geneeskundige systeem! Voorts ben ik van mening dat wij juist deze categorie moeten beschouwen als de kweekvijver van waaruit de kandidaten voor de opleiding tot AMVIG en AMV worden geselecteerd. Hiermee kunnen wij het 'groene' karakter van de *militaire gezondheidszorg* in de toekomst beter borgen!

Al met al krijg ik de indruk dat kolonel-arts Van Meeteren voor een belangrijk deel het huidige systeem beschrijft. Binnen de KL zijn de bouwstenen hiervoor sedert 1994, met het uitkomen van de 'Beleidsvisie Geneeskundige Verzorging', reeds benoemd. Voorts mis ik een beschouwing van de effecten van internationale - Europese - samenwerking op geneeskundig gebied. Dit heeft naar mijn mening vergaande consequenties voor kwaliteit en kwantiteit van de eigen middelen binnen een termijn van tien jaar. Ik beschouw het artikel van collega van Meeteren dan ook als een oproep om de huidige geneeskundige systeem in al haar facetten aan een herbezinning te onderwerpen. Dit wordt door mij met kracht onderschreven.

Ikol-arts J. DE GRAAF, C-400 GNKBAT

Militaire gezondheidszorg II

Onlangs heb ik met genoegen kennis genomen van het artikel van de hand van kolonel-arts E.J.A. van Meeteren. Zijn lange-termijn visie van de komende tien jaar nodigt uit tot een reactie. De opbouw van mijn commentaar volgt globaal de indeling van het genoemde artikel.

Militaire veranderingen

Afhankelijk van het te verwachten geweldsspectrum zullen evoluerende wapensystemen in combinatie met de mogelijkheden van klokronde optreden, onderscheid laten zien in het uitschakelen van het fysieke component (mens en materie) voor korte tijd, langere tijd of definitief¹. Uitschakelen wil niet altijd zeggen doden

of ernstig verwonden. Ik deel de mening van de auteur die eveneens een trend onderkent van gevechtsveldverdunding. Dat wil zeggen: minder militairen op het gevechtsveld.

Vorenstaande impliceert een verminderd (en minder ernstig) gewondenaanbod. Dat dit van invloed zal zijn op het huidige militaire gezondheidszorgsysteem en haar ontwikkeling de komende tien jaren is evident. Mogelijk is het zinvol dat de nationale militaire gezondheidszorg zich gaat bezinnen op kwalitatieve zorg ten nadele van kwantitatieve zorg.²

Invloed van de veranderingen op de militaire gezondheidszorg

De auteur schrijft terecht dat complexe behandelingen ingegeven door nationale kwaliteitseisen (mede als gevolg van de voortschrijdende juridisering van de nationale gezondheidszorg), mogelijkheden van moderne wapensystemen en de behoefte aan kwalitatief hoogwaardige zorg impliceert dat deze niet meer kan plaatsvinden 'in theatre'. Indien deze mening breed gedeeld wordt binnen de geneeskundige dienst, wordt tijd na te denken over het nut/belang van de 'role 2' capaciteit en de 'role 3' capaciteit in relatie tot haar samenstelling en de locatie waar zij zich nu bevindt binnen de organisatie werkwijze van de Gnkd KL.

In het artikel wordt gesteld dat, in het kader van wereldwijde inzet, aan het gezondheidszorgsysteem nieuwe eisen worden gesteld. Onder andere aan infrastructuur en flexibiliteit, ergo: mobiliteit. Welnu, vaststaat dat de huidige hospitaalcompagnieën (role 3) alles behalve wereldwijd mobiel inzetbaar zijn. Als gevolg van materiaalproblemen en beperkte strategische transportcapaciteit, zijn zij dusdanig volumineus en log dat het niet aannemelijk is dat zij met redelijke snelheid kunnen worden ingezet.

Soortgelijke beperkingen worden door mij onderkend bij de bestaande MOGOS-capaciteit (Mobiel Geneeskundig Operatie Systeem). Vaststaat dat zij vooralsnog niet geschikt is voor inzet in welke crisis-beheersingstaak dan ook! Haar strategische mobiliteit, functionaliteit en met name technische beperkingen behoeven

momenteel nog vele verbeteringen. Dit laatste wordt helaas dagelijks op de werkvloer ervaren. Gelet op de priorisering van investeringen binnen ons dienstvak en de toewijzing van geldelijke middelen ter verbetering van MOGOS, is het niet aannemelijk dat MOGOS op de middellange termijn inzetbaar zal zijn.

Het enthousiasme van de auteur aangaande MOGOS en haar snelle inzetbaarheid, flexibiliteit enzovoort als antwoord op een snel realiseerbare geneeskundige infrastructuur kan ik vooralsnog niet onderschrijven. Er moet nog zéér veel werk worden verzet.

Genoemd artikel suggereert dat de 'Algemene Verdedigingstaak' nog verder naar de achtergrond wordt gedrongen als algemene taak van de KL. Gesteld wordt dat het 'combined' optreden van de KL leidt tot het combined optreden van multinationale-hospitalen. Indien het pad van kwantitatieve zorg verlaten wordt ten gunste van kwalitatieve zorg al dan niet in combinatie met combined optreden, is het zinvol om het bestaansrecht van 15 parate OK-modules³ ondergebracht bij drie hospitaalcompagnieën van 400 Gnkbak nog eens nader te bezien. De bestaande role 3 overcapaciteit is mogelijk verworpen tot een 'voor spek en bonen-eenheid'.

Geneeskundige kennis nodig op verschillende niveaus

Door de auteur wordt onderkend dat de AMA- en AMV-militairen de pijlers zullen zijn waarop de operationele militaire gezondheidszorg zal rusten. Aan grote aantallen laagwaardig geschoold militair personeel (en mogelijk aan degenen die hen aansturen) bestaat volgens de auteur geen behoefte meer.

De dagelijkse praktijk bij de parate eenheden van de Gnkd bestaat voor een groot deel uit onderhoud van peperdure, hoogwaardige (Gnkd-)gebruiksgoederen, zoals bijvoorbeeld monitoren, defibrillatoren, geneeskundige uitrustingen, enzovoort. Maar ook tenten, kachels, voertuigen, enzovoort. Als bijvoorbeeld een hospitaal ontplooit, duurt het ongeveer twee dagen voor ingewerkte compagnie (v) (minus de hulp van sub-/specialisten) de zaak aan het draaien heeft. Een civiel ziekenhuis

heeft naast medisch geschoold personeel ook schoonmaaksters, koks, enzovoort nodig om te kunnen functioneren.

Een zelfde inspanning is nodig van militair laagwaardig geschoold personeel (veelal dubbelfunctionarissen) om het hospitaal draaiende te houden. Hierbij kan gedacht worden aan bijvoorbeeld (nood-)stroom- en watervoorzieningen, tegengaan van medische vervuiling, enzovoort. Simpel gesteld: daar waar een civiel ziekenhuis ergens (statisch) kan blijven staan, kan dat van een letterlijk 'bewerkelijk' militair installatie, (dynamisch) bijvoorbeeld van een hospitaal, niet gezegd worden. Zij dient rekening te houden met het ons allen vertrouwde militaire concept 'verkassen'.

In de civiele sector is sprake van een tekort aan artsen en verpleegkundigen. De vijver waarin de KL haar hengel uitgooit is derhalve druk bevist. Het OCMGD kent op de middellange termijn nog legio 'opleidingsuitdagingen'. Problemen die een structurele en grote instroming van ziekenverzorgenden: AMV'gers en verpleegkundigen: AMV-militairen in die aantallen als waarin de KL behoefte heeft, verhinderen. Het opleidingsverloop van de bedoelde opleidingen bedraagt momenteel circa 63 procent! AMV'gers- en AMV-militairen worden geacht na plaatsing bij een moederenheid vele stages, cursussen en detacheringen te doorlopen. Het is aanneme-

lijk dat zij dan ook veel absent¹ zijn en geen echte binding krijgen met de eenheid.

Afstemming van het jaarplan van een eenheid op de absentie van de AMA- en AMV-populatie is een utopie. Vooralnog gelet op e wervings- en opleidingsresultaten ten behoeve van onze Gnkd, zullen de AMA- en AMV-militairen de kar genaamd 'militaire gezondheidszorg' ook op de lange termijn niet trekken.

Gemiddeld wordt driemaal per jaar een hospitaal gebouwd. Bij een lagere bouw-frequentie vervliegt de bouwervaring. Het niet oefenen heeft een significant negatieve invloed op de benodigde ontplooiings-tijd van twee dagen. Tevens dient opgemerkt te worden dat role 2 en role 3 installaties integraal functionerende entiteiten zijn die niet bestaan uit autonoom acterende modules. 'De som van het totaal is groter dan de som van de delen'. Kortom: continuïteit en ervaringsopbouw van eenheden zullen ook de komende tien jaar worden gegarandeerd door de *broodnodige* militaire beroepsgroep lager geschoold personeel.

Tot slot

De auteur heeft alle beroepsgroepen de revue laten passeren die werkzaam zijn binnen het werkveld militaire gezondheidszorg, uitgezonderd de categorie officieren Gnkd (algemeen). Dit betreurt ik ten

zeerste. Ik had graag met veel belangstelling kennis genomen van de auteurs visie ten aanzien van de toekomst van deze categorie. (Nota bene afnemer van de Militaire Spectator).

Ik ervaar het artikel van de auteur vooral als een uitnodiging tot nadenken over de toekomst van de militaire gezondheidszorg. Voorwaar een nobel streven.

Kap ing. P. MEIJER C-Chirurgisch peloton 420 Hospitaalcompagnie

¹ Bgen prof. J.M.J. Bosch 'Commandovoering. Over frictie, feit en fictie'. Informatievoorziening, op weg naar de 21e eeuw.

² Met kwalitatieve zorg bedoel ik: het bieden van de best mogelijke zorg. Meer hoogopgeleide mensen en meer middelen ter beschikking van de patiënt. Met kwantitatieve zorg bedoel ik: zorg aan zoveel mogelijk zorgbehoevende (gewonden).

³ Indien de reserve OK-elementen en de mobilisatie OK-modules en de OK-modules van 400 Gnkbata en 500 Gnkbata (mob) hierbij worden opgeteld beschikt de KL in totaal zelfs over 58 OK-modules.

⁴ Voor het behouden van de wettelijk verplichte BIG-registratie (Beroepen Individuele Gezondheidszorg) dient 25 procent van de werktijd te worden gevuld met het bijhouden van vaardigheden, bijvoorbeeld door stages. Vorenstaande is met name van toepassing op de AMV-ers.

BOEKEN bespreking

Plotseling een vreselijke knal

Bommen en mijnen treffen neutraal Nederland (1914 – 1918). Hans van Lith, 268 blz., Uitgeverij Europese Bibliotheek, Zaltbommel, 2001

€ 24,95

ISBN: 90 2882 690 4

De Eerste Wereldoorlog heeft in de ons omringende landen een centrale positie ingenomen in de collectieve herinnering en dus in de eigen geschiedschrijving. De verschrikkingen van deze oorlog zijn Nederland bespaard gebleven. Waarschijnlijk daardoor is het aantal boeken dat aandacht aan deze zo belangrijke periode besteedt, beperkt.

De laatste jaren is daar enige verandering in gekomen. Vanaf het einde van de jaren negentig van de vorige eeuw verschenen diverse Nederlandstalige boeken over dit onderwerp. Verschillende boeken behandelen de oorlog zelf, zoals *De andere waarheid. Een nieuwe visie op het ontstaan van de Eerste Wereldoorlog 1914 – 1918* van J.H.J. Andriessen (1999) en *Zacht en eervol. Lijden en sterven in een Grote Oorlog* van L. van Bergen (2001, 2e druk).

Andere boeken besteden meer aandacht voor de directe gevolgen voor Nederland zelf. Enige voorbeelden hiervan zijn *Oorlogsgasten. Vluchtelingen en krijgsgevangenen in Nederland tijdens de Eerste Wereldoorlog* van E. de Roodt (1999) en *Buiten schot. Nederland tijdens de Eerste Wereldoorlog 1914 – 1918* van P. Moeyes (2001).

Het boek *Plotseling een vreselijke knal. Bommen en mijnen treffen neutraal Nederland (1914 – 1918)* van Hans van Lith past in de tweede categorie. In dit vlot geschreven en zeer gedetailleerde boek gaat de schrijver in op de beperkte

oorlogshandelingen die zich tijdens de Eerste Wereldoorlog op Nederlands grondgebied hebben voorgedaan. Het gaat hierbij om de diverse 'vergissingsbombardementen' van de buitenlandse luchtmachten op Nederlandse dorpen, steden en schepen.

Direct na het uitbreken van de vijandelijkheden tussen Oostenrijk-Hongarije en Servië ging Nederland op 31 juli 1914, als eerste West-Europees land, over tot de algehele mobilisatie. De Nederlandse strijdkrachten stonden paraat om de eerbiediging van de neutraliteit af te dwingen. Tijdens de Eerste Wereldoorlog moest het hoofd worden geboden aan een nieuw element in de oorlogsvoering: het gebruik van de derde dimensie door vliegtuigen en zeppelins. De oorlogvoerende landen maakten van begin af aan gebruik van deze moderne middelen.

In het begin werden de luchtvaartuigen vooral ingezet voor verkenningen. Al snel werd het luchtruim echter een integraal onderdeel van het totale gevechtsveld. De vliegtuigen bestreden elkaar en voerden bombardementen uit op troepenconcentraties, verkeersknooppunten en andere strategische doelen.

De Nederlandse regering had spoedig na het begin van de oorlog nadrukkelijk aangekondigd dat ook het luchtruim niet door de strijdende partijen mocht gebruikt worden. De Nederlandse strijdkrachten moesten krachtig optreden tegen elke schending van de neutraliteit, ook die van het luchtruim. Wanneer de nationaliteit van de overtreder was vastgesteld, werd over het algemeen een krachtig diplomatiek protest gestuurd naar de desbetreffende regering.

Hierbij kwamen al snel twee problemen aan het licht. In de eerste plaats bleek het herkennen van de verschillende vliegtuigen moeilijker dan aanvankelijk gedacht. Veelal ontbraken de meest elementaire hulpmiddelen: veldkijkers waren bij de meeste observatieposten niet aanwezig en de kennis om vliegtuigen te kunnen herkennen was benedenmaats.

In de tweede plaats ontbrak de uitrusting om daadwerkelijk tegen de schending van

het luchtruim te kunnen optreden, vrijwel geheel. De Militaire Luchtvaartafdeling (LVA) bezat geen moderne jachtvliegtuigen, en effectieve luchtdoelkanonnen waren nauwelijks voorhanden. De militaire dreiging tegen schending van onze neutraliteit in de lucht was dus zeer beperkt en de strijdende partijen lieten zich hierdoor niet afschrikken.

Het merendeel van de 'vergissingsbombardementen' vond plaats in Zeeland, dat dichtbij het oorlogsgebied in België lag. De kans dat hierdoor vliegtuigen verdwaalden en onbedoeld boven Nederlands grondgebied kwamen, was groot. Deze toestellen wierpen verschillende malen per ongeluk bommen of granaten op Nederlandse doelen.

Uit de beschrijving van de auteur blijkt dat alle oorlogvoerende partijen zich schuldig maakten aan dit soort 'vergissingen' en overtredingen.

Opvallend is verder, dat 'doelen' die voorzien waren van hel verlichte Nederlandse vlaggen eerder werden aangevallen dan in duisternis gehulde gebouwen en dorpen. Terwijl dit soort herkenningstekens nu juist werden aangebracht om vergissingen te voorkomen.

De auteur beschrijft uitgebreid de diverse incidenten. Hij gaat daarbij nadrukkelijk in op de onrust die dit nieuwe fenomeen teweegbracht bij de bevolking in het getroffen gebied. Hij heeft ook oog voor de maatschappelijke verhoudingen van die tijd door aandacht te schenken aan het verschil in behandeling die de slachtoffers uit de verschillende standen kregen van de lokale en centrale Nederlandse overheid. De auteur behandelt de reactie van de regeringen van de oorlogvoerende landen op de door de Nederlandse regering ingediende protesten en claims. Over het algemeen ontkende de Britse overheid enige betrokkenheid bij de gemelde incidenten en was daarom veelal niet van plan enige schadevergoeding te betalen.

De Duitse regering was over het algemeen ruimhartiger in haar reactie. Voor de meeste incidenten werden verontschuldiging aangeboden en het betalen van enige schadevergoeding was veelal geen probleem. →

Om de diverse claims goed te kunnen onderbouwen, werd zoveel mogelijk tastbaar bewijs verzameld. Na elk bombardement werd direct gezocht naar granaat- of bomscherven. Deze werden opgestuurd naar de Artillerie-Inrichting te Hembrug voor nadere identificatie. De medewerkers van deze instelling waren aan het einde van de oorlog zeer bedreven in het vaststellen van de herkomst van de scherven.

Ondanks deze 'harde' bewijzen, toont de auteur overtuigend aan dat vooral de Britse regering daar geen enkele waarde aan hechtte en de betrokkenheid van de Engelse luchtmacht bleef ontkennen.

De aanpak van de auteur brengt met zich mee dat de lezer soms ten onder dreigt te gaan in de grote hoeveelheid details. Ook is het op sommige plaatsen niet eenvoudig de chronologie van de gebeurtenissen vast te houden. De gedetailleerde beschrijving van de vele incidenten geeft de hedendaagse lezer echter wel een goed beeld van de onrust en onmacht bij de bevolking.

Daarnaast maakt het boek duidelijk welke praktische problemen de lokale en landelijke autoriteiten het hoofd moesten bieden om schendingen van de neutraliteit in de lucht te voorkomen. Het hebben van een neutraliteitspolitiek is één ding, middelen hebben om daar daadwerkelijk inhoud aan te kunnen geven, is iets geheel anders.

Het boek van Hans van Lith is zowel voor iedereen die geïnteresseerd is in dit onbekende deel van de Nederlandse geschiedenis als voor belangstellenden in de eerste jaren van de (Nederlandse) militaire luchtvaart, zeker een aanrader.

Ikol drs. W.J. HAGEMEIJER (IMG/KL)

Op patrouille in blessuretijd

Door Anton P. de Graaff, 157 blz., zw/w geïllustreerd, Franeker, Uitgeverij Van Wijnen 2001

€ 11,95

ISBN: 90 5194 236 2

Over het Nederlands militaire optreden in voormalig Nederlands-Indië zijn inmiddels boekenkasten vol geschreven. Een flink deel daarvan behoort tot de zogeheten herinneringsliteratuur. Deze boeken, geschreven door of opgetekend uit de mond van Indië-veteranen, worden door sommige professionele schrijvers (historici, journalisten) niet altijd even serieus genomen. Dat is evenwel niet terecht.

Hoewel sommige schrijvende veteranen inderdaad geen geboren scribenten zijn en dus ook niet alle herinneringsboeken wat betreft inhoud, redactie en vormgeving de toets der kritiek kunnen doorstaan, is een deel van de 'Indische' herinneringsliteratuur beslist de moeite van het lezen waard. Dit zijn de boeken waarin duidelijk wordt wat het voor de individuele militair betekende om jarenlang in dat verre Indië in een guerrillastrijd verwickeld te zijn.

Het zijn de boeken waarin veteranen onbeschroomd over hun emoties van toen en nu verhalen, en waarin zij ook bij heikelen onderwerpen als geweldsexcessen een opvallende openhartigheid tentoon spreiden. Het zijn, met andere woorden, de boeken waarin de mens en zijn ervaringen, en niet allerhande later gegroeide frustraties, centraal staan.

Het inmiddels elfde boek van Anton P. de Graaff, *Op patrouille in blessuretijd*, behoort zeker tot de categorie van lezenswaardige 'Indische' herinneringsliteratuur. Door zijn prettige schrijfstijl, zijn grote productie en zijn populariteit onder de Indië-veteranen heeft De Graaff zich sinds het verschijnen van zijn eerste verhalenbundel (1986) ontwikkeld tot de

ongekroonde koning van het veteranenproza. Ook in 'Op patrouille in blessuretijd' toont De Graaff zijn sterke kanten. Als altijd rijkelijk gevoed met egodocumenten en mondelinge ontboezemingen van collega-veteranen heeft hij ook in deze bundel een aantal prachtige en voor veteranen herkenbare verhalen geschreven.

Dit geldt vooral de hoofdstukken die hij op het onuitgegeven dagboek van soldaat Ko van Rooijen baseert. Op grond van deze hoofdstukken mag je hopen dat vele veteranen niet alleen gehoor geven aan een eerdere oproep van De Graaff (*Vertel het je kinderen, veteraan!*), maar dat ze hem ook blijven inschakelen om hun verhalen te vertellen.

Toch past ook enige kritiek op 'Op patrouille in blessuretijd'. Met het uitdijen van het oeuvre van De Graaff ontstaat de indruk dat hij en zijn uitgever – wellicht in de roes van het voortdurende succes – bij de beoordeling van de kopij de lat geleidelijk wat lager zijn gaan leggen. Ook deze bundel bevat naast de genoemde 'pronkstukken' enkele brieven en verhalen van veteranen die inhoudelijk niets toevoegen aan voorgaand werk, die wat betreft stijl en compositie de middelmaat niet ontstijgen en die bovendien de onderlinge samenhang tussen de hoofdstukken verstoren.

Het afdrukken van sommige ingezonden veteranenbrieven lijkt zelfs mede ingegeven door de behoefte om De Graaffs populariteit onder de Indië-veteranen en hun behoefte aan meer bundels te bevestigen. Dat die laatstgenoemde behoefte bestaat en begrijpelijk is, staat overigens buiten kijf. Daarom is het te hopen dat De Graaff en zijn uitgever bij het samenstellen van het volgende boek de verzamelde kopij weer iets scherper tegen het licht willen houden. Juist daarin lag in de jaren tachtig immers de kiem van De Graaffs succes.

drs. M. ELANDS (Veteraneninstituut/KOC)

Samenvattingen

A.J.M. Verkerk, mw. H.C. Pruis, E.A. Mantz en P.C.J. Neuteboom – Managementinformatiemodel Koninklijke Marechaussee

De auteurs geven aan wat de betekenis is van dit informatiemodel voor de diverse bestuurslagen. Alles draait om informatie. Deze informatie is het fundament waarop beslissingen rusten. Aan de ene kant staan er de taken en opdrachten. Daarnaast gaat het om incidenten waarop moet worden gereageerd. Wat betekenen deze laatste in termen van effecten, tijd en geld? De auteurs illustreren deze problematiek. De KMar wordt daarbij met twee problemen geconfronteerd. Allereerst de rol van civiele autoriteiten. Daarnaast de constatering dat de KMar wordt afgerekend op haar bijdrage aan het vergroten van de openbare orde en veiligheid in Nederland.

S. Biscop – Gedeelde belangen, gedeeld beleid?

Het Middellandse-Zeegebied is meer dan een geografisch domein. Het gaat ook om een gebied waar vele landen, direct en indirect, belangen hebben. De Europese Unie heeft een Gemeenschappelijk Buitenlands- en Veiligheidsbeleid (GBVB). In dat kader vraagt de auteur zich af wat de houding van de Unie zou kunnen of moeten zijn als het gaat om de veiligheidssituatie in dit gebied. Het Euro-Mediteraan partnerschap kan een brug zijn. De Unie mag zich echter niet onttrekken aan een substantiële inspanning op het gebied van conflictresolutie.

L.M.W. de Bie – BBD 2000 en de Defensie Controllersopleiding

In 1993 zette de minister van Defensie een nieuw bedrijfsvoeringsbeleid in. In 2000 volgde een herziening met het raamwerk 'Beleid Bedrijfsvoering 2000' (BBD 2000). Uiteraard wordt hieraan in de Defensie Controllersopleiding uitgebreid aandacht besteed. De auteur informeert over deze opleiding. Bij de 15e cursus kregen de cursisten de opdracht het BBD 2000 op drie aspecten kritisch door te lichten. Hun bevindingen, positieve en negatieve, alsmede mogelijke oplossingsrichtingen worden weergegeven. Zoals de auteur aangeeft kan een dergelijke cursus bijdragen aan reflectie en discussie.

K. van den Bosch en D.C. van Ingen – Betere commandovoering door training en kritisch denken

Commandanten gebruiken hun militaire kennis en ervaring om zich een eerste indruk te vormen van een onverwachte of complexe situatie. Vervolgens gebruiken ze de beschikbare informatie om dit beeld te evalueren, te toetsen en zonodig bij te stellen. De auteurs onderzochten hoe deze benadering kan worden gebruikt bij het oplossen van tactische problemen in diverse scenario's. Naar hun mening kan kritisch denken een bijdrage leveren aan het opleiden en oefenen van toekomstige commandanten.

Summaries

A.J.M. Verkerk, mw. H.C. Pruis, E.A. Mantz and P.C.J. Neuteboom – Management informationmodel of the Koninklijke Marechaussee

The authors clarify the meaning of this model for the leadership at different levels. It is all about information. Information is the cornerstone for decisions. Not only on the what and how of every-day activities, but first and for all on the consequences of incidents and their effects in terms of unanticipated effects, time and budgets. Planning and control is only possible if and when the effects of actions are measurable. As the authors explain there are two important differences if one compares branches of the Armed Forces; the influence of civil authorities and the meaning of effects.

S. Biscop – Shared interests, shared policy?

The Mediterranean is much more than a geographic area. It is a complex arena where many countries have – direct or indirectly – interests. The author discusses the need for a European security-policy towards this region. What economic, political and other interests are at stake? What are risks. What are threats? The Euro-Mediterranean Partnership may be something like a cultural bridge, may be a forum to exchange views and ideas. Yet there is – as the author indicates – a need for a substantial contribution to conflict resolution. A co-operative approach may contribute to bring peace and stability.

L.M.W de Bie – BBD 2000 and the Defense Controller Training-course

In 1993 the minister of Defense introduced a new policy towards its financial planning and organization. In 2000 a new policy document 'BBD-2000' was published. The author informs about the defense controller training-course. During the 15th course, the trainees were asked to make careful examination of this new policy. The author presents their views as well as possible solutions to strength their positive elements or to eliminate negative ones. As the author indicates, this course might also be used as an instrument to stimulate discussion.

K. van den Bosch and D.C. van Ingen – Better Command and Control by critical thinking

Confronted with unknown or complex situations commanders use their military knowledge and experience to form an image to ourself. They than use the information available to evaluate, to check and to adjust. The authors describe how this approach is used to develop critical thinking. They researched how the systematic search for information effects decision-making within tactical scenarios. In their view it might contribute to training future commanders.