



CHALLENGER IN BELIANT

171

10

# MILITAIRE SPECTATOR



**De VN in Kosovo**  
(zie blz. 465)

**Vuurproef  
voor  
defensie**  
(zie blz. 495)



#### 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

Foto-omslag: Mediagroep KFOR



# MILITAIRE SPECTATOR

- 462** Editoriaal:  
Vervagende veiligheidsgrenzen
- 464** Mededelingen
- 465** A. Pauwels:  
De VN-operatie in Kosovo  
De ultieme test-case voor de nieuwe generatie  
VN-vredesoperaties?
- 478** M. de Weger:  
De marechaussee gewogen
- 489** J.F.W. van Angeren:  
Sun Tzu's lessen voor de westerse militaire strategie
- 495** A.C.A. Dake:  
Vuurproef voor het ministerie van Defensie
- 510** Tegenwicht:  
P.H. de Vries – Eer
- 512** Mening van anderen
- 514** Boeken
- 519** Samenvattingen / Summaries

## VERVAGENDE VEILIGHEIDSGRENZEN

Dit voorjaar is een aantal rapporten verschenen waarin de krijgsmacht een belangrijke plaats in neemt. Een rapport dat (te) weinig aandacht heeft gekregen is het rapport van de 'commissie' Ter Beek. In de Defensienota 2000 is 'de handhaving van de nationale rechtsorde en de ondersteuning van civiele overheden, zowel nationaal als internationaal' nadrukkelijk als derde hoofdtak opgenomen. Doordat deze doelstelling een meer prominente plaats heeft gekregen, kan de vraag worden gesteld hoe de verhouding tussen politie en krijgsmacht in de toekomst gestalte moet krijgen.

Het begrip veiligheid wordt traditioneel onderscheiden in interne en externe veiligheid. Interne veiligheid is van oudsher het primaire werkveld voor de politie, gericht op de nationale rechtsorde: criminaliteitsbestrijding, handhaving van de openbare orde en hulpverlening. Externe veiligheid is traditioneel het terrein voor de krijgsmacht, gericht op de internationale rechtsorde: oorlogsvoering.

Ontwikkelingen op het terrein van interne veiligheid in de afgelopen tientallen jaren hebben ertoe geleid dat de strikte afbakening interne en externe veiligheid geen opgeld meer doet. De terroristische aanslagen in de Verenigde Staten op 11 september 2001 hebben gefungeerd als katalysator van verdere ontwikkelingen op dit terrein.

Het rapport van de 'commissie' Ter Beek beschrijft een aantal maatschappelijke ontwikkelingen die van invloed zijn geweest op de verschuiving van het traditionele onderscheid tussen interne en externe veiligheid en derhalve op de verhouding politie en krijgsmacht.

Ten eerste wordt de verandering in de aard van de gewelddadige conflicten genoemd. Oorlogen tussen staten hebben plaatsgemaakt voor complexe conflicten waarbij bevolkingsgroepen onderling op uiteenlopende wijze strijden, variërend van schermutselingen tot plotselinge hevige uitbarstingen van geweld, met een vaak desastreus karakter. Deze ontwikkeling heeft geleid tot een nieuwe hoofdtak voor de krijgsmacht: vredesoperaties. Daarbij vervult de krijgsmacht

functies die niet alleen sterk lijken op die van de politie, maar soms ook politietaken zijn.

Een tweede ontwikkeling die het rapport beschrijft is het terrorisme. Terroristische dreigingen zijn van die aard dat ze het traditionele geweld-potentieel van de politie ver te boven gaan. Voor het optreden tegen deze dreiging hebben politie en krijgsmacht elkaar nodig.

Een derde ontwikkeling betreft de georganiseerde misdaad. Criminaliteit, met name mensen-smokkel en -handel, drugs en wapens, heeft een mondiaal karakter gekregen, dat internationaal moet worden aangepakt. Daarbij is ook sprake van een verschuiving in het geweldsniveau. Een verdere vermenging van terrorisme en georganiseerde misdaad zal naar verwachting dit probleem verheven. Volgens het rapport neigen verschillende Europese overheden ertoe om de krijgsmacht (of de politiediensten met een militaire status) een grotere rol toe te bedelen bij de bestrijding van de georganiseerde criminaliteit dan in het verleden het geval was. De politie lijkt daarbij een niet in alle opzichten geschikte partner te worden gevonden, vermoedelijk vanwege de taken die de politie dicht bij de bevolking uitvoert en het feit dat ze daarbij vrijwel direct door het lokale gezag wordt aangestuurd.

Migratie en maatschappelijke conflicten wordt genoemd als vierde ontwikkeling. Veel Europese landen zijn veranderd van homogene gemeenschappen in heterogene, multiculturele samenlevingen. De kans bestaat dat ook de maatschappelijke verhoudingen, inclusief de conflicten, uit de gebieden waaruit de groepen afkomstig zijn worden meegenomen.

Een vijfde ontwikkeling betreft toezicht en controle. De maatschappij stelt steeds meer en duidelijker eisen aan het waarmaken van de zorgplicht van de overheid voor veiligheid. Over de uitvoering van de veiligheidstaak van de politie bestaan zoveel klachten dat door sommigen wordt bepleit deze taak te laten uitvoeren door de krijgsmacht.

Naast deze meer inhoudelijke ontwikkelingen noemt het rapport een aantal zeker niet minder relevante andere maatschappelijke invloeden. Demografische ontwikkelingen en/of een krap-

pere arbeidsmarkt kunnen leiden tot moeilijkheden voor zowel politie als krijgsmacht.

Financiële middelen zijn een andere factor. Niet alleen de kosten voor veiligheid, maar ook die voor zorg en onderwijs nemen toe. Samenwerking bij technologische ontwikkelingen is van belang om redenen van zowel effectiviteit als efficiency. Dat geldt ook voor het wetenschappelijk onderzoek naar ontwikkeling van nieuwe veiligheidsconcepten of modellen voor conflictbeheersing.

De vraag is waar genoemde ontwikkelingen toe leiden in de verhouding tussen politie en krijgsmacht. De commissie komt vanuit de bestaande situatie (waarin de organisaties gescheiden zijn en slechts op bescheiden schaal structureel wordt samengewerkt) tot een aantal ontwikkelingsrichtingen:

- *Ontvlechting*. Vermenging tussen de werelden van politie en krijgsmacht is te ver doorgeschooten. Hybride organisaties die een te breed spectrum willen bedienen, plegen in deze visie te falen op alle terreinen. Bovendien is het laten uitvoeren van politietaken door de krijgsmacht principieel onjuist. In deze variant wordt inefficiency voor lief genomen. De politieke verantwoordelijkheid is helder.

- *Ad hoc samenwerking*. Samenwerking is niet uit den boze, maar mag niet te ver gaan en is niet structureel van aard. Burgers blijven te maken hebben met herkenbare, gescheiden organisaties. Ook in deze variant blijft ondoelmatigheid bestaan. Daarnaast is de politieke verantwoordelijkheid duidelijk.

- *Structurele samenwerking*. Op terreinen waar dit noodzakelijk is werken de politie en krijgsmacht structureel samen. De verschillende rollen die beiden in de samenleving spelen verliest men niet uit het oog. De politieke zeggenschap blijft zoals hij thans is. Er is veel overleg nodig. Omdat de structurele samenwerking gepaard gaat met aanpassing van wetgeving, zal dit scenario meer duidelijkheid uitstralen dan de huidige situatie. Bovendien zal ook de doelmatigheid en effectiviteit toenemen.

- *Fusie*. Er komt één minister voor maatschappelijke veiligheid. Doelmatigheid en naar verwachting ook effectiviteit zullen hierdoor worden bevorderd. Daarentegen ontstaat er wel een hybride organisatie, die slechts moeizaam tot

stand zal komen door de cultuurverschillen van de huidige onderdelen, het verschil in rechtspositie en de grootscheepse reorganisaties die de wijziging met zich brengt. Deze variant zal ook stuiten op principiële bezwaren van een deel van de bevolking.

Zoals eerder aangegeven verwacht de commissie Ter Beek dat de druk op samenwerking eerder zal toenemen dan afnemen. Zware terroristische aanslagen zouden die druk kunnen verhogen. De commissie Ter Beek voelt echter weinig voor de variant van fusie tot een ministerie van Veiligheid. Niet alleen de gevolgen van de ontwikkeling naar één organisatie zijn te groot, maar ook wordt de nieuwe organisatie te divers van aard (een 'monstrum'). Belangrijker is echter het principiële bezwaar van de commissie: de politieke traditie dat in Nederland voor de veiligheidszorg sprake is van een systeem van 'checks and balances' op basis van gescheiden verantwoordelijkheden, wordt doorbroken. Een fusie noemt de commissie dan ook een ongewenste overreactie.

De commissie Ter Beek acht vergaande structurering en vormgeving van de samenwerking tussen politie en krijgsmacht wel van groot belang. Dit standpunt getuigt van een pragmatische opstelling. Nederland kan het zich niet veroorloven de capaciteit van de krijgsmacht niet te gebruiken bij sommige taken en gebeurtenissen, zoals bijvoorbeeld calamiteiten en rampen. De cultuur binnen de Nederlandse krijgsmacht en de inbedding ervan binnen de maatschappij is van dien aard dat inzet van militairen voor civiele taken niet op grond van principiële bezwaren zou moeten worden afgewezen. Wel zullen goede afspraken gemaakt moeten worden over taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden. Dat is niet alleen van belang voor de politieke en bestuurlijke verantwoordelijkheden, maar evenzeer voor burgers die met inzet van militairen bij civiele taken geconfronteerd worden.

Het Strategisch Akkoord bevat eveneens deze pragmatische opstelling. De aard van de samenwerking en de wijze waarop politie en krijgsmacht dit organiseren moet nu dus verder uitgewerkt worden. De bijdragen in dit blad van Annink (MS 7/8 2002), Muller (MS 9 2002) en De Weger in dit nummer, geven daartoe een aanzet. In de komende jaren zal blijken welke vlucht genoemde ontwikkelingen hebben genomen.

# Mededelingen



De Koninklijke Vereniging ter Beoefening van de Krijgswetenschap en het Nederlands Genootschap voor Internationale Zaken nodigen leden en belangstellenden uit voor een bijeenkomst over:

## de ontwikkelingen rond Irak

De kwestie Irak staat hoog op de politieke en militaire agenda. Moet er worden ingegrepen, wat is de betekenis van de Verenigde Naties, en welke militaire opties zijn mogelijk?

Over deze vragen organiseert de KVBK op

**dinsdag 24 oktober 2002**

een discussieavond. Bij het ter perse gaan van dit nummer zijn de namen van de sprekers nog niet bekend, op [www.kvbk.nl](http://www.kvbk.nl) kunt u de actuele stand van zaken lezen.

**Defensievoorlichtingscentrum  
Lange Houtstraat 10, Den Haag**

Vanaf 19.30 uur is de zaal open. De bijeenkomst begint om 20.00 uur. Gaarne aanmelden tijdens kantooruren (076-5273209) of via [info@kvbk.nl](mailto:info@kvbk.nl)

---

Tevens nodigt de Koninklijke Vereniging ter Beoefening van de Krijgswetenschap leden en belangstellenden uit voor een bijeenkomst over:

## de Nederlandse militaire bijdrage aan de oorlog tegen het terrorisme

Al geruime tijd draagt Nederland bij aan de strijd tegen het terrorisme. Deze operatie wordt geleid vanuit het US CENTRAL COMMAND in Tampa, Florida. Over de Nederlandse inzet, en meer in het bijzonder de inzet van F-16's vanaf Manas in Kirgizië, spreekt:

**commodore J.L.H. Eikelboom  
(voormalig hoofd NL liaisonteam bij CENTCOM)**

De bijeenkomst zal plaatsvinden op:

**maandag 18 november 2002**

Na afloop van de bijeenkomst zal de jaarlijkse algemene ledenvergadering van de KVBK worden gehouden. Een voorstel tot contributieverhoging staat onder meer op de agenda.

**Defensievoorlichtingscentrum  
Lange Houtstraat 10, Den Haag**

Vanaf 19.30 uur is de zaal open. De bijeenkomst begint om 20.00 uur. Gaarne aanmelden tijdens kantooruren (076-5273209) of via [info@kvbk.nl](mailto:info@kvbk.nl).

---

Indien u zich via [www.kvbk.nl](http://www.kvbk.nl) op de mailservice abonneert, worden deze aankondigingen tijdig onder uw aandacht gebracht.

# De VN-operatie in Kosovo

## De ultieme 'test-case' voor de nieuwe generatie VN-vredesoperaties?

Prof. dr. A. Pauwels\*

### Inleiding

Het instrument 'VN-vredesoperatie' heeft in het recente verleden aan enorme kritiek blootgestaan. Vooral de VN-vredesoperaties in Bosnië, UNPROFOR (United Nations Protection Force), in Rwanda, UNAMIR (United Nations Assistance Mission for Rwanda) en in Somalië, UNOSOM II (United Nations Operation in Somalia II) hebben het gezag en de geloofwaardigheid van de Verenigde Naties ernstig ondermijnd.

Dat men zich in deze omstandigheden vragen ging stellen over de opportuniteit van dit instrument ter handhaving van de internationale vrede en veiligheid was dan ook haast onvermijdelijk. Het animo waarmee de Veiligheidsraad na het einde van de Koude Oorlog VN-vredesoperaties had inge-

\* De auteur is bijzonder hoogleraar aan de Katholieke Universiteit Nijmegen, Faculteit der Beleidswetenschappen, Centrum voor Internationaal conflictanalyse en -management, en doctor-assistent aan de Vrije Universiteit Brussel, Faculteit der Rechtsgeleerdheid, Vakgroep Internationaal Recht.

Aan het mandaat van UNTAET is inmiddels een einde gekomen. Dit betekent evenwel niet dat de VN niet meer aanwezig zijn in Oost-Timor. UNTAET werd immers opgevolgd door een andere VN-vredesoperatie, namelijk UNMISSET (United Nations Mission of Support in East Timor), die belast is met de opdracht om bijstand te verlenen bij de verdere opbouw van de overheidsinstellingen en bij de handhaving van de openbare orde en veiligheid.



Vernielde moskee, Ahmici, 1995

(Foto P.L.F. Vos; Bron: IMG/KI)

steld – de mogelijkheden van de Verenigde Naties voor het inzetten van VN-vredesoperaties leken toen onuitputtelijk te zijn – maakte plaats voor scepticisme en twijfel. Gedurende drie jaar, van 1995 tot 1997, werden nauwelijks nog VN-vredesoperaties van enige omvang naar nieuwe of andere conflictgebieden en/of -haarden ingestuurd.

Met de instelling van de VN-vredesoperaties in Kosovo, UNMIK (United Nations Interim Administration Mission in Kosovo), en in Oost-Timor, UNTAET (United Nations

Transitional Administration in East Timor),<sup>1</sup> in 1999 is de internationale gemeenschap getuige van een – op het eerste gezicht dan toch – vrij radicale ommezwaai van het VN-beleid ten aanzien van vredesoperaties en lijkt de zwarte bladzijde in de geschiedenis van VN-vredesoperaties definitief tot het verleden te behoren.

### 'Tweede generatie' vredesoperaties

Dat de mandaten van beide operaties uitermate complex en uitgebreid zijn of waren, is op zich niet baanbrekend. Dat is trouwens een trend die al een decenniumlang aan de gang is en die

in de literatuur wordt omschreven als 'second generation peacekeeping'. Hierbij worden de technieken 'peacekeeping' en 'peacebuilding' in een enkele operatie samengebracht.

Dergelijke vredesoperaties worden ingesteld op verzoek van de betrokken partijen om na afloop van een conflict toe te zien op en/of bijstand te verlenen aan de uitvoering van een vredesakkoord.<sup>2</sup>

De mandaten van deze VN-operaties beperken zich niet tot het toezien op een staakt-het-vuren en/of het fungeren als een buffer tussen de strijdende partijen. Ze omvatten ook taken die erop gericht zijn een duurzame oplossing van het conflict te bewerkstelli-



**Ongeval met materieel van het Nederlands/Belgische Transportbataljon UNPROFOR, circa 1994**

(Foto AVDKM; Bron: IMG/KL)

<sup>2</sup> Voorbeelden hiervan zijn onder meer de VN-vredesoperaties UNTAG (United Nations Transition Assistance Group) in Namibië, UNAVEM II en III (United Nations Angola Verification Mission II en III) in Angola, ONU-MOZ (United Nations Operation in Mozambique) in Mozambique, ONUSAL (United Nations Observer Mission in Central America) in El Salvador, en in theorie dan toch de VN-operatie MINURSO (United Nations Mission for the Referendum in Western Sahara) in de Westelijke Sahara, en meer recent de VN-operatie UNMIBH (United Nations Mission in Bosnia and Herzegovina) in Bosnië.

<sup>3</sup> Voor een uitgebreide analyse van deze evolutie in de mandaten van VN-vredesoperaties en met name van de vredesoperaties van de tweede generatie zie onder meer: Diehl, P.F., *International Peacekeeping*, Baltimore, 1994; Durch, W.J. (ed.), *The Evolution of UN Peacekeeping. Case Studies and Comparative Analysis*, New York, 1993; Durch, W. J. (ed.), *UN Peacekeeping, American Policy, and the Uncivil Wars of the 1990s*, New York, 1996; Schrijver, N.J., *Introducing Second Generation Peace-keeping: the case of Namibia*, in *African Journal of International and Comparative Law*, March 1994, blz. 1-13; Warner, D. (ed.), *New Dimensions of Peacekeeping*, Dordrecht, 1995.

<sup>4</sup> Chesterman, S., *East Timor in Transition: From Conflict Prevention to State-Building*, May 2001. (<http://www.ipacademy.org/Publications/Reports/PublEastTimorPrint.htm>); Corell, H., *The Role of the United Nations in Peacekeeping – Recent Developments from a Legal Perspective (Address by the Legal Counsel at a Conference on National Security Law in a Changing World, held in Washington D.C. on 1 December 2000)*, December 2000. (<http://www.un.org/law/counsel/english/washingtonDec00.pdf>).

gen, zoals het verlenen van bijstand en advies bij de oprichting of hervorming van het politieapparaat en/of andere overheidsinstellingen, het organiseren van of het toezien op het vrije en eerlijke verloop van verkiezingen, het repatriëren van vluchtelingen en het onderzoeken van schendingen van mensenrechten.<sup>3</sup>

De VN-operatie in Kosovo en tot voor kort ook de VN-operatie in Oost-Timor gaan echter nog een stap verder door het feit dat van hen wordt verwacht dat zij tijdelijk het volledige bestuur over een bepaald gebied uitoefenen met de bedoeling de fundamenteën te leggen voor de opbouw van een samenleving die de beginselen van de rechtsstaat erkent door de

oprichting en werking van democratische instellingen.

Dit betekent dat de Verenigde Naties over deze gebieden en hun bevolking tijdelijk het volledige gezag uitoefenen met alle daaraan verbonden soevereine bevoegdheden, variërend van de organisatie van verkiezingen of referenda, het nemen van beleids- ondersteunende maatregelen tot de daadwerkelijke uitoefening van de wetgevende en uitvoerende macht, en de volledige organisatie van de rechterlijke macht.<sup>4</sup>

#### **Toekomstig VN-beleid**

Het succes of falen van beide operaties is in zekere zin medebepalend voor het verdere VN-beleid ten aan-

zien van VN-vredesoperaties. De vredesoperaties zowel in Kosovo als in Oost-Timor kunnen daarom ook als test-cases worden beschouwd voor de toekomst van VN-vredesoperaties. Gaan de Verenigde Naties met dit nieuwe élan verder? Of spelen zij eerder op veilig en kiezen zij voor een minder risicovolle en dus minder ambitieuze aanpak met de instelling van de alom gekende traditionele VN-vredesoperaties?

Want het mag ondertussen wel duidelijk zijn dat ook in de toekomst conflicten zullen blijven bestaan en dat er in bepaalde regio's instabiliteit zal heersen, waardoor de instelling van VN-vredesoperaties opnieuw aan de orde zal zijn. Denken we maar aan de recente gebeurtenissen in Afghanistan.

In dit artikel ga ik nader in op deze nieuwe ontwikkelingen in het VN-beleid ten aanzien van VN-vredesoperaties en op de nieuwe, ongekende dilemma's en uitdagingen die met name de VN-operatie in Kosovo met zich meebrengt. Na een kort overzicht van de belangrijkste kenmerken en dan vooral van de vernieuwende ele-

menten in het mandaat van deze operatie, besteed ik aandacht aan enkele problemen die zich voordoen bij de concrete uitvoering van het mandaat, vooral bij de opbouw van een onafhankelijke rechterlijke macht.

Daarnaast bespreek ik ook enkele juridische kwesties die door deze nieuwe ontwikkelingen aan de orde zijn. Daarbij komt niet alleen de rechtmatigheid van het VN-optreden in Kosovo ter sprake maar wordt ook ingegaan op de vraag in hoeverre het Trustschapstelsel, zoals in het VN-Handvest neergelegd, als een juridisch kader kan dienen voor het instellen van VN-besturen over bepaalde gebieden. Deze vragen leiden ons uiteindelijk tot de kern van dit betoog, namelijk de toekomst van VN-vredesoperaties.

### Enkele precedents

Hoewel de VN-operatie in Kosovo, samen met de onlangs beëindigde VN-operatie in Oost-Timor, het uithangbord bij uitstek vormen van het nieuwe VN-beleid ten aanzien van vredesoperaties, dient dit toch enigszins

gerelativeerd te worden. Ook in het verleden zijn de Verenigde Naties – al dan niet rechtstreeks – betrokken geweest bij het bestuur over bepaalde gebieden.

Men kan hier niet alleen verwijzen naar de bevoegdheden en verantwoordelijkheden die de Verenigde Naties in het kader van het hiervoor reeds vermelde Trustschapstelsel hebben uitgeoefend<sup>5</sup> maar ook naar een aantal opdrachten die in het kader van een VN-vredesoperatie werden uitgevoerd.

We doelen dan met name op de VN-vredesoperaties UNTEA (United Nations Temporary Executive Authority) en UNTAC (United Nations Transitional Authority in Cambodia), die respectievelijk in West-Irian of Irian Jaya en in Cambodja werden ingesteld.

Hoewel beide VN-operaties op dezelfde leest geschoeid waren als diegene die worden aangeduid of omschreven als 'second generation of peacekeeping', onderscheidden ze er zich in bepaalde opzichten toch van doordat ze reeds met duidelijke bestuursopdrachten werden belast.

#### UNTEA

West-Irian, een voormalige Nederlandse kolonie, werd in het begin van de jaren zestig een beperkte tijd door de VN bestuurd, en wel door middel van de speciaal daartoe ingestelde VN-vredesoperatie, UNTEA. Deze VN-vredesoperatie was in feite een uitvloeisel van het op 15 augustus 1962 gesloten verdrag tussen Indonesië en Nederland, waarbij West-Irian in afwachting van de soevereiniteitsoverdracht aan Indonesië,<sup>6</sup> gedurende zeven maanden, namelijk van 1 oktober 1962 tot 1 mei 1963, onder VN-bestuur zou komen te staan.

UNTEA beschikte daarvoor over wetgevende, uitvoerende en rechterlijke



**KPL | Dingemans onderhandelt met een Afrikaanse straatverkoper over de prijs van een souvenir, Rwanda/Zaire, 1994**

(Foto R. van Bakel (DV/MVD); Bron: IMG/KL)

<sup>5</sup> In november 1994 werd de laatste van de elf oorspronkelijke Trustschapsovereenkomsten beëindigd.

<sup>6</sup> Indonesië had zich er echter wel formeel toe verbonden dat de inwoners van dit gebied zich voor het einde van 1969 in een referendum over hun status zouden kunnen uitspreken.



bevoegdheden. In de praktijk werd daar echter slechts in beperkte mate gebruik van gemaakt.<sup>7</sup>

#### UNTAC

Ook in Cambodja namen de Verenigde Naties, door middel van de VN-vredesoperatie UNTAC, gedurende een overgangperiode bepaalde bestuursopdrachten waar. Overeenkomstig de bepalingen van het op 23 oktober 1991 gesloten vredesakkoord voor Cambodja, oefende UNTAC immers directe controle uit over een aantal belangrijke ministeries. Dit waren met name de ministeries van Buitenlandse Zaken, van Defensie, van Financiën, van Openbare Voorlichting en van Openbare Veiligheid. Naast deze uitvoerende bevoegdheden diende UNTAC eveneens de noodzakelijke kieswetgeving uit te vaardigen, dit in het vooruitzicht van de organisatie van grondwetgevende verkiezingen in Cambodja. Daardoor beschikte UNTAC ook over, weliswaar

zeer beperkte, wetgevende bevoegdheden.<sup>8</sup>

Ondanks het relatieve succes van beide operaties – ze konden hun mandaat zonder al te veel problemen uitvoeren –<sup>9</sup> kenden ze geen navolging en waren ze geenszins toonaangevend voor het VN-beleid ten aanzien van vredesoperaties, na de Koude Oorlog. Want ondanks de toename van het aantal VN-vredesoperaties na het einde van de Koude Oorlog en de vermenging van 'peacekeeping-' met 'peace-building-' en (zij het bij uitzondering) 'peace-enforcement-' activiteiten, toonden de Verenigde Naties zich allesbehalve enthousiast om VN-vredesoperaties met een allesomvattend bestuursmandaat in te stellen.

#### Kosovo

Met de instelling van UNMIK in Kosovo zou daarin verandering komen. Wellicht gedwongen door de politieke constellatie en de al dan niet rechtstreekse betrokkenheid van permanente leden van de Veiligheidsraad bij het conflict, besliste diezelfde Raad

op 10 juni 1999 – op basis van een akkoord over Kosovo dat was bereikt door de G-8 – om in het kader van Hoofdstuk VII van het VN-Handvest, een VN-overgangsbestuur in Kosovo in te stellen.

Naast deze instelling van een overgangsbestuur voorzag het akkoord ook in de stationering van een internationale troepenmacht, KFOR (Kosovo Force), onder het verenigd commando van de NAVO.

#### Verantwoordelijkheden van KFOR

KFOR is gedurende dit overgangsbestuur verantwoordelijk voor de handhaving van de openbare orde, het toezicht op het staakt-het-vuren, de terugtrekking van de Servische militairen, paramilitairen en politie-eenheden uit Kosovo en de demilitarisatie van het Kosovaars bevrijdingsleger.

<sup>7</sup> Cassese, A., *International law*, Oxford, 2001, blz. 301; Leyser, J, *Dispute and agreement on West New Guinea*, in *Archiv des Völkerrechts*, Vol. 10, 1962-1963, blz. 267-271; Monconduit, F., *L'accord du 15 août entre la République d'Indonésie et le Royaume des Pays-Bas relatif à la Nouvelle-Guinée Occidentale (Irian Occidentale)*, in *Annuaire français de droit international*, Vol. VII, 1962, blz. 498-501, 509-513; U.N. Doc. A/5501, 1963, blz. 37-38; Artn. II, V, IX, XI, XXII en XXIII, *Agreement between the Republic of Indonesia and the Kingdom of the Netherlands concerning West New Guinea (West Irian)*, signed at the headquarters of the United Nations, New York, on 15 August 1962, in *United Nations Treaty Series*, Vol. 437, blz. 275-291.

<sup>8</sup> Ratner, S.R., *The Cambodia Settlement Agreements*, in *American Journal of International Law*, Vol 87(1), January 1993, blz. 13-15, 21; Artn. 2, 6, 13 en Annex 1 van het *Agreement on the Comprehensive Political Settlement of the Cambodia Conflict*, 23 October 1991, U.N. Doc. A/46/608, S/23177, 30 October 1991; U.N. Doc. S/RES/745 (1992), 28 February 1992.

<sup>9</sup> Achteraf beschouwd kunnen echter wel vraagtekens bij dit zogenaamde succes worden geplaatst. Zo werd West-Irian in 1969 formeel ingelijfd bij Indonesië zonder dat de lokale bevolking daarover in een referendum was geraadpleegd geworden. In Cambodja braken na de aftocht van UNTAC opnieuw gevechten uit.



**Nederlandse militaire truck met watertank in het vluchtelingenkamp in Goma tijdens operatie Provide Care, augustus 1994**

(Foto R. van Bakel (DV/MVD); Bron: IMG/KL)



**Nederlandse KFOR-militairen op patrouille, winter 1999/2000**

(Foto Mediagroep KFOR; Bron: IMG/KL)

KFOR moet er in feite voor zorgen dat UNMIK, de civiele overgangsadministratie, haar werk kan doen en mag daarvoor alle noodzakelijke middelen, dus ook geweld, gebruiken om haar mandaat en dus ook de uitvoering van het akkoord over Kosovo, tot een goed einde te brengen.<sup>10</sup>

Het mandaat van KFOR is op zich echter weinig vernieuwend want ook in het verleden heeft de Veiligheidsraad vredesoperaties met soortgelijke opdrachten belast, met wisselend succes overigens. We verwijzen dan onder

meer naar de VN-vredesoperatie in Somalië, UNOSOM II (United Nations Operation in Somalia), en in bepaalde opzichten toch ook naar de VN-operatie in Oost-Slavonië, UNTAES (United Nations Transitional Administration for Eastern Slavonia, Baranja and Western Sirmium). Tevens denk ik aan de door de Veiligheidsraad goedgekeurde NAVO-operatie in Bosnië-Herzegovina, IFOR (Implementation Force) die inmiddels door SFOR (Stabilisation Force) werd vervangen.

#### **Mandaat van UNMIK**

Het mandaat van UNMIK daarentegen is echter wel zonder precedent. UNMIK is immers formeel belast met de opdracht een civiele overgangsregering voor Kosovo te organiseren waardoor het gebied in afwachting van een definitieve politieke regeling, een grote mate van zelfbestuur of autonomie kan krijgen. Meer concreet betekent dit dat alle wetgevende en

uitvoerende bevoegdheden, met inbegrip van de uitoefening van de rechterlijke macht, aan UNMIK worden toegekend.<sup>11</sup>

Van UNMIK wordt daarbij onder meer verwacht dat zij een goed werkend overheidsapparaat creëert en voorlopige democratische instellingen opricht met vertegenwoordigers van de verschillende gemeenschappen en politieke geledingen. Ook het opnieuw laten functioneren van openbare nutsvoorzieningen – zoals elektriciteitsvoorziening, post- en telefoonverkeer, openbaar vervoer – het oprichten van een nieuwe politiedienst, het inblazen van nieuw leven in de economie enzovoort, behoort tot haar opdracht. Kortom: UNMIK dient het volledige bestuur over dit gebied over te nemen. UNMIK heeft dit inmiddels ook gedaan, met als doel een multi-etnische samenleving tot stand te brengen.<sup>12</sup> →

<sup>10</sup> U.N. Doc. S/RES/1244(1999), 10 June 1999.

<sup>11</sup> U.N. Doc. S/RES/1244(1999); UNMIK/REG/1999/1, 25 July 1999.

<sup>12</sup> U.N. Doc. S/1999/672, 12 June 1999, par. 3-5, 8-14; U.N. Doc. S/1999/779, 12 July 1999, par. 1-3, 43-109; U.N. Doc. S/2001/926, 2 October 2001, par. 1-2, 15-58; U.N. Doc. S/2002/62, 15 January 2002; U.N. Doc. S/2002/436, 22 April 2002.



**Gele Rijders KFOR op patrouille, Zociste, Kosovo, 1999**

(Foto M. Meindersma; Bron: IMG/KI)

Voordat UNMIK echter met de concrete uitoefening van het bestuur kon beginnen, diende uiteraard een juridisch kader en een wettelijke basis te worden gecreëerd voor het effectief uitoefenen van deze bevoegdheden en activiteiten. Dit gebeurde ook vrijwel onmiddellijk na de formele installatie van het VN-overgangsbestuur aan de hand van zogenaamde 'regulations', afgekondigd door de Speciale Ver-

tegenwoordiger van de secretaris-generaal voor Kosovo, die daartoe door de Veiligheidsraad is gemachtigd.

Door in een eerste 'regulation' voor te schrijven dat het van toepassing zijnde recht in Kosovo zowel de door de Speciale Vertegenwoordiger van de secretaris-generaal uitgevaardigde 'regulations', als de wetgeving van kracht in Kosovo op 22 maart 1989

<sup>13</sup> Aanvankelijk was voorzien dat de wetten die van toepassing waren voor 24 maart 1999 – de dag waarop de aanvallen van de NAVO begonnen op de Federale Republiek Joegoslavië – zouden blijven gelden. Aangezien hierop kritiek kwam van de Albanese Kosovaren, niet in het minst omdat de toenmalige wetgeving in menig opzicht discriminerend was voor de Albanese bevolkingsgroep van Kosovo, besloot de toenmalige Speciale Vertegenwoordiger van de secretaris-generaal, Bernard Kouchner, die datum terug te brengen tot 22 maart 1989, de dag waarop de autonome status en de autonome bevoegdheden van Kosovo werden afgeschaft.

In geval van een conflict tussen een 'regulation' en de reeds bestaande Joegoslavische

wetgeving, heeft de 'regulation' van de Speciale Vertegenwoordiger voorrang. De Speciale Vertegenwoordiger beschikt tevens over de bevoegdheid om bestaande (Joegoslavische) wetten op te heffen indien die in strijd zijn met het mandaat van UNMIK. Door bovendien te voorzien dat een aantal algemeen erkende mensenrechten, zoals onder meer vervat in het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens, het VN-Verdrag inzake Burger- en Politieke Rechten en het VN-Verdrag inzake Economische, Sociale en Culturele Rechten, eveneens dienen te worden nageleefd, werden de eerste aanzetten voor de opbouw van een rechtsstaat gegeven. UNMIK/REG/1999/1; UNMIK/REG/1999/24, 12 December 1999.

omvat, werd dit kader ook effectief geschapen.<sup>13</sup>

#### Aanvullende wetgeving

Inmiddels heeft UNMIK meer dan 140 'regulations' afgekondigd die de reeds bestaande Joegoslavische wetgeving aanvullen en/of vervangen en die de meest uiteenlopende kwesties regelen, variërend van de registratie van politieke partijen in Kosovo, de heffing van belastingen, het opzetten van een banksysteem, de registratie van nummerplaten, de instelling van verschillende administratieve diensten (zeg maar ministeries), tot de aanstelling van rechters en openbare aanklagers.

Dit laatste past uiteraard in UNMIK's mandaat om een eerlijke en gelijke rechtsbedeling te verzekeren en in feite een onafhankelijk en multi-etnisch rechtsapparaat in Kosovo te creëren. Of de Verenigde Naties daar ook effectief in zullen slagen, is evenwel een heel andere kwestie.

Nochtans wordt het algemeen beschouwd als een van de belangrijkste uitdagingen en aandachtspunten voor UNMIK en bepaalt het in belangrijke mate het verdere verloop van de VN-operatie.

Het mag ondertussen wel duidelijk zijn dat zolang het rechtssysteem in Kosovo niet naar behoren werkt – en een eerlijke en gelijke rechtsbedeling in de praktijk niet kan worden gegarandeerd – de handhaving van de openbare orde een probleem zal blijven, ondanks de inspanningen van KFOR en de VN-politiemacht om een zeker klimaat van veiligheid te creëren.

Het rechtssysteem dat door UNMIK tot dusver uit de grond werd gestampt, voldoet echter nog steeds niet aan de vereisten van een eerlijke en gelijke rechtsbedeling. Het is dan ook het voorwerp van heel wat kritiek.

Dat UNMIK bij haar aankomst in Kosovo met een vrijwel volledig ineengestort

rechtssysteem  
(zo goed als alle rechters  
waren gevlucht)  
en met een zwaar  
gehavende infrastructuur  
(de algemene staat waarin  
zowel de penitentiaire  
instellingen als de  
rechtbanken zich bevonden,  
liet weinig aan de  
verbeelding over)  
werd geconfronteerd,  
maakt haar taak er  
zeker niet makkelijker op.<sup>14</sup>

Of dit meer dan drie jaar na de aanvang van UNMIK's activiteiten in Kosovo nog steeds als verzachtende omstandigheid kan worden ingeroepen, is evenwel een andere kwestie. Ook nu is er nog altijd een tekort aan

juridisch onderlegd personeel, en met name aan internationale rechters en openbare aanklagers.

De aanvankelijk door UNMIK aangestelde nationale rechters en openbare aanklagers – het merendeel Albanese Kosovaren – bleken immers, om het eufemistisch uit te drukken, niet altijd even onpartijdig te zijn, waardoor het tekort aan internationale rechters en aanklagers nog nijpender werd. Het feit dat deze laatsten ook vaak het slachtoffer zijn van intimidaties, zal het tekort op korte termijn zeker niet doen afnemen. Bovendien is er dan wat de nationale rechters in het rechtsapparaat betreft, nog altijd geen sprake van een multi-etnische samenstelling.<sup>15</sup>

#### Geen eerlijk rechtsapparaat

Het oprichten van een nieuw rechtsapparaat in Kosovo impliceerde echter niet alleen de benoeming van 'nieuw

personeel' maar ook de creatie van een nieuw juridisch kader. In de praktijk is dit een combinatie van Joegoslavische rechtsregels, van 'regulations' afgekondigd door de Speciale Vertegenwoordiger, en van algemene, internationale rechtsregels. Voor de nieuwe aangestelde rechters is het echter niet altijd duidelijk welke rechtsregels en op welke manier deze dan moeten worden toegepast – om dan nog niet te spreken over de taal- en vertaalproblemen terzake – uiteraard met alle gevolgen van dien voor de rechtszekerheid.<sup>16</sup>

Ook op andere gebieden schiet het juridische systeem in Kosovo tekort. Zo is onder meer gebleken dat er onvoldoende waarborgen zijn tegen willekeurige arrestaties en gevangenhoudingen – de zogenaamde 'habeas corpus' procedure – en dat er een acuut tekort is aan technische middelen om een gedegen gerechtelijk vooronderzoek uit te voeren, enzovoort. Tevens werd vastgesteld dat de samenwerking tussen KFOR en UNMIK niet altijd even vlekkeloos verloopt, zeker wanneer het gaat om getuigen- of bewijsmateriaal uit te wisselen in het kader van gerechtelijke vooronderzoeken.

Kortom, van een eerlijke en gelijke rechtsbedeling is tot dusver nog geen sprake in Kosovo, ondanks de inspanningen van de internationale gemeenschap. De lokale bevolking geeft er bovendien de voorkeur aan haar geschillen buiten het door de internationale gemeenschap opgezette rechtssysteem te regelen, met alle gevolgen van dien voor de veiligheidssituatie in Kosovo. Wraak- en 'tegenwraakacties' zijn er jammer genoeg nog dagelijks kost.<sup>17</sup>

#### De toekomstige status van Kosovo

Een ander levensgroot probleem blijft uiteraard de toekomstige status van Kosovo. Van UNMIK wordt verwacht dat zij niet alleen de ontwikkeling tot zelfbestuur of autonomie van Kosovo bevordert maar dat ze ook

<sup>14</sup> Strohmeyer, H., Collapse and reconstruction of a judicial system: the United Nations Missions in Kosovo and East Timor, in *American Journal of International Law*, Vol. 95(1), January 2001, blz. 48-50, 57-58; U.N. Doc. S/1999/779, par. 66-78.

<sup>15</sup> Council of Europe, *Human rights and rule of law in Kosovo, Committee on legal affairs and human rights*, Doc. 9057, 24 April 2001, blz. 3-4; OSCE Mission in Kosovo – UNMIK: Kosovo: A review of the criminal justice system: 1 February 2000-31 July 2000, blz. 58-76; OSCE Mission in Kosovo – UNMIK: Kosovo: A review of the criminal justice system: 1 September 2000-28 February 2001, blz. 10, 31-41, 47-49, 75-89; OSCE Mission in Kosovo – UNMIK: Review of the criminal justice system: October 2001, blz. 17; OSCE Mission in Kosovo – UNMIK: Kosovo: Review of the criminal justice system: September 2001-February 2002, blz. 7, 22; Strohmeyer, H., Collapse and reconstruction of a judicial system, blz. 53-54; U.N. Doc. S/1999/1250, 23 December 1999, par. 54, 67; U.N. Doc. S/2000/177, 3 March 2000, par. 107-111, 154; U.N. Doc. S/2000/363, 29 April 2000, par. 19, 26; U.N. Doc. S/2000/538, 6 June 2000, par. 57-60, 125; U.N. Doc. S/2000/878, 18 September 2000, par. 44-47, 118; U.N. Doc. S/2000/1196, 15 December 2000, par. 46, 49; U.N. Doc. S/2001/218, 13 March 2001, par. 38-39; U.N. Doc. S/2001/565, 7 June 2001, par. 40-42, 61; U.N. Doc. S/2001/600, 19 June 2001, par. 7, 32; U.N. Doc. S/2001/926, par. 49-50, 60; U.N. Doc. S/2002/62, par. 25-26; U.N. Doc. S/2002/436, par. 52.

<sup>16</sup> Bovendien bevat de huidige wetgeving nog

altijd contradicties. Council of Europe, *Human rights and rule of law in Kosovo*, Doc. 9057, blz. 4-5; OSCE Mission in Kosovo – UNMIK: Kosovo: A review of the criminal justice system: 1 February 2000-31 July 2000, blz. 15-23; OSCE Mission in Kosovo – UNMIK: Kosovo: A review of the criminal justice system: 1 September 2000-28 February 2001, blz. 10-16; OSCE Mission in Kosovo – UNMIK: Kosovo: Review of the criminal justice system: October 2001, blz. 16; OSCE Mission in Kosovo – UNMIK: Kosovo: Review of the criminal justice system: September 2001-February 2002, blz. 15-17; Strohmeyer, H., Collapse and reconstruction of a judicial system, blz. 56-59; U.N. Doc. S/1999/1250, par. 55-57; U.N. Doc. S/2000/878, par. 52-54; U.N. Doc. S/2000/1196, par. 44, 48; U.N. Doc. S/2001/218, par. 42.

<sup>17</sup> Council of Europe, *Human rights and rule of law in Kosovo*, Doc. 9057, blz. 4; OSCE Mission in Kosovo – UNMIK: Kosovo: A review of the criminal justice system: 1 February 2000-31 July 2000, blz. 24-44; OSCE Mission in Kosovo – UNMIK: Kosovo: A review of the criminal justice system: 1 September 2000-28 February 2001, blz. 16-30; 42-47; OSCE Mission in Kosovo – UNMIK: Kosovo: Review of the criminal justice system: October 2001, blz. 15, 17, 32-46; OSCE Mission in Kosovo – UNMIK: Kosovo: Review of the criminal justice system: September 2001-February 2002, blz. 9, 21, 23, 45-51; U.N. Doc. S/2000/363, par. 17; U.N. Doc. S/2001/218, par. 42; U.N. Doc. S/2001/926, par. 48; U.N. Doc. S/2002/62, par. 21-32; U.N. Doc. S/2002/436, par. 28-29.

bijdraagt tot een, om het in de bewoordingen van de Veiligheidsraad te formuleren,

*political process designed to determine Kosovo's future status.*<sup>18</sup>

Met de afkondiging van het 'constitutional framework for provisional self-government', afgekondigd door de Speciale Vertegenwoordiger van de secretaris-generaal op 15 mei 2001, en de concrete uitvoering ervan, heeft Kosovo inmiddels zelfbestuur gekregen. Concreet betekent dit dat Kosovo sedert kort een eigen parlement, regering, president en eerste minister heeft.<sup>19</sup> Om het tijdelijk karakter van dit 'constitutional framework' en de nieuwe gecreëerde instellingen te beklemtonen, worden deze laatste omschreven als 'provisional institutions of self-government' of voorlopige instellingen.

Inmiddels heeft UNMIK, overeenkomstig de bepalingen van dit 'constitutional framework', bepaalde wetgevende en uitvoerende bevoegdheden – onder meer op het gebied van economie, onderwijs, landbouw, volksgezondheid – aan deze voorlopige instellingen overgedragen. Andere, meer omstreden zaken zoals het toezicht op de werking van de rechterlijke macht, evenals de handhaving van de openbare orde en veiligheid, blijven evenwel onder de bevoegdheid van UNMIK en/of KFOR ressorteren. Van een onafhankelijke staat Kosovo is dus onder het 'constitutional framework' geen (of nog geen) sprake. UNMIK is trouwens niet gemachtigd om de grenzen en de status van Kosovo te wijzigen. Ze speelt enkel een rol als gangmaker voor de verdere besprekingen omtrent de definitieve status van Kosovo. Volgens de bepalingen van het 'constitutional framework' kunnen de 'provisional

institutions' evenmin de onafhankelijkheid uitroepen.<sup>20</sup>

Maar ondanks het feit dat Kosovo nu formeel zelfbestuur verkregen heeft, is van een definitieve oplossing voor de politieke status van Kosovo in de verste verte nog geen sprake.

Zolang de meerderheid van de Albanese Kosovaren, die ondertussen ook over een meerderheid beschikken in het Kosovaarse Parlement, blijven aansturen op onafhankelijkheid<sup>21</sup> lijkt een oplossing die voor alle betrokken partijen aanvaardbaar is verder weg dan ooit.

#### Geen exit-strategie

Dit heeft echter als gevolg voor UNMIK dat er nog steeds geen duidelijke exit-strategie (politiek einddoel) is geformuleerd. Het mandaat van UNMIK is trouwens niet aan een welbepaalde termijn onderworpen. Het maakt UNMIK's functioneren er niet alleen niet gemakkelijker op, maar het geeft tevens aan dat het door de VN ingestelde overgangsbestuur wel eens heel lang zou kunnen duren, waardoor de huidige toestand, en dus ook het status-quo, zou kunnen worden bestendigd.

#### Rechtmatig optreden?

Nu de belangrijkste kenmerken en vernieuwende elementen van de VN-



**Nederlandse KFOR-militairen reiken pamfletten uit aan de plaatselijke bevolking in Kosovo, winter 1999/2000** (Foto Mediagroep KFOR; Bron: IMG/KL)

<sup>18</sup> U.N. Doc. S/RES/1244(1999).

<sup>19</sup> Op 17 november 2001 hebben in Kosovo parlementsverkiezingen plaatsgevonden die werden gewonnen door de gematigde Albanese partij LDK van Ibrahim Rugova. Zij krijgen 47 van de 120 zetels in het Parlement. Op 4 maart 2002 heeft het Parlement Rugova tot president verkozen. Inmiddels werd ook een regering samengesteld onder leiding van de eerste minister, Bajram Rexhepi. U.N. Doc. S/2002/436, par. 2.

<sup>20</sup> UNMIK/REG/2001/9, 15 May 2001.

vredeoperatie in Kosovo bekend zijn, rijzen haast onvermijdelijk vragen over de rechtmatigheid van een dergelijk optreden. Men kan zich afvragen of de Verenigde Naties, bij monde van de Veiligheidsraad, hoe genaamd wel bevoegd is om een deel van een grondgebied van een staat, in casu Kosovo, te onttrekken aan het centraal gezag. Heeft de Veiligheidsraad de bevoegdheid om gedurende een overgangsperiode een VN-bestuur te installeren, in afwachting van de definitieve regeling van de politieke status van dit gebied? Is de Raad daarmee zijn boekje te buiten gegaan?

#### Interne aangelegenheid...

Voordat deze vragen beantwoord kunnen worden, moet echter worden nagegaan of de Veiligheidsraad wel het recht heeft om zich in te laten met dit conflict? Vormt het geen zuivere interne aangelegenheid die buiten de bevoegdheid van de Veiligheidsraad valt, zoals voorzien in artikel 2 paragraaf 7 van het VN-Handvest, de zogenaamde 'domestic jurisdiction clause'?

Over de bevoegdheid van de Veiligheidsraad terzake bestaat echter niet de minste twijfel en is er geen sprake van een inbreuk op artikel 2 paragraaf 7 van het VN-Handvest, en wel om volgende redenen.

In de eerste plaats is er het gegeven dat de betrokken staat, namelijk de Federale Republiek Joegoslavië, wel-

iswaar onder zware diplomatieke druk, formeel heeft ingestemd met de VN-inmenging en dus ook met het VN-overgangsbestuur.<sup>22</sup>

Daarnaast heeft de Veiligheidsraad uitdrukkelijk gesteld dat hij optreedt in het kader van Hoofdstuk VII van het VN-Handvest.

Dit betekent dat de Veiligheidsraad het conflict om Kosovo beschouwt als een bedreiging voor de internationale vrede en veiligheid, hetgeen de deur open doet voor het nemen van dwangmaatregelen, die de Raad zelfs toelaten om in te grijpen in aangelegenheden die wezenlijk onder de nationale rechtsmacht van een staat vallen.<sup>23</sup>

#### ...of bedreiging van internationale veiligheid?

Het is trouwens niet voor de eerste maal dat de Veiligheidsraad een op het eerste gezicht intern conflict dat zich op het grondgebied van een staat afspeelt beschouwt als een bedreiging voor de internationale vrede en veiligheid. Deze trend is reeds een decennium lang aan de gang (denk onder meer aan de conflictsituaties in Libe-

ria, Angola, Albanië, Sierra-Leone, Somalië, Haïti, Rwanda en, aanvankelijk dan toch, in het voormalige Joegoslavië) en werd reeds uitvoerig behandeld in de internationaal-rechtelijke literatuur.<sup>24</sup>

Maar ook al kan de Veiligheidsraad zich wel degelijk in dit conflict mengen, toch stelt zich de vraag of de Raad wel over de bevoegdheden beschikt om een VN-overgangsbestuur in te stellen?

Aangezien de beslissing tot instelling van het VN-overgangsbestuur in het kader van hoofdstuk VII van het VN-Handvest werd genomen, moet worden nagegaan welke dwangmaatregelen de Veiligheidsraad onder dit hoofdstuk kan nemen om de vrede te herstellen of te handhaven. Op basis van artikel 41 kan de Raad beslissen tot het nemen van niet-militaire maatregelen. Blijken de op basis van artikel 41 afgekondigde maatregelen onvoldoende te zijn om de vrede te herstellen of te handhaven, dan kan de Veiligheidsraad, overeenkomstig artikel 42, beslissen tot het inzetten van militaire middelen.

Noch in artikel 41, noch in artikel 42 wordt evenwel verwezen naar mogelijke bestuursmaatregelen of -functies. Evenwel zijn de in artikel 41 opgesomde maatregelen alleen bij wijze van voorbeeld gegeven en zijn ze dus geenszins limitatief. Het belet de Veiligheidsraad niet om andere bindende maatregelen af te kondigen die naar zijn oordeel nodig zijn om de vrede te herstellen en/of te handhaven. De enige beperking die hierop staat is dat aan deze maatregelen geen wapengeweld te pas mag komen, zoals trouwens expliciet voorzien in artikel 41.

Deze argumentatie werd trouwens bevestigd door het Joegoslavië-tribunaal in de Tadic-zaak, waar de rechtsgrondslag voor de instelling van dit Tribunaal door de Veiligheidsraad werd betwist.<sup>25</sup> Voorbeelden van maatregelen genomen door de Veiligheidsraad die niet expliciet in artikel

<sup>21</sup> Zo zag de Speciale Vertegenwoordiger van de secretaris-generaal voor Kosovo zich onlangs genoodzaakt om een resolutie van het Kosovaarse Parlement, waarin het grensverdrag tussen de Federale Republiek Joegoslavië en de Voormalige Joegoslavische Republiek Macedonië van februari 2001 wordt betwist, nietig te verklaren. U.N. Doc. S/PRST/2002/16, 24 May 2002.

<sup>22</sup> U.N. Doc. S/RES/1244(1999); U.N. Doc. S/RES/1272(1999).

<sup>23</sup> U.N. Doc. S/RES/1244(1999); U.N. Doc. S/RES/1264(1999); U.N. Doc. S/RES/1272(1999).

<sup>24</sup> Cassese, A. *International Law*, blz. 297; Chesterman, S., *Just War or Just Peace? Humanitarian Intervention and International Law*, Oxford, 2001, blz. 127-162; Corten, O & Klein, P., *Aide humanitaire et Chapitre*

VII: la redéfinition du mandat et des moyens d'action des Forces des Nations Unies, in *Annuaire français de droit international*, Vol. 39, 1993, blz. 105-130; Dupuy, R.-J. (ed.), *The Development of the Role of the Security Council: Peace-Keeping and Peace-Building*, Dordrecht, 1993; Malanczuk, P., *Humanitarian Intervention and the Legitimacy of the Use of Force*, Amsterdam, 1993; Simma, B. (ed.), *The Charter of the United Nations. A commentary*, Oxford, 1995, blz. 610-612; White, N.D., *The Law of International Organisations*, Manchester, 1996, blz. 173-174.

<sup>25</sup> International Criminal Tribunal for the Former Yugoslavia, Trial Chamber, Prosecutor v. Tadic, case n° IT-94-1-AR72, par. 32-38.

41 zijn bepaald, zijn onder meer de vredesvoorwaarden die in 1991 aan Irak werden opgelegd, evenals de instelling van de tribunalen voor Joegoslavië en Rwanda.<sup>26</sup> Dezelfde argumentatie geldt voor de militaire maatregelen die de Veiligheidsraad onder artikel 42 van het VN-Handvest kan nemen.

Er is met andere woorden geen enkel beletsel voor de Veiligheidsraad om in het kader van hoofdstuk VII een gebied onder VN-bestuur te plaatsen zolang dit bestuur en de daaruit voortvloeiende maatregelen er maar op gericht zijn om de vrede te handhaven (of te herstellen) in overeenstemming met de doelstellingen en beginselen van de Verenigde Naties.

Dat de Veiligheidsraad vervolgens een VN-vredesoperatie met de concrete uitoefening van dit bestuur belast, is evenmin een bezwaar. Hoewel het instrument VN-vredesoperaties niet is voorzien in het VN-Handvest, is reeds lang een consensus bereikt over de bevoegdheden van de Veiligheidsraad terzake.

### Het Trustschapstelsel: juridisch kader voor VN-besturen?

Alhoewel de rechtmatigheid van het optreden van de Veiligheidsraad dus

<sup>26</sup> Cassese, A., *International Law*, blz. 305; Matheson, M.J., *United Nations governance of postconflict societies*, blz. 83-84; Simma, B.(ed.), *The Charter of the United Nations. A commentary*, blz. 626, 632; U.N. Doc. S/RES/687(1991), 3 April 1991; U.N. Doc. S/RES/808(1993), 22 February 1993; U.N. Doc. S/RES/827(1993), 25 May 1993; U.N. Doc. S/RES/955(1994), 8 November 1994.

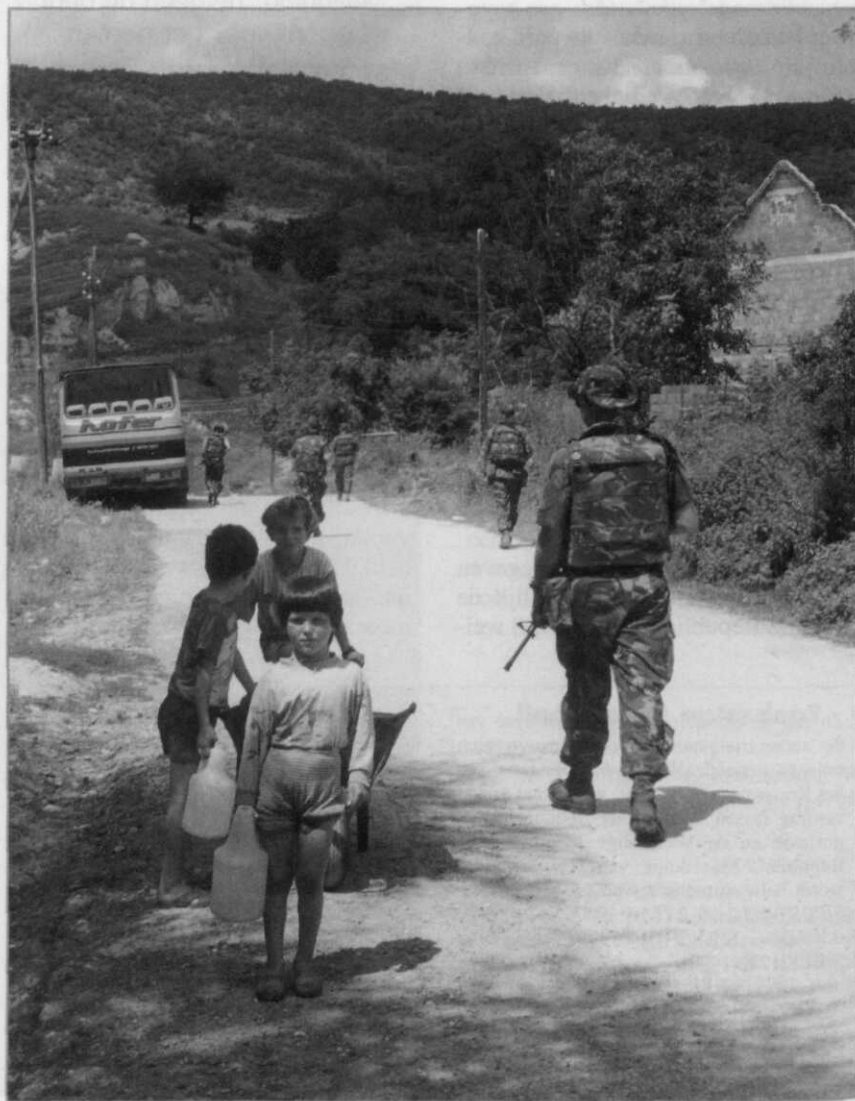
niet kan worden betwist, kan men zich wel de vraag stellen of de Veiligheidsraad niet gebruik had kunnen maken van andere technieken, middelen en maatregelen – expliciet voorzien in het VN-Handvest – om een VN-bestuur in te stellen. Ik verwijs dan naar de bevoegdheden van de VN in het kader van het Trustschapstelsel en die vervat zijn in hoofdstuk XII en XIII van het VN-Handvest.

Dit VN-Trustschapstelsel is gebaseerd op het principe dat een autoriteit – de Trustmogendheid – een gebied – het

Trustgebied – bestuurt en over dit bestuur verantwoording aflegt aan de VN, krachtens de bepalingen van een overeenkomst – de Trustschapsovereenkomst – tussen de VN en de Trustmogendheid.

### Achtergronden

Dit Trustschapstelsel is in de eerste plaats ontworpen om de politieke, sociale en economische vooruitgang van de inwoners van dergelijke Trustgebieden en hun ontwikkeling naar zelfbestuur of onafhankelijkheid te bevorderen. Bij dit laatste moet men rekening houden met de in vrij-



Patrouille van de Gele Rijders bij Zociste, Kosovo, 1999  
(Foto M. Meindertsma; Bron: IMG/KL)

heid kenbaar gemaakte wensen van de betrokken volkeren.<sup>27</sup> De vraag rijst dan of het in het VN-Handvest voorziene Trustschapstelsel ook op Kosovo kan worden toegepast. Op het eerste gezicht zouden daarover twijfels kunnen rijzen. De doelstellingen van het Trustschapstelsel doen immers vermoeden dat het stelsel alleen werd ontworpen om niet-zelfbesturende of afhankelijke gebieden voor te bereiden op zelfbestuur of onafhankelijkheid.

Kosovo is evenwel geen afhankelijk gebied in de betekenis die het internationaal recht daaraan geeft. Nochtans belet geen enkele bepaling van het VN-Handvest dat een gebied, zeg maar een opstandig gebiedsdeel, dat een integraal onderdeel vormt van een onafhankelijke staat, onder het stelsel wordt geplaatst. Het VN-Handvest voorziet trouwens in de mogelijkheid dat 'territories', die als zodanig geen lid zijn van de Verenigde Naties, onder voogdij van de Verenigde Naties kunnen worden geplaatst.

Voorwaarde is wel dat het gebied vrijwillig onder het Trustschapstelsel wordt geplaatst door de staat die verantwoordelijk is voor het bestuur ervan.<sup>28</sup>

Toegepast op Kosovo betekent dit dat de Federale Republiek Joegoslavië vrijwillig afstand zou moeten doen van zijn soevereiniteit over dit gebied.

Bovendien kan het bestuur over deze Trustgebieden overeenkomstig de

bepalingen van het VN-Handvest alleen door staten, maar ook door de VN zelf worden uitgeoefend.<sup>29</sup> De VN zijn dan niet alleen verantwoordelijk voor het toezicht op het bestuur maar ook voor het eigenlijke bestuur.<sup>30</sup> Het toezicht over het bestuur wordt uitgeoefend door de Algemene Vergadering; wanneer het om een 'strategisch belangrijk gebied' gaat, is dit de Veiligheidsraad.<sup>31</sup> Wie binnen de VN echter het eigenlijke bestuur kan uitvoeren, wordt in het VN-Handvest in het midden gelaten en is derhalve door de VN zelf te bepalen.

#### Toepasbaarheid

Het lijkt dan ook geen twijfel dat de door de Veiligheidsraad uitgewerkte regeling voor Kosovo en de daarbij horende instelling van UNMIK en KFOR in overeenstemming zijn met de bepalingen en doelstellingen van het VN-Trustschapstelsel en dat het stelsel dus wel degelijk op Kosovo kon en kan worden toegepast.

Er mag dan wel sprake zijn van een vrij radicale ommezwaai in het VN-beleid ten aanzien van VN-vredesoperaties; het juridisch kader voor het instellen van een VN-bestuur lag reeds in het VN-Handvest vervat.

#### Voor- en nadelen van het Trustschapstelsel

Dat het Trustschapstelsel een structureel kader biedt voor de oplossing van conflicten naar het voorbeeld van Kosovo opent uiteraard nieuwe perspectieven voor de VN en voor de beheersing van conflicten.

Het betekent immers dat ook andere opstandige gebiedsdelen onder het stelsel kunnen worden gebracht. Het instellen van een VN-Trustschap heeft het voordeel dat men niet alleen de garantie heeft dat het betrokken gebied op termijn zeker een vorm van zelfbestuur verwerft, maar dat men tevens de zekerheid heeft dat aan de VN-aanwezigheid slechts een einde komt wanneer er een door alle betrokken partijen onderschreven definitieve regeling is bereikt over het statuut van het gebied.

Eveneens belangrijk is het feit dat het de rol van de Verenigde Naties en dan vooral de primordiale rol van de Veiligheidsraad bij de handhaving van de internationale vrede en veiligheid, continueert en bevestigt. Daardoor worden alle permanente leden rechtstreeks betrokken bij de verdere onderhandelingen om een definitieve regeling van het betreffende conflict te bewerkstelligen.

Wat ook niet uit het oog mag worden verloren, is dat een VN-Trustschap de betrokken partijen toelaat om zonder al te veel gezichtsverlies het strijdtoneel te verlaten. Geen enkele partij heeft gewonnen, maar ook niet verloren.

Tegelijkertijd moet echter ook gewezen worden op de beperkingen van dit systeem. Het stelsel berust immers op vrijwilligheid; het VN-Trustschap kan niet worden opgelegd aan de staat die verantwoordelijk is voor het bestuur over het gebied.

Bovendien kan het stelsel alleen worden toegepast voor niet-zelfbesturende gebiedsdelen en opstandige gebiedsdelen. Voor andere conflictsituaties, bijvoorbeeld de zogenaamde 'failed-states,' zoals de situatie onlangs in Afghanistan, is het Trustschapstelsel niet geschikt. Afgezien van de

<sup>27</sup> Art. 76 VN-Handvest.

<sup>28</sup> Art. 77 VN-Handvest.

<sup>29</sup> Art. 81 VN-Handvest.

<sup>30</sup> Hoewel in het verleden plannen werden opgesteld om bepaalde gebieden onder direct bestuur van de Verenigde Naties te plaatsen, werden deze voorstellen, om verschillende redenen, nooit uitgevoerd. Cot, J.-P. et Pellet,

A., *La Charte des Nations Unies*, Paris, 1985, blz. 1156; Goodrich, L.M., Hambro, E. and Simons, A.P., *Charter of the United Nations*, blz. 502; Sands, P. and Klein, P., *Bowett's law of international institutions*, London, 2001, blz. 64; Simma, B. (ed.), *The Charter of the United Nations. A Commentary*, blz. 956.

<sup>31</sup> Art. 82-83, 85 VN-Handvest.





**Gele Rijders voeren persoonscontroles uit bij een checkpoint nabij Velica Hoca, Kosovo 1999**

(Foto M. Meindersma; Bron: IMG/KL)

praktische problemen stuit men dan op het juridische bezwaar vervat in artikel 78 van het VN-Handvest, namelijk dat het stelsel niet van toepassing is op gebieden die als zodanig reeds lid zijn van de Verenigde Naties. Zij hebben in principe reeds onafhankelijkheid verworven.<sup>32</sup>

Ondanks zijn beperkingen biedt het stelsel dus wel degelijk mogelijkheden om conflicten rond opstandige gebiedsdelen en/of niet-zelfbesturende gebiedsdelen te beheersen en zo mogelijk op te lossen.

Dat het tot dusver nog niet formeel in die zin werd toegepast, heeft dan ook veel meer met politieke dan met juridische overwegingen te maken.

<sup>32</sup> Art. 78 VN-Handvest.

Het is immers een publiek geheim dat sommige mogelijkheden koste wat het kost het recht willen behouden om unilateraal te handelen om veeleer hun eigen belangen dan die van de VN (en dus de internationale gemeenschap) te dienen.

Voor staten zoals de USA, om er maar een te noemen, is het formeel instellen van een VN-Trustschap waardoor – weliswaar op indirecte wijze – de primordiale rol van de VN en met name de Veiligheidsraad bij de handhaving van de internationale vrede en veiligheid wordt geherwaardeerd en

bevestigd, wellicht al een stap te ver. Zij geven er nog altijd de voorkeur aan regelingen op ad-hoc-basis uit te werken waardoor ze hun invloed op het internationaal beleid behouden.

### **Wat brengt de toekomst?**

Met de instelling van het VN-bestuur in Kosovo zijn de Verenigde Naties er in geslaagd een conflict te beheersen door, desnoods met geweld, niet alleen de symptomen maar ook de oorzaken van het conflict te bestrijden. Dat voor het instellen van een VN-bestuur, al dan niet in het kader van het reeds bestaande VN-Trustschapstelsel, opnieuw een beroep wordt gedaan op het instrument VN-vredesoperatie, toont nog maar eens aan dat het een bijzonder flexibel in-

strument is dat in de meest uiteenlopende conflictsituaties en voor de meest uiteenlopende taken kan worden ingezet.

De toekomst van VN-vredesoperaties lijkt dus op het eerste gezicht verzekerd te zijn, al was het maar omdat ook er steeds conflicten zullen blijven bestaan die om een internationale oplossing en tussenkomst vragen. Maar zo simpel is het evenwel niet.

#### Kinderziektes

Hoewel de rechtmatigheid van het VN-optreden in Kosovo niet kan worden betwist, heeft de operatie ook aangetoond dat dit nieuwe type van VN-vredesoperatie nog verre van perfect is. Enkele problemen die worden onderkend, kunnen als kinderziektes worden omschreven. We denken dan aan de moeilijkheden die zich voordoen bij het toe te passen recht en de vorming van rechters en openbare aanklagers. Door te investeren in opleidings- en vormingsprogramma's voor internationale juristen kunnen wellicht in de toekomst reeds heel wat problemen worden vermeden.

Daarnaast dient ook dringend werk te worden gemaakt van de ontwikkeling van een internationale standaard-set van voorlopige regels inzake strafrecht en strafprocesrecht, die onmiddellijk op het terrein in het kader van rechtshandavingsopdrachten van een VN-bestuur kunnen worden toegepast.

Ook voor andere rechtstakken verdient het aanbeveling dat de VN bij het instellen van een overgangsbetuur over een 'start-up-kit' van rechtregels beschikt die bij de instelling van het VN-bestuur onmiddellijk in werking treden om op die manier een bestuurlijk vacuüm te vermijden.

Andere problemen zijn daarentegen

eerder van principiële aard. Soms zijn ze zo oud als de VN-vredesoperaties zelf. We verwijzen dan met name naar de bereidheid van de lidstaten om met personeel en financiële middelen over de brug te komen. De internationale gemeenschap moet zich er immers terdege van bewust zijn dat, wil dit nieuw type van VN-vredesoperatie een kans van slagen hebben, dit aanzienlijke offers en inspanningen van de lidstaten zal vragen.

De VN-operatie in Kosovo mag dan wel als een belangrijke test-case worden beschouwd voor de toekomst van VN-vredesoperaties, het is, alle omstandigheden in acht genomen, een relatief gemakkelijke test-case. Ondanks de heersende onzekerheid over het uiteindelijke politieke doel van de VN-operatie in Kosovo – er is immers nog altijd geen uitsluitel over de definitieve status ervan – kunnen UNMIK evenals KFOR rekenen op de steun van tal van staten. Staten die om politieke redenen bereid zijn om belangrijke militaire en politieketaken, weliswaar slechts gedeeltelijk onder VN-commando, voor hun rekening te nemen. Deze beschikken daarvoor bovendien over een uiterst omvangrijk militair potentieel.

#### Congo en Afghanistan

Als bijkomende gunstige factor is daar dan nog het feit dat in Kosovo het operatiegebied bovendien relatief klein is.

Hoe moet het echter indien de Verenigde Naties overwegen om een VN-overgangsbetuur – niet als een formeel VN-Trustschap – in te stellen in bijvoorbeeld Congo of Afghanistan?

Voor Afghanistan zouden misschien nog valabele kandidaat-troepenleverende landen kunnen worden gevonden. Al was het maar door de symbolische betekenis die Afghanistan heeft in de wereldwijde strijd tegen het terrorisme. Toch zou dit – zoals de recente gebeurtenissen ondertussen trouwens hebben aangetoond – wellicht alleen kunnen in het kader van een multinationale troepenmacht, met

een mandaat van de Verenigde Naties, maar niet onder leiding van het in te stellen internationale bestuur ter plaatse.

Voor Congo lijkt zelfs dit scenario niet haalbaar. Het volstaat in dit verband om te verwijzen naar de moeilijkheden die de secretaris-generaal van de VN ondervindt in zijn zoektocht naar lidstaten die bereid zijn om militair personeel – laat staan goed uitgerust en getraind militair personeel – te leveren voor de huidige relatief beperkte VN-operatie in Congo.

Deze problematiek – het vinden van staten die bereid zijn om goed toegeruste militairen te leveren voor een VN-vredesoperatie en/of met financiële middelen over de brug te komen – is niet nieuw. In het verleden is immers vaak gebleken dat de beschikbaar gestelde middelen verre van ideaal waren, om niet te zeggen ontoereikend. Het probleem blijft onopgelost, ondanks de inspanningen van de secretaris-generaal van de Verenigde Naties en enkele lidstaten.

Evenmin zal de beperkte hervorming die inmiddels is doorgevoerd in de financiering van VN-vredesoperaties het probleem oplossen. Het gevolg voor het VN-beleid is dus 'roeien met de riemen die men heeft'.

Zolang de machtigste staten in de wereld er echter niet van overtuigd zijn dat de Verenigde Naties en dus ook VN-vredesoperaties op termijn ook hun belangen dienen, dreigt dit de werking en dus ook de toekomst van VN-vredesoperaties opnieuw zwaar te hypothekeren, niet in het minst wanneer het gaat om het instellen van VN-besturen. Aan de andere kant moeten we niet vergeten dat de Verenigde Naties zonet de enige dan wel een van de weinige instanties zijn die de talloze problemen waarvoor de wereld in de 21ste eeuw staat, kan oplossen.

Het is dan ook de hoogste tijd dat de leden van de VN zich over deze problemen en dilemma's buigen!

# De marechaussee gewogen

drs. M. de Weger\*

## Inleiding

In het nieuwe regeerakkoord staat te lezen dat uiterlijk in 2005 gekozen zal worden of tussen de ministeries van Justitie en Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) 'een cultuur van prestatiegerichte samenwerking (...) met betrekking tot de criminaliteitsbestrijding' tot stand is gekomen. 'Indien dat onvoldoende tot stand komt, zullen vergaande organisatorische maatregelen overwogen moeten worden,' vervolgt de tekst. Staat hiermee de deur op een kier naar een reorganisatie van ons politiebestedel?

De laatste grote reorganisatie, met de invoering van de Politiewet 1993, zorgde decentraal voor veel verandering, maar, zoals door vele wetenschappers en bestuurders al is opgemerkt, liet op landelijk niveau veel bij het oude. Gemeente- en Rijkspolitie verdwenen en werden vervangen door 25 regiokorpsen en één landelijk, aanvullend korps: het Korps Landelijke Politie Diensten (KLPD). Het ontstaan van de KLPD was de enige verandering op nationaal niveau, want organisaties als de Koninklijke Marechaussee (KMar), de Douane, de Binnenlandse Veiligheidsdienst (nu Algemene Inlichtingen- en Veilig-

heidsdienst, AIVD) alsook de verschillende bijzondere opsporingsdiensten bleven ongemoeid.

Mocht de nieuwe regering echt daadkracht bezitten, dan zal zij wellicht ook bij deze diensten 'vergaande organisatorische maatregelen' overwegen. Al deze diensten hebben immers relaties met BZK en/of Justitie – hoewel Douane en de resterende vier bijzondere opsporingsdiensten onder andere ministeries ressorteren.

### KLPD versus KMar

Dit artikel richt zich op de relatie tussen KLPD en KMar, vooral vanuit het perspectief van de laatstgenoemde. De Koninklijke Marechaussee is een krijgsmachtdeel dat is belast met de uitvoering van politietaken. Het merendeel van deze taken heeft niet een militair maar een civiel karakter, is niet gericht op oorlogs-, maar op vredesomstandigheden, vindt plaats binnen Nederland en niet daarbuiten. De politietaken zijn vastgelegd in de Politiewet en stellen de KMar bij de uitvoering van die taken gelijk aan de politie. De taken van de KMar zijn, met uitzondering van de 'gewone', algemene politietaken op Schiphol, complementair aan die van de politie. Het zijn specialistische taken.

Het gezag over deze taken ligt bij civiele autoriteiten. Zo worden de opsporingstaken uitgevoerd onder het gezag van het Openbaar Ministerie

(OM) en die in het kader van de handhaving van de Vreemdelingenwet onder dat van Justitie, die deze heeft gedelegeerd aan de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND). Het beheer daarentegen is een verantwoordelijkheid van de minister van Defensie.

### Positie van de KMar

De positie van de marechaussee is al generatieslang omstreden. In politieke, ambtelijke en wetenschappelijke kringen zijn de meningen verdeeld; sommigen zouden het beheer over de KMar liever bij Defensie weghalen en bij Binnenlandse Zaken of Justitie onderbrengen, anderen wijzen dit af.

Wie zich verdiept in de geschiedenis van het Nederlandse politiebestedel komt talrijke artikelen tegen die de positie van de KMar aanvallen én artikelen die haar verdedigen. In de verschillende perioden sinds de Tweede Wereldoorlog verschillen de intensiteit van het debat en de verhouding tussen voor- en tegenstanders van uitbreiding bij Defensie en toetreding tot de 'civiele sfeer'. Vaak gaan discussies niet over de hele KMar, maar over specifieke taken; is het niet wenselijke een bepaalde taak naar de civiele politie over te hevelen, moet een bepaalde nieuwe taak door de KMar of door de civiele politie worden gedaan?

De 'spagaat' van de marechaussee tussen krijgsmacht en politie lijkt ech-

\* De auteur is politicoloog, luitenant-ter-zee 2 JC van de Koninklijke Marechaussee en werkzaam als organisatieadviseur.

## Opzet van het artikel

Dit artikel bestaat uit vier delen. In het eerste behandel ik kort de geschiedenis van de KMar binnen het Nederlandse politiestelsel. Voor een goed begrip van het heden is kennis van de geschiedenis immers onontbeerlijk. Het tweede deel beantwoordt de vraag waarom het krijgsmachtdeel KMar taken heeft in ons overwegend civiele politiestelsel. In het derde deel wordt gepoogd de decennialange discussie over het al dan niet uittreden van de KMar uit de Defensieorganisatie samen te vatten.

Hierbij is gekozen de voor- en tegenargumenten op een rij te zetten. Binnen deze discussie speelt immers de vraag of de KMar, zou zij uit Defensie treden, in de KLPD moet worden gevoegd. Het vierde deel richt zich specifiek op de relatie KMar-KLPD. Moet de KMar in de KLPD worden opgenomen? Ook het vierde deel is een opsomming van voor- en tegenargumenten. Mijn mening, of ik het met deze argumenten eens ben of niet, laat ik in het midden.

### Argumenten en non-argumenten op een rij

Een loutere opsomming van argumenten draagt wellicht al bij tot de meningsvorming van de lezer over de positie van de KMar. Ik heb echter gemeend de stoute schoenen aan te moeten trekken en mij aan een kwalificatie en waardering van argumenten te wagen. Het is vooral hier dat de ideeën van de schrijver door de tekst zullen heen schijnen. Als lezer kunt u het uiteraard met mij oneens zijn, maar in ieder geval leest u een systematisch onderbouwde mening.

Vervolgens geef ik een overzicht van wat ik 'non-argumenten' heb genoemd. Dit zijn argumenten die (vaak) worden gebruikt, maar wat mij betreft als niet valide moeten worden bestempeld, dus buiten beschouwing moeten worden gelaten.

Naast deze (dis)kwalificatie geef ik, zoals gezegd, argumenten een waar-



**Vooraf de civiele (politie-)taken van de marechaussee zijn de laatste jaren toegenomen** (Bron: Mediacentrum KMar/R. Frigge)

ter met haar groei in omvang, groei van civiele taken, steeds moeilijker houdbaar. De nieuwe regering heeft aangekondigd de KMar, net als de civiele politie, weer uit te zullen breiden. Binnen Defensie, waar de andere krijgsmachtdelen relatief krimpen, zet dit bij velen kwaad bloed.

### Meningsvorming

Dit artikel wil bijdragen aan de meningsvorming over de positie van de KMar, vooral ten opzichte van de KLPD. Gekozen is voor de relatie met de KLPD, juist omdat dit ook een 'echte' nationale politiedienst is. Wellicht zou ook een beschouwing van de relatie met de Douane interessant zijn, omdat de twee 'schouder aan schouder' aan onze binnen- en

buitengrenzen opereren. Een discussie over de relatie met de Douane is echter minder interessant, omdat het verder van de kern van ons politiestelsel leidt.

Dit artikel is meer inventariserend dan opiniërend, hoewel ik door vraagstelling, opzet en beschouwing uiteraard mijn stempel op de materie zet. Een beschouwing van de relatie tussen KMar en KLPD zal voor de lezers van dit blad minder interessant zijn. De relatie tussen KMar en de rest van Defensie is wellicht interessanter. Zonder deze te beschouwen, wordt trouwens ook de relatie KMar-KLPD éénzijdig belicht, alsof een makelaar alleen de voorkant van een huis bekijkt.

dering; sommige dienen wat mij betreft zwaarder te wegen dan andere. Hier maak ik mijzelf er wat gemakkelijk vanaf door alleen zware en lichte argumenten te onderscheiden. (Het lijkt me overigens heel interessant om met een grotere groep eens een genuanceerdere en objectievere weging uit te voeren). Voor meningsvorming (dus geen oordeelsvorming), het doel van dit artikel, volstaat deze systematiek mijns inziens.

### Recente geschiedenis

Voor de Tweede Wereldoorlog vervulde de KMar op het platteland en rondom de grote steden de rijkspolitietaken. Dit was één van de taken die zij sinds haar oprichting in 1814 had. Na 1945 was er voor de KMar binnen het nieuw te vormen politiebestedel geen plaats op de eerste rij meer en werd ze teruggeworpen op een beperkt aantal taken: de politietaken voor de krijgsmacht, de grensbewa-

king en het waken over de veiligheid van de leden van het Koninklijk huis. Deze taken werden niet vastgelegd in de Politiewet, maar slechts in een ministeriële beschikking, het zogenaamde Takenbesluit van 1954.

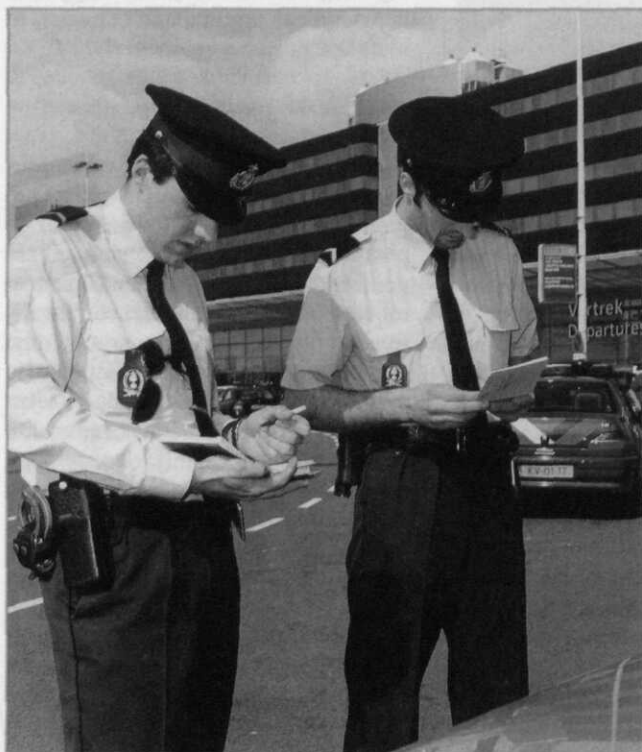
Historisch gezien was 1945 een duidelijke breuk met het verleden. Een daadwerkelijke wettelijke verankering van de taken van de KMar vond pas plaats in 1988, waarmee een lang gekoesterde wens van de KMar in vervulling ging. In de tussentijd werden een paar kleine nieuwe taken aan de KMar gegund.

Vanaf eind jaren zestig werd de KMar in Den Haag en vooral in Amsterdam ingezet om de tekorten aan gemeentepolitie aan te vullen, onder de eufemistische benaming van 'semi-permanente bijstand'. In 1976 werd de KMar ingezet voor vreemdelingtoezicht in de zuidelijke provincies; een taak die sindsdien stapsgewijs werd uitgebreid en prachtig aansluit bij de grensbewakingstaak.

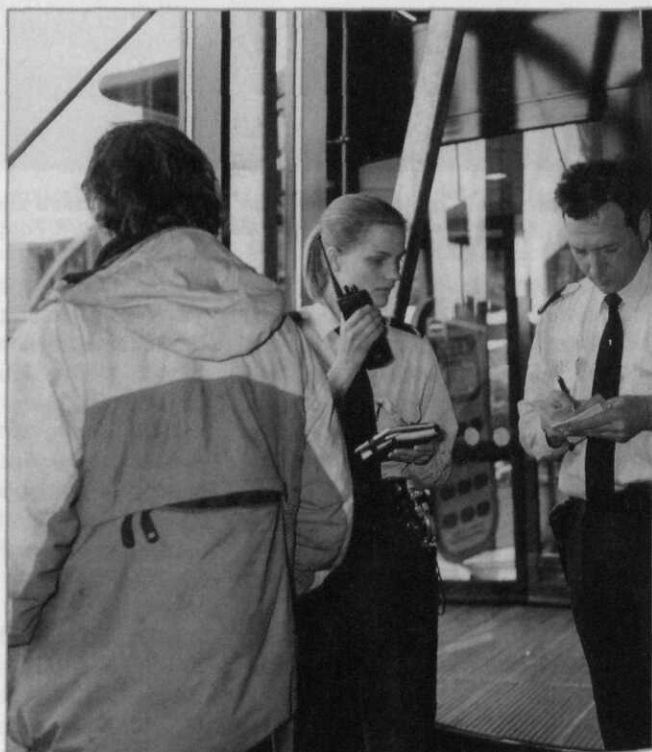
### Roerige jaren

Eind jaren zeventig tot begin jaren tachtig waren roerige jaren in Nederland; de KMar werd veelvuldig als mobiele eenheid of voor de bewaking van politiek gevoelige objecten (ambassades, vliegtuigmaatschappijen) ingezet. Dit waren strikt genomen geen nieuwe taken, de bijstand door de KMar is letterlijk eeuwenoud, maar in een dergelijke omvang was het in ieder geval sinds de Tweede Wereldoorlog niet meer voorgekomen.

In 1993 werd met de herziening van de Politiewet het takenpakket van de KMar uitgebreid met de politie- en beveiligingstaak op de civiele luchthavens, waarbij duidelijk was dat Schiphol verreweg het meest werk zou vergen, en het verlenen van assistentie aan de politie bij de bestrijding van de grensoverschrijdende criminaliteit. De KMar werd in 1994 verder belast met het zogeheten 'mobiele' toezicht op vreemdelingen aan de grenzen met België en Duitsland.



**'De KMar is een krijgsmachtdeel dat is belast met de uitvoering van politietaken.'** Hier op Schiphol  
(Bron: Mediacentrum KMar/R. Frigge)



**Ook op de luchthaven van Rotterdam, Maastricht, Beek, Eindhoven en Groningen voert de KMar politie- en beveiligingstaken uit** (Bron: Mediacentrum KMar/R. Frigge)

### Geluiden van critici

Wat te denken van deze toch vrij turbulente geschiedenis? Ik laat hier graag anderen, critici van de positie van de KMar aan het woord – uit kritiek valt immers meer te leren. Fijnaut bijvoorbeeld, stelt dat de KMar in 1993 het politiebestedel werd binnenge-smokkeld en daarmee werd beloond voor haar trouw.<sup>1</sup>

Hoewel bij het opstellen van de nieuwe Politiewet van 1993 werd gezegd dat werd gekozen voor een algemene en een eensoortige politie, was het handhaven van de KMar als aparte en militaire politieorganisatie daarmee in tegenspraak.<sup>2</sup> Algemeen en eensoortig zou betekenen dat de politie in Nederland een uniforme taak en bevoegdheden, rechtspositie, uniforme bewapening en beheersregeling kent.<sup>3</sup>

Onder andere Elzinga is van mening dat bij een verdere taakuitbreiding van de KMar, de hoofddoelstelling van de reorganisatie van het politiebestedel, namelijk één Nederlandse politie, niet meer zou worden gehaald, en dat er dan tevens een duaal politiebestedel zou ontstaan, met alle problemen van dien.<sup>4</sup>

Van Reenen gaat een subtiel stapje verder en meent dat de positie van de KMar als militaire organisatie in het civiele politiebestedel een reden is om te spreken van een gemengd bestel.<sup>5</sup>

### Motieven

Een gedegen onderzoek naar de motieven of argumenten om de KMar

<sup>1</sup> Aartsma, Koen en Bert Huizing, interview met professor Fijnaut, in: *Politie Magazine*, 2e jaargang, mei 1993, nr. 9, p. 7.

<sup>2</sup> Reenen, P. van, 'Het zwevende politiebestedel', in: *Justitiële Verkenningen*, jaargang 19, nr. 4, 1993, p. 12.

<sup>3</sup> Reenen, P. van, 'Het zwevende politiebestedel', 1993, p. 21.

<sup>4</sup> Elzinga, D.J., P.H.S van Rest en J. de Valk, *Het Nederlandse politierecht*, Zwolle, 1995, p. 65.

<sup>5</sup> Reenen, P. van, 'Het zwevende politiebestedel', p. 24.

(of andere defensiedelen) binnenlandse veiligheidstaken te geven, is tot op heden niet verricht. Een korte beschouwing geeft meer zicht op de complexiteit van de positie van de KMar. De nu volgende argumenten spelen vermoedelijk een rol als civiele taken aan delen van de KMar worden gegeven.

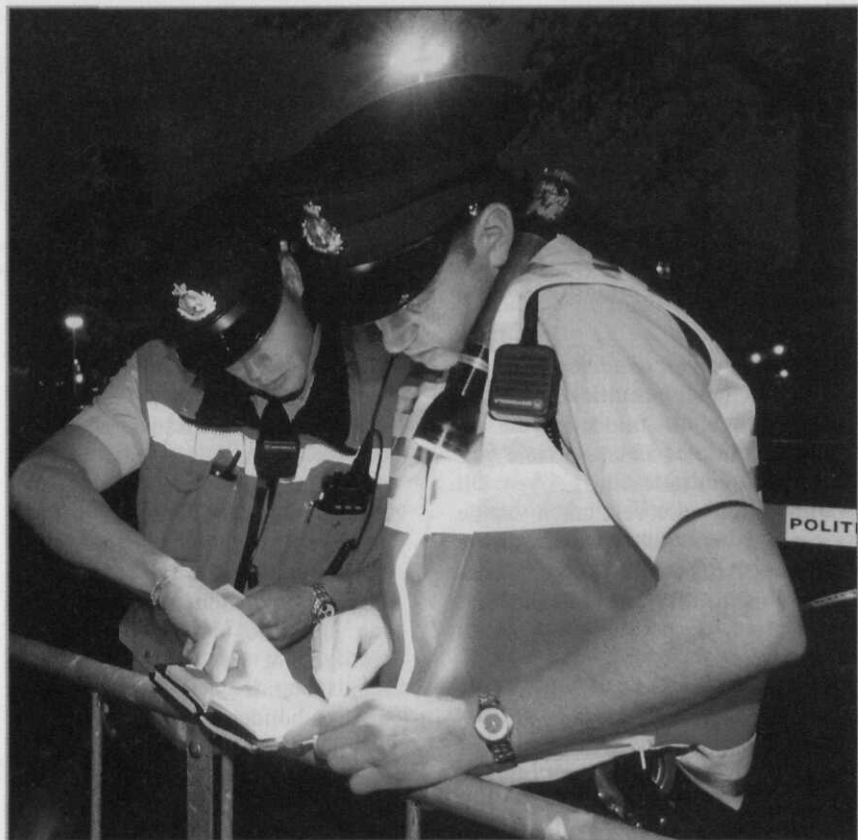
#### • Inzetbaarheid

De KMar kan snel na een verzoek door de bevoegde autoriteiten worden ingezet om veiligheidsproblemen te lijf te gaan. Waar voor extra inzet van civiel politiepersoneel eerst een aantal burgemeesters hun akkoord moeten geven, is dat aantal functionarissen bij Defensie en de KMar heel beperkt. Gezien de taken van de KMar kan vaak wel personeel beschikbaar worden gesteld; 'de burger' zal ze immers niet direct op straat missen. De politie of andere

civiele overheidsveiligheidsorganisaties hebben het personeel (of materieel) dus wel, maar de autoriteiten kunnen of willen dit niet, niet onmiddellijk of niet in de gevraagde aantallen beschikbaar stellen. Dit argument speelt vooral een rol bij grootschalige, regiokorpsoverschrijdende (ME-)bijstand.

#### • Extra capaciteit

De KMar kan de capaciteit van civiele organisaties aanvullen. Dit motief speelde duidelijk een rol bij de 'semi-permanente' bijstand: de gemeentepolitiekorpsen hadden behoefte aan extra personeel voor betrekkelijk gebruikelijke politiewerkzaamheden. De Brigade Speciale Beveiligingsopdrachten van de KMar kan aan de civiele politie bijstand verlenen voor VIP-beveiliging en fungeren als observatie- en arrestatieteam. →



**Het merendeel van de taken van de marechaussee heeft geen militair, maar een civiel karakter. Ook het gezag ligt bij civiele autoriteiten**

(Bron: Mediacentrum KMar/R. Frigge)



Sinds 1991 ondersteunt de marechaussee de recherche van het Korps Politie Nederlandse Antillen (Bron: Mediacentrum KMAR/R. Frigge)

• *Unieke kennis en middelen*

De KMar heeft specifieke (technische) kennis of middelen die de civiele politie of andere civiele veiligheidsorganisaties niet hebben. Dit motief geldt voor vele taken van de KMar, juist die taken waarin zij de civiele of regiopolitiekorpsen aanvult. Te denken valt aan de pantserwagens en de politiediensten voor Defensie.

• *Politieke betrouwbaarheid*

De KMar is politiek betrouwbaarder dan de civiele politie of andere civiele veiligheidsorganisaties. Militairen hebben meer een 'no nonsense' manier van werken en staan onder de krijgstuicht, wat onvoorwaardelijke uitvoering van de door

het gezag gegeven bevelen gegarandeerd. Vaak wordt er ook op gewezen dat marechaussees geen stakingsrecht hebben. Demonstraties van civiele politie op het Binnenhof in de jaren tachtig hebben dit argument geïllustreerd. De omvang van de marechaussee is begin jaren negentig gehandhaafd, terwijl die van Defensie als geheel sterk inkromp. Dat was ook om het bijstandspotentieel van de regering in stand te houden.

• *Bestuurlijke argumenten*

Het kan gezien de samenhang of de verdeling van taken tussen overheidsorganisaties het beste zijn dat de KMar een bepaalde taak gaat uitvoeren. Zo circuleert de gedachte

dat de KMar de politietaken op Schiphol kreeg omdat wanneer het Amsterdamse politiekorps dit zou doen, de hoofdstedelijke rechterlijke macht (verder) overbelast zou worden. Nu werkt de KMar op Schiphol met de rechters in Haarlem.

• *Organisatorische argumenten*

De KMar wordt een bepaalde taak gegeven omdat dit gezien haar organisatorische staat in verhouding tot de civiele alternatieven, beter is. Als voorbeeld mag dienen de slepende moeilijkheden van de Rijkspolitie op Schiphol. Dit was in ieder geval een aanleiding om de politie- en beveiligingstaken aan de KMar over te hevelen.

• *Praktijk en precedent*

De KMar wordt extra binnenlandse veiligheidstaken gegeven, omdat zij de betreffende taak zonder formele opdracht reeds uitvoert of omdat zij al werkzaamheden heeft die op de betreffende taak lijken. Als voorbeelden kunnen worden genoemd het vreemdelingtoezicht als aanvulling op de grensbewaking, of de structurele beveiligingstaken op Schiphol als uitvloeisel van de al tamelijk structurele bijstand ter beveiliging van luchtvaartmaatschappijen tegen terreuraanslagen.

Ten minste deze zeven argumenten werden gebruikt om de KMar politietaken te geven. Of ze in het verleden daadwerkelijk zijn gebruikt bij het verkrijgen van nieuwe, extra taken vergt dieper onderzoek. Bij het toebedelen van politie- of binnenlandse taken aan andere krijgsmachtelijke organisaties, zoals de Bijzondere Bijstandseenheid (BBE) van de Mariniers of de Explosieven Opruimingsdienst (EOD) spelen wellicht nog andere motieven een rol.

**Binnen of buiten Defensie?**

Wat zijn, tegen deze achtergrond, de argumenten die kunnen worden gebruikt om de KMar binnen Defensie te houden, en welke argumenten zijn



**De beveiligingstaak van de KMar op de luchthaven Schiphol behelst tevens speciale maatregelen treffen bij 'aanslaggevoelige' vluchten (High-Risk)**

(Bron: Mediacentrum KMar/R. Frigge)

er om haar daarbuiten te plaatsen? Bovenstaande opsomming geeft weliswaar inzicht in de positie van de KMar in het politiebestedel, maar zegt weinig over haar positie binnen Defensie. Bovendien zijn de genoemde argumenten nog wat abstract, te weinig toegespitst op de verhoudingen met andere organisaties, verhoudingen binnen Defensie, personeels-, centen- en machtskwesties, kortom; op de groezelige realiteit van elke organisatie.

#### 'Buiten' Defensie

Een zestal argumenten pleit ervoor haar buiten Defensie te plaatsen:

#### - *Civiele taken*

Heel veel van de taken die de KMar

uitvoert hebben geen militair karakter. Zij staat hierbij onder gezag van de ministers van BZK en Justitie en werkt hoofdzakelijk samen met civiele organisaties. Het is principieel onjuist dat een militaire organisatie in een voor het overige civiel politiebestedel opereert.

#### - *Democratische controle*

Verondersteld kan worden dat de KMar buiten Defensie onder gezag en beheer van BZK én/of Justitie zal komen te staan. Het aantal ministers dat voor de KMar verantwoordelijk is daalt van drie naar twee. Dit maakt de ministeriële verantwoordelijkheid, dus de ook democratische controle, een stuk(je) eenvoudiger. De KMar krijgt als gewone

politiedienst de politieke, bestuurlijke en publieke aandacht die ze verdient – niet te veel en niet te weinig, want zij wordt niet meer als bijzaak beschouwd.

#### - *Grensbewaking en binnenlandse veiligheid*

Vroeger waren onze grenzen vooral van belang voor de externe veiligheid; de grootste bedreiging aan de grens was immers de krijgsmacht die aan de andere kant was gelegerd. Nu is onze grens vanuit veiligheidsperspectief vooral van belang voor het binnenkomen van terroristen, vluchtelingen, criminelen, gesmokkelde goederen, et cetera. De marechaussee staat al eeuwen aan onze grenzen, waarmee lange tijd direct werd aangesloten op de andere taken van de krijgsmacht. Nu is zij veel meer de voorpost van de Algemene Inlichtingen en Veiligheidsdienst (AIVD), de Immigratie en Naturalisatiedienst (IND), Vreemdelingenpolitie, Economische Controle Dienst (ECD), Douane, Recherche en Openbaar Ministerie. Grensbewaking, inclusief 'mobiel toezicht' op vreemdelingen, vormt een groot deel van het werk van de KMar. Het is van strategisch belang voor de toekomst om de KMar helemaal in het binnenlandse veiligheidssysteem te plaatsen.

#### - *Belangenverstrengeling*

Uiteindelijk is de minister van Defensie zowel baas over de defensiedelen als de KMar die politiediensten uitvoert. Theoretisch bezien is dit belangenverstrengeling, die in de praktijk ongetwijfeld ook op (kleine) schaal voorkomt. De KMar staat te dicht bij de 'manschappen', in het bijzonder tijdens uitzendingen, om geheel neutraal te acteren. Buiten Defensie zal de druk om Defensie te plezieren bijna afwezig zijn. Juist om deze redenen is ook in 1990 een herziening van de militaire rechtspleging in werking getreden. De praktijk was echter weerbarstiger. Het rapport Van Kemnade over het onderzoek dat de



KMAR verrichte na 'Srebrenica' was aanleiding om de geconstateerde problemen en knelpunten structureel op te lossen.<sup>6</sup> Of de recente maatregelen de belangenverstrengeling op hoger niveau hebben weggenomen, valt te betwijfelen want onderzoeker en onderzochte dienen nog steeds dezelfde leiding.

– *Prioriteitsstelling voor politie-inzet*

De bestuurlijke hindernissen om de KMAR als een 'normaal' deel van het politieveld te behandelen zijn te groot, zodat de ontwikkeling van de KMAR niet gerelateerd is aan die van de andere politiediensten. Winnie Sorgdrager merkte onlangs op dat de KMAR evenveel 'agenten' voor politietaken binnen de krijgsmacht inzet als een civiel politiekorps voor een stad van 400.000 man.<sup>7</sup> Als ook het beheer van de KMAR onder Justitie/BZK komt worden (dagelijkse) prioriteitsafwegingen veel gemakkelijker.

– *Kostenbesparing voor Defensie*

Hoe je het ook bekijkt, het beheer over de KMAR brengt financiële verplichtingen voor Defensie met zich mee. Niet de volledige groei en alle uitbreidingen kunnen extern worden gefinancierd, doordat BZK of Justitie voor de taakuitvoering van de KMAR betalen. Kosten worden wel steeds vaker doorberekend, inclusief overhead, maar dit soort berekeningen is zelden kostendekkend. Een grotere KMAR is daarmee per definitie duurder voor Defensie dan een kleine.

'Binnen' Defensie

Een vijftal argumenten pleit er juist voor de marechaussee binnen Defensie te houden. Zo kunnen worden genoemd:

<sup>6</sup> Ministerie van Justitie, Rapport opsporingsfunctie Koninklijke Marechaussee, november 1999, p. 1.

<sup>7</sup> Bijkerk, R.P.F., Hut, G.F. (red.), *De krijgsmacht binnenslands: bijstand, steun- en dienstverlening door militairen*, (Instituut Defensie Leergangen, Den Haag), 2002, p. 78.

– *Maatschappijbinding*

De KMAR voert het grootste deel van haar taken midden in de samenleving uit. Zonder de KMAR is de binding van Defensie met en haar zichtbaarheid in de Nederlandse maatschappij een stuk minder. Defensie heeft dat zeker in vredes-tijd (en zonder dienstplichtigen) nodig voor haar politieke en maatschappelijk draagvlak. Anders dreigen verdere bezuinigingen op Defensie.

– *Veranderen is ongewenst*

Veranderingstrajecten zijn moeizame, langdurige en pijnlijke trajecten. Cultuur, status en positie spelen hierbij een belangrijke rol. Daar komt bij dat zowel de politie als de KMAR vrijwel doorlopend verwikkeld zijn in verandering- en reorganisatietrajecten. Hierdoor ontstaat bij het personeel een zekere

'herstructureringsmoeheid' waardoor de benodigde veerkracht en creativiteit zal ontbreken. Dit kan wel eens een negatief effect hebben op de kwaliteit van het te bereiken resultaat en de uitoefening van normale werkzaamheden. Bovendien treden verbeteringen niet direct op; te vaak is er zelfs eerst sprake van een verslechtering.

– *Er gaan nu geen grote dingen mis*

Een belangrijke reden om over te gaan tot ingrijpende veranderingen is wanneer bepaalde personen of diensten (herhaaldelijk) falen in hun taakuitvoering. Volgens het bestuurskundige 'stromenmodel' worden vervolgens politieke gebeurtenissen, problemen en oplossingen (toevalligerwijs) aan elkaar gekoppeld om tot een beleidswijziging te leiden.<sup>8</sup> In de politiek gevoelige arena waarin de KMAR opereert kan



**De pantserwagenpelotons, uitgerust met de YPR-765, kunnen worden ingezet voor bijstandsverlening (Bron: Mediacentrum KMAR/R. Frigge)**

een incident tot een onvoorspelbare uitkomst leiden. Tot op heden zijn er rondom de KMar (nog) geen aanleidingen geweest om tot dergelijke ingrijpende maatregelen over te gaan.

– *Machtsspreiding*

Het zou niet goed zijn als alle politiecapaciteit onder de bevoegdheid van één functionaris zou vallen. Dankzij de machtscheiding en het machts- en geweldmonopolie van de staat gecontroleerd.<sup>9</sup> Nu is er sprake van een scheiding tussen regiopolitiekorpsen, de KLPD en de KMar. De machtsspreiding zou minder worden als de KMar op gaat in één van de anderen.

– *Groeiend taakveld*

De KMar is een groeiend defensie-onderdeel; daarvan heeft Defensie er niet zo veel. Het zou niet slim zijn dit af te stoten, zeker nu de grenzen tussen externe en interne



**Een kwart van het marechaussee-personeel werkt op Schiphol**  
(Bron: Mediacentrum KMar/R. Frigge)

veiligheid steeds meer beginnen te vervagen, precies waar de taken van de marechaussee zich concentreren. Ook de andere delen van de krijgsmacht gaan meer en meer politieke opdrachten uitvoeren. Vooral de taken in het kader van crisisbeheersingsoperaties hebben een zeker politiek karakter. Hierbij kan dan worden gedacht aan *crowd and riot control*. Maar ook de inzet van de landmacht bij tijdens de MKZ-crisis is een duidelijk voorbeeld. De



**De marechaussee kan bij een VN-vredesoperatie onder meer worden ingezet voor civiele politietaken of voor het leveren van militaire politie. Desgevraagd brengt de KMar in vier dagen een detachement van vijftig personen op de been** (Bron: Mediacentrum KMar/R. Frigge)

marechaussee sluit dus steeds beter aan bij de rest van de krijgsmacht.

**Non-argumenten**

Wat mij betreft worden ook een zestal non-argumenten gebruikt om ervoor te pleiten de KMar binnen Defensie te houden.

– *Militair karakter gaat verloren*

De KMar heeft een militair karakter en kan daardoor worden belast met taken die de politie onder bepaalde omstandigheden niet kunnen worden opgedragen. Het personeel van de KMar mag – zoals gezegd – niet staken. De regering heeft hiermee met de KMar een prima instrument in handen voor heel moeilijke omstandigheden.

Dit is allemaal waar, maar het is in principe mogelijk de rechtspositie te handhaven buiten Defensie. De

vakbonden zullen hiervan dan bij voorkeur wel moeten worden overtuigd. Ook is het niet noodzakelijk opleiding en training aan te passen. Bepaalde delen van de civiele politie, met name de arrestatieteams, hebben al een hoog militair gehalte.

– *Reserve*

De marechaussee kan worden opgeroepen als de civiele politie niet genoeg capaciteit heeft. Deze redundantie is bewust door de politie in stand gehouden.<sup>10</sup> De taken van de KMar maken het mogelijk dat deze tijdelijk ten dele worden teruggebracht om bijstand te verlenen. Echter, zou de KMar buiten Defensie worden geplaatst, dan blijft de redundantie evenzeer aanwezig, ten minste zolang taken en capaciteit hetzelfde blijven.

– *De KMar hoort bij Defensie*

Dit is een vergankelijk, emotioneel argument. Velen zijn vergeten dat de KMar bij Defensie hoorde. Een gouden regel in organisatieverandering is dat nieuwe mensen nieuwe organisaties maken: met het aannemen van nieuwe mensen groeit de nieuwe identiteit. →

<sup>8</sup> Kingdon, J.W., *Agendas, Alternatives and Public Policies*, Boston, 1984, p. 174 e.v.

<sup>9</sup> Rosenthal, U., A.W.H. Docters van Leeuwen, M.J.G. van Eeten en M.J.W. van Twist, *Ambtelijke vertellingen: Over verschijnselen die niet onbenoemd mogen blijven*, Lemma, Utrecht, 2001, p. 147.

<sup>10</sup> Ringeling, Arthur, *Het imago van de overheid*, Den Haag, 1993, p. 219.

- *Politietaken voor de krijgsmacht*

Dat de KMar als zij buiten Defensie komt te staan niet meer (goed) de politietaken voor de krijgsmacht kan uitvoeren, is niet waar. De Spoorwegpolitie is ook van de NS naar de KLPD gegaan. In tal van andere sectoren functioneren externe controleurs erg goed. De civiele politie zelf, bijvoorbeeld, is een externe partij voor bedrijven, instellingen en de rest van de samenleving.

- *Deelname aan vredesoperaties*

De KMar levert met enige regelmaat een bijdrage aan vredesoperaties. Dit zou best zo kunnen blijven als zij buiten Defensie wordt geplaatst. Wellicht wordt het wat moeilijker om met krijgsmachten samen te

werken, wellicht wat gemakkelijker om met civiele politie samen te werken. De politieke druk om civiele politie uit te zenden wordt minder, want de KMar is dan civiel.

- *Defensie is zonder buitenbeentje beter af*

De KMar is ontegenzeggelijk een buitenbeentje binnen Defensie. Zij is grotendeels gericht op het binnenland, vreedstijd, permanente 'productie' en de burgermaatschappij. Het grootste deel van de rest van Defensie richt zich op de tegenpolen. Buitenbeentjes kunnen echter bijzonder interessant voor een organisatie zijn, bijvoorbeeld omdat het succesnummers zijn. Er zijn wel argumenten te geven waarom het beter is van een buitenbeentje af te

komen, zoals concentratie op kerntaken of lucratieve taakvelden, maar het argument is los van concrete invulling en context, wat mij betreft een non-argument.

**De argumenten gewogen**

Persoonlijk vind ik een paar argumenten in deze discussie van groter belang dan de andere. Enerzijds zijn dat de argumenten dat civiele taken helemaal in het civiele domein horen, dat democratische controle wordt vergemakkelijkt en dat de overgang van de KMar naar het civiele domein prioriteitsstelling zal verbeteren.

Het zwaarste tegenargument is dat de machtsspreiding vermindert. Tegen elkaar afgezet zijn wat mij betreft de argumenten vóór uittreding uit



**De meeste taken van de KMar worden binnen Nederland uitgevoerd**

(Bron: Mediacentrum KMar/R. Frigge)

Defensie talrijker, dus wegen samen zwaarder.

### **Samen met de KLPD?**

Als dan al besloten zou worden de KMar buiten Defensie te brengen, waar wordt zij dan ondergebracht? Deze vraag wordt meestal beantwoord met de suggestie samen te gaan met de enige andere nationale politieorganisatie, de KLPD. De KLPD herbergt, net als de KMar, een aantal gespecialiseerde diensten. De bekendste, meest zichtbare zijn wellicht de Verkeers-, Water-, Luchtvaart- en Spoorwegpolitie.

Daarnaast heeft de KLPD recherche-diensten en de Dienst Koninklijke en Diplomatieke Beveiliging in huis.

De vraag is of de KMar in de 'parapluorganisatie' KLPD moet worden ondergebracht. Geprobeerd is in de nu volgende opsomming van argumenten de doublure met voorgaande opsomming zo klein mogelijk te maken, want argumenten om de KMar buiten Defensie te plaatsen kunnen gemakkelijk worden gebruikt om voor opname in KLPD te pleiten.

Het meest voor de hand liggende alternatief voor opname in KLPD is uiteraard het zelfstandig maar onder BZK of Justitie laten voortbestaan van de KMar. (Opname van KLPD in de KMar, dus onder Defensie, lijkt mij politiek-maatschappelijk onrealistisch. Het is uiteraard mogelijk, zoals de nieuwe regering misschien wil, om de twee in een nog bredere reorganisatie mee te nemen, maar een zo brede beschouwing doe ik graag een andere keer.)

#### **Argumenten vóór**

Drie argumenten om de KMar met de KLPD te laten samengaan kunnen worden genoemd:

#### **• Bestuurlijke en juridische vereenvoudiging**

Voorschriften, regelingen, besluiten en wetten worden korter en eenvoudiger als de KMar in de KLPD wordt

geschoven. Het aantal politieminsters wordt teruggebracht tot twee, voor nationale politiediensten is één commandant verantwoordelijk. Financiële relaties worden eenvoudiger. Ook voor geïnteresseerde burgers, wetenschappers en journalisten wordt het sneller duidelijk hoe het politiebesteding in elkaar steekt. Wordt de KMar als zelfstandige organisatie onder BZK of Justitie geplaatst, dan wordt geen bestuurlijke en juridische vereenvoudiging bereikt.

#### **• Toename van efficiency**

Een deel van de taken van KLPD en KMar overlappen elkaar: paleisbewaking, VIP- en diplomatieke bewaking, civiele en militaire verkeersdiensten, luchtvaartinspectie en politie op luchtvaartterreinen, rekercheteams, spoorwegpolitie en de controles op vreemdelingen zoals die in treinen langs de grens worden uitgevoerd. Wellicht is het efficiënter deze samen te voegen. Om heel grote aantallen gaat het hier niet, want de grootste taakvelden van de KMar zijn grens-, vreemdelingen- en Defensie-gerelateerd.

#### **• Een sterkere internationale positie**

Internationale politiesamenwerking wordt steeds belangrijker. Het nieuwe geheel van KMar plus KLPD zou als grotere organisatie een sterkere internationale positie hebben. Misschien is de gendarmerie-opzet wel beter, maar Nederland wordt omringd door puur civiele politiebestedels.

Met de Belgische situatie, waar de Rijkswacht onder beheer van Binnenlandse Zaken is geplaatst, moet meer in de pas worden gelopen. Duitsland, onze andere directe buur, kent geen militaire politieorganisatie met civiele taken. Dit geldt ook voor het Verenigd Koninkrijk en de rest van de voor de westerse samenwerking zo belangrijke angelsaksische wereld.

#### **Tegenargumenten**

Tegen opname in de KLPD pleiten twee argumenten.

#### **– Machtsconcentratie**

Als de KMar in de KLPD wordt opgenomen dan wordt de machtsconcentratie op nationaal niveau groter. Gezien de getalsverhoudingen van KMar, KLPD en de regiokorpsen (die samen vier keer groter zouden zijn dan de KMar/KLPD-combinatie) lijkt het effect op de nationaal-regionaal dimensie op het eerste gezicht beperkt. Een nationaal korps dat taken vervult die door 'de burger' niet direct worden opgemerkt, kan echter op grote schaal en geconcentreerd in het land worden ingezet.

#### **– Wegvallende concurrentie**

KMar en KLPD zijn (op bepaalde terreinen) elkaars concurrenten. Men beconcurrereert elkaar, maar de BZK- en Justitie-bestuurders kunnen vooral de twee tegen elkaar laten concurreren. Nieuwe taken kunnen aan beide worden gegeven, bestaande taken aan de ander. Na een fusie zal deze betrekkelijk vriendelijke, wellicht gezonde concurrentie sterk afzakken.

#### **Non-argumenten**

Tegen integratie in de KLPD worden drie non-argumenten gebruikt.

#### **• Verlies aan flexibiliteit en/of inzetbaarheid**

Als de KMar in het KLPD zou opgaan dan is het heel goed mogelijk de flexibiliteit en inzetbaarheid van het KMar-deel op hetzelfde niveau te houden. Dit is vooral afhankelijk van de zeggenschap over en de organisatorische indeling van de nieuwe organisatie. Zolang het marechaussee-potentieel een nationale aangelegenheid blijft, er niet meer medewerkers vast komen te zitten in (nieuwe) taken, is er in feite niets veranderd – behalve de naam misschien.

#### **• Te grote cultuurverschillen**

Tussen KLPD en KMar zijn aanzienlijke, maar niet onoverbrugbare cultuurverschillen. In een nieuwe organisatie waarin beide zijn ondergebracht zullen naar alle waarschijnlijkheid de samenstellende

delen (nog lang) herkenbaar blijven en tot heftige conflicten kunnen leiden. De cultuurbotsingen tussen KMar en oud rijkspolitiepersoneel na de overname van de politie en veiligheidstaak op de luchthaven Schiphol van de rijks politie door de KMar zijn hier een treffend voorbeeld van!

Maar na het samengaan zullen nieuwe mensen worden aangenomen, die onbekend zijn met de twee oude culturen. De ervaring leert dat cultuurverschillen, mits erkend en goed begeleid, langzaam verdwijnen.

• *Nationale politie ongewenst*

Ongeacht of meer nationale in tegenstelling tot regionale politie

gewenst is; een fusie tussen KMar en KLPD betekent niet: meer nationale politie. De KMar is immers al een nationale politie.

Het zwaarste tegenargument is wat mij betreft het wegvallen van concurrentie. Bij de argumenten vóór acht ik de vereenvoudiging en efficiency het zwaarst. Alles afgewogen zou de KMar dus het best uit de defensieorganisatie en in de KLPD kunnen treden.

### Ten slotte

De KMar is een prachtige organisatie, die dagelijks bijdraagt aan de veiligheid in Nederland. Met een sterke

identiteit en een geschiedenis waar met trots op kan worden teruggekeken is het dus niet uit armoede dat 'het Wapen' haar aparte, zelfstandige positie zou verliezen.

Zonder onrecht te willen doen aan de KLPD en haar medewerkers, die ongetwijfeld net zo hard werken en bijdragen aan onze veiligheid, wil ik de suggestie doen het nieuwe, dubbelkorps KLPD-KMar de naam van de Koninklijke Marechaussee te geven.

Niet alleen blijft daarmee een heel oude lijn in het politiebestedel in stand, ook kan het de onvermijdelijke pijn van het vertrek bij Defensie verzachten.



**Grensbewaking  
aan de  
binnengrenzen  
van de  
Schengenlanden  
is sinds 1994  
niet meer aan  
de orde.  
De KMar  
bewaakt wel de  
buitengrenzen  
van het  
Schengengebied,  
waaronder  
zeehavens**

(Bron: Mediacentrum  
KMar/R. Frigge)

# Sun Tzu's lessen voor de westerse militaire strategie

J.F.W. van Angeren, MA - kolonel van de Koninklijke Luchtmacht\*

## Inleiding

De westerse militaire strategie, gebaseerd op het denken van Carl von Clausewitz, wordt gekenmerkt door haar concentratie op het gevecht, en dan vooral in de context van een 'totale oorlog' scenario. Deze strategie is erg fysiek georiënteerd en heeft als doel de tegenstander op het slagveld te bevechten. De meeste deskundigen echter zijn het erover eens dat toekomstige oorlogen van beperkter aard zullen zijn en zich minder uitsluitend op het gevecht zullen richten.

Het Aziatische, meer in het bijzonder het Chinese, strategisch denken is ooit beschreven door Sun Tzu en is onder meer in de praktijk gebracht door Mao Tze Tung.<sup>1</sup> In afwijking van de westerse militaire strategie kenmerkt de Chinese strategie zich door aandacht voor het voorkómen van het gevecht en voor misleiding. De nadruk ligt op psychologische elementen en het doel is niet sterker, maar slimmer zijn dan de tegenstander, en diens interne harmonie uit balans brengen. Daarmee wil men het geweldsniveau gedurende een oorlog beperkt houden.

\* De auteur is hoofd Opleidingen KLu van het Instituut Defensie Leergangen (IDL) te Den Haag.

<sup>1</sup> Hoewel de nadruk in dit artikel ligt op het Chinese gedachtegoed, treft men een soortgelijke manier van denken aan in vrijwel de gehele Oost-Aziatische regio.



Portret van Sun Tzu (Uit: 'The Art of Strategy')

Als de aanname correct is dat kleinschaliger conflicten in de nabije toekomst zullen overheersen, dan passen Sun Tzu's ideeën beter bij de toekomstige behoefte van de westerse strategieën. Daarom moeten zij Sun Tzu's ideeën toevoegen aan hun gedachtegoed bij hun voorbereiding op potentiële conflicten.

## De erfenis van Carl von Clausewitz

De negentiende-eeuwse militaire denkers, zoals Carl von Clausewitz, hebben grote invloed gehad op de westerse manier van oorlogvoeren. Clausewitz' idee over oorlog was erg fysiek. De definitie van de militaire

doelstelling omschrijft hij in zijn boek *Vom Kriege* als 'het verslaan van de vijand'.<sup>2</sup> De kern van zijn idee was om te starten met het vinden van het – zogenaamde – 'zwaartepunt'.<sup>3</sup>

Hij beschrijft dat zwaartepunt als 'een centrum van kracht en beweging waarvan alles afhangt'.<sup>4</sup> Vervolgens moet volgens hem 'op dit zwaartepunt van de tegenstander (...) alle energie worden gericht'.<sup>5</sup> Daarom onderkent hij in essentie maar één vorm van oorlog: het gevecht. Hij schrijft hierover het volgende.

*Oorlog in zijn werkelijke betekenis is strijd; want strijd is het enig werkzame principe in de veelzijdige activiteit die men in algemene zin oorlog noemt.*<sup>6</sup>

Hij vindt dus dat het gevecht het enige werkzame deel is van een oorlog.<sup>7</sup> Clausewitz baseerde zijn uitspraken over de overheersende betekenis van het voeren van het gevecht op zijn referentiekader: de Napoleontische vorm van oorlogvoering, dus op totale oorlog. Aangezien nadien, tijdens de negentiende en het grootste deel van de twintigste eeuw, het karakter van de oorlog inderdaad 'totaal' was, was deze Clausewitziaanse benadering erg bruikbaar. Daarom ook werd het met recht in die periode binnen de militaire strategie toegepast.

<sup>2</sup> 'Niederwerfung des Feindes': Carl von Clausewitz - Vom Kriege, Ferd. Dümmlers Verlag, Bonn, 1966, p. 873.

<sup>3</sup> 'Schwerpunkt': Ibid, p. 887; vaak gebruiken we de Engelse uitdrukking 'centre of gravity'.

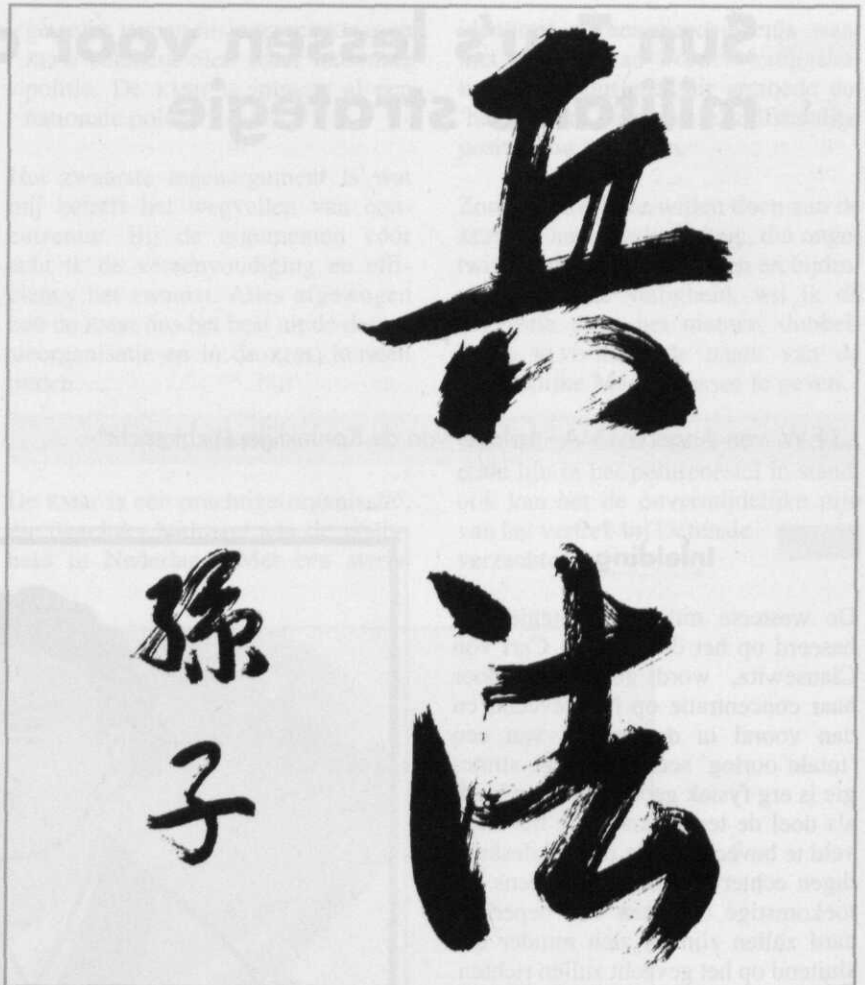
<sup>4</sup> 'ein Zentrum der Kraft und Bewegung, von welchem das Ganze abhängt'. Ibid, p. 874.

<sup>5</sup> 'auf diesen Schwerpunkt des Gegners muß der gesammelte Stoß aller Kräfte gerichtet sein'. Ibid.

<sup>6</sup> 'Krieg in seiner eigentlichen Bedeutung ist Kampf; denn Kampf ist allein das wirksame Prinzip in der mannigfaltigen Tätigkeit, die man in der weiteren Bedeutung Krieg nennt.' Ibid, p. 167.

<sup>7</sup> 'Das Gefecht ist die einzige Wirksamkeit im Kriege'. Ibid, p. 123.

<sup>8</sup> Vaak gebruiken we hiervoor de Engelse term: 'limited war'.



'The Art of Strategy' (titelblad)

Maar, moderne westerse strategen onderkennen dat het karakter van de oorlogvoering in toenemende mate verschuift in de richting van – wat we tegenwoordig noemen – 'beperkte oorlog'.<sup>8</sup>

### De strategie van Sun Tzu en Mao Tze Tung

Sinds het einde van de Tweede Wereldoorlog maken steeds meer landen of partijen gebruik van de strategie die is gebruikt door de Chinese leider Mao Tze-Tung. Dat geldt in het bijzonder voor kleinere en zwakkere partijen, die zich ervan bewust zijn dat zij geen kans hebben op het slagveld. Mao's strategie had een beperkt karakter en paste niet in de directe en 'strijdgedreven' benadering van het

Westen. Men kan ongestraft aannemen dat het dit voor Westerlingen vreemde karakter van Mao's strategie was, dat haar zo succesvol maakte in conflicten met een sterkere tegenpartij.

Het is bekend dat Mao erg beïnvloed is door Sun Tzu, de oude Chinese strateeg, die meer dan driehonderd jaar voor Christus leefde, en aan wie het boek *Ping Fa* (De kunst van het oorlogvoeren) wordt toegeschreven. Niet alleen heeft Mao Sun Tzu's boek gelezen, beiden hadden ook dezelfde culturele achtergrond. Daarom begreep Mao goed wat Sun Tzu's denken had bepaald. Ook voelde Mao daardoor intuïtief het belang aan van enige kenmerken van de Chinese cultuur, enerzijds het denken over *orde* en *harmonie*, anderzijds de *cyclische tijdopvatting*.

## Orde en Harmonie

Kenner van de Chinese cultuur zijn het erover eens dat in die cultuur alles met alles is verbonden en wel op een zeer geordende wijze. Dientengevolge is in China 'het doel van iemands bestaan [...] te pogen een situatie van harmonie te scheppen en te handhaven, tussen alle factoren die zijn omgeving bepalen'.<sup>9</sup>

Als gevolg hiervan is de hele Chinese beschaving doortrokken van de begrippen orde en harmonie. Sociale, psychologische en politieke ordening is het ideaal van de Chinese maatschappij. Dus zijn orde en harmonie – in Sun Tzu's idee – onlosmakelijk verbonden met welke vorm van orga-

nisatie dan ook. Het mag dan ook geen verbazing wekken dat dit ook geldt voor de militaire organisatie en de manier waarop in de militaire organisatie wordt gedacht en gehandeld.

## Cyclische tijdopvatting

Mao deelde met Sun Tzu nog een ander belangrijk cultureel element, de notie van 'tijd'. In de Chinese beleving is tijd cyclisch en opgebouwd uit losse, lange eenheden. Tijd is een tijdperk; in het denken van de mens zijn verleden, heden en toekomst tegelijk aanwezig. Met het oog op dit idee over het begrip tijd bestaat er geen haast om dingen in een oogwenk te

doen. Met andere woorden, deze notie van tijd scheidt rust en geduld.

En dat geeft de gelegenheid om zaken goed te overdenken en te berekenen. En, indien er een goed plan voor wordt gemaakt, kun je verrassing gebruiken als een belangrijk instrument. Dat heeft geleid tot een Chinese benadering waarbij het inzetten van mensen en middelen in een gevecht veel minder belangrijk is dan de keuze voor het beste moment om de strijd aan te binden. Dientengevolge is het belangrijkste Chinese militair-strategische doel: indien een gevecht niet kan worden voorkomen, bereid dan het juiste moment van dat gevecht goed voor. Daardoor zal de strijd snel zijn en worden catastrofale, onwinbare en langdurige gevechten voorkomen.<sup>10</sup>

Het is duidelijk dat Sun Tzu zijn *Ping Fa* heeft gebaseerd op zijn Chinese wereldbeschouwing. In het eerste hoofdstuk bepaalt hij de teneur al. Hij begint te beschrijven hoe belangrijk het is om inschattingen en plannen te maken. Zijn advies om te beginnen met berekeningen past perfect bij zijn idee dat het maken van plannen van de grootst mogelijke betekenis voor een militaire commandant. En bij het maken van die inschattingen onderkent Sun Tzu 'morele invloed' als de eerste van vijf fundamentele factoren die men in beschouwing moet nemen bij het bestuderen van de context waarin oorlog plaatsvindt. Hij schrijft: 'Met morele invloed bedoel ik dat wat ervoor zorgt dat mensen *in harmonie* zijn met hun leiders'.<sup>11</sup> Dit duidt erop dat Sun Tzu zijn strategie baseert op goede berekeningen die op hun beurt

### THE DIVINE WEB

There are Five Uses of Intelligence:

There is Local Intelligence;  
There is Inside Intelligence;  
There is Counterintelligence;  
There is Deadly Intelligence;  
There is Secure Intelligence.

When the Five Intelligences all occur together  
And none know of the method,  
This is called the Divine Web.  
It is the treasure of the Ruler.

Local Intelligence is Using natives to show the way.

Inside Intelligence is Using others' officials to show the way.

Counterintelligence is Using the opponent's Intelligence to show the way.

Deadly Intelligence is Working to deceive outwardly.  
We knowingly direct the Intelligence and pass it on to the opponent.

Secure Intelligence is falsifying reports.

Hence, in the Work of the Entire Force,  
Nothing should be as favorably regarded as Intelligence;  
Nothing should be as generously rewarded as Intelligence;  
Nothing should be as confidential as the Work of Intelligence.

Intelligence cannot be employed without enlightenment and intuition.  
Intelligence cannot be used without humanity and generosity.  
The Work of Intelligence cannot succeed without subtlety and ingeniousness.

Subtly, very subtly,  
Nowhere neglect the Use of Intelligence.

But if the Work of Intelligence has not yet begun,  
Then those who discuss it beforehand, and those who listen,  
Are both dangerous.

The Divine Web (Uit: 'The Art of Strategy')

<sup>9</sup> Frans Osinga - *When Systems Collide; Adaptability, the Complexity Paradigm and Strategic Theory*. Essay, 25 March 1999, p. 30.

<sup>10</sup> Deze beschrijving is gebaseerd op Laure Paquette, 'Strategy and Time in Clausewitz's 'On War' and in Sun Tzu's 'The Art of War', in *Comparative Strategy*, Volume 10. UK: Taylor & Francis, 1991.

<sup>11</sup> Sun Tzu - *The Art of War*. Vertaald en met een introductie van Samuel B. Griffith, Oxford, Oxford University Press, 1971, p. 64.



vooral zijn gericht op handhaving van de eigen harmonie maar, vanzelfsprekend, ook op de verstoren van de harmonie van de tegenstander.

## Misleiding

### 'Cheng' en 'Ch'i'

Voor het verstoren van de innerlijke harmonie van de tegenstander tijdens een conflict is, volgens Sun Tzu, misleiding het belangrijkste middel. Hij beweert: 'De gehele oorlogvoering is gebaseerd op misleiding'.<sup>12</sup> Hij gebruikt het concept van misleiding door een heel subtiele toepassing van afwisselend – wat hij noemt – normale en buitengewone krachten, in de Chinese taal *Cheng* en *Ch'i*. Zoals Samuel Griffith uitlegt in een noot in zijn vertaling van *Ping Fa*,

*Het concept dat wordt uitgedrukt door Cheng ('normaal' of 'direct') en Ch'i ('buitengewoon' of 'indirect') is van het allergrootste belang. De normale (Cheng) kracht fixeert de vijand en leidt hem af; de buitengewone (Ch'i) krachten werken wanneer en waar hun inslag niet wordt verwacht. Indien de vijand een Ch'i manoeuvre ervaart en erop reageert teneinde het te neutraliseren, dan wordt de manoeuvre automatisch een Cheng kracht.*<sup>13</sup>

Dit vergt nog wel enige toelichting. Een *Cheng* aanval vindt vaak plaats waar hij wordt verwacht. Het is dus een 'normale', directe aanval, zoals wij die ook kennen in de westerse manier van oorlogvoeren. Onderwijl wordt echter een *Ch'i* aanval ingezet. Deze vindt plaats op een onverwachte plaats en tijd. Deze *Ch'i* aanval zal effectiever zijn, vanwege het verrassingseffect. De tegenstander is geschokt door de verrassende *Ch'i* aanval en

<sup>12</sup> Ibid, p. 66.

<sup>13</sup> Ibid, p. 91.

<sup>14</sup> Ibid, p. 77.

<sup>15</sup> Summer, Harry G. Jr. - *On Strategy, a critical analysis of the Vietnam War*. Presidio Press, Novato, CA, 1982, p. 1.

<sup>16</sup> Ibid.

zal zich ertegen willen verdedigen. Hij concentreert zich hierop en zijn troepen worden erdoor gebonden.

In wezen wordt dan de *Ch'i* aanval een conventionele dreiging en kan dientengevolge worden beschouwd als een *Cheng* aanval. Maar dan komt de volgende *Ch'i* aanval, op een andere, wederom onverwachte tijd en plaats. De tegenstander zal zich daar weer tegen moeten verdedigen en dus zijn concentratie moeten verleggen. Sun Tzu beschouwt het voortdurend op het verkeerde been zetten van de tegenstander door het afwisselend gebruik van *Cheng* en *Ch'i* krachten als de ultieme vorm van misleiding.

### Geringe inspanning

Voordeel van deze aanpak voor de aanvaller is dat hij maar een geringe inspanning hoeft te leveren om de *Ch'i* aanvallen uit te voeren. Hij kan dit proces dus zonder veel moeite steeds weer herhalen, zowel op grote als op kleine schaal.

De verdediger daarentegen weet niet hoe intensief de aanval is. Hij kan zich dus niet permitteren om het potentieel waarmee hij verdedigt te beperken. Hij zal voortdurend keuzes moeten maken en loopt een groot risico het overzicht kwijt te raken, in verwarring te worden gebracht en dus de harmonie binnen zijn organisatie te verliezen. Door de verstoorte harmonie binnen de organisatie zal uiteindelijk zijn structuur ineenstorten.

Het gaat er dus om dat door het ondernemen van zijn organisatie zijn vermogen tot vechten wordt uitgehold. Als dat vermogen is verdwenen resteert er slechts capitulatie. Let wel, ook in de westerse strategie kennen we directe en indirecte aanvallen. Verrassingsaanvallen zijn ook in het Westen gemeengoed en worden gezien als uiterst effectief. Maar het is het afwisselend gebruik van directe en indirecte aanvallen, met het primaire doel verwarring te stichten, dat bijzonder is aan de Chinese benadering.

### Overwinnen zonder vernietigen

Het afwisselend gebruik van *Cheng* en

*Ch'i* krachten resulteert uiteindelijk dus in een overwinning. Vernietiging van de vijandelijke strijdkrachten volgens het Clausewitziaanse model is hiervoor helemaal niet nodig. De oorlog wordt gewonnen door de harmonie binnen de militaire organisatie te verstoren en de tegenstander daardoor zijn vermogen tot (georganiseerd) vechten te ontnemen. Sun Tzu benadrukt dit nogmaals in een van de meest bekende citaten uit zijn boek.

*De vijandelijke strijdkrachten gevangen nemen is beter dan ze te vernietigen [...]. Want honderd overwinningen behalen in honderd veldslagen, dat is niet het toppunt van bekwaamheid. Het onderwerpen van de vijand zonder te vechten, dat is pas het toppunt van bekwaamheid.*<sup>14</sup>

Tijdens de Vietnamoorlog hanteerde de Noord-Vietnamese generaal Giap dit principe van Sun Tzu. Zelden ging hij de strijd aan met georganiseerde Amerikaanse troepen. Zijn eerste doel was steeds de Amerikanen te desoriënteren door kleine speldenprikacties. In zijn befaamde boek *On Strategy*, schrijft Harry G. Summers hierover:

*Een van de, vanuit Amerikaans perspectief, meest frustrerende aspecten van de Vietnamoorlog was dat we, betreffende logistiek en tactiek, slaagden in al hetgeen we wilden. [...] Op het slagveld was het leger niet te verslaan. [...] Maar uiteindelijk was niet Amerika, maar Noord-Vietnam de overwinnaar.*<sup>15</sup>

Veelzeggend is ook het volgende citaat van Summers:

*'Je weet dat jullie ons nooit verslagen hebben op het slagveld,' zei de Amerikaanse kolonel. De Noord-Vietnamese kolonel dacht een moment na over deze opmerking en antwoordde, 'Dat mag wel zo zijn, maar het is ook irrelevant.'* Conversatie in Hanoi, april 1975.<sup>16</sup>



CHAPTER ONE

# THE CALCULATIONS

(ANALYZING THE CONFLICT)

## Lessen nauwelijks geleerd door het Westen ...

Men zou verwachten dat deze historische lessen ook het westerse strategische denken hebben beïnvloed, in het bijzonder na de Vietnamoorlog. Daarin werden immers, zoals hiervoor aangegeven, Mao's strategische beginselen door de Vietcong en Noord-Vietnam in alle finesses gehanteerd. Immers, voor de Vietcong en de Noord-Vietnamezen was het belangrijkste doel niet het verslaan van de Amerikaanse troepen. Het was hen duidelijk dat zij daartoe nooit in staat zouden zijn.

Hun doel was het aantasten van de interne harmonie van zowel de Amerikaanse troepen als (en bovenal) het

Amerikaanse thuisfront. Met name president Johnson werd hiermee geconfronteerd. Doordat de Noord-Vietnamezen verwarring hadden gesticht binnen de Amerikaanse maatschappij over het doel, het nut, de legitimiteit en de kosten (onder andere in mensenlevens) van de Amerikaanse betrokkenheid bij de Vietnamoorlog, verloor Johnson de steun van de bevolking. In wezen leidde dat er uiteindelijk toe dat de oorlog door de Amerikanen werd verloren.

In het bijzonder de wereldwijde verspreiding van Mao's ideeën over guerrillaoorlogvoering onder revolutionaire groeperingen zou dus de westerse strategen hebben moeten alarmeren en had in ieder geval hun aandacht moeten trekken.

Maar ondanks de Amerikaanse ervaringen opgedaan in Vietnam is het fundament van de manier van denken van westerse strategen onveranderd gebleven. De Clausewitziaanse stellingen betreffende het hoogste belang dat moet worden gegeven aan de veldslag staan nog steeds voorop bij het moderne westerse denken over oorlogvoering.

## ... door potentiële tegenstanders des te beter

Leiders van zogenaamde schurkenstaten, zoals Irak, Libië, en indertijd Servië gebruik(t)en herhaaldelijk de essentiële onderdelen van Sun Tzu's ideeën.

Ze weten inmiddels dat ze een conflict tegen een grote (westerse) tegenstander niet op het slagveld kunnen winnen. Ze gaan zo'n gevecht dan ook uit de weg. Daarentegen richten ze zich op het aantasten van de, vaak delicate, harmonie binnen westerse democratische staten en coalities.

Ze weten immers dat de afhankelijkheid van democratische leiders van de publieke opinie in hun land groot is. Het ombuigen van de stemming onder de bevolking van een democratisch land heeft dus grote gevolgen voor de besluitvormers. Steunt het volk een oorlog niet langer, dan is voortzetting van die oorlog heel moeilijk, zo niet onmogelijk geworden. Binnen coalities, met in elk deelnemend land een eigen, vaak specifieke, publieke opinie is het handhaven van vastberadenheid mogelijk nog moeilijker.

Tijdens operatie *Allied Force* bewees de Servische leider Milosevic dat hij deze les goed had geleerd. Handig gebruikmakend van de westerse media, probeerde hij onder meer de onvermijdelijke nevenschade (*collateral damage*) van de geallieerde bombardementen onder de westerse publieke aandacht te brengen. Het zien van onschuldige slachtoffers moest de westerse bevolking 'week'

maken. Hij deed zelfs een poging om de, door hemzelf geïnitieerde, etnische zuiveringen in Kosovo te laten wijten aan de geallieerde bombardementen. Hij veronderstelde dat daarmee de steun voor de bombardementen zou afkalven en zo die bombardementen vroegtijdig, en zonder resultaat, tot een einde zouden komen. Uiteindelijk lukte het hem niet een wig te drijven tussen de westerse coalitie partners. Maar lange tijd heeft het daar wel op geleken.

Hoewel Milosevic niet slaagde in zijn opzet, heeft deze benadering vaker succes dan westerse strategen soms willen toegeven. Het herhaaldelijk uitdelen van plaagstoten, juist genoeg om de harmonie binnen de maatschappij van de tegenstander te beschadigen, is weliswaar niet perfect, maar blijkt vaak toch redelijk te werken en is daardoor het keurmerk geworden van menig schurkenstaat, of schurkengroepering.

#### Al Qaida

In eerste aanleg kun je zeggen dat de aanval van Al Qaida op New York en Washington nauwelijks meer een plaagstoot kan worden genoemd. Het lijkt er voorts op dat Bin Laden zich ook op de Amerikaanse reactie heeft verkeken. De eensgezindheid van de Amerikanen lijkt immers groter dan ooit. De conclusie zou dus kunnen zijn dat het resultaat voor Al Qaida bepaald niet positief is geweest.

Maar bij nadere beschouwing kan de actie – op macroniveau – wel degelijk als plaagstoot worden beschouwd. Zonder het aantal slachtoffers te willen bagatelliseren, zijn er immers voorbeelden genoeg van andere rampen met vergelijkbare aantallen slachtoffers. En de eensgezindheid van de Amerikanen jegens de strijd tegen het terrorisme laat onverlet dat de economie in disharmonie is geraakt na 11 september 2001. Het is dus verdedigbaar zelfs de Al Qaida aanval als een *Ch'i* kracht te beschouwen die behoorlijk wat verwarring heeft gesticht.

# THE ART OF STRATEGY

A New Translation of Sun Tzu's Classic  
*The Art of War*

R.L. WING

P.I.C.A. dd.: 241091

A DOLPHIN BOOK  
DOUBLEDAY

NEW YORK LONDON TORONTO SYDNEY AUCKLAND

Inmiddels is het een *Cheng* kracht geworden door de anti-terreurnitiatieven die door president Bush zijn genomen. Dat gaat vooral op de klassieke Clausewitziaanse manier, getuige de bestrijding in Afghanistan van de Taliban en van Al Qaida. Maar is de anti-terreurecampagne effectief genoeg om herhaling voorgoed te voorkomen? Met andere woorden, wanneer komt de volgende *Ch'i*? Welke vorm zal die hebben? En weten we er dan mee om te gaan? Is er ook op de lange duur voldoende cohesie om de – ook economische – consequenties op te vangen?

#### Een nieuwe denkwijze

Om dit soort vragen te kunnen beant-

woorden, moeten wij westerlingen ons denken aanpassen. Als we ons teweer willen stellen tegen de strategie van de schurkenstaten en dito groeperingen, hebben we weinig andere keus dan ons Clausewitziaanse denken aan te vullen met de relevante elementen van Sun Tzu's nalatenschap.

Minimaal moeten we zoeken naar manieren om ons teweer te stellen tegen strategieën die zich richten op de verstoring van de harmonie binnen onze westerse maatschappij. Dat is niet eenvoudig en vergt het nodige denkwerk. Maar slechts dan zijn we bij toekomstige conflicten enigszins voorbereid op het neutraliseren van de strategieën die zijn geïnspireerd op Sun Tzu.

# Vuurproef voor het ministerie van Defensie

Dr. A.C.A. Dake\*

## Inleiding

De Nederlandse defensieorganisatie bevindt zich in een diep dal, een dip, een depressie. Deze crisistoestand duurt eigenlijk al jaren en laat een viertal componenten zien.

Allereerst is er de ook buiten Nederland bestaande onzekerheid over wat wij eigenlijk aan moeten anno 2002 met de militaire middelen waarvoor wij ons ieder jaar grote inspanningen getroosten. Verder geldt meer specifiek voor ons land dat wij nog steeds niet echt afstand hebben genomen van de geijkte patronen uit de Koude Oorlog en geen adequate nieuwe militaire configuratie hebben gevonden, en dat ook niet zullen kunnen zonder verbetering op het punt van de aansturing van de krijgsmacht.

Dan is er het Srebrenica-trauma, dat vergeleken bij de veel realistischere opvattingen in het buitenland door slecht crisismanagement bij ons buitenproportionele omvang heeft aangenomen en nu onder het toezicht oog van de vele zachte heelmeeesters naar een of ander einde begeleid moet worden.

Ten slotte zijn daar de bezuinigingen die het nieuwe kabinet het ministerie heeft opgelegd en die er niet om liegen.

Dr. A.C.A. Dake is onder meer auteur van 'Si Vis Pacem', het Nederlandse defensiebeleid op lange termijn, verschenen bij Van Gorcum & Comp. B.V., 1998.

## Stand van zaken

Daarbij komt nog dat het lijkt alsof op alles wat met defensie te maken heeft een sluier van welwillende verwaarlozing is neergelaten: vijf woorden in het Strategisch Akkoord, drie woorden in de Troonrede. Terwijl dit toch haaks staat op de grote problemen die in de Nederlandse defensiesector aangepakt moeten worden. In hoofdpunten samengevat en in tamelijk willekeurige volgorde komt het op het volgende neer:

- het ministerie van Defensie moet dus zijn bijdrage leveren aan de algemene bezuinigingsronde die de huidige regering heeft vastgesteld; deze bijdrage moet – en terecht – in de eerste plaats gevonden worden in vergroting van de efficiency van het apparaat en in 'ontbureaucratisering'; het moet 'leaner and meaner' worden aan het Plein 4;
- in aantallen medewerkers gemeten betekent deze bezuinigingsoperatie een vermindering van respectievelijk ongeveer 1800 burgers en 2300 militairen, over een periode van vier jaar;
- Defensie wordt ook aangeslagen voor beperking van subsidies, terwijl de prijscompensatie maar beperkt toegekend gaat worden;
- tegelijkertijd moet er bij de landmacht een bedrag van plusminus € 280 tot € 300 m oftewel plusminus € 70 m per jaar structureel, dus blijvend, gevonden worden om een

achterstand in te halen. Deze achterstand is in de afgelopen kabinetsperiode ontstaan door o.a. het verschuiven van middelen ten koste van investeringen in groot materieel naar de exploitatierekening van het ministerie; aldus althans de voorzitter van de militaire vakcentrale Acom, die geacht mag worden over goede informatiebronnen te beschikken. Wie de defensiebegrotingen van 2002 en 2003 vergelijkt komt tot gelijksoortige conclusies: veel investeringen zijn weggeschoven;

- deze opgelopen achterstand is al tot uitdrukking gekomen in gebrek aan kleding en uitrusting voor aangetrokken nieuw militair personeel en in een tekort aan munitie, waardoor de paraat veronderstelde soldaten kans lopen onvoldoende getraind op internationaal pad gestuurd te worden;
- Nederland moet verder zijn bijdrage leveren aan de Europese Rapid Reaction Force van 60.000 personen die – aanvankelijk – in 2003 van start zou moeten gaan en aan de anti-terreuroperaties die binnen de NAVO in voorbereiding zijn; de regering heeft op dit laatste punt extra-bedragen structureel ingezet, te beginnen met € 10 in 2003 tot meer dan € 50 in 2006;
- de langere termijn-ontwikkeling van de Nederlandse krijgsmacht is ondanks grote aandring vanuit het militaire veld volstrekt onvoldoende aangepakt en nog blijven hangen in geijkte denkwijzen met een hoog Koude-Oorlog gehalte;

- dat achterblijven heeft tot gevolg dat de 'militaire producten' die Nederland te bieden heeft slecht aansluiten op de huidige vraag, en zeker op de vraag die vanuit het internationale politiek-militaire klimaat op ons af komt en nog zal gaan komen;

- rectificatie van die scheefgroei wordt belemmerd doordat er een wanverhouding is gegroeid tussen de krijgsmachtdelen – leger, marine, luchtmacht – wat betreft het toewijzen van middelen en prioriteiten; vooral de lange termijn-investeringen ten behoeve van marine en luchtmacht – denk aan de aanschaf van de superfregatten van de LCF-klasse en de JSF-discussie – beperken de manoeuvreerruimte van de defensieleiding aanzienlijk;

- Nederland dreigt mede daardoor in zijn totaliteit gezien een tamelijk ineffektieve en inefficiënte 'leverancier' van militaire diensten te worden;

- de bevelsstructuur, dat wil zeggen de verhouding tussen politieke en militaire leiding, tussen de hoogste militair, de chef defensiestaf, en de krijgsmachtdelen, en tussen beleid en uitvoering is onlangs wel door een externe commissie – de commissie-Franssen – nuttig be- en veroordeeld, maar de betreffende aanbevelingen moeten dan ook spoorlags uitgevoerd worden en daar schijnt het aan te gaan haperen;

- alleen als ingegrepen wordt in de richting aangeduid door Franssen c.s. en met name als de feitelijke en voor Europese maatstaven ongehoord ruime autonomie van de bevelhebbers van leger, marine en luchtmacht wordt ingeleverd tegen een stevige dosis 'gezamenlijkheid' kan Nederland zijn pretenties waarmaken;

- ten slotte hangt er zoals gezegd nog steeds de donderwolk van Srebrenica boven het gehele ministerie en hoe die tot ontlading gaat komen moet afgewacht worden; in ieder geval zal de komende parlementaire enquête op dit punt veel aandacht vereisen

van alle medewerkers, maar vooral natuurlijk van de politieke en militaire top.

### Taken

Van deze overzichtelijk gehouden waslijst is af te leiden in welk guur klimaat het Nederlandse defensieapparaat zich de komende vier jaar moet zetten aan het vervullen van zijn taken. Wat die taken precies inhouden is moeilijk te vinden in de alinea die in het Strategisch Akkoord van de regering-Balkenende aan het defensiebeleid is gewijd. Laat staan uit de desbetreffende passages van de verkiezingsprogramma's van de drie coalitiepartijen (zie betreffende kaders).

Het Strategisch Akkoord komt weer met de vermelding van de NAVO als hoeksteen van het defensiebeleid van ons land. Zoiets heeft natuurlijk de kracht en attentiewaarde van slappe thee. Verder staat er dat Nederland niet zo hoog meer van de toren moet blazen en zijn 'ambitieniveau' moet terugschroeven van vier vredesopera-

ties per jaar naar drie. Maar dat zal niet veel om het lijf hebben.

Het is de afgelopen jaren niet vaak voorgekomen dat defensie daadwerkelijk vier operaties van bataljons-grootte of equivalent daarvan tegelijkertijd heeft uitgevoerd, zoals de Defensienota 2000 als ambitie stelde. Momenteel zijn welliswaar vier operaties aan de gang (Enduring Freedom, ISAF, beide in Afghanistan, SFOR in Bosnië-Herzegovina en Task Force Fox in de voormalige Joegoslavische Republiek Macedonië), maar alleen bij SFOR gaat het om bataljonssterkte; de andere zijn momenteel kleiner.

Aan de omvang van de krijgsmacht zal het niet liggen, zeker niet als de hieronder bepleite herschikking van militaire structuur en middelen wordt ingevoerd. Eerder zullen beperkingen op het punt van vredesoperaties kunnen ontstaan, omdat de daarvoor bestemde begrotingspost HGIS, oftewel Homogene Groep Internationale Samenwerking, niet groot genoeg is. Dit jaar bedroeg die post € 264 m en voor het volgende jaar wordt hij gesteld op ruim een kwart minder en

### defensieparagraaf uit regeerakkoord 2002:

In het defensiebeleid wordt het tweesporenbeleid met betrekking tot de versterking van het Gemeenschappelijk Buitenlands- en Veiligheidsbeleid en de NAVO voortgezet. Voor het Europees Veiligheids- en Defensie Beleid wordt 50 mln euro uitgetrokken. De NAVO blijft de hoeksteen voor het beleid. Het ambitieniveau voor deelname aan vredesoperaties wordt teruggebracht van maximaal vier naar maximaal drie per jaar. Voor deelname aan vredesoperaties geldt het Toetsingskader als uitgangspunt. In de strijd tegen het internationaal terrorisme is Nederland een betrouwbare partner, waarbij altijd zorgvuldig alle beschikbare pressiemiddelen zullen worden afgewogen. De samenwerking tussen de krijgsmachtonderdelen moet worden verbeterd. Dat bevordert de doelmatigheid en efficiency. Dit vereist een duidelijke structuur en aansturing. Langs de lijnen die al ingezet zijn dient te worden gewerkt aan verdere ontschotting en integratie binnen de krijgsmacht, o.a. in operationeel denken, logistiek en opleidingen.

## defensieparagraaf uit het CDA-programma

### 11. Nederlands veiligheidsbeleid in NAVO- en EU-verband

#### 8.11.1 Nederland zet zich in voor versterking van de internationale rechtsorde.

Het Nederlandse veiligheidsbeleid wordt vormgegeven in het kader van de Europese Unie en van de NAVO. Nederland houdt een defensie in stand die toegesneden is op taken in het verdragsgebied en het vervullen van vredesoperaties en met een flexibele organisatie waarbij meer aandacht wordt besteed aan afstemming van taken en behoeften tussen verschillende krijgsmachtonderdelen.

#### 8.11.4 Defensie blijft te allen tijde verantwoordelijk voor de nazorg van veteranen.

#### 8.11.6 Bij uitzenden van militaire eenheden en hulpverleners naar conflictsituaties dient iedere eenheid in het veld bij voorkeur uit mannen en vrouwen te bestaan.

### 12. Integratie van veiligheidsbeleid en strijd tegen internationaal terrorisme

Het traditionele onderscheid tussen interne en externe veiligheid vervaagt. Een nieuwe definitie van het begrip 'nationale veiligheid' is nodig. De veiligheid van landen en van burgers kan worden aangetast door het optreden van vijandige militaire eenheden, internationale misdaadorganisaties, terroristen en nalatigheid van eigen burgers. Veiligheidsbeleid is gericht op verdediging en het tegengaan van proliferatie van nucleaire, biologische en chemische wapens, crisisbeheersing, handhaving van de openbare orde en veiligheid, de bestrijding van terrorisme en georganiseerde misdaad, bescherming van productiemiddelen (inclusief voedselveiligheid) en bijbehorende informatiesystemen en rampenbestrijding (inclusief milieu).

Hoewel elk van deze gebieden zijn specifieke aspecten kent, lopen de individuele problemen en gevaren vaak in elkaar over: nationaal en internationaal. Vanwege dit in elkaar grijpen, is een integratie van het veiligheidsbeleid noodzakelijk.

met € 86 m gereduceerd tot € 178 m. Het lijkt niet realistisch te denken dat dit voldoende is om alle genoemde vredesmissies volgend jaar voort te kunnen zetten.

### Heldere keuzen

Duidelijk is dat de taakstelling van het Strategisch Akkoord en het financieel zware weer niet aangepakt kunnen worden met de bekende kaas-

schaaf. Ook een ander instrument dat deze dagen wel wordt genoemd, de stofkam, deugt niet. Eerder valt te denken aan de snijapparatuur van een chirurg en – geheel toepasselijk dan ook – aan een heuse operatie.

Maar allereerst is het nodig een duidelijk profiel voor de Nederlandse krijgsmacht te kiezen. Die krijgsmacht moet, wat het betoog hier betreft, volledig expeditionair worden, in staat dus om binnen en vooral

buiten het NAVO-gebied kordaat en doelmatig op te treden. Het type taken dat vervuld moet worden, wordt bepaald door de zwaarst mogelijke, namelijk het vechten van een oorlog, ook al staat er op de een of andere manier het woordje vrede voor. Als wij daar niet aan mee kunnen doen, dan moet ons land zijn militaire ambities maar beter drastisch herzien en terugschroeven.

Kunnen wij het zwaarste, dan kunnen wij ook het minder zware. Dus: de Nederlandse krijgsmacht moet voor het gehele spectrum aan geweldstoepassing, van laag tot hoog, gereed zijn.

Daarbij ligt het voor de hand uit te gaan van de nu reeds aanwezige sterke kanten van die krijgsmacht: hoog-opgeleide en – nog steeds – goed gemotiveerde mensen, technische vaardigheden van meer dan middelmatig niveau zoals op het punt van genie, verbindingen, informatietechnologie; individualistisch in goede zin: vertrouwend op eigen kracht en dus zeer geschikt voor moderne oorlogvoering waarbij zeer veel gevraagd wordt van de enkele man of vrouw, denk aan de spotters in Kosovo en Afghanistan.

Dat betekent in het algemeen dat wij in staat moeten zijn de spits af te bijten in acute, gevaarlijke situaties. In het jargon heet dat soort acties *early-in early-out*: inzet in een vroeg stadium van een conflict, met middelen die de troepen in staat stellen aan grote risico's het hoofd te bieden, en de zaak aan anderen over te dragen op het moment dat de grootste gevaren geweken of geëlimineerd zijn.

### Overeenstemming tussen doelen en middelen

Dit is een nadere taakspecialisatie die ook wel voor de hand ligt. Veel conflicthaarden zullen in politiek onduidelijke situaties ontstaan en zich ontwikkelen. Alleen al de toegang tot het gebied zal een probleem zijn, laat staan daar in actie komen. Hier zal het dus nodig zijn dat de in te zetten militaire formaties een hoge graad aan

### **defensieparagraaf uit het LPF-programma**

Afschaffing van de land- en luchtmacht, personeel en materieel hiervan onderbrengen bij de marine.  
Invoering van militaire en sociale dienstplicht

### **defensieparagraaf uit het vvd-programma**

Ruimte voor Defensie:

- 1) De noodzakelijke inspanning voor defensie wordt bepaald vanuit twee richtingen. Ten eerste afspraken met Atlantische en Europese bondgenoten om zowel een passende bijdrage te leveren aan de bescherming van het gemeenschappelijk grondgebied als aan de internationale vredesmissies en crisisbeheersingsoperaties. Daarnaast voorziet defensie in de nationale taken, zoals grensbewaking en de bescherming van Koninkrijksdelen. Waar mogelijk moet van de inzet van krijgsmachtdelen als de Koninklijke Marechaussee gebruik worden gemaakt.
- 2) Mede vanwege de krapte op de arbeidsmarkt staat de positie van Defensie als werkgever onder druk. De ingezette modernisering, flexibilisering en individualisering van de organisatie en van de arbeidsverhoudingen wordt voortgezet, zodat jonge mensen op de huidige arbeidsmarkt worden gemotiveerd voor korte of lange tijd bij Defensie te gaan werken. Ook het huidig personeel blijft gemotiveerd wanneer het een bevredigend carrière-perspectief wordt geboden.
- 3) De omvang en samenstelling van de krijgsmacht, zoals vastgelegd in de 'Defensienota 2000', vormt een passende bijdrage aan nationale behoeften en mogelijk internationale verplichtingen. Om de paraatheid te verhogen en een moderner personeelsbeleid te kunnen voeren wordt het budget met 0.1 miljard Euro verhoogd.

mobilititeit hebben, zowel in het 'aanvlieg- of aanvaart-traject' – grote transportcapaciteit – als ter plaatse. Tevens moet kust en land aangepakt kunnen worden, dus naast land en luchtmobiel is ook amfibisch materieel en training zeer vereist. Kortom, verdere specialisatie daar waar wij al goed zijn, althans kunnen zijn, – conflicten op land-en-kust – past ook in het hier geschetste profiel.

In het verdere verhaal hier zullen nadere consequenties van een dergelijke taakstelling voor de Nederlandse

krijgsmacht aan de orde komen. Op zich is het hier geschetste profiel niet een goddelijke ingeving van de schrijver en zegt het ook niet veel nieuws. Daar schort het in Nederland dan ook niet aan, zoals ook uit het commentaar-vol-goede-raad van Gompert en De Wijk onlangs op de opiniepagina van *NRC-Handelsblad* weer eens gebleken is.

Van belang is het vooral de gekozen taakstelling die velen in ons land zullen delen nu ook consequent en met voortvarendheid – om maar niet het woord 'daadkracht' te gebruiken – te

gaan realiseren. Zeker nu het economisch niet langer koek en ei is en er een nogal provinciaal ingestelde regering aan het roer staat, moeten militaire doelen en middelen in ons land eindelijk eens met elkaar in overeenstemming gebracht worden.

Niet belijden dat wij dit en dat wij dát kunnen en willen, vanuit onze status als grootste klein of kleinste groot land en dergelijke. Realistische doelen formuleren, afrekenen met de Koude Oorlog en zorgen dat de ter beschikking gestelde materiële en financiële middelen optimaal ingezet worden in de door de politiek aangewezen vredesoperaties.

Bovenal moet nu gelden dat er één militaire organisatie in Nederland toegestaan is, en niet drie: leger, marine, luchtmacht, die ieder in feite met een voor Europese of welke maatstaven ook ongehoord grote mate van autonomie hun gang kunnen gaan.

### **Samenwerking van krijgsmachtdelen**

Wél belangrijk in het Strategisch Akkoord is dan ook de verwijzing naar de noodzaak dat de krijgsmachtdelen moeten samenwerken en dan valt natuurlijk te denken aan de drie reeds genoemden; de marechaussee is nu eenmaal een geval apart. Een normaal mens zou denken dat zo iets als samenwerking tussen militaire organisaties binnen één nationaal ministerie van Defensie de gewoonste zaak van de wereld is. Nee dus. Vandaar ook dat juist op dit punt niet zo lang geleden door de vorige minister een commissie is ingezet, naar zijn voorzitter de commissaris van de Koningin in Zuid-Holland commissie-Franssen genoemd. Deze commissie heeft inmiddels een uitvoerig rapport uitgebracht onder de (sub)titel: 'op-berbevelhebberschap'.

De instelling van die commissie is terug te voeren op een wat ongelukkig voorval dat zich afspeelde bij de voorbereiding en uitvoering van de

Nederlandse missie naar het grensgebied tussen Eritrea en Ethiopië (United Nations Mission to Eritrea and Ethiopia, UNMEE) eind 2000. Een van de tegenvallers was het uit de hand lopen van de totale kosten van deze vredesoperatie, die eerst op f 76 m geraamd waren, maar uiteindelijk op f 145 m uitkwamen.

Daarvan kan nog gezegd worden dat expeditionaire activiteiten natuurlijk altijd wat onvoorziene omstandigheden met zich brengen. Vervelender was het dat een belangrijk deel van de kostenoverschrijding werd veroorzaakt doordat een deel van het benodigde zware materieel – waaronder speciale transportvoertuigen – nieuw werd aangeschaft. Toen dat eenmaal gebeurd was, bleek dat deze spullen ook binnen de eigen defensieorganisatie te vinden waren geweest. De marine, die dit keer 'aan de beurt' was voor deze Nederlandse VN-operatie, had vergeten eerst rond te vragen bij de collega's, in dit geval die van de landmacht.

In totaal werd bij die gelegenheid voor f 36.5 m aan 'externe middelen' besteed, dus buiten Defensie aangekocht. Uiteindelijk werd het parlement, dat zich inmiddels met een en ander was gaan bemoeien, duidelijk gemaakt dat het eigenlijk om niet meer dan voor f 10 m aan misplaatste orders ging, omdat de rest materiaal betrof dat 'vroeg of laat' toch wel nodig zou zijn geweest.

Het pijnlijkste van dit voorval – dat waarschijnlijk vanwege zijn omvang de aandacht kon trekken, maar overigens niet echt zo uitzonderlijk was – lag er vooral in dat degene die de eindverantwoordelijkheid voor deze vredesoperatie had de chef defensiestaf was, de luitenant-admiraal L. Kroon. Zelf een marineman dus. Vandaar het verzoek aan de commissie-Franssen maar eens naar de samenwerking tussen de krijgsmachtdelen te kijken en naar de positie van de 'opperbevelhebber', de Chef Defensie Staf (CDS). De inventarisatie van de problemen die de commissie

maakte liegt er niet om. Niet minder dan 32 knelpunten werden gesignaleerd.

Om er enkele te noemen:

- de rol van de CDS is niet duidelijk;
  - hij beschikt niet over 'richtinggevend kader' oftewel een toereikende eigen staf;
  - hij kan daarom niet 'integraal' plannen, maar krijgt alleen plannen voorgelegd uit de drie militaire organisaties die eigenlijk al vastliggen;
  - hij kan deze hooguit 'marginaal toetsen', dat wil zeggen zien of het echt onzin is;
  - dit euvel doet zich vooral gelden bij de aanschaf van groot materieel;
  - hij heeft geen inzicht in de operationele inzetbaarheid van de diverse eenheden;
  - de aansturing door de CDS is 'gecompliceerd en kan snel tot misverstanden leiden';
  - en, heel ominous, 'gezamenlijkheid' wordt als een bedreiging gevoeld.
- Kortom, de CDS met zijn huidige bevoegdheden is een diep beklagenswaardige figuur. Dat zal dan ook wel de reden geweest zijn dat hij ondanks de UNMEE-affaire niet verzocht is op te stappen. Door de huidige minister is hij zelfs verzocht nog een tweetal jaren aan te blijven, terwijl dit niet voor de hand lag.

### **De commissie-Franssen-Plus**

De commissie-Franssen heeft er geen gras over laten groeien en kwam met een aantal belangrijke suggesties tot verbetering van de situatie. Zo moet er onder bevel van de CDS één operationeel hoofdkwartier komen en moet hij de beschikking krijgen over een volwaardige 'gezamenlijke' staf. Daartoe moet het operationele deel van de staven van de krijgsmachtdelen onder het hoofdkwartier gaan ressorteren.

De CDS moet tevens de zeggenschap krijgen over het totale investeringsbudget, want 'het zal niet meer zo zijn dat de toedeling van budgetten aan de Koninklijke Marine, Koninklijke

Landmacht, Koninklijke Luchtmacht, Koninklijke Marechaussee en het DICO bepaalt hoe de Nederlandse krijgsmacht is ingericht'.

Het vervelende van deze voorstellen is dat ze niet ver genoeg gaan. In geen van de maatgevende landen van de NAVO is de 'niet-gezamenlijkheid' zo groot als bij ons. De aanbevelingen van de commissie-Franssen, hoe nuttig ook, kunnen het beste gezien worden als een aanloop tot de echte aanpak van de commandostructuur van de Nederlandse defensie.

Als er toch ingegrepen moet worden op het niveau van die topstructuur – en daarvan is nu wel iedereen overtuigd dankzij Franssen en zijn commissieleden – dan maar ineens goed en zonder halve maatregelen. Conceptueel is het niet zo moeilijk om de nodige stappen te formuleren, ook al omdat andere landen zoals bijvoorbeeld Groot-Brittannië ons voorgegaan zijn.

Kort samengevat komt het, deels de commissie Franssen volgend, op het volgende neer:

- de CDS moet inderdaad de beschikking krijgen over het gezamenlijke investeringsbudget en dus militair gesproken het laatste woord hebben; het is eigenlijk te gek voor woorden dat daar nog een commissie aan te pas moest komen om daarop te wijzen;
- onder de CDS komt één operationeel hoofdkwartier, waarvan de dagelijkse leiding in handen is van een van de twee plaatsvervangers van de CDS;
- ter verdere ondersteuning van de CDS worden de staven van leger, marine en luchtmacht – en niet alleen de operationele delen daarvan – geconcentreerd, waarbij tegelijkertijd het totaal aantal stafofficieren teruggebracht kan worden;
- de krijgsmachtdelen worden slechts verantwoordelijk voor de uitvoering van activiteiten op het gebied van opleiding en training; de bevelheb-



## Koninklijke Landmacht

Uitgaande van een landbrigade als 'rekeeneheid' is het goed te kijken naar de huidige situatie. Er is formeel gezien nog steeds sprake van drie brigades binnen de KL. Deels zijn de onderdelen daarvan paraat, deels mobilisabel. Het mobilisabele karakter van troepen – alweer een punt waarover ieder het wel eens is – betekent: inzetbaar op termijn van niet eerder zes maanden en dus in de huidige omstandigheden in feite: onbruikbaar omdat eigenlijk alles RR moet zijn: rapid-reactive.

Het ligt dan ook langzamerhand in de rede één van de brigades als zodanig op te heffen, de operationele eenheden onder te brengen bij de andere twee brigades en die beiden vervolgens geheel paraat te maken. Ook de ondersteunende elementen zoals artillerie, genie en logistiek, komen dan voor verdeling over de andere twee brigades in aanmerking. Het nettoresultaat is dat de gevechtskracht van de (na de genie) meest ingezette eenheden: infanterie en cavalerie, globaal dezelfde blijft, te weten tweemaal twee pantserinfanteriebataljons en tweemaal één tankbataljon.

De voordelen van deze herschikking bij de KL liggen voor de hand. Er staan dan twee brigades ter beschikking die volledig paraat zijn. De kwaliteit van de man- en vrouwschappen zal hoger zijn, omdat niet meer adhoc samengestelde formaties moeten worden ingezet, maar goed op elkaar ingestelde eenheden. En er kan een vermindering aan staf en ander personeel bereikt worden van naar schatting 300 á 400 man/vrouw, ook weer in lijn met het oogmerk van het Strategisch Akkoord.

Een van de twee parate brigades leent zich ervoor op korte termijn ingezet te worden, in ieder geval ingezet te kunnen worden, voor de zwaardere taak, namelijk de

vredeafdwingende operatie, veronderstellenderwijs voor zes tot twaalf maanden. De andere brigade kan in training zijn of minder omvangrijke vredesbewarende taken vervullen op bataljonsniveau of lager voor perioden tot twaalf maanden. En zo wisselt men elkaar af.

De vraag of Seedorf, de vestigingsplaats van 41e Mechbrig, gehandhaafd moet blijven, zodat één legerplaats op Nederlands grondgebied kan vervallen, is dan open. Het kan financieel beter uitkomen Seedorf op te heffen, maar misschien zijn de besparingen daarmee marginaal, en zijn er andere redenen aan te voeren in Duitsland aanwezig te blijven. Bijvoorbeeld de samenwerking in het Duits-Nederlandse Legerkorps.

In de Luchtmobiele Brigade – tegenwoordig Air Manoeuvre Brigade genoemd – heeft Nederland al een derde parate formatie. Hier zal het accent moeten liggen op topconditie van die brigade en vooral op het naadloos gebruik maken van de helikoptervloot, de 30 transporthelikopters en de 30 gevechtshelikopters. Vooral deze laatste, de Apaches, moeten volkomen geïntegreerd met de manschappen ingezet kunnen worden. Om dat te bereiken, en vooral onder gevechtscondities, moet sterk overwogen worden deze gehele helikoptergroep onder commando van de AMB te stellen. Het inhuren van helikopters van buiten Nederland voor opleidingsdoeleinden kan dan achterwege blijven.

Eén centrale onderhoudsdienst, bijvoorbeeld gerund door de luchtmacht, kan dan ook voor ander vliegend materieel zorgen, zoals de transportvliegtuigen, het robotcommando, de helikopters en andere vliegtuigen van de Marineluchtvaartdienst. Zo kan grotere efficiency bereikt worden op het punt van vliegend materieel.

bers moeten zorgen voor tijdige gereedheid van schepen, vliegtuigen en eenheden om deze te kunnen uitzenden;

- voorts blijven de krijgsmachtdelen verantwoordelijk voor personeelsbeheer; *human capital* is immers een cruciaal deel van het 'gereed-zijn' van militaire capaciteit;

- eveneens gecentraliseerd en direct onder de CDS komen diensten op het gebied van het aanschaffingsbeleid, het onderhoud, de logistiek, het beheer van het vastgoed en in aangepaste vorm het Defensie Interservice Commando, Dico-nieuwe stijl dus; op al deze terreinen zal het tot vermindering van personeel kunnen komen;

- de voorbereiding van en het toezicht op vredesoperaties komt in handen van de andere plaatsvervanger van de CDS, onder de uiteindelijke verantwoordelijkheid van deze laatste.

### **Nieuwe commandostructuur nu invoeren**

Invoering van deze maatregelen moet een van de eerste prioriteiten van de politieke en militaire leiding van het ministerie worden. Mét een dergelijke reorganisatie worden bij lange na niet de problemen van onze krijgsmacht verholpen, maar zónder die reorganisatie wordt de kans van slagen wel heel miniem.

Het is ook hier weer duidelijk dat niet de onderliggende denkbeelden zo moeilijk zijn, plus of min kan ieder die wel formuleren. Maar de kern van het probleem is de mentale omslag van 'deeldenken' naar 'gezamenlijk denken'. Die omslag kan verder alleen maar bereikt worden, als de defensieleiding zijn organisatie – van boven tot beneden – ervan overtuigt dat grondige aanpassing van de militaire topstructuur een absoluut vereiste is om maatschappelijke acceptatie voor het werk van defensie te behouden en waar nodig te verkrijgen.

Praktisch gesproken is deze reorganisatie van de militaire top de sleutel tot een omvangrijke herschikking van middelen en taken die al veel eerder had moeten beginnen. Er moet op korte termijn geld gevonden worden binnen de defensiebegroting om de opgelegde bezuinigingen te kunnen invullen, de ontstane tekorten te kunnen inlopen en een solide inzet van militaire middelen te garanderen.

Maar een dergelijke herschikkingsoperatie moet eigenlijk uit twee componenten bestaan:

- hoe kan de efficiency van het militaire 'productieproces' waarom gevraagd wordt – en niet alleen door de huidige regering, dat was de roep aller tijden – bereikt worden, en:

- wat zijn nu precies de missies die de Nederlandse defensieorganisatie in de komende zestien jaar moet kunnen vervullen?

Het slechtste scenario daarbij is vanzelfsprekend de kaasschaafmethode: van alles wat minder en dus een heleboel niet goed. Het beste scenario is via slimme aanpassingen en een mentaliteitsverandering realistische taakstellingen formuleren en die dan in – militair gesproken – paarse zin, dus 'gezamenlijk', implementeren.

### **Personele en materiële gevolgen**

De concentratie van de staven van *leger, marine en luchtmacht* onder en bij de CDS zal er naar ruwe schatting toe leiden dat deze stroomlijning het verlies van twintig procent aan banen zal betekenen. Dit zou neerkomen op zo'n 800 militairen en 800 burgeremployés die zullen moeten afvloeien. De besparing die deze stafconcentratie de eerste vier jaren na invoering kan opleveren wordt hier berekend op € 72 m op jaarbasis en is – tezamen met andere soortgelijke posten – hieronder terug te vinden in het totale herstructureringsbeeld dat zich zou kunnen aftekenen.

### **Aanschaffingsbeleid**

Als het gaat om het aanschaffingsbeleid van de Nederlandse krijgsmachtdelen, dan ligt het voor de hand het DG Materieel samen te voegen met de materieeldirectoraten van de KL, de KM en de KLU en er één materiaalverwervingsdienst van te maken.

### **Onderhoudsdienst**

Ook voor het naast elkaar bestaan van allerlei onderhoudswerkplaatsen, zoals de Landmacht Elektronische Centrale Werkplaats, het Marine Elektronisch en Optisch Bedrijf en het Depot Elektronisch Materieel van de Luchtmacht zal toch wel een meer doelmatige opzet gevonden kunnen en moeten worden, bijvoorbeeld in een algemene onderhoudsdienst.

Hetzelfde geldt voor het onderhoud aan vliegtuigen en helikopters. De marine en luchtmacht houden hier elk eigen organisaties voor aan, terwijl het voor de hand zou liggen om het vliegtuig- en helikopteronderhoud te concentreren, dan wel meer uit te besteden dan momenteel het geval is.

### **Logistiek**

Daarnaast moet het invoeren van één 'gezamenlijke' logistieke organisatie onder toezicht van de CDS en zijn team tot besparingen leiden. Het zou vreemd zijn als dat niet zo was. Bij de invoering van een dergelijke organisatie door het Britse ministerie van Defensie werd ervan uitgegaan dat hiermee op termijn twintig procent bezuinigd kon worden. Die moesten worden gevonden in vermindering van het aantal in te kopen eenheden, meer gerichte samenwerking met het bedrijfsleven en de voordelen van e-commerce, zoals efficiënter voorraadbeheer en dergelijke. Bij een geschatte totale omzet van logistieke afhandeling van € 1.3 miljard per jaar en een gematigde efficiencybonus van tien procent gaat dit in ons land € 130 m per jaar opleveren.

### **Militair vastgoed**

Het in één hand brengen van het militaire vastgoed zal mogelijk ook in het

## De Koninklijke Marine

Zoals de brigade de basiseenheid voor de landmacht is, als het gaat om vredesoperaties en de berekening van de toekomstige sterkte, zo is het fregat die basiseenheid voor de marine. In de *Defensienota 2000* wordt als doelstelling op het punt van fregatten het aantal van veertien genoemd. Tegen 2005 zouden dat er dan de vier luchtverdedigings- en Commandofregatten LCF operationeel zijn en tezamen met acht *multi-purpose* fregatten van de Karel Doorman klasse en twee Jacob van Heemskerck luchtverdedigingsfregatten en daarmee de kern van de Nederlandse vloot vormen.

De huidige sterkte omvat veertien fregatten, al zijn zij op dit ogenblik niet allemaal operationeel. Er is alle aanleiding, anders dan de *Defensienota 2000* voorzag, niet langer uit te gaan van het aantal van veertien fregatten als basissterkte. Als bijvoorbeeld in 2006 de vier superfregatten van de LCF klasse operationeel zijn – daar gaat de marineleiding nu immers van uit – , dan moet sterk worden overwogen de totale fregattenvloot te beperken tot deze vier plus vier fregatten van de Karel Doorman klasse.

Dit lijkt gezien de huidige omstandigheden en de militair-strategische toekomstontwikkeling een goede bemeting. Het moet voldoende zijn dat vier fregatten beschikbaar zijn voor directe taken als vredebewarende of vredesafdwingende opdrachten. Daarnaast zijn er de routine-taken zoals aanwezigheid in het Caraïbische gebied, vervulling van NAVO 'verplichtingen', en opleiding en onderhoud, en daarvoor kunnen de andere vier fregatten dienen.

Voor Nederland moet een vloot waarvan de ruggengraat bestaat uit acht fregatten waaronder vier LCF's een juiste balans betekenen tussen ambitieniveau en nationale polsstok.

Als deze beperking van de omvang van de

fregattenvloot er bovendien toe bijdraagt dat de marine zijn overige taken, met name op het punt van ondersteuning van kustoperaties, goed kan blijven vervullen, zal er ook internationaal waardering voor gevonden worden. Voorzover er dan nog tegen deze maritieme herstructurering bezwaren van principiële of praktische aard gemaakt worden lijkt het oude Hollandse gezegde goed op zijn plaats, namelijk dat het verstandig is de tering naar de nering te zetten.

En dat gezegde geldt ook, als het over de onderzeebootdienst van de marine gaat. Daar is toch echt geen emplot meer voor te vinden. Deze dienst is zo klein geworden dat zij economisch niet meer te handhaven is. Bovendien voor onvoorziene omstandigheden blijken er, volgens het *International Institute for Strategic Studies*, een kleine zestig conventionele onderzeeboten in Europa te zijn. Daar moeten de vier Nederlandse exemplaren dan maar van afgetrokken worden.

Ook de mijnendienst komt ervoor in aanmerking in een geïntegreerde herschikkingoperatie opgenomen te worden om tot besparingen te komen. In het algemeen zou het natuurlijk beter geweest zijn, als ons land nu over wat andere kleinere schepen – korvetten worden wel genoemd – zou beschikken, zoals ook de Tweede Kamer heeft gevraagd. Voor het tegengaan van drugsmokkel of het opsporen van Osama Bin Laden zijn fregatten, zeker van het LCF-type, immers veel te luxueus. Maar dat is nakaarten, vooral omdat met name het parlement er met zijn neus boven op gezeten heeft, althans heeft moeten zitten, toen de mega-order voor de bouw van de vier LCF-fregatten jaren geleden daar aan de orde kwam. Om nu nog eens met korvetten aan te komen is even niet aan de orde, al wordt de inzet van een LCF-fregat in de toekomst af en toe als het uitbrengen van een deurwaardersexploit met behulp van een Leopard tank. →

Het doel zal nu moeten zijn te komen tot een compacte goed geïntegreerde 'bruin-water-vloot', een vloot die vooral gericht is op het ondersteunen van amphibie-operaties en gevechtskracht-projectie in kuststreken en die nu en op termijn betaalbaar wordt en blijft. De Orions van de marineluchtvaartdienst passen weer wel goed in het hier gepresenteerde maritieme concept, mits zij beschikken over grondradarcapaciteit.

Van de besparingen die het uifaseren van het huidige fregattenbestand tot acht fregatten in 2006 en van het uit de vaart nemen van de vier duikboten van de Walrusklasse opleveren laat zich een globale berekening maken. Die komt er op neer dat in 2006 op jaarbasis

€ 118 m minder uitgegeven hoeft te worden en vanaf 2007 € 134 m. Maar dan moet wel in 2003 al een aanvang met deze herstructureringsoperatie gemaakt worden. In totaal zou het dan om het afvloeien op termijn van plusminus 1200 personen gaan, oftewel bemanning en ondersteunend personeel voor zes fregatten.

Maar wat het marinepersoneel betreft is het nog de vraag of ze allemaal moeten en zullen afvloeien. Het gebrek aan voldoende goede marinemensen op dit ogenblik heeft al – naar berichten luiden – tot het stilleggen van fregatten geleid, en aangenomen mag worden dat velen de dienst niet zullen willen verlaten, als hun nieuwe mogelijkheden worden geboden.

algemeen grotere doelmatigheid opleveren. Maar het ziet er nu naar uit dat alleen als het aantal militaire vliegvelden verminderd wordt, er besparingen van enige omvang behaald kunnen worden.

En elf militaire vliegvelden is te veel van het goede. Het is een overblijfsel uit de Koude Oorlog, toen men dacht dat veel vliegvelden meer veiligheid per vliegveld opleverde. Maar dat concept past toch absoluut niet meer in het tijdperk van diffuse dreiging en expeditie-operaties.

Wat de drie vliegbases voor de F16 betreft, die komen aan de orde, als hierna het een en ander gezegd wordt over de omvang en missies van de Nederlandse luchtmacht. Voor de helikopters moet één basis genoeg zijn, en dan kan een keus gemaakt worden tussen Gilze-Rijen en Soesterberg, met een voorkeur voor het sluiten van Soesterberg vanwege de milieuproblematiek in de omgeving. Woensdrecht en De Peel kunnen als vliegveld gesloten worden en voor de Kooy bestaat geen exclusief emplooi te bedenken; sluiting zal bovendien weinig dramatische gevolgen hebben. Voor de transportvloot zou de keus kunnen zijn tussen Eindhoven en Valkenburg.

Indien het binnen afzienbare tijd tot een apart *robotcommando* komt – en dat lijkt absoluut nodig zoals hierna zal worden betoogd – kan één van de te sluiten vliegvelden daarvoor opengehouden worden. Maar in ieder geval is het tijd om het totaal aantal militaire vliegvelden te gaan beperken.

### DTO

Wat de Defensie Telematica Organisatie (DTO) betreft schijnt het zo te zijn dat over het uitbesteden van de diensten van DTO opnieuw intensief intern overleg op gang gekomen is. Er bestaat al langer een principedocument met het voorstel het eigendom van DTO op de een of andere wijze te privatiseren, maar het is tot nu toe niet gelukt de jarenlange onderhandelingen tot een goed einde te brengen.

Het NAFIN glasvezelnet maakt onderdeel uit van DTO en heeft aparte aandacht. Het eigendom hiervan zou Defensie in ieder geval niet uit handen willen geven, maar wel het beheer. NAFIN zou dan tegelijk met de rest van DTO door een derde partij gerund worden. Via NAFIN zouden de telematicadiensten voor de defensieorganisatie blijven lopen.

Door de vergrote druk op Defensie van de kant van de nieuwe regering is er nu alle aanleiding de uitbesteding van de DTO-diensten, inclusief die van NAFIN, actueel onder de ogen te zien.

De bureaucratische weerstand in de afgelopen jaren, vooral van de kant van de ministeries van Algemene Zaken, van Justitie en van Binnenlandse Zaken, zal nu geringer zijn dan onder Paars-II of er zal in ieder geval minder naar worden geluisterd.

De winst voor het ministerie zou er uit bestaan dat de uitbestede diensten tegen geringere kosten ingekocht gaan worden dan ze nu geleverd worden zolang DTO een 'eigen' dienst is. Dat kan aanzienlijk zijn, gesproken wordt van besparingen in de orde van tien tot vijftien procent van de huidige omzet van DTO, dus van vele miljoenen euro op jaarbasis.

Geen kasbaten zijn er van privatisering van DTO te verwachten vanwege de voorwaarden waaronder bijvoorbeeld het NAFIN is aangelegd. Met privatisering van DTO zou het ministerie in één keer hebben voldaan aan de eis van de regering om 1800 burgeremplooy's te laten afvloeien. →

## Koninklijke Luchtmacht

Interessant is het dat de luchtmacht zich tevreden heeft gesteld met de, nog altijd toekomstige, aanschaf van 85 Joint Strike Fighters die zo vanaf 2012 geleidelijk de F16's zullen gaan vervangen. Er is wel eens sprake geweest van veel meer JSF's die volgens de luchtmachtleiding nodig waren om ons land tegen die tijd voldoende te bedienen op het punt van superieure gevechtsvliegtuigen. Hoe dan ook, de aan dit aantal van 85 ten grondslag liggende analyse betekent natuurlijk wél dat iedereen die heeft gezien hoe Defensie de laatste jaren met het geld heeft moeten woekeren de conclusie mag trekken dat dan nu al, anno 2002, de luchtmacht met 85 F16's goed uit de voeten moet kunnen.

Zonder aan onverantwoorde waarzeggerij te doen mogen wij toch wel aannemen dat het er in internationaal politiek opzicht in de jaren 2002 tot 2012 niet dreigender voor ons land en de wereld uitziet dan in de jaren ná 2012. Omgekeerd eerder, maar dat is nu niet relevant.

Kortom, het wordt tijd nu dan ook ernstig in de herschikkingsplannen voor de periode 2002-2006 en daarna de F16-vloot in het oog te vatten. Er zijn thans volgens officiële gegevens 137 F16's. In 2003 zullen die allemaal een Mid Life Update MLU hebben ondergaan en zich voor een groot aantal jaren nog goed kunnen weren. Van deze 137 F16's zijn er 108 operationeel in zes squadrons, verspreid over de drie luchtmachtbases Volkel,

Leeuwarden en Twente. De resterende 29 F16's fungeren als reserve en zullen wel in goede staat gehouden worden.

Naar analogie met de JSF's die vanaf 2012 in mogelijk vier squadrons zullen gaan opereren met 13 JSF's in reserve, lijkt het niet onverstandig op korte termijn nu ook voor de F16's over te gaan op vier squadrons van 18 vliegtuigen. Met een wat grotere reserve misschien dan voor de JSF nodig geacht werd, van bijvoorbeeld 18, blijven er nog 47 F16's over die afgestoten, liefst verkocht kunnen worden.

Het terugbrengen van de luchtmachtsterkte aan operationele F16's van zes naar vier squadrons zal vanzelfsprekend belangrijke besparingen opleveren. Een voorlopige becijfering komt uit op plusminus € 60 m aan personeelskosten, jaarlijks en structureel voor de eerste vier jaar. Het gaat dan om naar schatting 1600 personen.

Het sluiten van een van de drie luchtmachtbases die met deze wijziging in de F16-formatie in één moeite door geëffectueerd kan worden, levert naar schatting structureel € 45 m per jaar op.

Over de opbrengst van de overtollige F16's moeten niet al te hoge verwachtingen gekoesterd worden, maar er zal zeker in de Centraal- en Oosteuropese (toekomstige) NAVO-landen belangstelling zijn voor overname van een aantal ervan.

## Moderne taakstelling krijgsmachtdelen

Het is geen geheim dat de omslag naar een echte van Koude Oorlog-elementen ontdane Nederlandse krijgsmacht nog niet voltooid is. De NAVO als 'hoeksteen' geeft geen richting aan de invulling van hedendaagse taken voor de Nederlandse defensie, net zomin als 'verdediging van het grondgebied', wat – ook in de tijd van

de anti-terreuroorlog – toch in eerste instantie een zaak van binnenlandse veiligheid is.

Als er één werkelijk essentiële doelstelling voor onze krijgsmacht is dan is het wel dat ons land op gepaste en aangepaste wijze aan een aantal vredesoperaties moet kunnen deelnemen. Die worden naar gebruik ingedeeld in vredebewarende en vredesafdwingende operaties. Hoeveel en van welke

type laat zich moeilijk theoretisch bepalen en is in het verleden dan ook min of meer stellerderwijs tot stand gekomen.

Veel hangt natuurlijk af van factoren als voorafgaande geschiedenis, militaire structuur, beschikbare middelen en vooral 'ambitieniveau' oftewel: wat ons fatsoen als welvarend en vooraanstaand land ons vertelt minimaal te moeten presteren. Dit is in

zijn slotconclusie natuurlijk een eminent politieke beslissing, die door regering en parlement voorbereid en vastgelegd moet worden.

Hier wordt gemakshalve een, overigens wel te beredeneren maar op zich willekeurige, stelling betrokken, namelijk dat de maatlat een *brigade landstrijdkrachten* is. Het moeten *landstrijdkrachten* zijn – waaronder overigens ook een mariniersbrigade kan vallen – omdat zoals iedereen langzamerhand wel weet de huidige oorlogs- en vredesoperaties uiteindelijk op het land beslist worden en dus daar ook het ultieme effect moeten hebben.

Wel ligt negentig procent van de landen in de wereld aan zeëen en oceanen, zoals een vooraanstaand marineman opmerkte, maar voor zeeslagen is de tijd echt voorbij. Evenals trouwens voor het begeleiden van konvooien over de Atlantische Oceaan met een volledig opgetuigde 'taakgroep' aan flitsend materieel. Voor het marine-element in de moderne Nederlandse krijgsmacht is duidelijk een andere, vooral ondersteunende, rol weggelegd.

En het moet een *brigade* zijn, omdat Nederland zich militair op dat niveau al goed heeft georganiseerd en omdat het een samenhangende en snel inzetbare eenheid moet zijn. De manschappen moeten onder de zwaarste geweldsomstandigheden kunnen optreden en dan naadloos op elkaar ingespeeld zijn, de procedures en werkwijzen goed kennen en vooral ook: elkáár kennen. Dit kan alleen bereikt worden door en na een langdurige gezamenlijke training en daarvoor is een staande, parate organisatie van brigade-formaat onontbeerlijk.

### Robot-commando

Mogelijk is er nog een andere variant waarbij tevens kool en geit gespaard kan worden. Vriend en vijand weet dat de inzet van onbemande vliegtui-

gen zonder of met wapening als instrument in de oorlogvoering van de komende jaren niet weg te denken is. De verrassend snelle ontwikkeling, ingezet in de Kosovo-oorlog en verder ontwikkeld gedurende de anti-terreurstacties in Afghanistan, heeft het operationeel maken van UAV's, de onbewapende, en de UCAV's, de bewapende versies ook binnen de Nederlandse krijgsmacht actueel gemaakt.

Er is bij de landmacht al een begin gemaakt met de uit Frankrijk afkomstige Sperwers, al is die ervaring tot nu toe niet erg gunstig geweest. Het leergeld daarmee betaald moet nu naar de mening van de schrijver meer gericht en geconcentreerd leiden tot het formeren van een (voorlopig te noemen) robot-commando.

Een dergelijk apart nieuw wapen leent zich er uitstekend voor om het van het begin af aan te organiseren in 'gezamenlijk', dat is krijgsmachtbreed, verband en dus ook direct onder de CDS te plaatsen. Voorlopig mogen zij nog niet vliegen in Nederland om de een of andere reden, maar dat is een ander verhaal. Misschien is Aruba een goede plaats van legering.

Belangrijker is dat de overtollige F16's bij het robot-commando een rol kunnen spelen. In de concurrentiestrijd op het punt van onbemande vliegtuigen is ook Lockheed-Martin (LM) zich aan het opwerpen als interessante partij. Nederland kent de firma al uit andere hoofde. Het Amerikaanse concern is, naar verluidt, bezig F16's om te bouwen tot robotvliegtuigen en het zou zeer goed mogelijk zijn nu eens weer een andere deal met LM af te sluiten dan eerder dit jaar, en tezamen met LM enkele van de nu 29 en straks 47 F16's in ruste voor het robot-commando te oormerken.

Dat de leiding van Defensie nu eindelijk meer over heeft voor UAV/UCAV techniek en zich ervoor met meer elan dan tot nu toe gaat interesseren, hangt misschien samen met het feit dat de JSF-procedure achter de rug is. Het

'gevaar' van robotvliegtuigen als ernstige concurrent van toekomstige bemande jachtbommenwerpers waaronder de JSF is nu kennelijk geweken. Er kunnen weer enkele opbouwende woorden voor de UAV's en UCAV's af, zoals uit de Defensiebegroting 2003 blijkt.

De luchtmacht moet wel bij haar kerntaak blijven: vliegen met jachtvliegtuigen en het vliegend hachten van – liefst – al het vliegend materieel van de krijgsmacht, met inbegrip van de vliegende robots. De helikopters moeten organisatorisch echter ingedeeld worden naar operationele taakstelling: dicht bij de troepen waarmee ze moeten samenwerken. Dit betekent dat het verstandig is de Tactische Helikoptergroep onder feitelijk bevel van de Luchtmanoeuvrebrigade te brengen, en de marinehelikopters op de fregatten dan wel bij het Korps Mariniers. Operationele indeling om redenen van logistiek, dus bij de luchtmacht omdat die verstand hebben van onderhoud, is geen goede situatie.

Voor de luchtverdediging geldt eenzelfde redenering. Waar luchtverdediging hecht moet samenwerken met de landbrigades is organisatorische inbedding bij de brigades noodzakelijk. Waar hechte samenwerking minder nodig is, kan het elders.

### Herschikkingsmodel

Samenvattend, over wat er aan *besparingen* is te vinden in het voorgaande valt het volgende te signaleren:

- CDS: minder militair en burger stafpersoneel
- CDS: concentratie logistieke en andere specialistische diensten
- KL: opheffing staven derde brigade, concentratie gevechtskracht
- KL: opheffing reserve-eenheden
- KM: fregattenvloot naar acht fregatten, minder militair en burger personeel
- KM: opheffing onderzeebootdienst

- KLU: F16-vloot van zes naar vier squadrons, minder militair en burger-personeel
- Alg.: minder militaire vliegvelden.

Op *personeelsgebied* zou een dergelijke ingreep betekenen dat militair en burger-personeel in aanmerking gaat komen de dienst van het ministerie van Defensie te verlaten:

• CDS/ stafreductie	800 burgers	800 militairen
• CDS/ concentratie diensten	500	100
• KL/ herschikking brigade	0	300
• KL/ opheffing reserveeenheden	500	100
• KM/ verkleining fregattenvloot	200	1000
• KM/ opheffing onderzee bootdienst	0	375
• KLU/ minder squadrons/vliegvelden	400	1200
	2400 burgers	3875 militairen

Een cijfermatige weergave van de financiële gevolgen van de hier voorgestane geïntegreerde herstructurering van de Nederlandse krijgsmacht geeft het volgende beeld te zien:

Dit model kan in de tijd worden uitgezet onder de volgende aannames:

- begin van invoering van de bedoelde maatregelen is wat de uitsluiting van de fregatten en de onderzeeboten betreft 2003
- verdere uitvoeringseffecten, financieel en op personeelsgebied, ontstaan met ingang van 2004
- de effecten van het model treden vooral op in de periode 2003 t/m 2006, maar lopen over naar de periode 2007 t/m 2010
- wat het punt afvloeiing betreft is als vuistnorm aangehouden dat voor 40 procent van het af te vloeien personeel vier jaar lang het volle jaarsalaris betaald zal worden; met uitzondering van het luchtmachtpersoneel dat geacht wordt voor 60 procent nog vier jaar salaris te blijven ontvangen
- verder is er hierbij wat het personeel betreft van het somberste scenario uitgegaan, namelijk dat er geen herplaatsing bij hetzelfde krijgsmachtdeel of elders binnen de krijgsmacht gerealiseerd zou worden

- geen rekening is gehouden met eventuele opbrengst van uit te faseren fregatten, onderzeeboten of F16's.

Het resultaat van de herschikkingsoperatie, afgezet tegen de benodigde bezuinigingen ziet er als volgt uit (zie kader)

Zoals te zien valt is er een structurele ruimte ontstaan van € 100 m voor nieuw beleid, een absoluut vereiste voor een zo grote organisatie als de Nederlandse krijgsmacht. Deze buffer zou natuurlijk veel groter moeten zijn, wil werkelijk tegemoet gekomen kunnen worden aan het in kaart brengen en introduceren van de vele nieuwe aandachtsgebieden. Om er een paar te noemen:

- mobiele commandovoering
- verbetering effectiviteit soldaat
- capaciteit tegen landmijnen
- lucht-grond radacapaciteit Orions
- verbetering effectiviteit Apaches
- robotontwikkeling

Naast de structurele ruimte van € 100 m – die vanaf 2007 vanwege het doorwerken van de bezuinigingen

Herschikkingen 2003 t/m 2006		2003	2004	2005	2006
In € m.					
I	CDS				
I 1.	Concentratie Staven	-	72	72	72
II	CDS CONCENTRATIE DIENSTEN				
II 1.	Aanschaffingsdienst	-	p.m.	p.m.	p.m.
II 2.	Onderhoudsdienst	-	p.m.	p.m.	p.m.
II 3.	Logistieke dienst	-	-	130	130
II 4.	Vastgoed dienst (excl. F-16 basis)	-	60	60	60
II 5.	Personeelsreducties II 1 t/m II 4	-	18	18	18
III	D.T.O. VERZELFSTANDIGING	p.m.	p.m.	p.m.	p.m.
IV	KONINKLIJKE LANDMACHT				
IV 1.	Concentratie brigadestaven	-	18	18	18
IV 2.	Opheffen reserve eenheden	-	18	18	18
IV 3.	Vrijval infrastructuur, materieel	-	15	15	15
IV 4.	Reduceren artillerieaanschaf met een derde (2006 t/m 2008)	-	-	-	50
V	KONINKLIJKE MARINE				
V 1.	Uitfasen van 6 fregatten	24	60	72	96
V 2.	Opheffen onderzeebootdienst	22	22	22	22
VI	KONINKLIJKE LUCHTMACHT				
VI 1.	Opheffen 2 squadrons F-16	-	60	60	60
VI 2.	Opheffen 1 luchtmacht basis	-	45	45	45
OPBRENGST STRUCTUREEL TOTAAL		46	388	530	604

### Bezuinigingen en herschikkingen 2003 t/m 2006

In € m.	2003	2004	2005	2006
1. Bezuinigingen Kabinet Balkenende	151	189	226	249
2. Inhaalslag Kabinet Kok - II	<u>70</u>	<u>70</u>	<u>70</u>	<u>70</u>
Totaal	221	259	296	319
3. Structurele ruimte nieuw beleid	100	100	100	100
4. Benodigde besparingen	321	359	396	419
5. Resultaat herschikkingen I t/m VII	<u>46</u>	<u>388</u>	<u>530</u>	<u>604</u>
Totaal	-275	29	134	185

\* er resteert dus : + € 73 miljoen

- de omvang van de F16 vloot terugbrengen van zes naar vier squadrons vanuit de gedachte dat de vredesoperaties ook dan door de Koninklijke Luchtmacht goed uitgevoerd kunnen worden, en tevens in overeenstemming daarmee bezuinigingen aanbrengen door het aantal operationele militaire vliegvelden in Nederland te verminderen.

Dit alles is ingegeven door de al lang lopende discussie welke militaire

→

tot € 200 m kan worden opgevoerd – kan er over extra middelen beschikt worden voor nieuw beleid door eenmalige opbrengsten daarvoor te bestemmen. Bij verkoop van de uit te faseren fregatten en onderzeeboten kan het gaan om bedragen van € 50 m (15 procent van de aanschaffingsprijs), zodat daaruit een verdere belangrijke reserve kan ontstaan.

### Samenvatting

De keuzes die in het voorgaande werden gemaakt lagen op voornamelijk vier hoofdgebieden van de Nederlandse defensieorganisatie:

- de versterking van de positie van de Chef Defensiestaf door de staven van de krijgsmachtdelen grosso modo op te heffen en te concentreren onder de CDS en door het samenvoegen van de belangrijkste specialistische diensten zoals de logistieke organisatie op CDS-niveau;
- de vergroting van de inzetbaarheid van formaties van de Koninklijke Landmacht door twee brigades geheel paraat te stellen en daarmee tegelijkertijd efficiëntiewinst te boeken en de reserve-eenheden op te heffen;
- uitgaande van de verwachte vraag naar eigentijdse inzet van eenheden van de Koninklijke Marine verkleining van de omvang van de fregatenvloot tot acht in plaats van veertien en overgang naar een amfibische kust-land taakstelling;

### Omschrijving landbrigade:

Een brigade is een formatie van verbonden wapens en diensten zoals infanterie, tanks, gevechtshelikopters, genie, artillerie, luchtverdediging, verkennings- en inlichtingencapaciteit en logistiek. Een brigade kan met grote zelfstandigheid en ook in internationaal verband goed ingezet worden. Een brigade is in staat grondoperaties uit te voeren in het gehele geweldsspectrum, dus van humanitaire hulp tot en met optreden in gevechtssituaties.

Een brigade omvat tussen de 3000 en 5000 militairen. De landmacht kent momenteel (drie, deels parate) gemechaniseerde brigades, en één volledig parate luchtmanoeuvrebrigade gevormd samen met de luchtmacht. De marine kent de Groep Operationele Eenheden Korps Mariniers ter sterkte van ongeveer een brigade.

Voor het model van een volledig expeditionaire early in – early out krijgsmacht is tweedeling van capaciteit, in plaats van de huidige driedeling, noodzakelijk. De helft van de capaciteit kan onmiddellijk worden ingezet voor de zwaarste taken, terwijl de andere helft zich hierop voorbereidt en waar mogelijk routinemissies uitvoert. Langdurige inzet, zoals bij SFOR in Bosnië, zijn niet meer mogelijk. Overigens kunnen de nieuwe NAVO-landen deze lacune uitstekend opvullen.

De krijgsmacht kan verschillende brigade-equivalenten onmiddellijk inzetten, te weten, maximaal:

- \* luchtmanoeuvrebrigade of mariniersbrigade (gevormd uit Groep Operationele Eenheden Korps Mariniers) of een combinatie van beide
  - \* gemechaniseerde brigade
  - \* twee squadrons F-16 / JSF
- \* bijdrage aan internationale taakgroep van maximaal vier fregatten, vier mijnenvegers en een bevoorradingsschip





inzetmiddelen in de komende tien jaar voor ons land nodig zullen zijn. Daarover is elders al voldoende geschreven en gezegd. Tegelijkertijd moet geconstateerd worden dat het ministerie van Defensie nauwere om niet te zeggen nauwe richtlijnen opgelegd gekregen heeft op begrotingsgebied. Daaraan zal tegemoet gekomen moeten worden, linksom of rechtsom.

Hier is gekozen voor een geïntegreerde aanpak in een poging militair-politieke lange termijn eisen in balans te brengen met het financiële kader dat regering en parlement voor de komende vier jaar en waarschijnlijk langer stelt. Een derde doelstelling is

dan ook nog tegelijkertijd te proberen ruimte te scheppen voor nieuw beleid.

Het zal duidelijk zijn dat die combinatie van doelstellingen alleen door snel, hard en consequent ingrijpen te realiseren valt. Anderzijds zal de politieke en militaire leiding van het ministerie van Defensie, en 'de politiek' in het algemeen, zich moeten realiseren dat onmogelijk het ad hoc financieringsbeleid van zeg de laatste twaalf jaar voortgezet kan worden, zonder de defensieorganisatie van ons land, zijn duizenden medewerkers en de van ons verwachte internationale bijdrage aan externe veiligheid zeer ernstige schade te berokkenen.

---

#### Literatuur

- A.C.A. Dake: *Si Vis Pacem*, 1998.  
Defensienota 2000 ([www.mindef.nl](http://www.mindef.nl)).  
Hoofdstuk X Defensie van de Rijksbegroting 2002 en 2003 ([www.regering.nl](http://www.regering.nl)).  
Strategisch Akkoord. 3 juli 2002 ([www.regering.nl](http://www.regering.nl)).  
Ministerie van Defensie; Introductiedossier voor nieuwe ministers. 23 augustus 2002 ([www.regering.nl](http://www.regering.nl)).  
Advies adviescommissie Opperbevelhebberschap, 19 apr 2002.  
Eindevaluatie UNMEE 16-10-2001 en diverse rapportages aan de kamer ([www.mindef.nl](http://www.mindef.nl)).  
Rijksbegroting 2003.
-

Het Nederlands Instituut voor Inlichtingen Studies (NISA) en het Instituut Defensie Leergangen (IDL) organiseren een congres over

## 'Peacekeeping and Intelligence'

Op 15 en 16 november 2002 organiseert de NISA in samenwerking met het IDL een internationaal congres over het onderwerp 'Peacekeeping and Intelligence'. Dit congres zal op het IDL in Rijswijk plaatsvinden. De NISA organiseerde al eerder, in november 1999, een congres over Amerikaanse en West-Europese verbindingsinlichtingen (Sigint) gedurende de Koude Oorlog.

Het onderwerp 'Peacekeeping and Intelligence' krijgt tot nu toe nauwelijks aandacht in politieke en militaire beschouwingen. Ook bij recente vredesoperaties van de Verenigde Naties heeft 'intelligence' (inlichtingen in brede zin) doorgaans geen rol van betekenis gespeeld. Dat is merkwaardig omdat de dramatische ontwikkelingen in het voormalige Joegoslavië gedurende het laatste decennium van de vorige eeuw duidelijk hebben aangetoond dat internationale militaire vredesoperaties slechts succesvol kunnen zijn indien zij ondersteund worden door adequate en tijdige inlichtingen.

Dit congres beoogt een bijdrage te leveren aan de discussie over dit zeer actuele onderwerp. Sprekers uit binnen- en buitenland, die als leidinggevend militair betrokken zijn geweest bij recente internationale vredesoperaties of die werkzaam zijn in de wetenschap, zullen hun medewerking verlenen.

De kosten voor deelname bedragen € 95 (voor studenten € 35, kopie collegekaart vereist). Deze kosten dekken congresdeelname en maaltijden (inclusief diner op 15 november).

Inschrijving bij voorkeur via de onderstaande website van de NISA. Tevens is inschrijving per post mogelijk door aanmelding bij de congresorganisator drs. Ben de Jong, Uiterwaardenstraat 124<sup>III</sup> 1079 CH Amsterdam onder vermelding van titulatuur, personalia, affiliatie, adres en eventueel e-mailadres. Tegelijkertijd dient u het betreffende bedrag voor deelname over te maken naar postbanknummer 725980 van de Stichting Inlichtingen Studies Nederland, Heesterweg 10, Overijse (België).

Op de website van de NISA: [www.nisa-intelligence.nl](http://www.nisa-intelligence.nl) treft u nadere congresinformatie en een elektronisch registratieformulier aan.



P.H. de Vries – brigade-generaal der cavalerie\*

In de wereld veranderen nogal wat zaken. Veranderen is noodzakelijk: stilstand betekent immers achteruitgang! Veranderen vormt bovendien de ideale oplossing voor welk probleem dan ook. Veranderen is inmiddels de standaardoplossing voor elk denkbaar probleem. Ontstaat een nieuw probleem, dan zetten we een nieuwe verandering in gang: de ene verandering is nog niet afgerond of de volgende wordt alweer gestart. Veranderen lijkt daarmee soms een doel op zichzelf te zijn: veranderen om het veranderen. We lijken wel verslaafd aan het veranderen.

De vraag die zich opdringt luidt: kunnen we – nee moeten we – alles wel veranderen. Ik plaats daarbij enige kanttekeningen. Veranderingen beperken zich vaak tot datgene wat tastbaar is, met als absolute toppeur de structuur en met als goede tweede de procedures. Maar die opsomming, structuur en procedures, mist nog een element wat daarmee onverbreekbaar is verbonden, te weten cultuur. Een structuur veranderen is relatief simpel: je tekent een nieuwe 'hark', schakelt wat telefoontoestellen om, verhuist een paar bureaus en klaar is Kees. Ook procedures laten zich relatief gemakkelijk aanpassen: het is slechts een kwestie van een nieuwe procesbeschrijving en 'ready' is Ruud. Maar voor cultuur ligt dit een stuk ingewikkelder!

Cultuur heeft te maken met waarden en normen en op welke wijze deze doorklinken in hoe men de dingen gewoon is te doen. Cultuur veranderen gaat niet per decreet. Cultuur willens en wetens veranderen, vergt tijd en moeite. De opmerking dat deze nieuwe structuur met haar nieuwe procedures ook een andere cultuur vergt, is niet genoeg. Met zo'n opmerking is die andere cultuur er nog niet. Dat vereist gerichte aandacht en actie over een lange tijd. En als zo'n cultuurverandering

dan is bereikt, duurt het ook weer jaren voordat je weer – om maar eens wat te noemen – terug kunt richting de oude cultuur. Dit betekent dat je ten aanzien van beoogde veranderingen in cultuur dus zeer zorgvuldig te werk moet gaan, want als je het niet helemaal goed hebt verzonnen, zit je jaren en jaren met de gebakken peren.

Maar cultuurverandering is niet alleen het gevolg van een daarop gericht proces; cultuurverandering vindt ook autonoom plaats. Als je structuur en procedures verandert zal dat op termijn ook de cultuur beïnvloeden. Je kunt die dingen niet los zien van elkaar. Dit betekent dat je bij de verandering van structuur en procedures, ook moet nadenken over de autonome gevolgen daarvan voor de cultuur. En als die autonome gevolgen je niet aanstaan, moet je dus aanvullende maatregelen nemen om de cultuurverandering te beïnvloeden, of je moet afzien van de beoogde maatregelen. Deze notie is de afgelopen tien jaar met een ijzeren consequentie genegeerd.

Wat is het gevolg van deze omissie? Wel, dat zien we dagelijks om ons heen. De cultuur van de krijgsman heeft plaatsgemaakt voor de managerscultuur. Algemeen belang telt niet, het gaat om het belang van mijn bedrijfje, neen het gaat zelfs alleen om het eigenbelang. Personeelszorg, aan mijn hoela: dat zal mij een zorg zijn. Opperingsgezindheid en dienstbaarheid: jullie kunnen de pot op, eigen komt eerst. De officier is entrepreneur geworden teneinde zijn eigen carrière te maximaliseren. Moed, trouw, vriendschap... De waarden en normen van Koning Arthur en Eric de Noorman zijn voor deze militaire ondernemer de pathetische misvattingen van stripfiguren met de bijbehorende platte karakters.

Wat betreft deze monomane gerichtheid op het eigenbelang vormen we overigens de perfecte afspiegeling van de maatschappij, waar het maatschappelijke midden plaatsgemaakt heeft voor het doellooptimaliserende individu.

\* De auteur is werkzaam bij de Landmachtstaf.

## Eer

De idealisten die de krijgsmacht eigenlijk maar een noodzakelijk kwaad vonden, dat alleen kon worden beperkt door die krijgsmacht naar de maatschappij te modelleren, hebben dat in ieder geval bereikt: bravo en gefeliciteerd. De vraag is of we daar zo blij mee moeten zijn en dat geldt niet alleen voor de dinosaurussen in de krijgsmacht, maar ook voor die idealisten van weleer. Ook die idealisten van weleer hebben namelijk een beeld, een idee waar een leger voor hoort te staan. Uiteindelijk staat dat leger voor vakmanschap, betrouwbaarheid en als het erop aan komt onverzettelikheden. Maar ja, dat is cultuur en de cultuur van de krijgsmacht is nu eenmaal een andere dan die van de maatschappij in den brede! Je kunt niet alle twee nastreven: of de krijgsmacht vormt een getrouwe afspiegeling van de maatschappij en dan loop je het risico dat je leger alleen maar in naam een leger is, of je hebt een leger en accepteert dat een leger anders is dan de maatschappij in den brede. Meer smaken zijn er niet.

En als je dan in het leger zit en je vindt dat het een echt leger moet zijn, dan hoor je je daarnaar te gedragen. Dat betekent dat je je de daarbij behorende cultuur moet hebben eigengemaakt. Dat betekent dat je een heleboel waarden en normen tot de jouwe hebt gemaakt. En eigen maken betekent dat je je daarnaar gedraagt, zowel in de dienst als daarbuiten. Dienstbaarheid aan de maatschappij houdt niet op als je je uniform uittrekt, dat gaat verder. Dat betekent dus dat je die dienstbaarheid ook buiten de dienst tentoonspreidt: in verenigingen, in je straat, in het verkeer, enz. Militair zijn wil zeggen dat je bereid bent te voldoen aan de verwachtingen die in de maatschappij leven ten aanzien van de militair.

Ik heb het dan over het begrip 'eer'! Eer wil zeggen achting en erkenning als volwaardig lid van de maatschappij. Eer wil ook zeggen dat wat als passend en fatsoenlijk wordt beschouwd. Eer is datgene wat iemand zedelijk

aanzien en een goede naam verschaft. Daar-  
tegenover staat eerloos, te weten de goede  
naam vernietigend, gewetenloos of van dat  
gemis getuigend. Militairen in het algemeen,  
en officieren in het bijzonder, moeten mannen  
van eer zijn. Het moet onze eer te na zijn om  
dat niet te zijn. Achting en erkenning van de  
maatschappij wordt verkregen doordat we  
voldoen aan de verwachtingen die de maatschappij  
van ons, van de krijgsmacht heeft. Daarin ligt onze verankering in de maatschappij. Dat betekent dan ook dat die maatschappij de consequenties moet willen dragen van de verwachting die zij van haar krijgsmacht heeft.

Om mij heen en achterom kijkend, kan ik niet anders dan constateren dat het met onze eer niet goed is gesteld. Dat ligt enerzijds aan de maatschappij. De plaats die de maatschappij aan de krijgsmacht toebedeelt, is niet in lijn met de verwachtingen die ze van die krijgsmacht heeft. Anderzijds constateer ik tevens dat er nogal wat militairen zijn wiens eer het niet te na is eigenbelang voorop te stellen, entrepreneur te zijn in plaats van krijgsmans. Dat is uiteindelijk niet het soort optreden dat de maatschappij van haar krijgsmacht verwacht. Daarmee zijn we in een vicieuze cirkel beland. De maatschappij geeft de krijgsmacht niet de plaats die het op grond van de aan die krijgsmacht gestelde verwachtingen verdient, maar omdat de krijgsmacht niet aan die verwachting voldoet is er ook geen aanleiding die plaats te heroverwegen. We zitten dus in een impasse.

De enige manier om uit die impasse te geraken is het begrip eer in ere te herstellen. Wij zullen dat zelf moeten doen, daarin moeten we eer willen leggen. Maar dan moeten we het ook aandurven elkaar eerlijk aan te spreken op de eer van ons handelen en nalaten. En als we mannen van eer zijn, kunnen we eenieder recht in de ogen kijken, dan kunnen we het ons veroorloven trots te zijn. En dan kunnen we ook onze eervolle en rechtmatige plaats in de maatschappij opeisen.

# TEGGENWICHT

# MENINGEN van anderen

## Vaktaal I

Wat is er mis met managen in de defensieorganisatie? Zijn wij zo anders dan andere grote organisaties/bedrijven? Ik denk het niet. Meer en meer worden we als militair ingezet, waarbij we niet puur militair bezig zijn. We zullen dus ons steeds meer moeten richten op de samenleving waarin we staan.

Zoals generaal De Vries aangeeft<sup>1</sup> hebben wij als Defensie bestaansrecht vanwege de wens van de samenleving. De samenleving geeft veel geld uit aan onze organisatie en wil dan ook steeds meer weten wat wij met dat geld doen. Er zal dus steeds meer dialoog gaan komen met de samenleving. Om je dan in vakjargon te verhullen is onverstandig en ook onnodig. Daarnaast hebben wij als defensieorganisatie steeds vaker een functie in de noodhulp binnen de landsgrenzen (MKZ-crisis, overstromingen). We zullen bij het samenwerken met civiele instanties ook dezelfde taal moeten spreken.

### Nieuwe tijden

Zaken die vroeger werkten en als vanzelfsprekend werden aanvaard, kun je niet transplanteren naar een andere tijd. Je zult ze moeten zien in de geest van die tijd. Waar je bijvoorbeeld vroeger nog een militair naar de kapper kon sturen, is diezelfde opdracht ondenkbaar. We zullen dus in nieuwe tijden met nieuwe dingen aan de slag moeten. Dat we daarbij leren van ervaringen uit het verleden is logisch.

Het enige 'nadeel' van dit conformeren kan zijn dat buitenstaanders inzicht krijgen in het functioneren van de defensieorganisatie. Ik denk dat het juist heel goed is. We kunnen er zelfs enorm veel voordeel mee doen. Er zijn talloze bedrijven met heel veel kennis van logistiek, aanvoer, verzorging en leidinggeven. Door ons te conformeren kunnen wij ons spie-

gelen aan andere bedrijven en meedrijven op hun ervaring en kennis.

Dat de generaal zegt dat we niet op winstmaximalisatie uit zijn, is niet waar. We zullen als organisatie, die geld van de samenleving ontvangt, moeten zorgen dat we dat geld uitermate zorgvuldig benutten. Sterker nog, al het geld dat niet nuttig wordt aangewend is verlies. Door te denken aan rendement en aan winstmaximalisatie is het mogelijk om meer te doen met hetzelfde budget, en dat moet in de huidige tijd van bezuinigingen toch iedere bevelhebber als muziek in de oren klinken.

Laten we nu eens niet praten over het doel en productverantwoordelijke eenheid maar over hoe we tot dat doel komen en rendementverantwoordelijke eenheid. Door de term 'rendement' te gebruiken eis je een toegevoegde waarde aan het product wat je levert. Bijvoorbeeld het wasen van een koe. We kunnen dat doen in een marmeren bad met gouden kranen. Voldaan kunnen we dan zeggen dat het doel is bereikt, maar wat is het rendement? Zo ook binnen de defensieorganisatie. We hebben een doel, een opdracht, maar hoe we het doel gaan halen is aan ons.

### Draagvlak

Generaal De Vries praat ook over de opdracht, en wel in de context van het commandovoeren en het geven van bevelen. Omdat je mensen niet naar hun sneuvelen kan managen maar wel in het gevecht leiden. Een (niet zo) mooi voorbeeld daarvan is de charge van de lichte brigade tijdens de Krimoorlog. Een duidelijk doel, een duidelijke opdracht en een commandant die het bevel geeft. Maar wat is het uiteindelijke rendement geweest van deze aanval? Mogen we dat vragen? Ik denk dat die vraag tegenwoordig veel vaker zal worden gesteld. Die samenleving die ons draagvlak vormt, accepteert namelijk niet dat Nederlandse militairen sterven, ook al is het oorlogstijd.

Als laatste hoop ik dat de generaal een groter goed voor ogen heeft gehad dan alleen terug te keren naar die goeie ouwe tijd en een warm gevoel in de buik van het militaire jargon. We zullen ons als organisatie steeds professioneler moeten mani-

festeren. We zullen onze public relations ook veel serieuzer moeten nemen. We zullen ons product, en vooral hoe we daartoe gekomen zijn, steeds meer moeten verkopen.

Als we dat niet doen, zullen we steeds verder van de samenleving af komen te staan. Diezelfde samenleving die ons draagvlak vormt.

A. BOSMAN, kapitein van de Koninklijke Luchtmacht

## Vaktaal II

### Het leger als onderdeel van de KL

Laast las ik het volgende artikel. In het provinciestadje Laagland heeft het Landstaten-ziekenhuis surseance van betaling aangevraagd. Faillissement dreigt. In de medische wereld komt deze mededeling volstrekt onverwacht. Het ziekenhuis wordt namelijk geleid door een gerenommeerde neurochirurg en een bestuurscollege waarin de beste artsen en verpleegkundigen van het ziekenhuis zitten. Het huis beschikt over een aantal zeer goed geoutilleerde en internationaal gewaardeerde specialistische afdelingen. Ook de medisch specialisten op de afdelingen staan internationaal goed aangeschreven. Wel waren er eerdere berichten in de pers over kostenoverschrijdingen bij ambitieuze investeringsprojecten en de deplorabele toestand van de infrastructuur.

### Ethos

In het artikel met de naam Vaktaal (*Militaire Spectator* jaargang 171 nr. 7/8) spreekt generaal P.H. de Vries over het leger. En hij heeft gelijk door te stellen dat het leger bij het uitoefenen van de opgedragen militair-operationele taken zijn eigen kenmerken en zijn eigen taal nodig heeft, en moet houden. Hij heeft het over leiderschap, moed en trouw, doelgerichtheid en vasthoudendheid. Kortom: over de ethos van de krijgsmacht. Bij het uitoefenen van die operationele taken gaat het uiteindelijk niet meer om doelmatigheid en rechtmatigheid maar om het realiseren van het doel.

Maar net als in een ziekenhuis is een goed draaiend bedrijf nodig om het primaire

<sup>1</sup> P.H. De Vries, Vaktaal, MS 171 (2002)(9).

proces te ondersteunen. De producten en diensten van dat bedrijf zijn mensen en materieel, opleidingen, informatiesystemen, bevoorradings- en onderhoud, beheer, infrastructuur en facilitaire dienstverlening.

In dat bedrijf gaat het om een goed bedrijfsvoeringsmodel en een helder besturingsconcept. Moeten op rationele gronden en met gebruik van bedrijfseconomische principes keuzen worden gemaakt. Gaat het om doelmatigheid en rechtmatigheid. Kortom in dat bedrijf gaat het over management.

### **Ambities versus actuele situatie**

Een van de grootste uitdagingen waar het management mee geconfronteerd wordt, is het omgaan met schaarste. De tering naar de nering zetten. Het is duidelijk dat het ziekenhuis in het provinciestadje niet dezelfde ambities kan hebben als een academisch ziekenhuis in de grote stad.

Ook is duidelijk dat die ambities er zeker wel zullen zijn bij de gerenommeerde specialisten. En de kans dat die ambities worden gehonoreerd door de collega-specialist zijn groot. Het is de vraag hoe echt management met dergelijke ambities zou zijn omgegaan.

Wat is de actuele situatie bij de KL? De investeringsquote is gedaald tot een schamele twaalf procent (exclusief twee procent infra). De exploitatieconsequenties van de nieuwe systemen (RPV, TITAN en dergelijke) zijn nog niet verwerkt. De wervingsresultaten zijn sterk toegenomen en dus de personele exploitatiekosten. Er bestaat een aanzienlijke discrepantie tussen de gewenste personele sterkte en de begrotingssterkte waarvoor de KL een budget heeft gekregen. SBSKL levert weliswaar 700 tot 900 functies op, maar aangezien het voor een aanzienlijk deel vacatures betreft zijn de financiële opbrengsten op korte termijn gering.

Het regeerakkoord legt Defensie een financiële taakstelling op van circa 250 miljoen euro die met name moet worden afgedekt door een reductie van circa 3000 functies. En tegelijk zijn er grote ambities. Het in de voorhoede willen meespelen. HRFHQ, ISTAR, TITAN, ISIS/BMS, RPV, FGBATS om maar eens wat vaktaal te gebruiken. Allemaal specialisaties waar

we internationaal veel bewondering voor krijgen. Of deze specialisaties betaalbaar zijn en blijven, schijnt niemand zich af te vragen. De toekomst is duidelijk. Of we bereiken op afzienbare tijd een investeringsquote van nul procent of de uitvoering van taken loopt bij gebrek aan middelen krakend vast.

Uiteraard is het zo dat de commandant en zijn militaire adviseurs zullen vragen om de modernste en beste systemen. Daarmee kunnen de operationele taken het best worden uitgevoerd en kan de veiligheid van de mensen het best worden gegarandeerd. En het is niet zijn primaire verantwoordelijkheid om zich af te vragen of die verwerving past binnen de budgettaire kaders van vandaag en morgen. Dat is een taak van het management.

Lastig wordt het als het management bestaat uit militairen die gisteren, vandaag of morgen als commandant die systemen nodig hebben om in een internationale context hun operationele taken uit te voeren. De nuchtere zakelijkheid zal het dan verliezen van militaire inzichten en ambities.

### **'Doorpolderen'**

Daarin speelt ook het cultuuraspect een belangrijke rol. Al bij de werving wordt gezocht naar mensen met een profiel dat aansluit op de bestaande militaire cultuur. Een cultuur die bovendien zichzelf in stand houdt binnen een gesloten personeelssysteem. Kenmerken zijn kameraadschap, loyaliteit, risico's afdekken, doelgerichtheid, teamwork, elkaar helpen, eventuele fouten die anderen maken herstellen of afdekken, leiderschap. Kenmerken die essentieel zijn bij de operationele taakuitvoering. Kenmerken die ook geborgenheid betekenen en gezelligheid.

Een cultuur die onder meer tot uitdrukking komt in tradities, vlaggen en vaandels, speldjes en speeltjes. Een cultuur die er, mede onder invloed van maatschappelijke ontwikkelingen, toe leidt dat in onze wereld van management en bedrijfsvoering veel gesproken wordt over uitvoeringsaanbevelingen, groepsgesprekken worden gevoerd over essentiële onderwerpen, vage besluiten worden genomen op basis van consensus en draagvlak, en

doorgepolderd wordt, daar waar knopen doorgemaakt moeten worden.

### **Marktwerking**

De risico's die dat met zich meebrengt zijn groot. Kijk wat de afgelopen jaren is gebeurd met de omvang van de organisatie en taken die inmiddels door anderen zijn overgenomen. Uiteindelijk zal het gaan over het voortbestaan van de KL. Ik ben er namelijk van overtuigd dat het voortbestaan van de KL wel degelijk afhankelijk is van marktwerking en dat op die markt wel degelijk sprake is van concurrentie. Die markt wordt bepaald door politieke ambities, door macht en aanzien, geld en maatschappelijke relevantie. En de concurrentie is enorm. Andere krijgsmacht delen, andere landen en voor bepaalde aspecten civiele bedrijven.

Natuurlijk heeft De Vries gelijk met zijn beschrijving van het militaire métier. En natuurlijk heeft hij gelijk als hij stelt dat het militair zijn iets is om trots op te zijn en dat die trots ook van ons af mag stralen. Maar tegelijk geeft hij maar een eenzijdig verhaal. Want het leger is niet de KL. De KL bestaat uit het leger en de organisatie die ervoor zorgt dat het leger kan functioneren. Daarin gelden ook andere spelregels in casu die van het management. Daar moet je rekening mee houden in het besturingsmodel van de KL en ook bij het vormgeven en bemensen van de besturingscolleges.

Het is immers een zeldzaamheid als de uitstekende militair ook een uitstekende manager blijkt te zijn. De schaarse keren dat dit in het verleden wel het geval was, kunnen worden nagelezen in de geschiedenisboeken.

### **Elkaars taal leren...**

De Vries constateert dat het management-idioom en het militaire taalgebruik hemelsbreed van elkaar verschillen. Dat leidt tot *miscommunicatie* en kan leiden tot ernstige besturingsproblemen. Deze problemen moeten derhalve worden opgelost. Een optie is het leren van de taal van de ander waardoor communiceren weer mogelijk wordt. Soms helpt het ook in de wereld van de bedrijfsvoering gebruik te maken van de militaire taal en omgekeerd. Voorbeelden zijn 'sturen met beide benen op de grond' en de beschrij-

ving van het SBS-besturingsmodel van de KL met begrippen uit de Leidraad Commandovoering. De Vries doet een aantal suggesties voor woorden en begrippen die in het woordenboek voor commandanten en managers kunnen worden opgenomen.

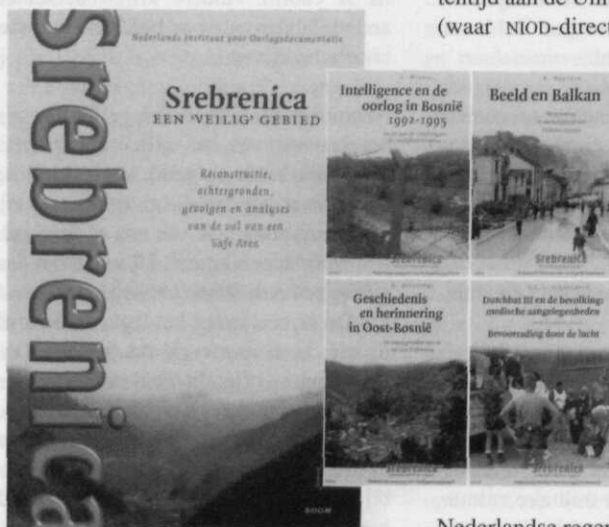
Ondertussen heb ik een nieuw bericht

gelezen over het Landsteden-ziekenhuis. Het ziekenhuis is gefuseerd met drie andere ziekenhuizen en maakt nu deel uit van een holding. Alle beheer en ondersteunende diensten zijn op het niveau van de holding getrokken of zijn uitbesteed. De bestuurscolleges van de vier ziekenhuizen zijn naar huis gestuurd en er is een

nieuwe bestuursraad voor de holding gevormd. Voor de bestuursraad zijn vrijwel allemaal nieuwe mensen van buiten aangetrokken. Er gaan geruchten dat de holding overleg voert in de regio om te komen tot vergaande taakspecialisatie...

brigade-generaal J.T.M. VAN DER KROGT

## BOEKEN bespreking



### Srebrenica, een 'veilig' gebied

**Reconstructie, achtergronden,  
gevolgen en analyses van de val  
van een Safe Area**

Door Nederlands Instituut voor Oorlogsdocumentatie, Amsterdam, Boom, 2002 3 dln, 3393 pp., en 9 deelstudies (waarvan 5 op CD-ROM).

ISBN: 90 5352 745 1

€ 225,-

Deze bespreker zal maar meteen ruitelijk toegeven dat hij het rapport met alle bijlagen niet in zijn geheel gelezen heeft. Van hoeveel stervelingen, zelfs van hen die werkzaam zijn in een academische om-

geving en die geacht worden veel te lezen, kan men verwachten dat zij een werk van bijna 3400 pagina's met nog eens zo'n 3200 pagina's in 'deelstudies' bladzijde na bladzijde lezen? Als men de maatstaf zou aanhouden die gold in mijn studententijd aan de Universiteit van Amsterdam (waar NIOD-directeur J.C.H. Blom toen

één van mijn docenten was), dan zou een aandachtig, bestudierend lezen met de officiële vaart van vier pagina's per uur zo'n veertig werkweken vergen. Afgezien van een serieuze academische uitdaging, vormt de omvang van het werk vooral een acuut politiek probleem. Het is welhaast onmogelijk dat het ontslag van de

Nederlandse regering op 16 april 2002, en de dag daarop van de bevelhebber der landstrijdkrachten, gebaseerd is geweest op een zorgvuldige overweging door de bewindslieden van het op 10 april gepresenteerde NIOD-onderzoek (zelfs al had de regering het een paar weken eerder al in handen).

NIOD-directeur Blom geeft in zijn inleiding toe dat er een spanning bestond tussen 'de dringende vragen in politiek en samenleving' na de val van Srebrenica in juli 1995 en de eis 'van het op zorgvuldige en aan de professionele eisen van het [historische] vak beantwoordende wijze vormgeven van de resultaten van het onderzoek' (29; om noten te vermijden zal ik verder zo naar pagina's van het rapport verwijzen). Met het laatste argument wordt verklaard waarom het vijf-en-een-half jaar moest duren voordat het rapport

klaar was – tegen welke tijd er heel weinig bewindslieden in de regering over waren die enige betrokkenheid hadden bij het oorspronkelijke Srebrenicabeleid.

Impliciet geeft professor Blom hiermee ook aan waarom het zo'n omvangrijk rapport moest zijn. Maar is het werkelijk zo dat 'degelijkheid, zorgvuldigheid en precisie' (29) en het bereik van 'een analytisch-verklarend oordeel' (31) zoveel bladzijden moeten vergen? Die vraag klemt des te meer omdat het rapport geen echt nieuwe informatie over de belangrijkste zaken bevat. Een cynicus zal zeggen dat het rapport zo groot is en zo lang op zich heeft laten wachten, omdat dat zowel de toenmalige regering (en parlement) als het destijds om een toekomstperspectief verlegen zittende Rijksinstituut voor Oorlogsdocumentatie goed uitkwam. Een omvangrijk, en dus tijdrovend onderzoek vermeed pijnlijke consequenties voor de zittende regering en hun parlementaire achterban en gaf het NIOD (met de gemoderniseerde naam NIOD) een nieuwe 'lease-of-life'. Naar mijn mening is een dergelijk cynisme, zeker ten aanzien van het NIOD-onderzoeksteam, overdreven. Het rapport geeft overwegend getrouw weer hoe historici in Nederland 'het vak' verstaan. Maar in het geval van een officieel onderzoek dat ingegeven wordt door 'dringende vragen' van politiek en maatschappij, rijst de vraag of 'de geschiedenis' zoals bedreven in Nederland een dergelijke maatschappelijk relevante functie goed kan vervullen. Dit rapport geeft ernstige reden tot twijfel. Alleen al de tijd die het heeft moeten duren en de omvang van het rapport verminderen de bedoelde waarde van het werk zeer sterk. Ik laat deze vraag verder voor wat het is omdat de *Militaire Spectator* niet de geëigende plaats is om deze te beantwoorden.

ving van het SBS-besturingsmodel van de KL met begrippen uit de Leidraad Commandovoering. De Vries doet een aantal suggesties voor woorden en begrippen die in het woordenboek voor commandanten en managers kunnen worden opgenomen.

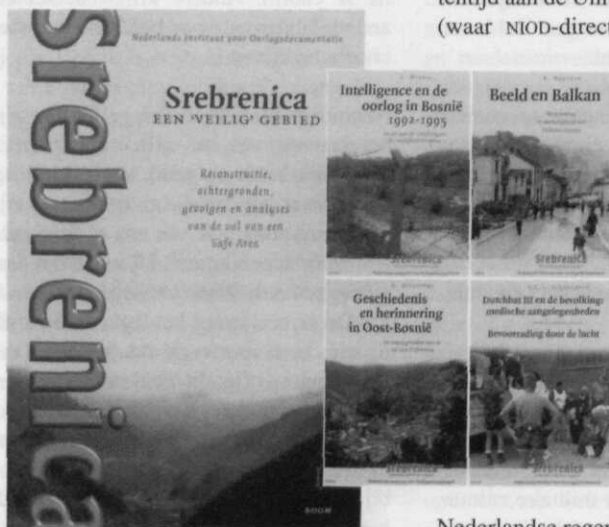
Ondertussen heb ik een nieuw bericht

gelezen over het Landsteden-ziekenhuis. Het ziekenhuis is gefuseerd met drie andere ziekenhuizen en maakt nu deel uit van een holding. Alle beheer en ondersteunende diensten zijn op het niveau van de holding getrokken of zijn uitbesteed. De bestuurscolleges van de vier ziekenhuizen zijn naar huis gestuurd en er is een

nieuwe bestuursraad voor de holding gevormd. Voor de bestuursraad zijn vrijwel allemaal nieuwe mensen van buiten aangetrokken. Er gaan geruchten dat de holding overleg voert in de regio om te komen tot vergaande taakspecialisatie...

brigade-generaal J.T.M. VAN DER KROGT

## BOEKEN bespreking



### Srebrenica, een 'veilig' gebied

**Reconstructie, achtergronden,  
gevolgen en analyses van de val  
van een Safe Area**

Door Nederlands Instituut voor Oorlogsdocumentatie, Amsterdam, Boom, 2002 3 dln, 3393 pp., en 9 deelstudies (waarvan 5 op CD-ROM).

ISBN: 90 5352 745 1

€ 225,-

Deze bespreker zal maar meteen ruitelijk toegeven dat hij het rapport met alle bijlagen niet in zijn geheel gelezen heeft. Van hoeveel stervelingen, zelfs van hen die werkzaam zijn in een academische om-

geving en die geacht worden veel te lezen, kan men verwachten dat zij een werk van bijna 3400 pagina's met nog eens zo'n 3200 pagina's in 'deelstudies' bladzijde na bladzijde lezen? Als men de maatstaf zou aanhouden die gold in mijn studententijd aan de Universiteit van Amsterdam (waar NIOD-directeur J.C.H. Blom toen

één van mijn docenten was), dan zou een aandachtig, bestudierend lezen met de officiële vaart van vier pagina's per uur zo'n veertig werkweken vergen. Afgezien van een serieuze academische uitdaging, vormt de omvang van het werk vooral een acuut politiek probleem. Het is welhaast onmogelijk dat het ontslag van de

Nederlandse regering op 16 april 2002, en de dag daarop van de bevelhebber der landstrijdkrachten, gebaseerd is geweest op een zorgvuldige overweging door de bewindslieden van het op 10 april gepresenteerde NIOD-onderzoek (zelfs al had de regering het een paar weken eerder al in handen).

NIOD-directeur Blom geeft in zijn inleiding toe dat er een spanning bestond tussen 'de dringende vragen in politiek en samenleving' na de val van Srebrenica in juli 1995 en de eis 'van het op zorgvuldige en aan de professionele eisen van het [historische] vak beantwoordende wijze vormgeven van de resultaten van het onderzoek' (29; om noten te vermijden zal ik verder zo naar pagina's van het rapport verwijzen). Met het laatste argument wordt verklaard waarom het vijf-en-eenhalf jaar moest duren voordat het rapport

klaar was – tegen welke tijd er heel weinig bewindslieden in de regering over waren die enige betrokkenheid hadden bij het oorspronkelijke Srebrenicabeleid.

Impliciet geeft professor Blom hiermee ook aan waarom het zo'n omvangrijk rapport moest zijn. Maar is het werkelijk zo dat 'degelijkheid, zorgvuldigheid en precisie' (29) en het bereik van 'een analytisch-verklarend oordeel' (31) zoveel bladzijden moeten vergen? Die vraag klemt des te meer omdat het rapport geen echt nieuwe informatie over de belangrijkste zaken bevat. Een cynicus zal zeggen dat het rapport zo groot is en zo lang op zich heeft laten wachten, omdat dat zowel de toenmalige regering (en parlement) als het destijds om een toekomstperspectief verlegen zittende Rijksinstituut voor Oorlogsdocumentatie goed uitkwam. Een omvangrijk, en dus tijdrovend onderzoek vermeed pijnlijke consequenties voor de zittende regering en hun parlementaire achterban en gaf het NIOD (met de gemoderniseerde naam NIOD) een nieuwe 'lease-of-life'. Naar mijn mening is een dergelijk cynisme, zeker ten aanzien van het NIOD-onderzoeksteam, overdreven. Het rapport geeft overwegend getrouw weer hoe historici in Nederland 'het vak' verstaan. Maar in het geval van een officieel onderzoek dat ingegeven wordt door 'dringende vragen' van politiek en maatschappij, rijst de vraag of 'de geschiedenis' zoals bedreven in Nederland een dergelijke maatschappelijk relevante functie goed kan vervullen. Dit rapport geeft ernstige reden tot twijfel. Alleen al de tijd die het heeft moeten duren en de omvang van het rapport verminderen de bedoelde waarde van het werk zeer sterk. Ik laat deze vraag verder voor wat het is omdat de *Militaire Spectator* niet de geëigende plaats is om deze te beantwoorden.



Van de vier delen die het rapport bevat, zijn de laatste twee verreweg de beste. Zij vertellen op een sobere, zakelijke en over het algemeen duidelijk gestructureerde manier het verhaal van de val van Srebrenica en de nasleep. Vooral 'de ontwerper' van de tekst van deel III en bijna de helft van deel IV, de militair-historicus en voormalig marinier D.C.L. Schoonoord, heeft uitstekend werk geleverd. Het tweede deel, dat ontworpen is door een viertal medewerkers, is wisselender van kwaliteit. Het handelt met name over de voorbereiding, het optreden en functioneren van de drie Dutchbats vóór juli 1995, alsmede de VN-peacekeeping-context waarbinnen de Dutchbats opereerden en het lokale perspectief op de 'safe area'.

Van het eerste deel moet gezegd worden dat het zonder meer het meest teleurstellende van het rapport is. Het heet een antwoord te bevatten op de vraag hoe Nederland in Srebrenica terecht kwam. Dit antwoord zit echter ingekapseld in een verhandeling van bijna 1000 pagina's over 'Het Joegoslavisch probleem en de rol van het Westen 1991-1994', die ook nog eens doorweven wordt met het verloop van de oorlog. Zo dit nog niet genoeg is, wordt het geheel voorafgegaan door 135 pagina's over de voorgeschiedenis van het Joegoslavische conflict. Al met al is dit, naar mijn weten, de meest omvangrijke geschiedenis van het Joegoslavische conflict in die periode die er bestaat. Het is daarom zeer jammer dat het niet veel toevoegt aan de bestaande literatuur. De passages over de internationale, niet-Nederlandse bemoeienis en ook die over het conflict zelf zijn overwegend gebaseerd op secundaire literatuur en op een verrassend aantal krantenberichten. De geloofwaardigheid van het geheel is er niet mee gediend dat over deze onderwerpen vaak discutabele oordelen geveld worden (zoals bijvoorbeeld de vraag over de oorlogsschuld). Het deel is zo strak chronologisch georganiseerd, dat het door de veelheid van onderwerpen moeilijk is de rode draad vast te houden. Tekenend is de wel heel ongelukkige titel van één hoofdstuk: 'De verkrachtingen in Bosnië en het vredesplan van Vance en Owen: januari-februari 1993'. De argeloze lezer die meent dat er een verband tussen de twee zaken bestaat komt (hoe kan dat

ook) bedrogen uit. Er blijkt slechts sprake van een toevallige chronologische samenloop.

Het eerste deel snijdt bovendien allerlei onderwerpen aan die uiteindelijk van ondergeschikt belang zijn voor de eigenlijke Srebrenicakwestie (zoals de vraag of het Westen Joegoslavië bijeen had kunnen houden). Verbanden die gelegd hadden kunnen worden, worden niet gerealiseerd. Er is bijvoorbeeld een zeer uitgebreide discussie over het kamp Trnopolje waar de beruchte foto van de uitgemergelde man achter prikkeldraad genomen is in de zomer van 1992. Deze foto is van emblematisch belang omdat het een belangrijke impuls was voor de internationale, en ook Nederlandse, betrokkenheid bij het conflict. Maar dat simpele feit weerhoudt de 'ontwerper' van het hoofdstuk er niet van om in een zeer uitgebreide discussie (inclusief kaart van het kamp), 'de waarheid' achter de foto te achterhalen. Wat doet het ertoe dat achteraf gezien de internationale reactie misschien niet gebaseerd was op de juiste informatie? Verrassend is dat de rol van de kampen in het algemeen (waarvan er meer dan tweehonderd lijken te hebben bestaan aan Bosnisch-Servische zijde) in de Bosnisch-Servische oorlogvoering niet aan de orde komt, terwijl hier nu juist wel een analytisch belangrijk verband met Srebrenica zou kunnen liggen.

Het rapport besteedt om begrijpelijke redenen veel aandacht aan het VN-mandaat en de *rules of engagement* waaronder de Dutchbats opereerden en de mate waarin zij geweld toestonden. Deze discussie is echter nogal voorzichtig en formalistisch. Het is opvallend dat er verteld wordt dat de luchtmobiele brigade goed 'groen' en slecht 'blauw' getraind is in voorbereiding op inzet in Bosnië. Veel Dutchbat III-leden verkeerden in de verwachting dat ze konden terugschieten als ze onder vuur kwamen (1484). Deze attitude werd evenwel niet door hogerhand gedeeld; de brigade werd in een vroeg stadium een aantal militaire middelen die dat zouden kunnen vergemakkelijken ontnomen (bekend zijn de vervanging van de 25mm kanonnen op de YPRS door .50 mitrailleurs, maar het strekte zich ook uit tot het onthouden van andere wapens,

zoals *sniper*-geweren [1299]). Kennelijk – ook al wordt dat verrassenderwijs niet duidelijk in het rapport uitgesproken – heeft Dutchbat III zich de terughoudende opstelling van hogerhand na aankomst in de enclave eigen gemaakt. Zo zijn de 'blocking positions' die door het UNPROFOR-hoofdkwartier in Zagreb werden bevolen als een poging paal en perk te stellen aan de Servische opmars naar Srebrenica, binnen Dutchbat vertaald als een operatie die meer tot taak had de opmars te observeren (2150vv en 2355). Ook valt het op dat dit rapport in al zijn grondigheid er niet in slaagt duidelijkheid te geven over Dutchbats munitiepositie en de inzetbaarheid van de anti-tankwapens (2162-5). Dit zou men kunnen interpreteren als zouden deze zaken binnen Dutchbat niet langer van belang geacht worden, omdat vechten toch niet op de agenda stond. Het rapport heeft uiteindelijk groot begrip voor de koers die Dutchbat III volgde en laakt als een van de hoofdredenen de onduidelijkheid van het mandaat en de *rules of engagement*.

Een vraag die in het rapport (misschien wijselijk) niet wordt gesteld, is in hoeverre een uitvoerende instantie een onduidelijke mandaat voor zichzelf moet verduidelijken. Dit is iets waar de UNPROFOR-bevelhebber in Bosnië in 1995, generaal Rupert Smith, mee worstelde. Hij trachtte een militair-strategische aanpak voor UNPROFOR te ontwerpen die paste binnen het VN-mandaat en die zin gaf aan het optreden van de vredesmacht, maar die op zeer gespannen voet stond met de politieke geest die het mandaat leven had ingeblazen.<sup>1</sup> Men kan zich evengoed voorstellen dat een commandant van een 'safe area' hier op zijn minst hard over nadenkt, zeker gezien de onvermijdelijke verantwoordelijkheid die hij draagt voor de plaatselijke burgerbevolking. Natuurlijk is dit een gevaarlijke onderneming die erop uit kan draaien dat de militair de politiek stuurt (zoals generaal Morillon inderdaad deed in 1993 toen hij naar Srebrenica ging en het stadje publiekelijk onder de bescherming van de VN stelde). Maar in moderne vredesoperaties dragen officieren niet langer alleen een verant-

<sup>1</sup> Zie hierover hoofdstuk 7 in Jan Willem Honig en Norbert Both, *Srebrenica: Record of a War Crime* (Harmondsworth: Penguin, 1996).

woordelijkheid jegens hun eigen natie, of jegens een amorfe internationale gemeenschap. Een humanitaire interventie veronderstelt, per definitie, dat men een verantwoordelijkheid aanneemt voor de plaatselijke bevolking in een conflictgebied.

In dit verband had het leerzaam kunnen zijn als het rapport aandacht had besteed aan hoe andere landen zijn omgegaan met hun veilige gebieden (zeker omdat het rapport zelf terecht zeer ernstige kritiek heeft op het feit dat Nederland niet in de leer is gegaan bij andere landen). Vooral het geval van de Britten in Gorazde is interessant. Zij behielden veel meer hun 'groene' instelling. Ook zij klaagden over de vaagheid van het mandaat, maar desondanks hadden zij een veel beter politiek-strategisch gevoel dan de Nederlanders in Srebrenica. Zo gingen zij eind mei 1995 in gevecht met het Bosnisch-Servische leger (ondanks dat 33 van hun soldaten door de Serviërs gegijzeld werden) om een kritieke heuvelpositie net lang genoeg vast te houden tot het Bosnische leger (met wie zij een even moeizame verhouding hadden als Dutchbat) hen kon aflossen. De Britten, die ook licht bewapend waren, hadden wel *sniper*-geweren en namen daarmee Bosnische-Servische geschutsbemanningen onder schot om zo het gebruik van artillerie tegen de enclave af te schrikken. Ten slotte is het nog het vermelden waard dat de evacuatie van de Britten op 30 augustus 1995 het startschot betekende, nog dezelfde dag, van de NAVO-operatie die leidde tot de vrede van Dayton. Dit illustreert de paradox – die Nederlandse bewindslieden (en vele militairen) maar niet konden begrijpen – dat het verminderen van de VN-aanwezigheid in de enclaves tot een betere bescherming kon leiden (het rapport dat wel aandacht aan het lot van Gorazde en Žepa besteedt na de val van Srebrenica, mist het belang van deze episode).

Laat ik ten slotte nog twee hoofdvragen van het rapport noemen waar het antwoord mij niet overtuigt: wanneer namen de Bosnische Serviërs de beslissing om de enclave in zijn geheel in te nemen en wanneer besloten zij de mannelijke bevolking te executeren? Het rapport beweert met grote stelligheid dat de eerste beslissing pas genomen is op de avond van 9 juli,

drie dagen na het begin van de aanval op de enclave (2150). De oorspronkelijke bedoeling zou slechts het verkleinen van de enclave en het doorsnijden van de verbindingen met de zuidelijk gelegen 'safe area' van Žepa geweest zijn (2071). Wederom is dit een voorzichtige en formalistische interpretatie die te zeer vasthoudt aan wat 'de bronnen', in dit geval de Bosnisch-Servische plannen, expliciet zeggen. Het slaat onvoldoende acht op de politiek-strategische context, alsmede de goede politieke (en juridische) gronden om de plannen en orders omzichtig te formuleren. Ik kan hier niet alle argumenten in detail uitwerken, maar het lijkt mij duidelijk dat de Bosnische Serviërs de oorlog in 1995 wilden beëindigen (het rapport benadrukt ook hoe slecht ze er militair en politiek voor stonden). De oostelijke enclaves moesten daarvoor opgeruimd worden, zodat een Bosnische claim op Oost-Bosnië onmogelijk werd. Een eerste poging om Srebrenica begin juni in te nemen, gebruikmakend van de verwarring die ontstond met de grote gijzelnamereactie van VN-personeel, moest afgebroken worden omdat de Kroaten op hetzelfde moment een offensief in de Krajina lanceerden en omdat de Bosnische Serviërs onzeker waren over een mogelijke Amerikaanse reactie na het neerschieten van een F-16. Begin juli volgde de tweede poging. De timing werd ingegeven door het op handen zijnde operationeel worden van de *Rapid Reaction Force* (een Frans-Brits-Nederlandse 'groene' reactie op de gijzelaarscrisis van eind mei). Dat het Bosnisch-Servische plan voor de aanval op de enclave over dit alles niet rept hoeft geen verwondering te wekken. Het uiteindelijke doel lag voor de hand. Het formele ter schrift stellen van een beperkt doel was in overeenstemming met de typisch voorzichtige, stapsgewijze operationele gewoonten van het Bosnisch-Servische leger en had bovendien het voordeel dat een verkleining van de enclave politiek (en juridisch) te verdedigen viel; een inname van de hele enclave niet. Daarnaast laat het feit dat de aanval over één as werd uitgevoerd, recht op het centrum van de enclave, zich moeilijk verenigen met de doelstelling van een verkleining. Wat betreft de vraag wanneer besloten werd de mannen om te brengen, laten de rapporteurs zich andermaal leiden door

een formalistische aanpak door nauwgezet de argumentaties te volgen van het Joegoslavië-Tribunaal inzake generaal Krstić, die als één van de hoogst-verantwoordelijke generaals voor de aanval en de massamoord vorig jaar veroordeeld is. Het Tribunaal hanteert begrijpelijkerwijs een zeer strenge mate van bewijsvoering en, zoals te verwachten valt in een zaak van genocide, dragen de *genocidaires* er zorg voor dat er geen getekende orders bestaan. Omdat het buiten kijf staat dat de massamoord heeft plaatsgevonden en omdat er ook duidelijke tekenen van planning waren maar geen orders, moest het Tribunaal generaal Krstić een voordeel van de twijfel gunnen en de mogelijkheid accepteren dat de misdaad slechts in een laat stadium beraamd was. Dat betekent niet dat de beslissing tot de massamoord informeel niet veel eerder genomen is – waarvan ik nog steeds overtuigd ben. Professor Blom stelt in de proloog dat zijn onderzoekers 'niet op de stoel van de (straf)rechter kunnen plaatsnemen' (30). Als dit zo is dan verschaft het onderzoekers een zekere vrijheid om vindingrijker en opener om te gaan met het bewijsmateriaal en zo te zien hoe gerechtvaardigd de gedwongen conclusie van het Tribunaal was. Dan had het Tribunaal wellicht meer profijt kunnen trekken van het NIOD-werk. Ondanks alle bedenkingen moet geconcludeerd worden dat het rapport een antwoord geeft op de meeste vragen die in Nederland gerezen zijn in de zeven jaar sinds de val van Srebrenica. Met vele mythes wordt afgerekend en nu hopelijk eindelijk eens voorgoed. De enormiteit van de misdaad die rond Srebrenica is gepleegd, wordt in ongekend detail in kaart gebracht. Zaken van groot belang voor het behoorlijk functioneren van het buitenlands beleid en de ondersteuning daarvan door Defensie worden uitputtend besproken. Maar het is jammer dat in een wereld waar nu de derde oorlog sinds Bosnië voor de deur staat, en waar wederom een Nederlandse betrokkenheid ter discussie staat, deze analyse zo lang op zich heeft laten wachten en dat de analyse in een vorm gepresenteerd wordt die de lessen niet gemakkelijk laat distilleren.

J.W. HONIG

Department of War Studies  
King's College London

## Militair straf- en strafprocesrecht

Door G.L. Coolen, derde druk, 242 blz., Zwolle, 2000.

ISBN: 90 2715 230 6

€ 34,03

Deze publicatie van de hand van professor Coolen is de derde herziene druk van de studiepocket *Militair straf- en strafprocesrecht*. De uitgave is bijgewerkt tot en met de wijzigingen van het militaire strafrecht die in 2000 op basis van de eerder gehouden evaluatie zijn ingevoerd. In de dagelijkse praktijk voor commandanten is weliswaar met name het tuchtrecht van belang,<sup>1</sup> maar enige kennis van het militaire strafrecht, zowel van het materiële strafrecht als van het strafprocesrecht, is ook voor commandanten onontbeerlijk. Behalve het militaire strafrecht bevat het boek ook een verhandeling over het oorlogsstrafrecht.

### Naslagwerk

Alhoewel de auteur aangeeft dat het boek een studiepocket is en geen naslagwerk, is het door zijn opzet wel degelijk geschikt als *quick reference guide*, zij het dat niet alle onderwerpen uitputtend worden behandeld. Het boek is zo opgezet dat het leesbaar is zonder de wettelijke voorschriften direct bij de hand te hebben. Veelal zijn de relevante wettelijke bepalingen overgenomen en toegelicht, wat het gebruik als handboek bevordert.

Het boek is eveneens te lezen los van de studiepocket over het militaire tuchtrecht. Echter, voor een juist begrip verdient het aanbeveling om enige kennis van het militaire tuchtrecht te hebben alvorens het militaire straf- en strafprocesrecht te bestuderen.

Nadat de auteur een overzicht heeft gegeven van de toepasselijke vindplaatsen van het militaire straf- en strafprocesrecht behandelt hij in twee delen achtereenvolgens het (materiële) militaire strafrecht en het militaire strafprocesrecht. In het deel militair strafrecht wordt uitgebreid aandacht besteed aan de toepasselijkheid, oftewel: wie vallen onder de werking van het militaire strafrecht.

Vervolgens komt het personaliteitsbegin-

sel aan de orde, wat inhoudt dat de Nederlandse strafwet van toepassing is op de militair, ongeacht waar ter wereld hij of zij zich bevindt. Aansluitend daaraan gaat de auteur in op enkele basale beginselen in het strafrecht, zoals strafbaarheid en schuld.

Van dit onderdeel kan men zich afvragen of het thuishoort in een studieboek over militair strafrecht, aangezien dit onderwerpen zijn die in ieder (inleidend) boek over het commune strafrecht uitgebreid aan de orde komen. Het maakt het boek echter leesbaar zonder dat de lezer zich vooraf hoeft te verdiepen in de beginselen van het strafrecht.

Vervolgens behandelt de auteur de belangrijkste militaire delicten, te weten afwezigheidsdelicten, schending van het dienstbevel en verkeersdelicten. Belangrijke onderscheidingen die hierbij aan de orde komen zijn die tussen tuchtrecht en strafrecht enerzijds en tussen militair en commuun strafrecht anderzijds. Het eerste deel eindigt met een verhandeling over oorlogsstrafrecht.

In het tweede deel behandelt de auteur het militaire strafprocesrecht. Daarin komen zaken aan de orde als de bevoegdheid en organisatie van de militaire gerechten, de rechtspleging in eerste aanleg en in beroep en cassatie, en de politietak van de Koninklijke Marechaussee, zowel hier te lande als in de overzeese rijkdelen en andere landen.

Vermeldenswaard is ten slotte nog het hoofdstuk over de bevoegdheden van aangewezen commandanten. Een dergelijke aanwijzing geeft commandanten bepaalde strafvorderlijke bevoegdheden die normaliter zijn voorbehouden aan de hulpofficier van justitie of aan opsporingsambtenaren, zoals opsporingsbevoegdheden en een beperkte transactiebevoegdheid. Hoewel van oudsher bedoeld voor marine-eenheden die langere tijd buiten de landsgrenzen verkeerden, betreft het hier bevoegdheden die ook aan commandanten tijdens de uitvoering van vredesoperaties zouden kunnen worden gegeven.

Het boek is 'verplichte kost' voor studenten die het vak militair straf- en tuchtrecht volgen. Daarnaast is het ook voor andere

geïnteresseerden, commandanten daaronder begrepen, niet alleen een bijzonder leesbaar maar ook verhelderend geschrift dat de auteur ons op de drempel van zijn emeritaat als hoogleraar in het militaire recht heeft nagelaten.

MR. A.J. DE HAAN

## Reinventing peacekeeping in Africa

Conceptual and legal issues in ECOMOG operations, door 'Funmi Olo-nisakin, 246 blz., Uitgeverij Kluwer Law International, Den Haag/Londen/Boston, 2000.

ISBN 90 4111 321 5

€ 61,50

Nog niet zo lang geleden maakte oud-VN-ambassadeur Peter van Walsum zich boos over het gebrek aan westerse belangstelling voor het Afrikaanse continent als 't op vredesmissies aankwam. 'Blijkbaar kon in Afrika niet wat in Europa en Azië wel mogelijk was,' stelde Van Walsum mopperig vast. In *Reinventing peacekeeping in Africa* oppert de Finse politicooloog Funmi Olo-nisakin een alternatief: vredesoperaties door regionale Afrikaanse organisaties.

Olo-nisakin analyseert in dit boek het ingrijpen door Economic Community of West-African States (ECOWAS) tijdens de wrede burgeroorlogen in de buurlanden Liberia (1989-1997) en Sierra-Leone (1991-1998). U herinnert zich vast de beelden van zwalkende, gedroegde jongeren met kalasjnikovs, voor wie een mensenleven niet telde.

Het optreden van de multinationale vredesmacht ECOMOG (ECOWAS Cease-fire Monitoring Group) bleek in zowel Liberia als Sierra-Leone redelijk succesvol. In elk geval stopte het geweld.

### Succesformule?

Volgens Olo-nisakin bestond de succesformule van ECOMOG uit een gelukkige combinatie van twee factoren. Ten eerste de wens van landen om conflicten in de *eigen* regio zo snel mogelijk te dempen, al was het alleen maar om escalatie naar het

eigen grondgebied te voorkomen. Binnen ECOWAS was het vooral de regionale grootmacht Nigeria die de leiding nam.

Ten tweede de bereidheid om – tijdens de missie – over te stappen op *peace-enforcement* toen traditionele vredeshandhaving onvoldoende bleek. Deze combinatie van factoren bleek sterk genoeg om de aanzienlijke menings- en cultuurverschillen binnen ECOWAS/ECOMOG en allerlei juridische bezwaren te overbruggen. Olonisakin is redelijk optimistisch over de toepassing van dit concept (*peace-creation*) in regionale conflicten elders.

Zo op het eerste gezicht lijkt Olonisakins *peace-creation* een prima remedie voor opborrelend regionaal geweld. Toch lijkt me het concept geen multinationale haarlemmerolie. Olonisakin herleidt twee redelijk succesvolle voorbeelden van interventie (Liberia en Sierra-Leone) tot een algemeen model.

Dat doet geen recht aan de specifieke omstandigheden van beide *cases*, zoals de dominerende rol van Nigeria binnen ECOMOG. Het is zeer de vraag of de vredesmacht zonder Nigeria ooit iets zou hebben betekend. Bovendien ontkracht Olonisakin haar eigen concept van *peace-creation* in niet geringe mate door het succes van

ECOMOG grotendeels op het conto van de lokale partijen te schrijven. Niet in de zin van hun vredelievendheid, maar vanwege hun militaire zwakte:

*Indeed, ECOMOG's measure of success in creating peace in Liberia was largely due to the type of opposition it faced (...) The force may perhaps have suffered a terrible defeat at the hands of a better equipped rebel army.*

Er zitten conceptuele haken en ogen aan Olonisakins definitie van wat *peace-creation* moet bereiken. Die definitie blijft betrekkelijk vaag:

*It refers to a situation where violent conflict behaviour has been terminated, human suffering reduced and mediators are actively working with conflicting parties toward the pursuit of conflict through non-violent means, and its eventual settlement.*

#### De juiste mix?

Die situatie moet worden behaald via een combinatie van vredeshandhaving en vredesafdwinging. Maar dit is precies het vraagstuk waarover politici en wetenschappers zich al jaren dagelijks zoveel kopzorgen maken: *hoe* brengen we de

strijdende partijen via de juiste mix van verleiding en dwang aan de onderhandelingsstafel?

Olonisakins antwoord sluit aan bij Liberia en Sierra-Leone. Of de bezwerende formule in bijvoorbeeld Congo of Rwanda zou hebben gewerkt – landen binnen een geheel ander regionaal kader dan West-Afrika – is maar de vraag.

Eigenlijk was ik meer gecharmeerd van de hoofdstukken waarin Olonisakin de operationele en sociologische kanten van ECOMOG belicht. Hoe verliep de ontplooiing? Wat waren de logistieke problemen? Hoe keken de verschillende contingenten (Gambia, Guinea, Nigeria en Ghana) naar elkaar? Daaraan ligt het nodige veldwerk ten grondslag en vooral militairen zullen op deze bladzijden veel van hun gading vinden.

De auteur verspreidde een vragenformulier onder de ECOMOG-militairen, dat als bijlage is opgenomen. Kortom, in *Reinventing peacekeeping in Africa* stijgen wat mij betreft de 'concrete' hoofdstukken uit boven de meer politicologisch getinte analyses.

drs. C.P.M. KLEP

# Samenvattingen

## **Editoriaal – Vervagende veiligheidsgrenzen**

Veiligheid is essentieel voor het welbevinden van mensen. De zorg voor veiligheid is een verantwoordelijkheid van de staat. Recente ontwikkelingen laten zien dat het traditionele onderscheid tussen in- en externe veiligheid niet langer valide is. Daarom is een nieuwe denkwijze over de samenwerking tussen politie, krijgsmacht en de ministeries van Justitie en Binnenlandse Zaken om voor veiligheid zorg te dragen, noodzakelijk.

## **A. Pauwels – Kosovo als ultieme 'testcase' voor vredesoperaties?**

De VN-operaties in Kosovo en in Oost-Timor gaan een stap verder dan de 'klassieke' vredesoperaties. In beide gevallen behelste het mandaat namelijk ook het tijdelijk overnemen van het bestuur over een gebied. De auteur gaat in op deze ontwikkeling en de hieruit voortvloeiende dilemma's en uitdagingen. Zij gebruikt de inzet in Kosovo om dit te verduidelijken. Zij stelt zich ook de vraag of het Trustschapstelsel, zoals dat in het Handvest van de VN is vastgelegd, als een juridisch kader kan dienen voor het instellen van VN-bestuur. Het antwoord op deze vraag is mede bepalend voor de toekomst van vredesoperaties.

## **M. de Weger – De marechaussee gewogen**

In dit artikel staat de relatie tussen het Korps Landelijke Politie Diensten (KLPD) en de Koninklijke Marechaussee (KMAR) centraal. De auteur gaat achtereenvolgens in op de geschiedenis van de marechaussee binnen het Nederlandse politiebestedel; de rol van dit krijgsmachtdeel in dit bestel en de argumenten die worden gebruikt bij de discussie of dit krijgsmachtdeel binnen defensie moet blijven. Ten slotte gaat de auteur in op de vraag of de KMAR zou moeten worden opgenomen in de KLPD.

## **J.F.W. van Angeren – Sun Tzu's lessen voor de westerse militaire strategie**

De westerse militaire strategie is voor een belangrijk deel gebaseerd op het denken van Carl von Clausewitz. Zijn idee over oorlog is erg fysiek van aard. Het gevecht staat centraal. De auteur gaat in op het Aziatische strategisch denken, zoals beschreven door Sun Tzu en in de praktijk gebracht door Mao Tze Tung. In dit denken spelen harmonie, tijd en het gebruik van 'Cheng' (het directe) en 'Ch'i' (het indirecte) een belangrijke rol. Zoals de auteur aangeeft verdient de nalatenschap van Sun Tzu aandacht in de huidige strategische werkelijkheid. Zijn gedachten bieden nieuwe opties bij de voorbereiding op mogelijke conflicten.

## **A.C.A. Dake – Vuurproef voor het ministerie van Defensie**

De Nederlandse defensieorganisatie – aldus de auteur – bevindt zich in een diep dal, in een dip, in een depressie. Er is sprake van lastige dilemma's, zoals hoe en waar in de organisatie nog kan of moet worden gesneden? Hij analyseert de problemen en hij presenteert een herschikkingmodel dat de eisen op lange termijn in balans moet brengen met financiële kaders. Tegelijkertijd moet ruimte worden geschapen voor nieuw beleid. Hij pleit voor snel, hard en consequent ingrijpen.

## **P.H. de Vries – Eer**

Niet elke (cultuur-)verandering is een verbetering. Helaas vormt de krijgsmacht, voor wat betreft de gerichtheid op het eigenbelang, steeds meer een afspiegeling van de maatschappij. Maar op deze wijze loopt ze de erkenning en de achting van diezelfde maatschappij mis. In dit tegenwicht gaat het om de relatie tussen deze achting en erkenning en militaire eer. De krijgsmacht moet ook de hand in eigen boezem steken.

## Summaries

### **Editorial – Fading security borders**

Security is essential for the wellbeing of individuals. Safeguarding security is the responsibility of a state. Recent developments demonstrate the traditional invalidity of the distinction between internal and external security. The present reality demands new ways of thinking about how police, armed forces and the ministries of Justice and the Interior should co-operate to foster security.

### **A. Pauwels – Kosovo, the ultimate 'testcase' for peace operations?**

The UN-operations in Kosovo and on East Timor go beyond the 'classical' peace operations, the mandate embraced civil government as well. The author uses Kosovo to illustrate resulting dilemmas and challenges and legal problems. She discusses to what extent the trusteeship, as embedded in the UN-Charter, might be used as a legal framework for future similar situations. The answer to this question determines the future of UN peace operations.

### **M. de Weger – The 'Marechaussee' Weighed**

Burden of this contribution is the relationship between the 'Korps Landelijke Politie Diensten' (KLPD) and the 'Koninklijke Marechaussee' (KMar). The author presents the history of the KMar within the Dutch police system, and his role as a military force. He draws up an inventory of arguments why this force should or should not remain part of the Armed Forces. His final observations deal with the question whether the KMar should be amalgated with the KLPD.

### **J.F.W. van Angeren – Sun Tzu's Lessons for Western military strategy**

Western military thinking and strategy are mainly based on the heritage of Carl von Clausewitz. His ideas on war are rather physical of nature. The focus is on the battle. The author introduces Asian strategic thinking, as described by Sun Tzu and realized by Mao Tze Tung. In this strategy harmony, time, and the use of 'Cheng' (the direct way) and 'Ch'i' (the indirect way) play an important role. As the author indicates, this heritage of Sun Tzu deserves attention in the present strategic environment. His views might lead to new operations to deal with conflicts.

### **A.C.A. Dake – Ordeal test for the ministry of Defense**

As the author observes the defense-organisation has a rough time, is going through a bad patch, and finds itself within a depression. There are real dilemma's, such as how and where further cuts are defensible or needed. He analyses the problems and presents his view on a more fundamental reorder within the armed forces. He is in favour of quick, harsh and consistent action.

### **P.H. de Vries – Honour**

Not every (cultural) change is a change for the better. In the armed forces honour sometimes seems to be replaced by self-interest. In this 'counterbalance' the author discusses the relationship between societal esteem and recognition on one hand and military honour on the other hand. The armed forces should restore honour in order to regain appreciation and respect.