

Decentraal leiderschap bij vredesmissies

prof. dr. A.L.W. Vogelaar, dr. P.H.J. Olsthoorn en dr. F.J. Kramer*

Inleiding

Vredesmissies behoren tot de kerntaken van de krijgsmacht.¹ Vanwege de grote variatie in mogelijke taken en omstandigheden wordt er daarbij een groot appèl gedaan op de flexibiliteit van de organisatie, temeer omdat nieuwe missies zich snel kunnen aandienen. Doordat bij vredesmissies relatief kleine eenheden worden ingezet en deze veelal verspreid over een groot gebied moeten optreden, wordt daarbij een beroep gedaan op de zelfstandigheid van relatief jonge commandanten. Zij dragen daardoor grote verantwoor-

delijkheid, waarmee zij adequaat moeten omgaan.² Zo zijn teamcommandanten (in de rang van kapitein, ritmeester of majoor) bijvoorbeeld verantwoordelijk voor de uitvoering van de in het mandaat overeengekomen taken en voor de veiligheid van zowel de lokale bevolking als hun eigen eenheden (ongeveer 150 man) in een gebied dat zo groot kan zijn als een Nederlandse provincie. Binnen de teams zijn jonge sergeanten (groepscommandanten) en luitenants (pelotonscommandanten) leider van afgelegen observatieposten en van patrouilles of konvoeien die in aanraking komen met de meest uiteenlopende situaties waarop zij adequaat moeten kunnen reageren.³

Er zijn verschillende onzekerheden waarmee deze commandanten te maken kunnen krijgen.

Op de eerste plaats met culturele aspecten: de onvoorspelbaarheid van de lokale bevolking en de strijdende partijen. De militairen worden geconfronteerd met zaken die zij niet kunnen plaatsen en waarop zij ook niet altijd zijn voorbereid, maar waarmee zij wel moeten kunnen omgaan.

Ten tweede met gevaar: de militairen kunnen plotseling het centrum worden van agressie van de strijdende partijen. Daarop moeten zij beheerst en vastberaden kunnen reageren.

Ten derde moeten de militairen vaak taken uitvoeren die anders zijn dan waarvoor ze primair zijn opgeleid.⁴

Ze lopen sociale patrouilles door dorpen en proberen informatie te verkrijgen over het leven daar. Ze moeten samenwerken met organisaties waarmee ze voorheen nauwelijks te maken hadden, zoals militaire organisaties uit derde-wereldlanden, hulporganisaties, lokale autoriteiten en de media. In sommige gevallen moeten de militairen taken overnemen die lokale organisaties niet langer vervullen, zoals constructietaken, politietaken en brandweertaken. Het vereist improvisatie van commandanten ter plaatse.

Op de vierde plaats kunnen zij geconfronteerd worden met strijdende partijen die zich niet houden aan gesloten bestanden. Wat moet een vredesbewarende eenheid bijvoorbeeld doen als er geen vrede is om te bewaren en zij niet in staat is de vrede af te dwingen? In dergelijke situaties kunnen de militairen getuige zijn van schendingen van de mensenrechten en menselijk lijden, zonder te kunnen ingrijpen.⁵

Vanwege de grote onvoorspelbaarheid van uit te voeren missies en de daarin voorkomende onzekerheden en de relatieve kleinschaligheid van optreden over grote gebieden, heeft de landmacht een doctrine geïmplementeerd waarin delegatie van taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden tot op laag niveau in de organisatie centraal staan: opdrachtgerichte commandovoering. Deze ontwikkeling betekent formeel een omslag van een meer centralistisch naar een decentraal systeem van leiderschap.

* De auteurs zijn verbonden aan de Vakgroep Sociale en Gedragwetenschappen en Wijsbegeerte van de Koninklijke Militaire Academie in Breda.

1 *Defensienota* (2000).

2 McCann, C. & Pigeau, R. (2000). *The Human in Command; Exploring the Modern Military Experience*. New York: Kluwer Academic/Plenum Publishers.

3 Vogelaar, A., Kramer, F., Metselaar, M., Witteveen, A., Bosch, J., Kuipers, H. & Nederhof, F. (1997). *Leiderschap in crisisomstandigheden*. Den Haag: SdU.

4 Avant, D. & Lebovic, J. (2000). U.S. Military Attitudes Toward Post-Cold War Missions. *Armed Forces & Society*, 27(1), 37-56. Segal, D.R. & Tiggle, R.B. (1997). Attitudes of Citizen-Soldiers Toward Military Missions in the Post-Cold War World. *Armed Forces & Society*, 23(3), 373-390.

5 Genugten, W.J.M. van & Zegveld, L. (1998). The military commander, UN operations and human rights. In A.L.W. Vogelaar, K.F. Muusse & J.H. Rovers (Eds.). *Netherlands Annual Review of Military Studies: The Commander's Responsibility in Difficult Circumstances* (pp. 57-72). Breda, KMA.



Militairen van het Belgisch-Nederlands logistiek- en transportbataljon (Logtbat) laden hulpgoederen uit (Collectie: IMG/KI)

Opdrachtgerichte commandovoering

Sinds 1996 is opdrachtgerichte commandovoering een leidend beginsel binnen de militaire doctrine van de Koninklijke Landmacht.⁶ Het betreft een gedecentraliseerde manier van commandovoering waarin veel wordt gelaten aan het initiatief van lagere commandanten. De basis voor deze wijze van commandovoering is gelegd in de Beleidsvisie Leidinggeven van de KL uit 1991. Hierin vormden

vrijheid van handelen en wederzijds vertrouwen de kern van het leidinggeven. Opdrachtgerichte commandovoering lijkt de enig mogelijke in situaties die onduidelijk, instabiel en complex zijn, waarbij wordt aangetekend dat deze wijze van commandovoering nadrukkelijk ook bedoeld is voor de dagelijkse vredesbedrijfsvoering.⁷

Het systeem van opdrachtgerichte commandovoering is gebaseerd op autonomie, duidelijkheid van doelen,

geschiktheid van middelen en vertrouwen. Commandanten laten hun ondergeschikte commandanten, met uitzondering van de noodzakelijke randvoorwaarden en interventies, vrij in de manier waarop zij hun opdracht volbrengen. De daardoor bereikte *autonomie* kan worden gezien als het centrale element van opdrachtgerichte commandovoering. Ondergeschikten worden geacht te kunnen handelen in de geest van de commandant.

Een hoog niveau van autonomie is gebaseerd op de aanname dat ondergeschikten de volgende aspecten begrijpen: de intentie van hun commandant, hun eigen opdracht en de doelen die in het licht van de totale missie uiteindelijk moeten worden bereikt (*duidelijkheid van doelen*). Ondercommandanten moeten verder *voldoende en geschikte middelen* hebben om de opdracht te kunnen volbrengen. Ten slotte hangt de opdrachtgerichte commandovoering af van de kwaliteit van de onderlinge relaties tussen commandanten. Zij moeten in crisisacties volledig op elkaar kunnen rekenen en aan een half woord genoeg hebben. Dit vereist een hoge mate van 'impliciete coördinatie'. De doctrinecommissie noemt derhalve *wederzijds vertrouwen* als belangrijke randvoorwaarde voor opdrachtgerichte commandovoering.⁸

Onderzoek

Uit een aantal studies blijkt dat commandanten het moeilijk vinden de voegdheden te delegeren.⁹ Ook een aantal voorwaarden voor autonomie, hierboven genoemd – duidelijkheid

6 Doctrinecommissie (1996). *Landmacht Doctrine Publicatie I*. Den Haag: SdU.

7 Doctrinecommissie (2000). *Leidraad commandovoering*. Den Haag: SdU, p. 47.

8 Doctrinecommissie (1998). *Landmacht Doctrine Publicatie II*. Den Haag: SdU.

9 Leser, J.W.S. (1997). Initiative: The Power Behind Intent. *Military Review*, September-October, 59-64. Garrett, A.R. (1999). Information Superiority and the Future of Mission Orders. *Military Review*, November-December, 61-69.

van doelen, geschiktheid van middelen en vertrouwen – is in verschillende studies naar vredesmissies afzonderlijk onderzocht. Zo blijken de doelen van uitgezonden eenheden vaak onduidelijk vanwege de onbekendheid met een politieachtige rol,¹⁰ vanwege de ambiguïteit en het gevaar van de situatie,¹¹ en vanwege onduidelijke politieke besluitvorming.¹² Verschillende studies toonden verder aan dat de middelen vaak ontoereikend zijn om succesvol te zijn in de missies, bijvoorbeeld omdat de *rules of engagement* te strikt zijn¹³ of omdat de militairen niet over de juiste competenties beschikken.¹⁴ Ten slotte is ook het wederzijds vertrouwen niet altijd gegarandeerd, bijvoorbeeld wanneer de training niet adequaat was of wanneer soldaten of leidinggevers niet de juiste attitudes hebben.¹⁵ Al deze factoren beïnvloeden de mate van autonomie.

Daarnaast noemt de doctrinecommissie enkele factoren die evenzeer een

- 10 Reed, B.J. & Segal, D.R. (2000). The Impact of Multiple Deployments on Soldiers' Peacekeeping Attitudes, Morale, and Retention. *Armed Forces & Society*, 27(1), 57-78.
- 11 Johansson, E. (1997). The Role of Peacekeepers in the 1990s: Swedish Experiences in UNPROFOR. *Armed Forces & Society*, 23(3), 451-466.
- 12 Dar, Y., Kimhi, S., Stadler, N. & Epstein, A.D. (2000). The Imprint of the Intifadah: Response of Kibbutz-Born Soldiers to Military Service in the West Bank and Gaza. *Armed Forces & Society*, 26(2), 285-311.
- 13 Dallaire, R.A. (2000). Command Experiences in Rwanda. In C. McCann & R. Pigeau (Eds.), *The Human in Command; Exploring the Modern Military Experience* [pp. 29-50]. New York: Kluwer Academic/Plenum Publishers.
- 14 Francke, V.C. (2000). Warriors for Peace: The Next Generation of U.S. Military Leaders. *Armed Forces & Society*, 23(12), 33-57.
- 15 Miller, L. (1997). Do Soldiers Hate Peacekeeping? The Case of Preventive Diplomacy Operations in Macedonia. *Armed Forces & Society*, 23(3), 415-449. Vogelaar, A. & Essens, P. (2001). The Human in Command in Peace Support Operations: Overview of Issues. In P. Essens, A. Vogelaar, E. Tanerican & D. Winslow (Eds.), *The Human in Command: Peace Support Operations*. [pp. 417-447]. Amsterdam: Mets & Schilt.
- 16 Doctrinecommissie, 2000, p.51.



negatieve invloed kunnen hebben op decentrale uitvoering bij vredesoperaties, te weten *politieke gevoeligheid*, waardoor handelingen op ieder niveau politieke gevolgen kunnen hebben en het werken met *gemengde eenheden* (nationaal of internationaal), waardoor men zich geconfronteerd ziet met andere organisatieculturen en met communicatieproblemen.¹⁶

Het voorgaande suggereert dat, alhoewel het noodzakelijk wordt geacht om verantwoordelijkheden en bevoegdheden tijdens vredesoperaties te delegeren,

er in de praktijk vele factoren zijn die dat tegengaan. In deze studie exploreren en beschrijven wij aan de hand van een aantal ervaringen de samenhang tussen deze verschillende factoren enerzijds en autonomie anderzijds.

Opzet van het onderzoek

Het onderzoek is gebaseerd op een secundaire analyse van interviews met militairen van vier verschillende bataljons die alle in verschillende



Bij aanvang van de IFOR-missie hadden teamcommandanten veel autonomie. Later werden er nieuwe regels geformuleerd wat resulteerde in een beperking van het teamoptreden

(Foto: P. van Bastelaar; collectie: IMG/KL)

zijn een logistiek en transportbataljon (Logtbat, 28 respondenten) en een infanteriebataljon (Dutchbat, 18 respondenten) die beide dienden in de *United Nations Protection Force* (UNPROFOR), een gemechaniseerd bataljon (14 respondenten) dat diende in de *Implementation Force* (IFOR) en een gemechaniseerd bataljon (26 respondenten) dat diende in de *Stabilisation Force* (SFOR). De interviews zijn volledig uitgetypt en onderzocht op de hoeveelheid autonomie voor pelotons- en groepscommandanten (het niveau dat observeert, informatie inwint, patrouilles en konvooiën uitvoert etc.).

Hierna beschrijven wij eerst in welke context de bataljons opereerden. Daarna bespreken we wat uiteindelijk de mate van autonomie was voor de ondercommandanten. Vervolgens beschrijven we successievelijk de factoren die van invloed zijn op de mate van autonomie. In de tabel op blz. 88 vindt u daarvan de samenvatting.

Context van de bataljons

UNPROFOR: Logtbat en Dutchbat

Toen de internationale gemeenschap Bosnië-Herzegovina in 1992 als een onafhankelijke staat erkende, ontstond er spoedig een conflict tussen de Bosnische Serviërs aan de ene kant, en de moslims en Bosnische Kroaten aan de andere kant. Dit conflict breidde zich al snel uit tot een totale burgeroorlog waarin ook de moslims en Kroaten elkaar in het cen-

trale deel van Bosnië bevochten. Van 1992 tot eind 1995 (het einde van de missie UNPROFOR) droeg Nederland bij met een gecombineerd Belgisch-Nederlands logistiek en transportbataljon (Logtbat) ten behoeve van logistieke ondersteuning van VN-legers en ten behoeve van humanitaire hulp, en met een infanteriebataljon (Dutchbat), dat werd ingezet als een vredesbewarende eenheid. Beide bataljons werkten met compagnieën van reguliere (niet-gemengde) eenheden die op verschillende locaties hun kamp hadden. In deze periode bleven de partijen elkaar bestrijden en trokken zij zich weinig aan van de (relatief lichtbewapende) vredeseenheden.

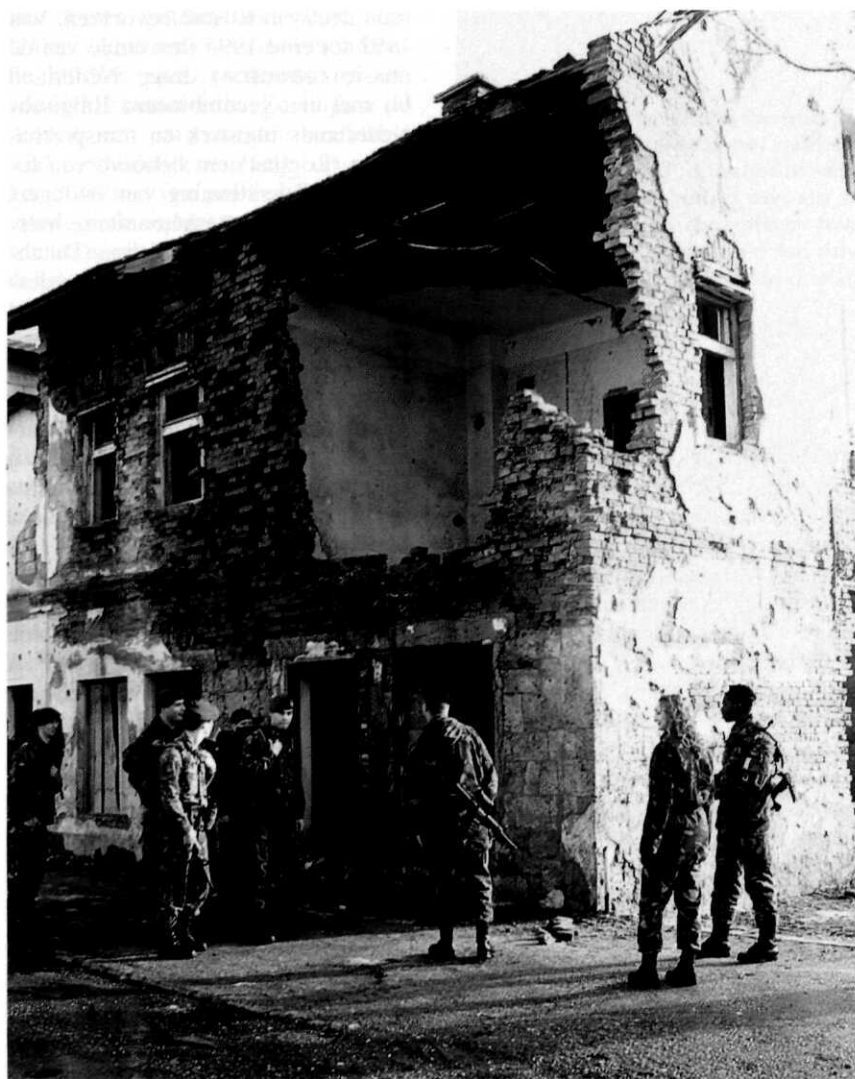
Operatie IFOR

Eind 1995 werd het Dayton-akkoord gesloten. Deze overeenkomst regelde dat Bosnië in twee autonome regio's werd onderverdeeld. Het akkoord regelde verder het neerleggen van de wapens door de strijdende partijen en hun terugkeer naar de kazernes, de organisatie van verkiezingen en de terugkeer van vluchtelingen naar hun huizen. Een krijgsmacht die werd geleid door de NAVO (IFOR) zou toezien op de implementatie ervan.

De missie was opgezet als een vredesafdwingende operatie. Er waren nu veel meer en zwaardere middelen beschikbaar dan tijdens UNPROFOR. Nederland droeg aan IFOR bij met een gemechaniseerd bataljon. In deze studie is de eerste rotatie van een half jaar betrokken. De missie was in eerste instantie vrij onzeker, omdat onduidelijk was wat de strijdende par-

tijdperioden in Bosnië-Herzegovina dienden. Met de militairen zijn diepte-interviews gehouden over de soorten problemen waarmee commandanten op groeps-, pelotons-, of team/companagniesniveau zijn geconfronteerd en hoe ze ermee omgingen. Van ieder bataljon zijn militairen uit alle rangen (variërend van soldaat tot luitenant-kolonel) geïnterviewd om de problemen vanuit verschillende perspectieven te benaderen.¹⁷ De interviews zijn uitgevoerd binnen drie maanden nadat de militairen terugkwamen van hun missie. De bestudeerde bataljons

¹⁷ Born, J.B.G., Vogelaar, A.L.W. & Soeters, J.M.L.M. (2000). Leven en werken van Nederlandse militairen in Bosnië. *Tijdschrift voor Arbeidsvraagstukken*, 16(1), 82-98. Vogelaar, A.L.W. & Kramer, F.H. (2000). Mission command in ambiguous situations. In C. McCann & R. Pigeau (Eds.), *The human in command; exploring the modern military experience*, [pp. 217-232]. New York: Kluwer Academic/Plenum Publishers. Vogelaar, A.L.W., Kramer, F.H., Buijs, T.P. op den. & Peters, N.W.C. (2001). *Leiderschap bij vredesoperaties: onderzoek naar de ervaringen van militairen bij een SFOR-missie*. Breda: KMA (intern rapport).



Patrouille SFOR. Het daadwerkelijke optreden van SFOR was aan veel stringente rules of engagement gebonden (Collectie: IMG/KL)

tijen daadwerkelijk zouden doen. Het Nederlandse bataljon was in drie gelijke teams verdeeld (met ieder componenten van infanterie, cavalerie, genie, geneeskundige dienst, etc.) van ieder 150 man. Elk team had een eigen toegewezen gebied waar het verantwoordelijk was voor de taakvervulling. In dit gebied had het team zijn eigen kamp.

Operatie SFOR

Aan het eind van 1996 werd IFOR vervangen door een kleiner SFOR. De voormalige strijdende partijen hadden zich in de kazernes teruggetrokken en het leven nam in zekere zin weer zijn

normale loop. De vrede was echter broos, want het hing af van het gescheiden houden van de strijdende partijen en van een nog steeds ruime aanwezigheid van de vredesmacht. Het was zaak de vluchtelingen geleidelijk weer naar hun huizen te laten terugkeren en oorlogsmisdadigers op te pakken. De Nederlandse krijgsmacht droeg bij aan SFOR met een gemechaniseerd bataljon.

Waar bij IFOR de nadruk lag op het gescheiden houden en het laten terugtrekken van de strijdende partijen, richtte SFOR zich op de volgende fasen die waren overeengekomen in het

Dayton-akkoord. Meer in het bijzonder ging het hier om het stabiliseren van de situatie en de opbouw van het land na de burgeroorlog. De aard van de missie veranderde van een zuiver militaire operatie naar een politieoptreden. Daardoor beschikten eenheden over een tamelijk divers takenpakket. De teams patrouilleerden binnen het gebied, verzamelden informatie over mogelijke vijandigheden tussen partijen, traden op als monitor bij de verkiezingen en begeleidden de terugkeer van vluchtelingen naar hun voormalige woningen. Verder richtten ze zich op het inspecteren van locaties waar de voormalig strijdende partijen hun wapens en munitie hadden opgeslagen. De onderzochte rotatie van SFOR was doorgaans vrij rustig. Er deden zich, op enkele incidenten na, weinig bedreigende situaties voor.

Resultaten

Hieronder staan eerst de voornaamste bevindingen samengevat wat betreft de hoeveelheid autonomie voor de vier onderzochte bataljons, en vervolgens in hoeverre deze autonomie samenhang met de mate waarin:

- de doelen helder waren;
- de eenheden beschikten over geschikte middelen om hun opdrachten uit te voeren;
- de operaties in een sfeer van wederzijds vertrouwen werden uitgevoerd;
- er werd gewerkt in een politiek gevoelige context;
- er werd gewerkt met gemengde eenheden;
- er overige factoren waren die van invloed zijn op de mate van delegatie van verantwoordelijkheden, bevoegdheden en taken.

Autonomie in de vier bataljons

In zowel Dutchbat als Logtbat was de perceptie van autonomie uiteindelijk erg gevarieerd. Aan de ene kant hadden pelotons- en groepscommandanten veel autonomie. Pelotonscommandanten van Logtbat leidden hun konvooien met viertonners of tien-tonners door heel Bosnië. Ze waren

soms dagen onderweg en moesten veel problemen onderweg zelf oplossen. Groepscommandanten van Dutchbat (en soms pelotonscommandanten) leidden de gang van zaken op observatieposten, waar zij met hun mensen gedurende weken ver van het basiskamp verbleven en van waaruit zij hun patrouilles liepen. Aan de andere kant waren er ook veel restricties voor deze commandanten van beide bataljons. Patrouilles werden uitgevoerd zoals ze door hogere commandanten vanuit de operatiecentrales werden opgedragen, zelfs als een patrouillecommandant daarvan de zin niet inzag en suggereerde dat een andere route meer informatie zou opleveren. Voor konvoeien bestonden er regels over de volgorde van de voertuigen, de te nemen routes etc. Na enkele jaren ervaring bestond er binnen Logtbat een instructieboek met veel standaardprocedures. In aanvulling op de vele regels die de autonomie inperkten, volgden hun com-

mandanten in de operatiecentrale zowel de konvoeien van Logtbat als de patrouilles van Dutchbat nauwgezet. In een aantal gevallen intervieneerden de hogere commandanten in de beslissingen van hun ondergeschikten die daardoor soms erg gefrustreerd raakten.

Binnen IFOR hadden de teamcommandanten veel autonomie bij aanvang van de missie. Elk team had een 'brede' opdracht: de implementatie van het Dayton-akkoord volgens het officiële schema binnen het eigen gebied. Het bataljon verschaftte alleen wat extra middelen en coördinatie indien nodig. Deze opdracht betekende dat de verantwoordelijkheid en bevoegdheden volledig aan het teamniveau waren gedelegeerd. Elke teamcommandant kon zelf beslissen hoe de missie in zijn verantwoordelijkheidsgebied zou worden volbracht. In de praktijk resulteerde dit in totaal verschillende wijzen van optreden.

Toen de voormalige strijdende partijen halverwege de missie naar de kazernes waren teruggekeerd en hun wapens hadden ingeleverd, ontstond echter een nieuwe situatie en werden er nieuwe regels geformuleerd. Het bataljon gaf bijvoorbeeld opdracht dat de meeste routes niet meer mochten worden betreden totdat de genie ze volledig op mijnen had gecontroleerd. Het betrof echter dezelfde routes die de eenheden al drie maanden zonder problemen hadden gereden. Deze maatregel resulteerde in een grote beperking van het teamoptreden.

Op pelotons- en groepsniveau werd in het begin ook de nodige zelfredzaamheid verwacht. Pelotons- en groepscommandanten moesten alle aspecten van de patrouilles zelf voorbereiden, de soldaten informeren, de patrouilles uitvoeren en er een rapport over schrijven. Ook met betrekking tot de opdrachten, dienden zij de meeste zaken zelf te organiseren. Later ver-



Basis van het Nederlandse logistieke- en transportbataljon IFOR in Busovaca (Collectie: IMG/KI)

anderde dit. Zoals een van de pelotonscommandanten in de interviews aangaf: 'Toen IFOR begon moesten we alles zelf uitzoeken. Toen we na onze missie van een half jaar naar huis gingen zijn veel regels geschreven over de correcte kleding, hoe patrouilles uit te voeren, etc.'

Bij SFOR was de autonomie van eenheden – vergeleken met IFOR – veel geringer. Dit gold zowel voor het teamniveau als voor het niveau van de daadwerkelijk uitvoerende eenheden. Het daadwerkelijke optreden was aan veel stringenter *rules of engagement* gebonden. Het had als consequentie dat hogere echelons nadrukkelijk over de schouder keken van de uitvoerende eenheden. Wanneer een patrouille bijvoorbeeld een probleem ondervond werd ze geacht direct contact op te nemen met de operatiecentrale van het team. Daar formuleerde men een

beslissing voor de patrouille en speelde het probleem ook door aan de operatiecentrale van het bataljon. Ook werd elke patrouille exact gepland, compleet met lijstjes met aan lokale bewoners te stellen vragen.

De verschillende factoren in de onderzochte missies leidden tot een meer of mindere inperking van de autonomie. Hieronder beschrijven we ze achtereenvolgens.

Geschiktheid van middelen

De eerste voorwaarde om autonoom te kunnen optreden is dat een eenheid over de juiste middelen beschikt om zijn taak naar behoren te kunnen uitvoeren. In UNPROFOR vormde de geschiktheid van de middelen een groot probleem. Met name voor Dutchbat was niet aan deze vereiste voldaan. De militairen werkten in een sterk vijandige omgeving zonder

adequate middelen om zich te verdedigen. Het bewaren van de vrede bleek onmogelijk, omdat de strijdende partijen zich niet aan de bestanden hielden en omdat zij Dutchbat zowel in personeel als in bewapening veruit overtroefden. Om die reden was het onmogelijk dat deel van de missie te volbrengen waarvoor (dreiging met) geweld noodzakelijk was. Voor Logtbat, als humanitaire missie, waren er wel genoeg middelen (personeel, voertuigen, etc.) om de taken te verrichten. De middelen van Logtbat waren echter niet geschikt om de veiligheid tegen beschietingen te garanderen. Dit leidde tot tal van gevaarlijke situaties, bijvoorbeeld bij een beschieting in oktober 1993 waarbij negen gewonden vielen.

De middelen voor IFOR en SFOR waren adequaat. Bij aanvang werd IFOR beschouwd als een zware militaire mis-



In aanvulling op de vele regels die de autonomie inperkten, volgden commandanten in de operatiecentrale zowel de konvoien van Logtbat als patrouilles van Dutchbat nauwgezet (Foto: R. van Bakel; collectie: IMG/KI)



Nederlandse genisten van SFOR aan het werk (Collectie: IMG/KL)

sie waarmee de NAVO de voormalige strijdende partijen haar vastberadenheid wilde laten zien om hen daarmee van verder geweld te doen afzien. De teams voerden zoveel patrouilles uit en bouwden zoveel *checkpoints* als zij maar nodig achtten. In eerste instantie gebruikten zij daarbij tanks als een soort van intimidatie. IFOR en SFOR waren robuust genoeg om kleine aanvallen en provocaties te weerstaan. Bij de laatste twee missies was er dan ook geen sprake van een inperking van de autonomie als gevolg van een gebrek aan middelen. Bij Dutchbat en Logtbat was dat wel het geval, zodanig dat het de autonomie negatief beïnvloedde.

Duidelijkheid van doelstellingen

Oprachtgerichte commandovoering betekent dat het *wat* wordt gespecificeerd maar dat het *hoe* aan de discretie van de ondercommandant wordt overgelaten. Kortom, voor het autonoom kunnen optreden moeten de doelstellingen duidelijk zijn. Van

beide bataljons in UNPROFOR had met name Dutchbat te kampen met onduidelijke doelstellingen. Dutchbat was in principe een vredesbewarende eenheid en daarop waren mens en wapening afgestemd. Dutchbat moest de enclave Srebrenica door haar aanwezigheid veilig maken. Zij moest de moslimbevolking in de enclave tevens ontwapenen. Toen de partijen elkaar echter bleven bevechten en zich niets van bestanden aantrokken was het dan ook volkomen onduidelijk wat Dutchbat moest doen. De officiële doelen verschilden behoorlijk van hetgeen kon worden gerealiseerd. Dit verschaft de eenheden ambigue situaties, omdat ze de situatie niet meester waren. Een van de grootste problemen voor zowel Dutchbat als Logtbat was de juiste balans te vinden tussen het vervullen van de (soms erg gevaarlijke) taken en de veiligheid van de militairen. Beide bataljons moesten hun taken verrichten onder 'acceptabele' risico's. Wat acceptabel was, was onduidelijk en verschillende

commandanten interpreteerden dat verschillend. In deze omstandigheden ontstonden gemakkelijk fricties tussen commandanten van verschillende niveaus.

De interviews met IFOR-militairen laten zien dat de missie en de doelen helder waren voor commandanten en ondercommandanten. De belangrijkste aspecten van de missie waren: erop toezien dat de *zone of separation* door de strijdende partijen werd gerespecteerd en dat het tijdschema van het Dayton-akkoord werd nageleefd. Commandanten hadden hiertoe een *aide memoire* waarin dit tijdschema beschreven stond. Cruciaal was dat de voormalige strijdende partijen zich aan de overeenkomst hielden. Zodoende bleek de missie realistisch te zijn.

Voor SFOR waren de doelstellingen niet zo duidelijk. Wat moest SFOR precies doen? Moest ze zoveel mogelijk informatie verzamelen en daarbij de nodige risico's nemen, of vooral vei-

lig opereren ten koste van alle mogelijke informatie? In de interviews waren daarover verschillende meningen. Teamcommandanten waren erg voorzichtig, terwijl patrouillecommandanten soms routes bereden die officieel nog niet vrijgegeven waren, omdat ze meer informatie zouden opleveren.

Concluderend: van de vier onderzochte bataljons kampen met name Dutchbat en SFOR met min of meer onduidelijke doelstellingen, leidend tot fricties tussen de verschillende niveaus en toegenomen controle van bovenaf, waardoor de autonomie werd ingeperkt. Ook Logtbat kampte met onduidelijkheid. Alleen IFOR bleef hiervan gevrijwaard.

Wederzijds vertrouwen

Van autonomie, in de zin van delegatie van taken en verantwoordelijkheden naar een lager niveau, kan alleen sprake zijn als er voldoende vertrouwen is tussen het hogere niveau dat delegeert, en het lagere niveau dat de taken en verantwoordelijkheden opgedragen krijgt. Dit wederzijds vertrouwen tussen commandanten op verschillende hiërarchische niveaus was binnen alle vier de bataljons beperkt. Dutchbat bevond zich in een situatie die alleen maar het tegengestelde van vertrouwen kon opleveren. Toen de militairen zich realiseerden dat ze op geen enkele wijze als vredesbewarende eenheid succesvol konden zijn, werden ze cynisch over het systeem en de missie, dat afstraalde op hun commandanten.

Logtbat gebruikte een rotatiesysteem waarin eenderde van het personeel elke twee maanden vervangen werd door ander personeel dat uit Nederland werd ingevlogen. Dit rotatiesysteem impliceerde dat commandanten en ondercommandanten elkaar niet goed kenden, wat het wederzijds vertrouwen tegenwerkte. Het vertrouwen bij SFOR en IFOR was niet optimaal omdat de teams uit verschillende eenheden bestonden (cavalerie, infanterie, genie, etc.) die voordien nauwelijks met elkaar hadden samen-

gewerkt. Het gebrek aan bekendheid met elkaar leidde tot behoorlijke communicatieproblemen en een aantal meningsverschillen over hoe met bepaalde situaties om te gaan. Ook was er in SFOR een aantal wijzigingen van personeel. In alle bataljons week men verder van de reguliere hiërarchie af om de lijnen tussen patrouilles en konvooien en operatiecentrale korter te maken. Dit leidde tot conflicten over taken en verantwoordelijkheden tussen verschillende commandanten.

Hoewel de redenen verschilden (teurstelling over de missie, het rotatiesysteem, gemengde eenheden), is de conclusie dat er in alle vier de bataljons sprake was van een niet optimaal wederzijds vertrouwen, met duidelijke gevolgen voor de autonomie.

Politieke gevoeligheid van acties

De politieke gevoeligheid van een missie kan ertoe leiden dat commandanten de ruimte voor hun ondercommandanten beperken, vanwege de politieke repercussies die hun hande-



len op een hoger niveau kunnen hebben. In alle missies die wij bestudeerden was neutraliteit een belangrijk thema.

Het verdelen van voedsel, het ontwapenen van mensen, beschermen van vluchtelingen, verzorgen van gewonden en de inspectie van opslagplaatsen van wapens, zijn activiteiten met belangrijke politieke implicaties.

Ze worden al snel geïnterpreteerd als partijdigheid. Commandanten van alle bataljons en teams neigden ertoe

deze taken sterk te reguleren en om structurele contacten met de lokale bevolking, de lokale politie, de lokale autoriteiten, de voormalige strijdende partijen of de lokale criminelen zoveel mogelijk aan banden te leggen.

Dit betekent concreet dat in alle vier de onderzochte bataljons de mate van autonomie werd ingeperkt om redenen van politieke gevoeligheid – een gevoeligheid die inherent lijkt aan dit soort missies.

Gemengde eenheden

Commandanten leiden in de vredesorganisatie een bepaald soort eenheid. Zij kennen de procedures en de cultuur daarvan. De bataljons van IFOR en SFOR waren samengesteld uit gemengde eenheden: infanterie, cavalerie, genie, etc. die vlak voor de missie waren samengevoegd. De teamcommandanten, die ieder uit een van deze eenheden kwamen, kenden de andere eenheden niet. De verschillen in procedures en cultuur veroorzaakten interpretatieverschillen over de gewenste manier van optreden. In een dergelijk klimaat was het moeilijk bevoegdheden te delegeren. Een en ander betekende dat het werken met gemengde eenheden, zoals gebruikelijk bij vredesmissies, als keerzijde had dat het de mate van autonomie negatief beïnvloedde.

Overige factoren

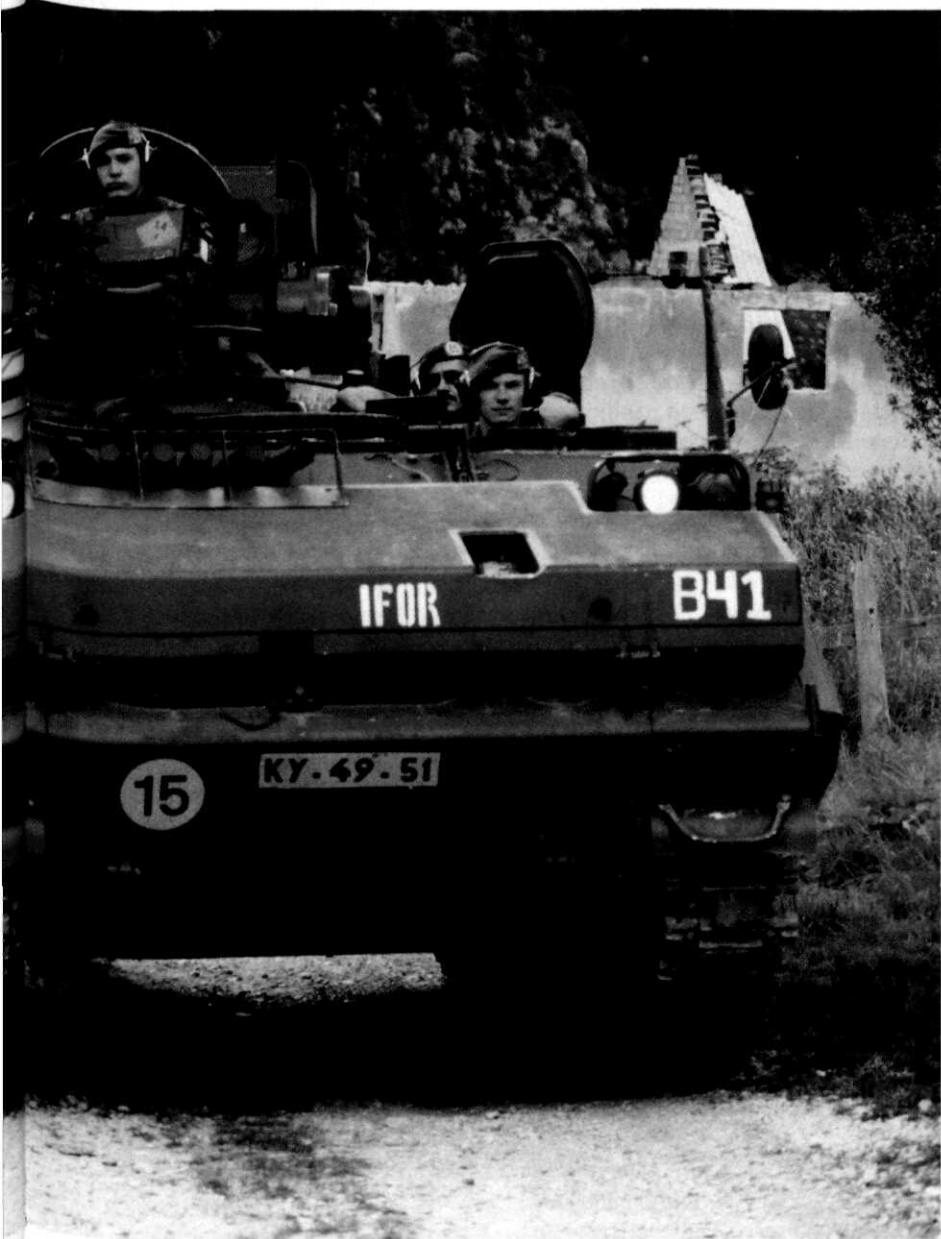
Uit analyse van de interviews kwam nog een aantal factoren naar voren dat niet op voorhand in het onderzoek was opgenomen, maar wel van invloed bleek. We beschrijven ze hierina.

Ontwikkeling van routines

Als een missie gedurende langere tijd wordt volgehouden, kan dit leiden tot een geleidelijke inperking van de autonomie, doordat er allerlei procedures ontstaan over hoe met verschillende situaties om te gaan. Het is inefficiënt het wiel elke keer weer opnieuw uit te vinden en om die reden bestaat de neiging om allerlei standaarden en procedures vast te leggen. In de praktijk is deze kennis echter gecentraliseerd. De operatiecentrale geeft aan personeel buiten de basis nauwgezette instructies over wat er moet worden gedaan in bepaalde omstandigheden. Dit impliceert dat

Voor commandanten en ondercommandanten waren de doelen van de IFOR-missie helder

(Foto: CADKM; collectie: IMG/KI)



de operatiecentrale moet autoriseren wat er buiten de basis gebeurt. Over SFOR merkte een officier van één van de operatiecentrales op dat er gedurende het half jaar dat hij actief was er niets was gebeurd waarop de procedures geen antwoord hadden.

Dutchbat en Logtbat daarentegen kregen steeds met nieuwe situaties te

maken en onttrokken zich gedeeltelijk aan dit proces, al werden gedurende de vier jaar dat Logtbat in het gebied actief was wel steeds meer procedures ontwikkeld. IFOR was een nieuwe missie zonder routines, waardoor veel op het moment zelf moest worden uitgezocht.

Later ontstonden dergelijke routines overigens wel.

Dutchbat kortom, lijkt zich goeddeels aan het routineproces te hebben onttrokken, Logtbat en IFOR bleven hiervan in latere stadia niet gevrijwaard en kregen dientengevolge beide uiteindelijk te maken met een inperking van de hoeveelheid autonomie die ondercommandanten was gegund. Voor SFOR was gedurende de gehele periode sprake van veel routine.

Samenvatting van de bevindingen van de vier casestudies

Aspecten	Dutchbat (N = 18)	Logtbat (N = 26)	IFOR (N = 14)	SFOR (N = 26)
Autonomie	Autonomie over interne functioneren, over patrouilles beperkt	Autonomie over interne functioneren, over konvoeien beperkt	Autonomie bij het begin van de missie, later veel restricties	Veel restricties en veel supervisie
Geschiktheid middelen	Geen geschikte middelen voor de taak, noch ten behoeve van de veiligheid	Geen geschikte middelen ten behoeve van de veiligheid	Geschikte middelen	Geschikte middelen
Helderheid doelen	Geen helderheid over acceptabele risico's, noch over de missie	Dilemma tussen taakvervulling en risico's	Duidelijke doelen	Tweeslachtige doelen
Wederzijds vertrouwen	Vertrouwen gehinderd door: veranderingen in commandolijn, gebrek aan ervaring, falen van de missie	Vertrouwen gehinderd door: veranderingen in commandolijn, gebrek aan ervaring, personeelsrotatiesysteem	Vertrouwen gehinderd door: veranderingen in commandolijn, gemengde eenheden	Vertrouwen gehinderd door: veranderingen in commandolijn, gemengde eenheden, veranderingen in personeel
Politieke gevoeligheid	Neutraliteit bewaren, niet onnodig terugschieten	Neutraliteit bewaren	Neutraliteit bewaren	Neutraliteit bewaren
Samenstelling eenheden	Homogeen	Homogeen	Gemengd	Gemengd
Ontwikkeling routines	Gering	Eerst weinig routines, later meer	Eerst weinig routines, later meer	Veel
Command & control mogelijkheden	Weinig, moeilijke bereikbaarheid van observatieposten	Matig, grote afstanden, niet al te goede apparatuur	Goed	Goed
Operaties	Veel en dynamisch	Veel en dynamisch	Veel en dynamisch, later weinig	Weinig en statisch

Command- en control-mogelijkheden

Ook het in de loop van de missies verbeteren van de middelen waarmee ondercommandanten worden aangestuurd, kan leiden tot een afname van de autonomie. Immers, een uitgebreid informatie- en communicatienetwerk laat een nauwe supervisie van ondergeschikte eenheden toe, zelfs als zij ver van het basiskamp opereren. In sommige gevallen (bijvoorbeeld in de latere jaren van Logtbat) vond men dat als de communicatiemiddelen verbeterden, commandanten intervieneerden in de beslissingen van hun ondercommandanten, terwijl ze voor die tijd zelfstandig dezelfde beslissingen namen. Als een commandant over de middelen beschikt komt hij kennelijk in de verleiding ze ook te gebruiken en te intervieneeren als hij dat nodig vindt. Een mogelijke reden daarvoor is dat commandanten zich meer verantwoordelijk voelen omdat zij nu de middelen hebben. Een mogelijk nadeel van deze neiging is dat de hoeveelheid autonomie uiteindelijk afneemt – zoals in de onderzochte bataljons het geval leek.

Snelheid van operaties

Dynamische operaties zijn moeilijker voorspelbaar en vragen om die reden om een grote mate van autonomie voor de ondercommandanten; minder dynamische operaties maken daarentegen juist een inperking van de autonomie mogelijk. Terwijl er bij Dutchbat, Logtbat en IFOR nog veel en onvoorspelbare operaties buiten het kamp plaatsvonden, vonden er bij SFOR over het algemeen minder dan tien patrouilles per dag plaats, waarvan de meeste weinig aandacht ver-eisten. In zulke omstandigheden hebben commandanten voldoende tijd de patrouilles nauwgezet te volgen. En dat is wat er gebeurde. Als zich iets onverwachts voordeed, moest contact

worden opgenomen met de operatie-centrale van waaruit werd bepaald wat er moest gebeuren. Alhoewel begrijpelijk vanuit het standpunt van een commandant, is het zeker niet consistent met het systeem van delegerend leidinggeven.

Conclusies en discussie

Uit de analyse kwam naar voren dat als de doelen niet kunnen worden gehaald, als de doelen niet helder of onderling strijdig zijn, als de middelen tekort schieten, of als het om politiek gevoelige operaties gaat, commandanten het moeilijk vinden om bevoegdheden aan hun personeel te delegeren, zeker wanneer de veiligheid van hun mensen in het geding komt.

Zij willen dan in nauw contact staan met hun ondercommandanten en zelf de beslissingen nemen, bevreesd als ze zijn dat hun ondercommandanten de foute beslissingen nemen. Ze beperken daarbij ook sterk de marges waarbinnen hun ondercommandanten speelruimte hebben. Alhoewel veiligheid vaak een rol speelt bij centralisatie van bevoegdheden, tonen de cases dat de relatie tussen onveiligheid en controle door de leiding gecompliceerd is.

Het is niet zo dat onveilige situaties per definitie leiden tot meer controle. In dat geval zou namelijk bij gevaarlijke missies, zoals UNPROFOR, de veiligheidsmaatregelen meer worden benadrukt dan bij relatief veilige missies, zoals SFOR. De analyses laten echter het tegengestelde zien: hoe veiliger de missie, hoe meer druk commandanten lijken te voelen de risico's nog meer te verkleinen en hoe meer zij proberen het gedrag voor te schrijven. Commandanten van SFOR – de veiligste missie van alle – waren vastbesloten geen enkele militair te verliezen vanwege ook maar enige fout of onnodig risico.

De analyses tonen verder dat leidinggevendens altijd redenen vinden om niet te delegeren. In onzekere en poli-

tiek gevoelige situaties lijkt centralisatie voor de hand liggend, omdat leidinggevendens dan sterk grip op de situatie willen houden. Deze neiging is nog groter wanneer de impact van de media verhoogt. Aan de andere kant is de neiging tot centralisatie ook groot in zekere en stabiele situaties, wanneer er vele standaardprocedures gevormd kunnen worden waaraan men zich moet houden. Dan hebben de leidinggevendens ook de tijd zich met de enkele uitzonderingsgevallen bezig te houden.

Om een aantal redenen mag het commandanten verstandig lijken om niet te decentraliseren wanneer niet aan alle voorwaarden daarvoor is voldaan. Dan wordt echter geen rekening gehouden met het feit dat decentraal opererende militairen altijd geconfronteerd kunnen worden met situaties waarin het eigen initiatief de enige manier is om te slagen, bijvoorbeeld wanneer de radioverbindingen verbroken zijn of wanneer snelheid van handelen cruciaal is. Een nauwe supervisie verdraagt zich slecht met het nemen van initiatief en risico's en kan het wederzijds vertrouwen ondermijnen.¹⁸

Om die reden is het noodzakelijk decentraal leiderschap te blijven stimuleren, maar dat moet ergens op gebaseerd zijn. Zoals de Doctrinecommissie zelf al stelt is een hoog niveau van wederzijds vertrouwen tussen commandanten van verschillend niveau essentieel.¹⁹

Het kan het gebrek aan duidelijkheid van de doelen in politiek geladen situaties compenseren.

Een commandant die zijn mensen voor wat betreft capaciteiten, loyaliteit en integriteit volledig vertrouwt met betrekking tot hun beslissingen en handelingen, heeft minder behoefte hen te controleren.

Het is daarom belangrijk om door gezamenlijke trainingen en opleidingen systemen te ontwikkelen die dit vertrouwen structureel inbouwen.

¹⁸ Kramer, R.M. (1999). Trust and Distrust in Organizations: Emerging Perspectives, Enduring Questions. *Annual Review of Psychology*, 50, 569-598.

¹⁹ Doctrinecommissie (1998).