

MILITAIRE SPECTATOR



Licht op de Inspecteur-Generaal der Krijgsmacht

- 1 (GE/NL) Corps, ready for operations!
- The EU Military Staff: a frog in boiling water?

Oproep scriptieprijs Vereniging Informatici Defensie

De Vereniging Informatici Defensie (VID) kent jaarlijks de René Olthuis Prijs toe voor de beste scriptie over informatievoorziening of informatietechnologie.

De scriptie, op HBO of WO-niveau, gaat bij voorkeur over een actueel (Defensie)vraagstuk binnen de IV of IT. Het is ook mogelijk een artikel of andere publicatie in te zenden.

Het reglement van de René Olthuis Prijs is te downloaden van de website van de VID, www.vidonline.nl, of via e-mail op te vragen bij de secretaris van de VID: secretaris.VID@mindef.nl. Inzendingen kunnen naar de secretaris worden gestuurd onder vermelding van Commissie René Olthuis Prijs.

Sluitingsdatum voor aanleveren is 1 oktober 2017.

De prijs bestaat uit een geldbedrag van 350 euro een bijbehorende herinnering.

In 2016 ging de René Olthuis Prijs naar T. (Marijn) Boone. In haar scriptie *De Koninklijke Marine voor de wind* presenteert zij een oplossing voor een concreet maritiem-operationeel probleem, namelijk de beperkte bandbreedte op de militaire satellietcommunicatie waardoor de standaardset met weerdata aan boord niet te ontvangen is. Boone slaagde er in een dataset te comprimeren tot een bestand kleiner dan 10 MB, het maximum voor satellietcommunicatie.

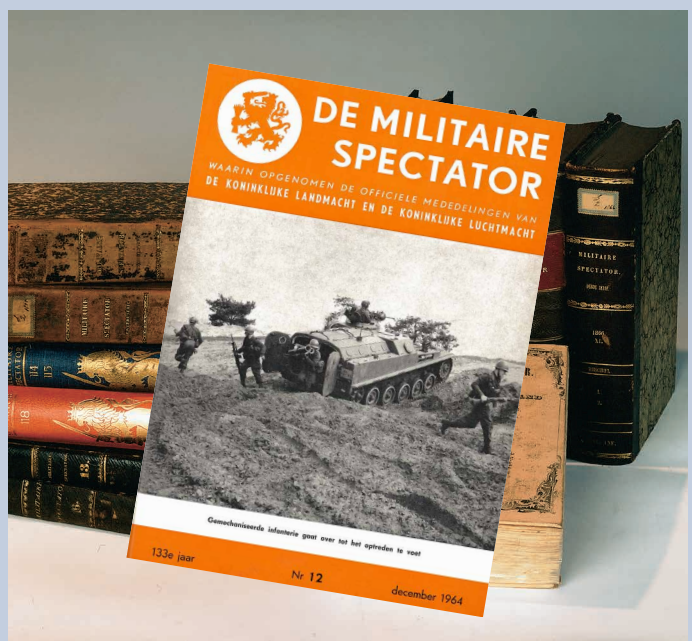


De *Militaire Spectator* is sinds 1832 het militair-wetenschappelijk tijdschrift voor en over de Nederlandse krijgsmacht. Het maakt relevante kennis, wetenschappelijke inzichten, ontwikkelingen en praktijkervaringen toegankelijk en slaat zo een brug tussen theorie en praktijk.

De *Militaire Spectator* stimuleert de gedachtevorming over onderwerpen die de krijgsmacht raken en draagt zodoende bij aan de ontwikkeling van de krijgswetenschap in de breedste zin van het woord.

Op deze wijze geeft het tijdschrift inhoud aan zijn missie: het bijdragen aan de professionalisering van het defensiepersoneel en het verhogen van het kennisniveau van overige geïnteresseerden.

Daarmee bevordert de *Militaire Spectator* ook de dialoog tussen krijgsmacht, wetenschap en samenleving.



UITGAVE

Koninklijke Vereniging ter Beoefening
van de Krijgswetenschap
www.kvbk.nl
info@kvbk.nl
www.facebook.com/kvbk nederland
twitter: @kvbk1

Secretaris en ledenadministratie

Majoor drs. D. Boissevain
D.Boissevain.01@mindef.nl

Nederlandse Defensieacademie (NLDA)
Sectie MOW
Ledenadministratie KVBK
Postbus 90002, 4800 PA Breda
ledenadministratie@kvbk.nl

REDACTIE

luitenant-generaal b.d. ir. R.G. Tieskens
(hoofdredacteur)
luitenant-kolonel Marns drs. G.F. Booij EMSc
kolonel drs. A.J.H. Bouwmeester
dr. A. ten Cate
drs. P. Donker
brigade-generaal prof. dr. mr. P.A.L. Duchéine
cdre KLu b.d. F. Groen (plv. hoofdredacteur)
kolonel ir. M.P. Groeneveld
eInt KL mr. J. van Haaster (e-outreach)
cdre KLu D.J. Traas MSc
mr. drs. A. van Vark KMar

BUREAU REDACTIE

mw. drs. A. Kool
dr. F.J.C.M. van Nijnatten
NIMH
Postbus 90701
2509 LS Den Haag
T 070 - 316 51 20 of
070 - 316 51 95
E redactiemilitairespectator@mindef.nl
www.militairespectator.nl

De Militaire Spectator is aangesloten bij
de European Military Press Association

LIDMAATSCHAP

binnenland € 25,00
studenten € 17,50
buitenland € 30,00

OPMAAK EN DRUK

Drukkerij Ten Brink
ISSN 0026-3869

Nadruk verboden

Coverfoto: De Zwaluwenberg bij Hilversum, de
huisvesting van de Inspecteur-Generaal der
Krijgsmacht

Foto Michael C. Meijburg

MILITAIRE SPECTATOR

316 1 (GE/NL) Corps, ready for operations!

J.W. Maas, M. Greune and J.E. Livingstone

Among the security challenges Europe is facing 1 (German/Netherlands) Corps has taken on the challenge of transforming into a Joint Task Force Headquarters and is now prepared to fulfil this role.

327 Licht op de Inspecteur-Generaal der Krijgsmacht

A.M. Spermon, W.S.M. Calmeijer Meijburg en R. Been

De Inspecteur-Generaal der Krijgsmacht (IGK) is meer een interne dan een externe autoriteit, die meerdere rollen vervult en steeds de delicate balans tussen macht, invloed en vertrouwen in de gaten moet houden.

340 The EU Military Staff: a frog in boiling water?

D. Lassche

As a military body in a mainly civilian organisation, the EU Military Staff should think carefully about its role amidst a changing environment and effectively communicate its added value as a part of the European External Action Service.

En verder:

Editoriaal	314
Toespraak minister van Defensie	353
Reactie op toespraak minister van Defensie	362
Tegenwicht	364
Boeken en signaleringen	366
Andere ogen	372

La La Land

Vol bravoure stuurden ze hun land na een onverwachte overwinning naar de uitgang: de *Brexiters*. Andersdenkenden, dat waren ‘slechte verliezers’ of *Remoaners*, die hun mond moesten houden. Het volk had gesproken. Echter, dit absolutisme van een kleinst mogelijke meerderheid leidde weer onvermijdelijk tot ongenoegen. En tot weerwoord. De *Brexit bullies* leven in La La Land, aldus de overige ‘48’ procent, die vreest dat de Britten met de uittreding uit de Europese Unie, en de wijze waarop, collectief als lemmingen over de Doverse klif gaan. Voor de goede verstaander: La La Land¹ staat voor een droom die niet helemaal uitkomt, die bestaat in de hoofden van mensen wier leven in werkelijkheid een andere wending neemt, of gaat nemen. Dromen verwezenlijken zonder een prijs te betalen: alsof het zou bestaan.

De onverzoenlijkheid en karikaturen in het Brexit-debat tekenen de onzekerheid die Groot-Brittannië sinds een jaar in zijn greep heeft. Tijd voor bezinning was er kennelijk niet. De Britten braken met de geschiedenis en keerden zich af van een ideaal. Afgelopen 29 maart stuurde hun regering de officiële aankondiging van de Europese echtscheiding naar Brussel. Geen weg terug, aldus premier May (ooit tegenstander van uittreding): de ontvlechting was begonnen. Om een sterker mandaat te krijgen, schreef ze verkiezingen uit. Maar in plaats van meer armslag waren grotere verdeeldheid, een ongewenste gedoogconstructie met een fundamentalistische partij uit Noord-Ierland en – *last but not least* – ernstige

reputatieschade haar oogst. Amper een jaar in functie is haar positie vrijwel onhoudbaar geworden.

Waar het naartoe gaat met de Britten is nog louter gissen. Het is uiterst onzeker welke krachten deze radicale omkering nog meer gaat losmaken. Ontrafelen Brexit en gedoogsteun van de Noord-Ierse protestanten de moeizaam bereikte vrede in Ulster? Ieren en Noord-Ieren zijn er niet gerust op. Maar ook: wat doen de Schotten om aansluiting bij Europa te houden? Onzekerheid troef, want het Britse *keep calm and carry on* is vervangen door opportunisme en kift. Waarmee is aangetoond dat dit soort grote veranderingen eigenlijk niet mag worden ingezet met slechts een ‘gewone’ democratische meerderheid, op basis van het sentiment bij met name enkele bevolkingsgroepen in een multinationale natie. Dat is geen democratie, dat is roekeloosheid. De legitimiteit van belangrijke politieke beslissingen behoort groter te zijn dan dat.

De eerste tekenen zijn dan ook niet gunstig. De tragikomedie waar de *Militaire Spectator* vorig jaar nog van sprak, is inmiddels bepaald niet om te lachen.² Tragiek voert de boventoon. Voorbeeld: de notificatie van de Britten aan de EU was afgelopen maart nauwelijks in Brussel aangekomen of er ontstond een absurde discussie over de rots van Gibraltar, waarbij het gestaalde kader van de *Brexiters* met 19e-eeuwse bombarie 20e-eeuwse oorlogstaal bezigde. Het is nauwelijks anders dan *gênant* te noemen dat een ooit eerbiedwaardige partij in een van de oudste democratieën van Europa zo’n populistische afslag nam. Voetbalhooligans grepen de *call to arms* aan om huis te houden in de Madrileense binnenstad. En toen was er nog de overmoed

¹ Naar de gelijknamige drama-musicalfilm (2016).

² ‘Staatsmanschap’, editoriaal in: *Militaire Spectator* 185 (2016) (7/8) 286-287.

van een onbegrepen verkiezingsronde. Het was *party before country*. Maar een helder plan voor Brexit? Vergeet het maar.

Van oudsher kende Groot-Brittannië drie invloedssferen. De eerste was de Angelsaksische, die zich met name uitte in een 'speciale relatie' met de Verenigde Staten. De tweede was de Commonwealth, het oude koloniale domein. De derde was Europa. Met Brexit in het verschiet zal Londen de ongekende stap nemen van het riskeren van twee van deze drie invloedssferen, en ook nog de belangrijkste. Naast de Europese invloedssfeer loopt namelijk ook de Angelsaksische speciale relatie met de VS gevaar, omdat deze vanuit Amerikaans perspectief mede is gebaseerd op de invloed die Washington via Londen kan uitoefenen op Europa. Als die lijn straks wordt doorgesneden verliezen de Britten hun traditionele bemiddelende rol, ook op het gebied van veiligheid en defensie. En wat zijn ze dan nog waard?

Dat is voor Nederland een relevante vraag. Ooit vormden Nederland en Groot-Brittannië een van de eerste binationale eenheden in de Europese moderne geschiedenis: de UK/NL Amphibious Force. Hoewel wij ons de laatste jaren wat betreft zulke samenwerkingsverbanden vooral richten op oosterbuur Duitsland, is dit expeditionaire instrument in het licht van de ontwrichtende opstelling van de Russische Federatie en de kwetsbaarheid van de Baltische regio nog altijd veel waard. Het is zaak om de Britten aan boord te houden. Nog los van praktische vragen zoals: kan Northwood wel het zenuwcentrum blijven van het antipiraterij-optreden van de EU? Een mogelijke vechtscheiding met 'Brussel' en de EU-lidstaten, met alle emoties van dien, kan niet anders dan spanning

leggen op de relaties. Zie de inleidende beschietingen over de status van EU-burgers, de 'alimentatieregeling' of de toegang tot visgronden. Als directe partner kan Nederland het contraire Britse gedrag niet negeren, of ontwijken dat momenteel de chaos en de onderbuik – en niet de ratio – in Londen regeren. De samenwerking, ook de militaire, van de afgelopen decennia is gebaseerd op gedeelde waarden en belangen en een zorgvuldig opgebouwd vertrouwen. Wat over lange tijd met geduld tot stand is gekomen is, als we niet uitkijken, zo weer afgebroken. Dan staan we erbij en kijken ernaar.

Als 'zij' ons niet meer moeten, is defensie uiteindelijk wellicht het enige beleidsterrein dat Nederland nog met de Britten bindt. Demissionair minister Hennis-Plasschaert maakte vorige maand een verzoeningsgebaar aan de zelf-mutilerende partner aan de overkant van de Noordzee met een intentieverklaring om tot een actieplan voor verdere militaire samenwerking te komen. Daarbij is het wel oppassen geblazen, want dit proces kan niet los worden gezien van de grotere context van de Brexit-onderhandelingen tussen Brussel en Londen. Het EU-blok vindt dat Groot-Brittannië primair de consequenties van de eigen keuzes moet dragen. Er is Londen veel aan gelegen om op deelgebieden in dat front in te breken met bilaterale deals; Nederland moet in dat opzicht niet naïef opereren. Maritieme militaire samenwerking kan in de nieuwe situatie bovendien negatief worden beïnvloed door andere kwesties, bijvoorbeeld een mogelijk visserijdispuut. Eerst dus maar eens afwachten hoe beschadigd de Britten uit hun zelf gegraven gat klauteren, dan wel er in *splendid isolation* in blijven zitten. *Keep calm and carry on...* ■

1 (GE/NL) Corps, ready for operations!

The road to a Land Centric Joint Task Force Headquarters

The security context in Europe is changing. As anticipated following the end of the Cold War, a variety of security challenges present themselves to European countries individually and collectively. This environment has motivated NATO leadership to develop a force structure capable of responding to a variety of situations, across the range of military operations. Moreover, to direct these forces in operations, the Alliance has devised a flexible headquarters structure, including Joint Task Force Headquarters (JTF HQ) focused on small, land-focused joint operations (JTF HQ (L)). Commander 1 (German/Netherlands) Corps, Lieutenant General Michiel van der Laan, has taken on the challenge of transforming the headquarters into a JTF HQ (L). The headquarters is now prepared to fulfil this role and ready to act based on its foundation of being ‘rapid – comprehensive – decisive’ with its comparative advantage centered in the middle.

*J.W. Maas LL.M., MMAS - Colonel (Royal Netherlands Army), M. Greune MBA, MMAS - Lieutenant Colonel (German Army), J.E. Livingstone Ph.D. - Lieutenant Colonel (United States Army)**

It was thought that the post-Cold War environment would be described by the acronym VUCA – volatile, uncertain, complex, and ambiguous.¹ While much of the past 15 years

have been dedicated to combating extremism in the Middle East, the current European security system appears to conform to the predictions of the late 1990s. Threats appear in various shapes and sizes – state and non-state actors, violent and non-violent situations, regular and irregular warfare. At the same time, a wide range of entities are attempting to solve both symptoms and causes of the challenges to stability and security in Europe. What can NATO contribute to all of this?

While NATO member countries have forces to respond to crises, they are not independently sufficient to deal in an integrated way with complicated situations that may arise. In the end, there must be an overarching element to provide direction and guidance to military units and synchronize military activities with those of other actors working toward the same end.

-
- * Colonel Jan-Willem Maas works as an artillery officer in the Royal Netherlands Army. His current appointment is that of Assistant Chief of Staff J5 (ACOS J5) in 1 (German/Netherlands) Corps in Münster, Germany. ACOS J5 provides policy recommendations and assists the commander in planning and preparation of joint plans, orders and associated situation estimates across the full spectrum of operations. Lieutenant Colonel Matthias Greune works as a mechanized infantry officer in the German Army currently appointed Deputy Assistant Chief of Staff J5 (DACOS J5) in 1 (German/Netherlands) Corps in Münster, Germany. One of the main tasks of DACOS J5 is to lead the Joint Operational Planning Group of the Joint Task Force Headquarters. He is currently deployed as Strategic Advisor to NATO's Resolute Support Mission in Afghanistan. Lieutenant Colonel John Livingstone works as a strategist in the United States Army. He is lead planner in 1 (German/Netherlands) Corps in Münster, Germany, and acting DACOS J5
- 1 Stephen J. Gerras, ed., *Strategic Leadership Primer*, 3rd ed., (Carlisle Barracks, PA: U.S. Army War College, 2004) 1, accessed on 10 Feb 2017 at <https://www.carlisle.army.mil/orgs/SSL/dclm/pubs/slp3.pdf>.



PHOTO 1 GNC PUBLIC AFFAIRS OFFICE

NATO member countries have forces to respond to crises, but they are not independently sufficient to deal with complicated situations that may arise: 1 (GE/NL) Corps will serve as an overarching element to provide direction and guidance to military units and synchronize military activities

From 1 July 2017 till 30 June 2018 1 (German/Netherlands) Corps (1 (GE/NL) Corps) will be on standby to be that element, ready to serve as land-centric Joint Task Force Headquarters (JTF HQ (L)) as part of the NATO Force Structure (NFS). It is not the first time that 1 (GE/NL) Corps is a forerunner and it is definitely not the only role 1 (GE/NL) Corps can fulfil within the NFS.

Design article

This article describes the path 1 (GE/NL) Corps followed to successfully pass the certification exercise Trident Jaguar 2017 at the Joint Warfare Center (JWC) in Stavanger, Norway, and to be fully prepared to lead operations as a JTF HQ (L) in case called upon by NATO or Germany and the Netherlands as framework nations or other organizations like the United Nations or EU, together with non-military partners to bring a crisis to a sustainable resolution.

This journey must be connected to the strategic context in which it took place. Therefore, first a description will be given of the strategic security context and the requirements which are needed to be effective in the current and anticipated operational environment.

The following parts describe the roles 1 (GE/NL) Corps can fulfil within the whole spectrum of operations, from peacetime military engagement to war fighting operations and how 1 (GE/NL) Corps fits into the NFS. This generic description sets the scene to understand the value of deepened integration and the comprehensive approach as two distinctive characteristics of 1 (GE/NL) Corps.

The final part focuses on 1 (GE/NL) Corps role as JTF HQ (L) and describes the efforts that were made to become one of NATO's most effective command and control elements which is rapid,

comprehensive and decisive. The conclusion contains a summary of the most important observations.

The strategic security context

The security situation in and around Europe is under pressure. In the Wales Summit Declaration of Sep 2014, the Heads of State and Government of the NATO member states agreed that the current security situation can have long-term consequences for peace and security in the Euro-Atlantic region and stability across the globe.²

In Europe, multiple threats are emerging. Russia is more assertive than ever creating uncertainty in eastern Europe and reinforcing its influence by using all instruments of national power to achieve its political objectives. In addition, in 2016 the existing number and increased influx of refugees into southern Europe created a crisis while terrorists carried out attacks in unexpected places. Simultaneously, Western pre-eminence is in decline in other parts of the world, which has decreased its global influence.³

Besides the changes in the European security context, the characteristics of crises and conflicts changed as well. The character of conflict is constantly in flux; concepts like war,

peace and stability have become relative and blurred. As a consequence, the complexity of operations has further increased. Therefore, a military organisation has to meet a multitude of different and parallel challenges, ranging from conventional to hybrid crises to civilian dominated crises and conflicts.

These complex crises and conflicts require the military to contribute to a comprehensive approach.⁴ This implies working with partners to develop solutions that employ all instruments of national and international power by integrating for example the political, security, development, rule of law, human rights and humanitarian dimensions during a mission.⁵

The comprehensive approach for conflict resolution requires effective coordination and cooperation among all participants prior to and during an operation. These participants can be national governments and agencies, international organisations (IOs), non-governmental organisations (NGOs) as well as other civilian organisations or actors.⁶ However, it is not enough just to coordinate and cooperate. All participants should develop a shared understanding of the crisis and its dynamics and, furthermore, support an agreed intent and mutually supported objectives.⁷

As described above, international and inter-agency cooperation is paramount for conflict resolution. The comprehensive approach can only succeed when supported by non-military cooperation, through which military organisations will be better equipped to achieve shared objectives when they continuously conduct operations together with others. For their part, military organisations need a long-term investment in personal relations, in knowledge and in institutions to continuously build trust, without ignoring the ability to fight.⁸

Three operational roles for 1 (GE/NL) Corps

In 2010, NATO decreased the number of headquarters in the NATO Command Structure (NCS), while maintaining the same level of

-
- 2 NATO, *Wales Summit Declaration*, 5 September 2014. See: http://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_112964.htm.
- 3 F. van der Putten, J. Rood and M. Meijnders, *Clingendael Monitor 2016*, May 2016. See: http://www.clingendael.nl/sites/default/files/clingendael_monitor2016-great_powers_and_global_stability-eng_0.pdf, 8.
- 4 Civil-Military Cooperation Centre of Excellence, *24 International Organizations Signing Cooperation Statement at Common Effort 2015*, 22 May 2017. See: <http://www.cimic-coe.org/ccoe-news/23-international-organizations-signing-cooperation-statement-at-common-efforts-2015/>.
- 5 K. Rintakoski, M. Autti, ed., *Comprehensive Approach*, 17 June 2017. See: http://www.defmin.fi/files/1316/Comprehensive_Approach_-_Trends_Challenges_and_Possibilities_for_Cooperation_in_Crisis_Prevention_and_Management.pdf, 9.
- 6 NATO Standardization Office, *Allied Joint Doctrine for Land Operations 3.2* (Brussels, NSO, March 2016) 1-5 – 1-6.
- 7 NATO Standardization Office, *Allied Joint Doctrine for the Conduct of Operations 3(B)* (Brussels, NSO, March 2011) 1-2.
- 8 B. ter Haar, *Security requires diplomacy and international cooperation*, 4 December 2016. See: <https://www.clingendael.nl/publication/security-requires-diplomacy-and-international-cooperation>.

ambition, i.e., two major joint operations (MJO) and six small joint operations (SJO), which consist of up to corps or divisional level operations, respectively. The nine deployable High Readiness Forces (Land) Headquarters of the NFS, therefore, assumed responsibility for meeting a variety of needs derived from anticipated requirements.⁹

Within this structure 1 (GE/NL) Corps fulfilled three different roles at the tactical as well as the operational level. Firstly, a Corps headquarters at the tactical level, secondly, a Land Component Command (LCC) as part of the NFS at the tactical level and, finally, as of 1 July 2017, Joint Task Force Headquarters (Land) at the operational level.

In addition, in all three roles 1 (GE/NL) Corps is also capable of acting as a professional training platform for brigades and divisions of the framework nations within 1 (GE/NL) Corps. For example, in exercise Vital Sword, which will take place in October and November 2017 in Wildflecken, Germany, 1 (GE/NL) Corps provides oversight and higher headquarters support. The Corps develops a scenario and directs the exercise to enable Headquarter 1. (DEU) Panzer Division to become initial operational capable and for Headquarter German Division Schnelle Kräfte to become final operational capable.

As a Corps headquarters 1 (GE/NL) Corps must be able to plan, organize command and control combined offensive, defensive and stability operations and enable land tactical activities across the entire mission spectrum to fulfil the full range of NATO missions. This means from peacetime military engagement to major combat operations.

As a LCC 1 (GE/NL) Corps acts at the highest tactical level, is part of a multinational joint force and is capable of providing command and control to land forces, including theatre combat support and combat service support forces. Although a Corps headquarters can also be subordinate to an LCC, both act at the tactical level. A Corps headquarters conducts command and control over a task-organized force which



1 (GE/NL) Corps is also capable of acting as a professional training platform for brigades and divisions of the framework nations within 1 (GE/NL) Corps

PHOTO 1 GNC PUBLIC AFFAIRS OFFICE

executes military operations. A LCC coordinates tactical activities with other components of the multinational joint task force at the operational level. The subordinate land forces of the LCC are task organized and execute the operations.

A JTF HQ (L) is a deployable joint command and control capability at the operational level to conduct a land heavy small joint operation (SJO (L)) and is responsible for integrating the effects of multiple components and agencies. As such, 1 (GE/NL) Corps, as JTF HQ (L), is responsible for coordinating and synchronizing the contributions of Maritime, Air, and Special Forces components as well as that of the ground component.

Next to the typical war fighting functions, a JTF HQ (L) must also be able to conduct tasks, such as key leader engagement, strategic communications, coordinating joint fires, targeting and with its own Joint Logistic Support Group Headquarters (JLSG HQ) to receive the incoming force and to sustain it.

9 LTC (GS) (DEU A) Michael Reinkunz and MAJ (ITA A) Dario Paduano, 'Joint is Coming Soon', in: *Everywhere Rapidly of NATO Rapid Deployable Corps Italy* (2014) (20) 6. Supreme Headquarters Allied Powers Europe, *High Readiness Forces and Headquarters in the NATO force structure*. See: <https://www.shape.nato.int/page/134134653>.

This JTF HQ (L) role is significantly different in that the commander and staff are responsible for integrating capabilities with which they were not familiar at the tactical level.

Not to be overlooked is the differing perspective required for each of these formations and the requirements for interoperability. The latter is one of the important reasons why 1 (GE/NL) Corps established, as one of the first headquarters, a strategic partnership with NATO's Communications and Information Agency to improve interoperability. It was also the reason 1 (GE/NL) Corps embraced NATO 1st Solution, which promotes interoperability through seamless integration with existing NATO capabilities, providing a cost-effective solution with reduced complexity.¹⁰

The JTF HQ (L) implemented an 'integrated command and control model' in which it serves as both the joint force headquarters as well as the LCC

Differences exist beyond the hierarchy of formations but also in the nature of the operations that the headquarters will carry out. In both the traditional Corps and LCC roles, the headquarters focuses on the tactical level, albeit at the highest echelon, where it is concerned with the execution of battles and engagements to achieve military objectives. As the JTF HQ (L), a headquarters is elevated to planning and executing at the operational level where it is concerned with the arrangement of military operations in pursuit of strategic objectives.

Although a JTF HQ (L) operates at the operational level, NATO has maximized the efficiency of these headquarters by developing an 'integrated model' in accordance with which a

JTF HQ (L) serves as both the joint force headquarters as well as the LCC. Being familiar with its tactical, land-centric responsibilities, 1 (GE/NL) Corps preparing to assume the role of JTF HQ (L) faces two primary challenges: integrating joint capabilities and raising its focus to the operational level. These overarching requirements include a number of component issues that 1 (GE/NL) Corps had to address as it looked forward to having to assume JTF HQ (L) standby status in July 2017.

1 (GE/NL) Corps as part of the NATO Force Structure

The headquarters of 1 (GE/NL) Corps is part of the NFS and is one out of nine NATO's High Readiness Force (Land) Headquarters. 1 (GE/NL) Corps was established on 30 August 1995 in Münster, Germany, when 1 German Corps and 1 Netherlands Corps merged. In 1997 Germany and the Netherlands signed the Corps Convention and the Corps Agreement. The two nations were now officially committed to share the responsibilities for the bi-national Corps framework on an equal basis.

Although the headquarters was a bi-national Corps, it acted according to its motto: *Communitate Valemus* – 'Together we are strong'. Participation was open for other NATO members. The Corps transformed into a multinational Corps in 2002. As a result of the NATO decision to establish a new NFS, 1 (GE/NL) Corps certified in 2002 as one of the first High Readiness Forces (Land) Headquarters of the NFS. It was now fully operational capable. On 10 February 2003, 1 (GE/NL) Corps deployed to Kabul, Afghanistan, where it took over command of the International Security Assistance Force (ISAF), which was then not a NATO mission yet. In addition, 1 (GE/NL) Corps provided the core of the composite HQ ISAF in 2009 and 2013.

In 2004 the Corps certified as part of the NFS as a LCC for the new NATO Response Force (NRF). As a result, the Corps was on standby for the NRF during the first half of 2005, and also during the first half of 2008, and in 2015 for the duration of the entire year. In addition,

10 NATO Communications and Information Agency, *NATO 1st Solution for NATO Force Structure*. See: https://www.ncia.nato.int/Documents/Agency%20publications/Brochure%20NATO%201st%20Solution%20for%20NATO%20Force%20structure_WEB.pdf, 2.



PHOTO: 1 GNC PUBLIC AFFAIRS OFFICE

The ability to conduct multiple roles with a diversity of nations and personnel provides Germany and the Netherlands, as the two framework nations, with a flexible, adaptive and highly deployable 1 (GE/NL) Corps

1 (GE/NL) Corps provided a test bed for the interim Very High Readiness Joint Task Force (VJTF) in the first half of 2015 and conducted the exercise Strong Sword in Zagan, Poland.

The next step in the Corps' development, as a result of the decision taken at the Lisbon Summit in November 2010, was to certify as JTF HQ (L) and to be on standby from 1 July 2017 until 30 June 2018. However, this is not the end of the development of 1 (GE/NL) Corps. Although 1 (GE/NL) Corps is currently standby as JTF HQ (L), it is already preparing for its next role as LCC of the NRF. 1 (GE/NL) Corps will be standby as of 1 January 2019 till 31 December 2019.

Over a period of 21 years 1 (GE/NL) Corps developed from a bi-national corps in 1995 into a multinational High Readiness Forces (Land)

Headquarters which deployed three times, was three times on standby as part of the NRF and also conducted the test bed for the interim VJTF. The Corps grew from two to currently twelve nations: Belgium, Czech Republic, France, Germany, Greece, Italy, Netherlands, Norway, Spain, Turkey, United Kingdom and United States. Most of its members have been deployed at least once.¹¹

Although it can be a challenge to fulfil three different roles at the tactical as well as the operational level with twelve different nations, the main advantage of 1 (GE/NL) Corps is that multinationality enriched 1 (GE/NL) Corps in all its roles. The ability to conduct multiple roles with a diversity of nations and personnel

11 1 (GE/NL) Corps, *Introduction*. See: <http://1gnc.org/introduction/>.

provides Germany and the Netherlands, as the two framework nations, a flexible, adaptive and highly deployable 1 (GE/NL) Corps. This is especially important at times when our security situation is in decline and the future impossible to predict.

Two distinctive characteristics of 1 (GE/NL) Corps

Although 1 (GE/NL) Corps fulfils the same tasks as the other HRF (L) HQ's and although there is close cooperation with these headquarters, especially with Rapid Reaction Corps France (RRC FRA), there are two characteristics that make 1 (GE/NL) Corps a uniquely capable command and control platform. The first characteristic is deepened integration, which means that 1 (GE/NL) Corps is built on the firm basis of international military cooperation between the two strong framework nations. Germany and the Netherlands have taken international military cooperation a step further by integrating military capabilities. Personnel from one or more framework nations compose two-thirds of 1 (GE/NL) Corps staff. In addition, both supporting battalions, the Staff Support Battalion as well as the Communications and Information Systems Battalion are fully integrated bi-national units. 1 (GE/NL) Corps serves as an exemplar and transformation platform for other forms of international cooperation like training, defence material procurement and cyber.¹²

Based on mutual trust and positive experiences of either framework nation, Germany and the Netherlands have over time deepened their

integration. For this purpose, the respective Defence Secretaries signed a Declaration of Intent on 28 May 2013, which was the basis for the full integration of 11 (NLD) Air Manoeuvre Brigade into the German Division *Schnelle Kräfte*.¹³ Subsequently, on 17 March 2016 43 (NLD) Mechanized Brigade was integrated in 1. (DEU) Panzer Division and 414 (DEU) Tank Battalion became part of 43 (NLD) Mechanized Brigade.¹⁴ Germany and the Netherlands were only able to take this step because of the experiences within 1 (GE/NL) Corps since 1995 and the investment of the two nations in professional and personal relationships at all levels.

The second element that makes 1 (GE/NL) Corps distinct is the way 1 (GE/NL) Corps has operationalized the comprehensive approach which is the centrepiece of our planning and execution during exercises and operations. Whether 1 (GE/NL) Corps plans or conducts crisis response or war fighting operations, it always emphasizes a comprehensive approach. 1 (GE/NL) Corps deliberately and constantly invests in this comprehensive, whole-of-society network as shown during the Common Effort exercises.

This led in 2015 to an event during which 24 international, governmental and non-governmental organisations of the Common Effort Community signed a cooperation statement and where Mrs. Ursula von der Leyen, German Defence Secretary, addressed the international audience. The Common Effort Community is a perfect example of the comprehensive approach and a long-term investment in professional and personal relations, in knowledge and in institutions. By interacting effectively with other actors, while respecting each other's mandate, 1 (GE/NL) Corps is able to facilitate holistic solutions for complex problems.¹⁵

By demonstrating, in word and deed, the importance of international cooperation and operationalizing the comprehensive approach across the whole spectrum of operations, including war fighting, 1 (GE/NL) Corps shows its adaptability and comparative strengths in

12 The Minister of Defence of the Federal Republic of Germany and the Minister of Defence of the Kingdom of the Netherlands, *Declaration of Intent. Further Enhancement of Bilateral Relations in the Field of Defense*, 27 May 2013. See: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2013/05/28/intentieverklaring-tussen-nederland-en-duitsland-over-intensivering-van-de-defensiesamenwerking>.

13 Ministry of Defence of the Kingdom of the Netherlands, *Airmobile Brigade incorporated into Division *Schnelle Kräfte**. See: <https://www.defensie.nl/english/latest/news/2014/06/18/airmobile-brigade-incorporated-into-division-schnelle-krafte>.

14 Ministry of Defence of the Kingdom of the Netherlands, *German First Armoured Division*. See: <https://www.defensie.nl/english/topics/international-cooperation/contents/other-countries/german-first-armoured-division>.

15 Civil-Military Cooperation Centre of Excellence, 22 May 2017.

order to be able to command and control comprehensive military operations in a highly volatile and complex environment.

Towards a JTF HQ (L)

Acknowledging the need for a variety of headquarters, NATO has drawn up a rotation plan for its headquarters, to develop a deliberate plan to enhance the capabilities and capacities it would need to serve as a joint headquarters. Therefore, starting in 2014, 1 (GE/NL) Corps began the 'Road to JTF' based on guidance from SHAPE and lessons learned from other headquarters which had already travelled this challenging road.

The Corps' plan included a number of lines of operation across the headquarters designed to comprehensively transform the headquarters from its focus as an LCC as part of the NATO Response Force to a Joint Force Headquarters. While this transformation impacted the entire headquarters in a variety of ways, some areas of special emphasis will be highlighted, primarily because they particularly relate to the challenges of transforming into a JTF HQ (L).

Above all, the headquarters had to shift to a joint mindset, a change in perspective so that the commander and staff no longer focused exclusively on land force tactical operations but expanded their considerations to include the missions and capabilities of joint forces as well. After the activation order of NATO, the first elements must be deployable within days and the HQ must be fully operational capable within weeks. In short, 1 (GE/NL) Corps faced significant changes in the areas of education, training, procedures and structure (to include personnel).

One of the initial ways to reorient the thinking of the staff was through education. To facilitate the shift from land to joint command and control the staff of 1 (GE/NL) Corps first needed to know what they did not know and then they needed to fill the gaps through instruction both on joint capabilities and on operational planning. The process started with a JTF



PHOTO: 1 GNC PUBLIC AFFAIRS OFFICE

As a Corps headquarters 1 (GE/NL) Corps must be able to plan, organize command and control combined offensive, defensive and stability operations and enable land tactical activities across the entire mission spectrum to fulfil the full range of NATO missions

seminar in November 2015, during which the fundamentals of JTF operations were explained.

Later, 1 (GE/NL) Corps conducted a key leader seminar in June 2016 to familiarize senior members of the staff with the requirements of a joint headquarters. Coupled with this individual education, 1 (GE/NL) Corps participated in a Comprehensive Operations Planning Course, hosted by RRC FRA and facilitated by the NATO School Oberammergau. This course significantly contributed to the cooperation between 1 (GE/NL) Corps and RRC FRA and closed gaps both with respect to a joint mindset and to elevating planning to the operational level.

The transition of 1 (GE/NL) Corps also required some concrete measures to ensure that it would be able to accomplish its assigned tasks. Again, working with SHAPE, NATO's Joint Warfare Center (JWC) and consulting lessons identified by its predecessors, 1 (GE/NL) Corps developed a detailed set of Corps Standard Operating Instructions (SOIs). For its part, SHAPE provided a series of generic Standard Operating Procedures for Joint Force Headquarters to contribute to interoperability and to serve as the basis of Corps SOIs.



PHOTO 1. GNC PUBLIC AFFAIRS OFFICE

Whether 1 (GE/NL) Corps plans or conducts crisis response or war fighting operations, it always emphasizes a comprehensive approach

Because all corps headquarters are structured slightly differently they develop a set of unique SOIs that modify existing SOPs to fit the structure and preferences of that particular headquarters. 1 (GE/NL) Corps SOIs served as the basis for the Corps battle rhythm and staff process during preparation for the JTF standby period in order to implant terms and procedures in the normal staff routine and provided the foundation for the conduct of exercises to refine these documents.

At the same time, these efforts could not entirely close the gap. Because of the increased range of responsibilities required of an operational-level headquarters and the need for expertise in joint capabilities, the headquarters also needed additional personnel. 1 (GE/NL) Corps resolved this issue through the (relatively) permanent assignment of staff officers to the headquarters and the incorporation of augmentees at critical junctures. The 1 (GE/NL)

Corps framework nations (Germany and the Netherlands) supplied maritime planners to both J5 and J3 and the NATO JFAC likewise provided air planners.

In addition, a variety of organizations, such as the NLD Maritime Force, the NLD Cyber Command and the Italian and British JFAC, all supported the headquarters during exercises as would be expected in the event of an actual deployment. As a result, 1 (GE/NL) Corps has had both a regular joint presence and a robust, augmented staff for its exercise to refine and develop processes and procedures it would need in its new role.

Exercise plan for the JTF HQ (L)

The Corps exercise plan came on top of these adjustments which provided a progressive structure designed to transform 1 (GE/NL) Corps in a measured, manageable fashion from

a land-centric, tactical headquarters into a joint, operational-level C2 platform. Although SHAPE certified 1 (GE/NL) Corps, JWC supported 1 (GE/NL) Corps exercises on the 'Road to JTF'. The exercises followed a typical 'crawl-walk-run' framework to provide opportunities to learn lessons and subsequently to implement them.

The Corps took its first step toward joint command and control capability in April 2016, with the conduct of exercise Truthful Sword, which focused on providing command and control of a land-centric JTF conducting stability operations. Following this event, 1 (GE/NL) Corps demonstrated initial operating capability as a JTF HQ (L). The next step consisted of an externally evaluated Crisis Response Planning (CRP) event in September/October 2016, during which the headquarters' planners implemented NATO's Comprehensive Operations Planning Directive (COPD) to develop a joint, operational-level Operations Plan (OPLAN).

Building on the success of the event, 1 (GE/NL) Corps used that OPLAN to conduct exercise Ultimate Sword in December 2016 to evaluate the ability of the Corps' JLSG HQ to support deployment and reception, staging, onward movement and Integration (RSOMI) of the joint force as well as to provide an initial evaluation of the Corps' ability to command and control joint forces in a high-intensity non-article 5 crisis response SJO(L). This is not only kinetic, but certainly comprehensive, as explained earlier.

The final exercise event in 1 (GE/NL) Corps' Road to JTF was the exercise Trident Jaguar 2017, which was the headquarters-wide deployment to the JWC in Stavanger, Norway for its final external evaluation and certification as JTF-capable by SHAPE. The evaluators noted three topics that needed attention. Firstly, 1 (GE/NL) Corps should establish fixed relationships with the required augmentees in order to properly train them before deployment. Secondly, some of the Standard Operating Instructions of the HQ have to be improved. Thirdly, 1 (GE/NL) Corps should

develop a Maritime Operations Coordination Center (MOCC) in line with the Air Operations Coordination Center (AOCC) which is already in place for 1 (GE/NL) Corps.

This series of exercises brought together all the efforts of the headquarters and facilitated the creation of a highly capable, joint and operationally minded staff, ready to deploy in support of NATO requirements.

The comprehensive approach

While the headquarters experienced fundamental changes in orientation, it retained its determined focus on developing comprehensive solutions. Throughout its history, regardless of the level of war on which it focused, 1 (GE/NL) Corps has appreciated the absolute necessity of integrating military activities with those of other actors with whom they would interact in a crisis situation. Leaders have understood that the Corps' contributions alone are insufficient to achieve an enduring end state.

When serving as a tactical headquarters, 1 (GE/NL) Corps' planners focused their efforts on cooperation with IOs and NGOs to ensure that they could simultaneously support each other. At the operational level, as a JTF headquarters, 1 (GE/NL) Corps had to do more, given its responsibility for developing and executing a campaign plan. The JTF HQ is not only the highest military HQ in theatre, but also needs to engage at the highest level and work together with government officials.

Working at a higher level required planners to identify objectives and effects that the military would not be able to accomplish itself, but would require assistance from the IOs/NGOs and other instruments of national power. Instead of mere cooperation on the ground, joint plans required synchronizing objectives and identifying effects that non-military partners could create as part of a broader plan.

With this in mind, 1 (GE/NL) Corps embarked on specific annual exercises, dubbed Common Effort, to improve awareness, create familiarity,



and develop tools for working together. Over time, these interactions have greatly enhanced the Corps' and civilian counterparts' ability to think, plan and act in a comprehensive manner, contributing to integrated solutions that produce lasting results.

Conclusion

In the disarrayed current strategic security context, 1 (GE/NL) Corps has to meet a multitude of different and parallel challenges, ranging from conventional to hybrid or civilian dominated crises and conflicts. It is also clear that a sustainable solution requires a comprehensive approach. Therefore, the Corps constantly explores new and better ways to cooperate with others. A good example is the standing Common Effort Community in which it invests in long-term personal relations, in knowledge and in institutions. By doing this, the Corps fulfils a requirement of NATO to have effective command and control elements available to achieve the political objectives.

Over the past 21 years 1 (GE/NL) Corps has fulfilled three different roles at two different levels; Corps headquarters, LCC as part of the NRF at the tactical level and, as of 1 July 2017, Joint Task Force Headquarters (Land) (JTF HQ (L)) at the operational, as well as the operational level because of NATO's integrated model. The Corps deployed three times and was also three times on standby as part of the NRF. By not specializing in one role the Corps remains flexible, adaptive and highly

deployable especially in times when our security situation is under pressure and the future impossible to predict. In addition, the Corps is a catalyst and a transformation platform for other forms of international cooperation such as training, defence material procurement and cyber. Everything in line with 1 (GE/NL) Corps's motto: *Communitate Valemus* – 'Together we are strong'!

1 (GE/NL) Corps has a notable record of performance in actual operations. While the Corps can be proud of those operational deployments, it has increased its capabilities in significant aspects than at any point in its past. Rather than exclusive land-focused expertise, 1 (GE/NL) Corps now appreciates a broader range of military capabilities. Similarly, it has focused from battles and engagements at military objectives to the development and implementation of campaign plans to achieve higher level outcomes.

Finally, the Corps is more than ever comfortable with and committed to developing integrated solutions in conjunction with partners from the civilian sector. 1 (GE/NL) Corps characterizes itself as 'rapid-comprehensive-decisive', but those words no longer adequately summarize the Corps. While retaining this trio, it could add 'joint-minded' and 'operationally-focused'. This combination makes this headquarters singularly ready, should it be called upon by NATO or its framework nations, to prevent a crisis or bring it to a sustainable resolution. 1 (GE/NL) Corps, ready for operations! ■

Licht op de Inspecteur-Generaal der Krijgsmacht

Discussies over het bestaansrecht van de Inspecteur-Generaal der Krijgsmacht (IGK) zijn interessant en soms moeizaam, ook vandaag de dag. Als militair die zijn eigen organisatie onder de loep neemt, is de IGK meer een interne dan een externe autoriteit. Dit artikel beoogt de lezer vanuit diverse perspectieven een breder beeld te geven van het instituut IGK. Het staat kort stil bij de ontstaansgeschiedenis, missie en het bestaansrecht. Daarna komen de vier rollen van de IGK aan de orde en de delicate balans tussen macht, invloed en vertrouwen. Duidelijk zal worden dat de IGK niet de klassieke toezichthouder of waakhond is die in actie komt bij incidenten. Vervolgens komen de ontwikkelingen bij andere inspecties in Nederland aan de orde en de verwachtingen die leven rondom het instituut IGK, nu en in de toekomst.

*A.M. Spermon MA, kolonel W.S.M. Calmeijer Meijburg en kolonel R. Been**

Op 17 mei heeft demissionair minister Hennis-Plasschaert het jaarverslag van de Inspecteur-Generaal der Krijgsmacht aangeboden aan het parlement. Het is één van de rapporten die Defensie op de derde woensdag van mei – ‘verantwoordingsdag’ of minder respectvol ook wel aangeduid als ‘woensdag: gehaktdag’ – aan de Kamer voorlegt.

Het grote verschil met de andere rapporten is dat het Jaarverslag IGK vanuit een onafhankelijke positie is geschreven en onverbloemd het verhaal vertelt van de werkvloer, *as is*.¹ Over wat goed gaat en wat beter moet.

Tijdens mijn periode als Inspecteur-Generaal der Krijgsmacht zijn vele onderwerpen aan bod gekomen. Als ik met de medewerkers in gesprek raakte, ging het vaak over de rol en toegevoegde waarde van de Inspectie. Juist dan besef je dat je verantwoording verschuldigd bent aan alle medewerkers van Defensie, niet aan de minister of de volksvertegenwoordiging. Die informeer ik over mijn bevindingen.

Dit element heeft mede geleid tot een interne evaluatie waarbij we ons de vraag hebben gesteld of de Inspectie nog steeds de goede zaken oppakt. Zijn aanpassingen noodzakelijk, nu we zien dat de rol van toezichthouders in onze samenleving steeds verder toeneemt?

Het afgelopen jaar is dit evaluatieproces doorlopen en kan ik volmondig concluderen dat ook na ruim 70 jaar de juiste onderwerpen worden gesignaleerd en geagendeerd. Maar een aanpassing in de rol van toezichthouder om richting te geven aan de aanbevelingen van de IGK en ook om te bewaken dat die worden uitgevoerd, moet deel uitmaken van de toekomst van de Inspectie. Luitenant-generaal Bart Hoitink, IGK 2014-2016

Verscholen in de bossen bij Hilversum ligt het landgoed De Zwaluwenberg. Het monumentale huis in Engelse stijl biedt al ruim zeventig jaar

* De auteurs waren in 2016 allen werkzaam bij de IGK, respectievelijk als Rijkstraine en opvolgende chefs-staf.

1 Het Jaarverslag 2016 is een interactief E-magazine met een video voorwoord van de IGK en staat op www.defensie.nl.



FOTO MCD

Het landgoed De Zwaluwenberg biedt al ruim zeventig jaar onderdak aan de Inspecteur-Generaal der Krijgsmacht

onderdak aan de Inspecteur-Generaal der Krijgsmacht. Het uitkomen van een nieuw jaarverslag is een goed moment om wat langer stil te staan bij dit unieke instituut, dat in 1945 min of meer toevallig ontstond op zoek naar een zinvolle functie voor de uit de oorlog teruggekeerde prins Bernhard.

Van Bernhard tot nu

'Van enige onafhankelijkheid is geen sprake' suggereerde een plan van de PvdA tien jaar geleden over de positie van de IGK.² Het instituut zelf was het daar hartgrondig mee oneens en al helemaal met de suggestie dat de functie van IGK niet meer dan een 'speeltje' voor prins Bernhard geweest zou zijn. Los van deze zienswijze maakt de PvdA-studie wel een juiste observatie: de functie van IGK is speciaal voor prins Bernhard ontworpen.

Voor minister van Oorlog Johannes Meynen was het 'om een staatsrechtelijk onhoudbare situatie te voorkomen' zeer onwenselijk dat de prins als opperbevelhebber van de naoorlogse Nederlandse krijgsmacht zou fungeren. Er ontstond een precaire situatie, waarin ook koningin Wilhelmina zich niet onberoerd liet. Zij had namelijk graag gezien dat haar schoonzoon ook na de bevrijding zijn rol als Bevelhebber der Strijdkrachten zou voortzetten.

Uiteindelijk werd een oplossing gevonden. De prins mocht de strijdkrachten niet commanderen, maar wel bijstaan in een adviesrol. Nog in 1945 werd per Koninklijk Besluit bekrachtigd dat prins Bernhard de Koninklijke Landmacht als Inspecteur-Generaal zou adviseren. Een jaar later werd daar de Koninklijke Marine aan toegevoegd, en met het uitroepen van de Koninklijke Luchtmacht tot zelfstandig krijgsmachtdeel in 1953 vervulde de prins ook daar de rol van Inspecteur-Generaal.³ Toen de krijgsmachtdelen onder één ministerie van Defensie werden gevoegd, kreeg de prins vanaf

² Eijsink (2007), 'In dienst van Nederland, in dienst van de wereld: Een plan voor een actieve en doelmatige krijgsmacht', PvdA Tweede Kamerfractie, Den Haag.

1970 de functie 'Inspecteur-Generaal der Krijgsmacht', met de bevoegdheid te adviseren over 'alle vraagstukken de krijgsmacht betreffende'.⁴



FOTO MCD

De functie van IGK is speciaal voor prins Bernhard ontworpen. Prins Bernhard had de bevoegdheid te adviseren over 'alle vraagstukken de krijgsmacht betreffende'

Men zou verwachten dat een rol die zo sterk op het lijf van één persoon is geschreven, wegvalt als deze een stapje terugzet. Toch gebeurt dat niet als prins Bernhard in 1976 zijn militaire functies moet neerleggen als gevolg van wat later bekend zou worden als de Lockheed-affaire. Luitenant-generaal De Savornin Lohman, op dat moment voorzitter van de Personeelsraad bij het ministerie, wordt de eerste opvolger van de prins. Na hem volgden er tot op heden nog elf vlag- en opperofficieren. Begin 2017 heeft luitenant-generaal Bart Hoitink de functie overgedragen aan luitenant-generaal Hans van Griensven.

Deze geschiedenis is weliswaar meerdere malen opgetekend maar blijft, afgezien van de eventuele sentimentele waarde, van belang om het instituut te begrijpen. De ontstaansgeschie-

denis van de IGK heeft namelijk op verschillende wijzen haar weerklink op de positie en werkwijze van het instituut binnen Defensie anno 2017.

Eén daarvan is de serendipiteit die de functie van IGK kenmerkt, zowel het ontstaan ervan als de verdere doorontwikkeling.⁵ Naast de uitbreiding van zijn toezichtgebied over alle krijgsmachtdelen, verbreedde de missie van de IGK zich in 1980 met de mogelijkheid specifieke onderzoeken in te stellen en te bemiddelen in individuele casuïstiek. De aanpassing van het KB kwam voort uit de realiteit: feitelijk bemiddelde de staf van de IGK al sinds jaar en dag tussen personeel en commandanten, directeuren en personeelsafdelingen.



FOTO MCD

Veteraneninspectie. De IGK heeft sinds 2014 vier taken: advies, bemiddeling, veteranen en reservisten

Vanaf 1980 is deze bemiddelingsrol ook officieel vastgelegd. Ruim tien jaar later volgde opnieuw een uitbreiding gebaseerd op de actualiteit. De aandacht voor veteranen was voor minister Ter Beek aanleiding om de IGK te benoemen tot Inspecteur der Veteranen. Via een soortgelijke constructie kwam in 2014

3 Via KB 1955, nr. 33.

4 Via KB 1969, nr. 26.

5 Serendipiteit is het vinden van iets onverwachts en bruikbaar terwijl je op zoek bent naar iets totaal anders. Bijvoorbeeld de ontdekking van penicilline of Post-its, of de uitvinding van het theezakje (red.).

vanuit een intensivering van het reservisten-beleid de functie Inspecteur der Reservisten op het palet van de IGK. Dit brengt het aantal IGK-taken op vier: advies, bemiddeling, veteranen en reservisten.

Missie en bestaansrecht van de IGK

Het instituut IGK bestaat uit de Inspecteur-Generaal, een chef-staf, veertien stafofficieren (waarvan vijf reserveofficieren) afkomstig van alle krijgsmachtdelen en ondersteunend personeel. Er bestaat binnen de organisatie een brede algemene overeenstemming over de vier taken die onder het aandachtsgebied van de IGK vallen. Wat de IGK ‘mag en doet’ vindt zijn oorsprong in een Koninklijk Besluit, voor het laatst gewijzigd in 1980:

‘Onze Minister, gevraagd en ongevraagd, van advies te dienen ten aanzien van alle vraagstukken de krijgsmacht betreffende, alsmede een onderzoek in te stellen of te bemiddelen in individuele aangelegenheden betreffende (voormalig) personeel van de krijgsmacht die hem door of namens de betrokkene of diens verwanten schriftelijk worden voorgelegd.’

Tevens is vastgelegd dat de IGK rechtstreeks onder de verantwoordelijkheid van de minister van Defensie valt. Daarmee staat hij buiten de militaire en ambtelijke hiërarchie. Het KB specificeert bovendien dat hij ‘toegang heeft tot alle stukken, vergaderingen en eenheden binnen de organisatie, tenzij de Minister anders beslist’.

Deze uitgezette lijnen waren tot voor kort niet vastgelegd in een visie of missie, maar hebben het instituut door de jaren heen wel houvast geboden. De IGK is uitgegroeid tot een onafhankelijk waarnemer, iemand die zaken buiten de commandantenlijn om, van beneden naar boven kan communiceren, als een autoriteit die door zijn positionering en bevoegdheden de organisatie kan doorlichten en een uniek helikopterperspectief kan bieden.

Eind 2016 heeft de IGK zich indringend afgevraagd wat de relevantie van het instituut is, nu en in de toekomst. Op dat moment is ervoor

gekozen om een missie en visie te formuleren: leidende beginselen die kernachtig weergeven waar het om gaat. Die kern is het begrip vertrouwen in Defensie en haar (ex-)werknemers.

Missie IGK: *Vanuit een onafhankelijke positie en een adviserende en bemiddelende rol, bouwt de IGK aan vertrouwen in Defensie en haar (ex)medewerkers.*

Aan het bestaansrecht van de IGK is dikwijls getwijfeld. De eerste daad van De Savornin Lohman, de directe opvolger van prins Bernhard, was het onderzoeken van zijn eigen bestaansrecht. Het pakte goed uit, want hij concludeerde dat het voortzetten van het instituut ‘van meer wijsheid zou getuigen dan het opdoeken ervan’.



FOTO MCD

De eerste taak van De Savornin Lohman, de directe opvolger van prins Bernhard, was het onderzoeken van zijn eigen bestaansrecht. Dat pakte goed uit

Toch bracht deze uitkomst geen volledige rust. Vooral eind jaren 70 laaide de discussie over het voortbestaan van het instituut op – niet geheel toevallig is dat ook de periode waarin de Nationale ombudsman werd opgericht. Het KB van 1980 bestendigde uiteindelijk het voortbestaan van het instituut, maar helemaal stil rondom de taken, rol en meerwaarde van de IGK werd het nooit.

Kernwaarden

De IGK heeft zich in de loop der jaren aan de hand van vier kernwaarden gepresenteerd: onafhankelijkheid, betrouwbaarheid, profes-

sionaliteit en zorgvuldigheid. Deze waarden zijn soms in twijfel getrokken: na het in 1997 uitgebrachte Angola-rapport rezen er vragen over de onafhankelijkheid van de IGK en de wijze waarop hij met vertrouwelijke informatie omging.

Het Angola-rapport, 1997

In september 1997 deed de IGK in opdracht van minister Voorhoeve onderzoek naar de gedragingen van Nederlandse VN-militairen in Angola eerder dat jaar. De aanbevelingen lagen vooral op het gebied van 'verbetering van het leiderschap en van de communicatie, de selectie en de voorbereiding van uit te zenden militairen [...] en het onvoldoende op conflict-situaties afgestemde militaire straf- en tuchtrecht', maar gingen ook in op maatregelen tegen individuele militairen. Vakbonden spraken er schande van dat de IGK als 'ombudsman voor het personeel' een dergelijke rol als 'onderzoeksrechter' op zich nam.

'Ombudsman van Defensie?'

Ook vandaag de dag blijft het bestaansrecht van de IGK een interessante en soms moeizame discussie. De benaming 'Inspecteur-Generaal der Krijgsmacht' en zijn geuzennaam 'ombudsman van Defensie' zijn hier ten dele debet aan. Vergelijkingen met rijksinspecties en met de Nationale ombudsman zijn snel gemaakt, maar gaan even snel mank. De autoriteit van de IGK heeft immers geen wettelijke basis, maar is organisch ontstaan.

Daarnaast toetst de IGK geen wetten. Hij komt niet naar de werkvloer om te controleren, maar om informatie in te winnen. Anders gezegd: hij toetst de *be*-leving en niet de *na*-leving van regels en beleid.

Daarbij heeft de IGK altijd nadrukkelijk belangstelling getoond voor het wel en wee van het personeel. Als militair die zijn eigen organisatie onder de loep neemt, is de IGK meer een interne dan externe autoriteit. Bij de Nationale ombudsman en bij andere inspecties is die externe autoriteit veel duidelijker afgebakend. Dat de rol en taken van de IGK nogal eens verwarring opleveren, is daarom nauwelijks verwonderlijk te noemen.

Vertrouwen

Toch hebben prins Bernhard en zijn opvolgers door de jaren heen aan vertrouwen gewonnen. De werkbezoeken, bemiddelingen en adviezen zijn dusdanig ontwikkeld dat men nu met recht van een professionele organisatie kan spreken die niets te maken heeft met een – al dan niet koninklijke – erebaan. Commandanten vragen nu uit eigen beweging om advies en ervaren de IGK niet als een passerende 'controleur' uit Den Haag.

Dat negen van de tien 'bemiddelden' tevreden zijn over het verloop van hun bemiddeling is eveneens een teken van vertrouwen. De kernwaarden van de IGK zijn doorontwikkeld op basis van de Gedragscode Defensie en de nieuw geformuleerde missie en visie. Dit heeft zijn handelen richting gegeven: 'De IGK is integer, mensgericht, onafhankelijk en toegankelijk'.

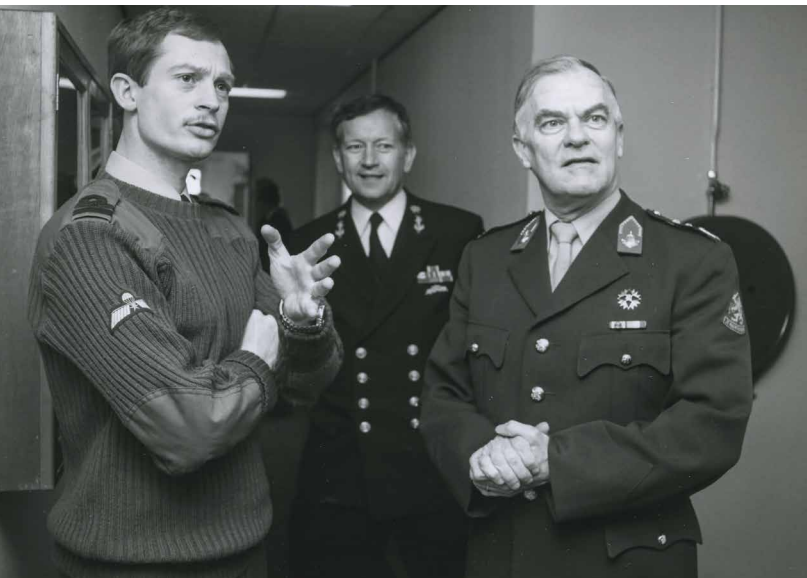
Taken IGK

I Adviseren

De meest oorspronkelijke taak van de IGK is het 'gevraagd en ongevraagd adviseren van de minister over *alle* vraagstukken die de krijgsmacht raken'.⁶ Een belangrijke basis voor deze adviesfunctie zijn de wekelijkse werkbezoeken. Het instituut streeft ernaar in een cyclus van drie jaar alle eenheden en directies van Defensie in binnen- en buitenland te bezoeken. Ook de actualiteit speelt daarbij een rol. Een ad-hocbezoek in 2015 aan de nieuwe *High Risk* Beveiligingseenheid van de KMar op het Binnenhof is hiervan een sprekend voorbeeld.

Tijdens deze werkbezoeken neemt de IGK verschillende rollen aan: luisterend, signalerend, reflecterend, adviserend of duidelijk. Vaak toont hij begrip en bevestigt hij dat een probleem al bekend is bij de CDS of minister. Soms spreekt hij meer vanuit 'Den Haag', licht beleidsmaatregelen toe of managet verwachtingen. Sommige situaties legt hij resoluut terug in de lijn of vergelijkt hij met die van andere eenheden of krijgsmachtdelen.

⁶ KB 1980.



Tijdens werkbezoeken neemt de IGK verschillende rollen aan: luisterend, signalerend, reflecterend, adviserend of duidend, zoals Luitenant-generaal der infanterie J.P. Verheijen, IGK van 1985-1991

Hoewel de bezoeken ruimte bieden voor persoonlijke invulling, is een trend te onderkennen. Ondanks zijn rang en het ceremonieel waarmee zijn werkbezoeken gepaard gaan, wil de IGK zich toegankelijk opstellen. Ook valt op dat hij zich ervan weerhoudt een definitief oordeel te vellen of een concrete oplossing aan te dragen.

De bevindingen uit werkbezoeken zijn de spiegel die de IGK de organisatie voorhoudt. Dat gebeurt onder meer met een jaarverslag, waarin de IGK zijn bevindingen en analyse op hoofdlijnen deelt. Het is een interne terugkoppeling, maar het is tevens een verantwoording naar buiten: de minister zet het jaarverslag onverkort door naar de Tweede Kamer.

Een meer interne bespiegeling is de 'commandantenontvangst' op De Zwaluwenberg. Tijdens deze bijeenkomsten bespreekt de IGK zijn interne periodieke rapportages met de commandanten en stafadjutanten van de bezochte eenheden en geeft hij aan hoe de reacties op 'Het Plein' waren. De plaatsvervangend commandanten van de defensieonderdelen zijn daarbij aanwezig en gaan vervolgens met hun commandanten verder in gesprek. Het is een gelegenheid om ook andere, meer subtiele,

aspecten aan te kaarten, vaak nog voordat deze door een breder publiek – de politiek, de media – worden opgepikt.

Naast deze periodieke verslagen heeft de IGK nog andere mogelijkheden om van advies te dienen. De eerste is zijn recht om deel te nemen aan vergaderingen. Zo schuift hij regelmatig aan bij het Departementaal Beraad en het Politiek Beraad, in ieder geval om zijn verslagen en rapportages toe te lichten, maar ook wanneer er andere onderwerpen op de agenda staan die zijn betrokkenheid vereisen.

Een andere mogelijkheid is het uitvoeren van thematisch onderzoek. Onlangs verscheen het rapport: 'De commandant in zijn kracht: ik moet een hoop, maar mag een beetje...' Dit jaar is 'reorganiseren bij Defensie' onderwerp van studie. Verder kan de IGK opmerkelijke bevindingen nader onder de loep nemen. Zo onderzocht hij in 2016 thema's als drugsgebruik en het zogeheten assortimentsgewijs werken.

II Bemiddelen

De functie van bemiddelaar tussen de organisatie en personeel is door de jaren heen toegenomen in omvang, professionaliteit, bekendheid en succes. De laatste decennia ontvangt het instituut jaarlijks ruim 400 nieuwe bemiddelingsverzoeken. Eindigde in de jaren 80 slechts een derde van de bemiddelingen in een voor de aanvrager succesvol resultaat, tegenwoordig is dat bijna negentig procent.

Voor een goed verloop van het proces is een protocol met een aantal spelregels opgesteld. Belangrijk is dat de IGK geen zaken aanneemt waarbij al een juridische procedure loopt. Hoewel bemiddeling aan de kant van de aanvrager vrijwillig is, kan de IGK andere partijen opdracht geven om mee te werken. Uiteindelijk is het de bedoeling dat partijen gezamenlijk tot een oplossing komen. De aanvrager of de IGK kunnen beide een bemiddeling beëindigen wanneer er geen zicht is op resultaat.

Ook een niet-geslaagde bemiddeling levert de aanvrager vaak toch iets op: een luisterend oor,



FOTO:MCD

De IGK heeft altijd nadrukkelijk belangstelling getoond voor het wel en wee van het personeel, zo ook Vice-admiraal ir. M.A. van Maanen, IGK van 2007–2010

beter inzicht in de situatie en soms een doorverwijzing naar een andere instelling, zoals bijvoorbeeld de Centrale Klachtencommissie, de Centrale Organisatie Integriteit Defensie of de Nationale ombudsman. Van belang is dat de IGK niet gaat over gelijk of ongelijk. Vaak draait een bemiddeling om het herstel van communicatie en vertrouwen. De IGK zoekt daarbij de balans tussen rechtmatig en rechtvaardig.

III Inspecteur der Veteranen

In 1991 kreeg de IGK een uitbreiding van zijn taken en werd hij 'tevens Inspecteur der Veteranen'. Uiteraard kon hij in zijn oorspronkelijke rol al adviseren en bemiddelen bij aangelegenheden die betrekking hadden op veteranen. Wat nieuw is, is dat hij in deze hoedanigheid een meer ceremoniële en ook ambassadeursrol op zich neemt.

Dit is een rechtstreeks gevolg van de roep vanuit samenleving en politiek om meer aandacht voor veteranen. Die zou vooral tot uiting moeten komen in betere zorg en meer erkenning en waardering zoals beschreven in de Veteranenwet. De IGK monitort namens de minister van Defensie de uitvoering van deze wet. In 2016 bezocht de IGK als Inspecteur der Veteranen – en dus als vertegenwoordiger van de minister – niet minder dan 117 activiteiten, variërend van sessies in de Tweede Kamer tot herdenkingen, reünies en uitreikingen van medailles. Dat is bijna twee keer het aantal 'reguliere' werkbezoeken dat de IGK jaarlijks aflegt.

III Inspecteur der Reservisten

Sinds 2014 is de IGK ook Inspecteur der Reservisten. Niet lang daarna deden reservisten hun intrede in de staf van de IGK. Hun taken-



Luitenant-generaal A.C. Oostendorp, IGK van 2010-2012: als militair die zijn eigen organisatie onder de loep neemt, is de IGK meer een interne dan een externe autoriteit

pakket is gelijk aan dat van de beroepscollega's. Dat betekent dat ook zij werkbezoeken begeleiden en individuele bemiddelingen uitvoeren.

De IGK gaat niet over gelijk of ongelijk. Vaak draait een bemiddeling om het herstel van communicatie en vertrouwen

Reservisten hebben een belangrijke brugfunctie tussen krijgsmacht en bedrijfsleven. Daarom brengt de IGK vanaf dit voorjaar werkbezoeken aan bedrijven en andere organisaties buiten Defensie waar reservisten (en vaak ook veteranen) werken. Daar worden ook hun leidinggevenden bij betrokken.

Delicate balans

Zowel bij adviseren als bemiddelen speelt de aanwijzing 'zich ervan te onthouden rechtstreeks bevelen of aanwijzingen te geven,' een grote rol.⁷ Daardoor heeft de IGK geen formele mogelijkheid adviezen te bekrachtigen. Hij kan geen rode kaart trekken en evenmin ingrijpen bij een overtreding of misstand. Hij zal de betrokken partijen het nut van verandering zélf moeten laten inzien. Dat betekent dat hij een evenwicht moet vinden tussen zich hard maken voor de zaak en wegblijven van rechtstreeks ingrijpen: een delicate balans tussen invloed en vertrouwen.

De diversiteit van de taken van de IGK maakt deze balans er niet gemakkelijker op. De kruisbestuiving tussen adviseren en bemiddelen kan beide rollen beperken. Tijdens werkbezoeken verlangt de IGK openheid over het reilen en zeilen binnen de eenheid. Op hetzelfde moment moet hij situaties die de autoriteit en – misschien nog wel lastiger – de trots van een commandant kunnen raken, in een vertrouwelijk gesprek bespreekbaar kunnen maken.

Andersom is het essentieel dat commandanten, ondanks eventuele kritiek of bemiddelingszaken, hun vertrouwen in de IGK behouden. Deze vertrouwensbalans is er één die voortdurend gezocht en in het algemeen ook gevonden wordt.

Ontwikkelingen binnen en buiten Defensie

Toezicht

De Nederlandse samenleving staat kritisch tegenover gezag in het algemeen en de overheid in het bijzonder. In deze houding zijn twee enigszins paradoxale trends te ontdekken. Na incidenten met bijvoorbeeld bacteriën of paardenvlees in de voedingsindustrie, omvallende financiële instellingen en misstappen in de gezondheidszorg reageren samenleving en media verontwaardigd. De toezichthouder en de overheid worden ter verantwoording geroepen: waar wás het toezicht?⁸

⁷ KB 1980.

⁸ Zie WRR (2013), *Toeziens op publieke belangen: Naar een verruimd perspectief op rijkstoezicht*.



FOTO HOLLANDE HOOGTE, PH. NIJHUIS

Een inspecteur van de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (links) controleert de etenswaren van een toko in Rotterdam. Ook andere ministeries kennen een 'Inspecteur-Generaal', de zogenoemde 'rijksinspecties', die toezicht houden door te controleren of de wet- en regelgeving van hun ministerie wordt nageleefd

Goed toezicht, zo lijkt het soms, betekent dat incidenten niet voor mogen komen. Voor toezichthouders betekent het dat zij hun tanden moeten laten zien en de media vóór moeten zijn in het constateren van tekortkomingen. Als anderen, bijvoorbeeld diezelfde media, een probleem eerder ontdekken, brengt dit de toezichthouder in een lastig parket. Bevestigt hij de misstand, dan geeft hij eigenlijk toe een misser te hebben gemaakt. Ontkent hij het probleem, dan is hij niet kundig genoeg of rijzen er twijfels over zijn onafhankelijkheid.⁹

Regelmoeheid

Haaks op dit alles staat een tweede ontwikkeling, ook wel aangeduid als regelmoeheid. Men vindt dat 'Europa' te veel macht heeft, dat landelijke en regionale overheden te veel invloed hebben op het bedrijfsleven en zelfs op ons dagelijks bestaan. Dit leidt tot een roep om juist meer inspraak, meer transparantie en

minder regels. Bedrijven ervaren soms dat regeldruk innovatie en economische ontwikkeling in de weg staat; een gevoel dat nog eens wordt versterkt door een afkeer van autoriteit. Iemand vertellen hoe het leven geleefd moet worden is *not done*; het patriarchale model is uit de mode.¹⁰

Politici reageren op deze ontwikkelingen in de samenleving. Ministers nemen hun verantwoordelijkheid, maar halen tegelijkertijd steeds vaker de toezichthouder erbij. Minister van Economische Zaken Henk Kamp wees bij de problemen met de gaswinning in Groningen consequent naar zijn toezichthouder, het Staatstoezicht op de Mijnen.

9 Zie Mertens, F. en P. Spaninks (2013), *De Inspecteur-generaal: Leidinggeven aan toezicht*.

10 Verhaege, P., 'Macht is uitgesteld geweld', *NRC Handelsblad*, 12 september 2015.

Ministers beloven het publiek strengere controles en onafhankelijk onderzoek. Intussen houden zij de burger op de hoogte van de vorderingen: transparantie. Tegelijkertijd bezuinigt de politiek ook fors op inspectiediensten om zo aan de vraag om minder bureaucratie en administratieve lasten te voldoen. Zo vormt toezicht afwisselend een probleem én een oplossing.¹¹

Rijksinspecties en interne toezichthouders

Ook andere ministeries kennen een 'Inspecteur-Generaal'. Zij staan aan het hoofd van een organisatie die controle en toezicht houdt op een afgebakend beleidsterrein, de zogenoemde 'rijksinspecties'. Hun bestaansrecht is per wet geregeld en zij houden primair toezicht door te controleren of de wet- en regelgeving van 'hun' ministerie wordt nageleefd.

Dit is een belangrijk en opvallend verschil met de IGK: de organisaties en bedrijven die onderwerp van hun inspecties zijn, vallen doorgaans niet onder dat ministerie. Zo houdt bijvoorbeeld de Inspectie van het Onderwijs toezicht op onderwijsinstellingen, de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit op slachthuizen en horeca-instellingen, de Inspectie voor de Gezondheidszorg op ziekenhuizen en het Staatstoezicht op de Mijnen op de gaswinning. Alleen de Inspectie van Veiligheid en Justitie, verantwoordelijk voor het toezicht op onder meer het politieapparaat, blijft grotendeels in eigen huis. Het is dan ook niet verwonderlijk dat de IGK en de IV&J interesse tonen in elkaars werkwijze en over en weer al gezamenlijke werkbezoeken hebben afgelegd.

Rijksinspecties treden regelmatig op in de media en ontlenen daaraan vaak een landelijke bekendheid. De IGK zoekt weinig publiciteit en laat het maken van statements over aan 'de lijn' – de minister, CDS of SG. Verder mag het

jaarverslag van de IGK dan wel net zo openbaar zijn als dat van de rijksinspecties, het bevat geen rechtstreekse veroordelingen. Dat maakt het voor de media een stuk minder aantrekkelijk. Bovendien lijken misstanden binnen Defensie de maatschappij niet altijd direct te raken. Een constatering dat militairen niet durven te klagen, is voor de Nederlandse burger minder interessant dan een ziekenhuis waar misstanden op de operatietafel vanwege een angstcultuur niet worden gemeld.

De eerder genoemde roep om én kritiek op toezicht zorgen er wel voor dat de interesse van de IGK en de rijksinspecties voor elkaar toeneemt. *Signaleren en agenderen* is voor een aantal rijksinspecties onontgonnen terrein, voor de IGK is dit sinds jaar en dag zijn werk. Ook kijken inspecties met belangstelling naar de directe wijze waarop de IGK toegang heeft tot 'zijn' minister. Andersom is het geven van advies vooraf of tijdens de implementatie van beleid, zoals de collega-rijksinspecteurs dat doen, *food for thought* voor de IGK.

Door haar bijzondere taken en arbeidsomstandigheden heeft Defensie behoefte aan eigen, interne toezichthouders met speciale kennis en bevoegdheden, bijvoorbeeld op het gebied van militaire gezondheidszorg en militaire luchtvaart. Dit zijn de Militaire Luchtvaartautoriteit, de Inspecteur Militaire Gezondheidszorg, het Korps Militaire Controleurs Gevaarlijke Stoffen, de Functionaris Gegevensbescherming, de Functionaris Integriteitsbescherming en de Beveiligingsautoriteit. Sommige toezichthouders hebben meer overeenkomsten met de rijksinspecties; zij controleren immers of het Defensiepersoneel wet- en regelgeving naleeft.

De Nationale ombudsman

Een andere verwant van de IGK is de Nationale ombudsman. Recentelijk klopte dit instituut nadrukkelijk op de deur van Defensie met de benoeming van de Nationale ombudsman tot Veteranenombudsman. Deze ontwikkeling komt voort uit de Veteranenwet van 2011, die expliciet de zorg voor veteranen regelt en hen een mogelijkheid geeft om problemen via een

11 Mertens en Spaninks, *De Inspecteur-generaal*. Zie ook Chin-A-Fo, H. en C. Hensen, 'Ook aan toezicht moeten grenzen gesteld', *NRC Handelsblad*, 26 september 2015.

instantie buiten Defensie aan te kaarten. De wet bepaalt verder dat de Nationale ombudsman in zijn functie als Veteranenombudsman klachten van veteranen kan onderzoeken of op eigen initiatief een onderzoek kan starten, beide Kamers gevraagd en ongevraagd kan adviseren en klachtenafhandeling kan monitoren.¹² Net als bij de instelling van de IGK als Inspecteur der Veteranen speelt ook hier erkenning en waardering voor veteranen een grote rol. De Veteranenombudsman heeft het implementatieproces van de Veteranenwet bespoedigd en daarmee de zorg voor veteranen onder de aandacht gebracht.

Door zijn rol als Veteranenombudsman is een overlap ontstaan in het werkkterrein van Nationale ombudsman en IGK. Daarmee dringen vragen over samenwerking en rolverdeling zich op. De Nationale ombudsman onderzoekt klachten van veteranen, doet aan waarheidsvinding en oordeelt nadien. De IGK echter, bemiddelt en brengt partijen bij elkaar, maar velst geen oordeel.

Deze verdeling lijkt scherp op papier, maar ligt in de praktijk minder vast. Soms zoeken veteranen hun heil bij de IGK. Als daar blijkt dat hun mogelijkheden binnen Defensie zijn uitgeput, worden zij met hun instemming doorverwezen naar de Veteranenombudsman. Omgekeerd kan de nationale ombudsman zaken eerst aan de IGK voorleggen voordat hij er zelf mee aan de slag gaat.

Het 'Bermbomrapport'

In 2015 bracht de Nationale ombudsman het zogeheten 'Bermbomrapport' uit, over de nasleep van een incident in Uruzgan waarbij drie militairen (zwaar) gewond raakten.

De Nationale ombudsman oordeelde dat het ministerie van Defensie zich onbehoorlijk had gedragen, aangezien het geen betrouwbare werkgever was gebleken voor de drie veteranen. Het ministerie had 'onvoldoende invulling' aan haar speciale zorgplicht gegeven en was tekort geschoten bij de verzuimbegeleiding. De IGK werd in dit verband genoemd als één van de interne instanties die de klachten onvoldoende hadden erkend of behandeld.



FOTO MCD

Koning Willem-Alexander bezoekt luitenant-generaal B. Hoitink, IGK van 2014-begin 2017

Verwachtingen

Veel is al gezegd over de unieke rol en positie die de IGK heeft. Het benadrukken van het bijzondere karakter van het instituut IGK, in combinatie met het zeer algemene mandaat, maakt dat de verwachtingen over de resultaten ofwel hooggespannen zijn, ofwel sterk uiteenlopen. Deze verwachtingen zijn vaak terug te voeren op de onafhankelijkheid van de positie en de taakinving van de IGK.

Kritiek op de onafhankelijkheid

Een van de meest bediscussieerde onderwerpen rondom de IGK is zijn onafhankelijkheid. 'De politiek', en dan met name de Vaste Commissie voor Defensie van de Tweede Kamer, heeft er moeite mee dat de IGK zowel ondergeschikt is aan degene aan wie hij rapporteert (de minister) als dat hij onderdeel uitmaakt van de organisatie waarover hij rapporteert (het ministerie). Deze positie kan de indruk wekken dat de IGK een voorbereidingsambtenaar van

¹² Zie Veteranenwet, art. 11.

de minister is. In combinatie met zijn bemiddelingsrol en zijn taken als Inspecteur der Reservisten en Veteranen kan een beeld ontstaan dat de IGK weliswaar goed werk verricht, maar feitelijk bestaat voor de *'hearts and minds'* van het Defensiepersoneel.¹³

Verschillende Kamerleden hebben door de jaren heen de in hun ogen te geringe onafhankelijkheid van de IGK in Kamervragen en moties ter sprake gebracht.¹⁴ Ook is er meermaals op aangedrongen de IGK buiten het ministerie en onder parlementaire controle te plaatsen.¹⁵

Deze kritiek is gedeeltelijk te weerleggen door erop te wijzen dat rijksinspecties ook onder hun respectievelijke ministers vallen. Een plaatsing van de IGK buiten het ministerie zal het vraagstuk van onafhankelijkheid eerder verplaatsen dan oplossen. De IGK waarborgt zijn onafhankelijkheid door in zijn toezichtrol weg te blijven van beleidsvorming, waardoor hij onafhankelijk over de effecten van beleid kan rapporteren.

Bovendien staat hij buiten de ambtelijke en militaire hiërarchie en is hij rechtstreeks te benaderen. Omdat 'de lijn' behoorlijk lang kan zijn – er kunnen tientallen mensen tussen aangever van het probleem en de oplosser in het beleid zitten – vertrouwt het personeel op de directe en onafhankelijke, in deze zin *neutrale*, terugkoppeling van de IGK naar de minister en de beleidsmakers.

Velen zien een beroep op de IGK als de enige manier om knelpunten in de organisatie buiten de lijn om bekend te maken bij de Defensietop, of het nu gaat om werkdruk, materieel, toekomstperspectief of problemen rondom een uitzending.

Hoeveel invloed heeft de IGK?

De constatering dat de IGK geen oordeel velt en geen doorzettingsmacht heeft, roept een vraag op: hoeveel invloed heeft de IGK eigenlijk? De discussie over de onafhankelijke positie van de IGK wordt gevoed door verwachtingen over de onderwerpen waarover hij adviseert, met andere woorden: op welk gebied kan hij invloed aanwenden? Aangezien er geen vastomlijnde *raison d'être* is opgetekend, bestaan er verschillende opvattingen over waarover hij adviseert.

Dit is een van de meest fijnzinnige discussies rondom het instituut. In de praktijk betreffen de adviezen van de IGK vaak personeelszaken of ruimer gezegd: zaken waar het personeel mee te maken heeft. Deze 'beperking' in focus heeft een tweeledige grondslag: het feit dat het instituut zijn informatie haalt vanaf de werkvloer en het breed gedragen idee binnen Defensie dat de IGK moet bijdragen aan goed werkgeverschap.

Zachte hand

Om aan eventuele beleidsadviezen gevolg te kunnen geven, zouden diverse politici ook graag zien dat de IGK een meer oordeelvormende rol zou krijgen. Dit raakt aan het tweede vraagstuk rondom taakinfilling: de wijze waarop het instituut advies uitbrengt. Het gebrek aan doorzettingsmacht betekent dat de IGK met zachte hand moet werken.

Kamerleden hebben er regelmatig moeite mee dat de IGK geen oordeel velt en niet bij machte is om een bindend advies te geven. Binnen Defensie ziet men het gebrek aan doorzettingsmacht als lastig, maar ook als onvermijdelijk. Doorzettingsmacht zou immers de onafhankelijke positie van de IGK in gevaar brengen. Een IGK met formele macht zou tegelijkertijd zijn informele invloed, gebaseerd op het vertrouwen van commandanten en Defensietop, verliezen.

Tot slot

De positie van de IGK is zo uniek dat zijn meerwaarde behouden blijft. Die onafhankelijke positie biedt unieke mogelijkheden tot het

13 Citaat Eijnsink.

14 Motie Herben 2006, vragen Eijnsink hoorzitting IGK 3 juni 2015 en in het AO van datzelfde jaar.

15 De behoefte aan een sterkere onafhankelijkheid hangt samen met de politieke wens om het takenpakket en de manier waarop het instituut verantwoording aflegt aan te passen. Deze zaken komen verderop aan de orde.

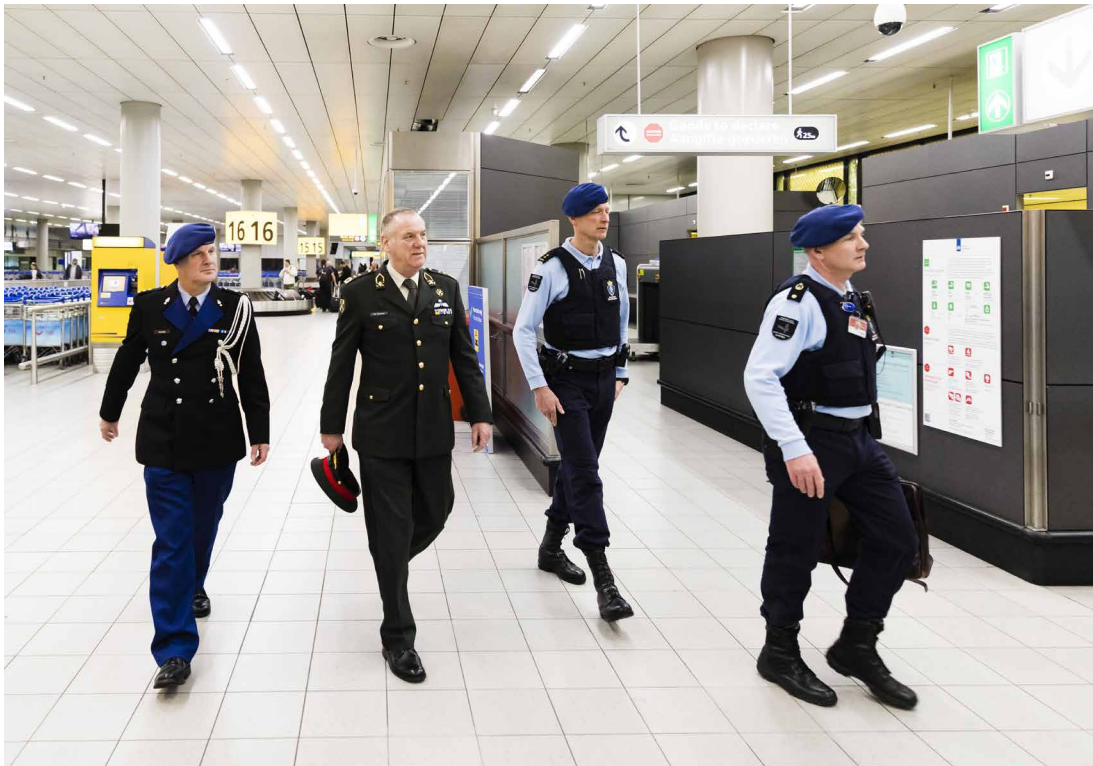


FOTO: MCD

Ondanks alle reorganisaties bestaat de IGK nog steeds en heeft een eigen plaats behouden naast de vele klachten- en bemiddelingsmechanismen van de organisatie. Luitenant-generaal H. van Griensven, de huidige IGK, bezoekt de marechaussee op Schiphol

herstellen van communicatie, wederzijds begrip en van vertrouwen. De IGK vertelt commandanten, directies en de Defensietop onbevangen wat goed gaat en wat beter moet.

Zoals eerder gesteld is de IGK niet de klassieke toezichthouder of waakhond die in actie komt bij incidenten. En hoezeer de IGK ook hoopt dat zijn autoriteit haar oorsprong vindt in de resultaten van zijn handelen, in een hiërarchische organisatie als Defensie ligt de natuurlijke autoriteit van een vlag- of opperofficier in ieder geval in zijn rang en ervaring. Wie niet met de IGK bekend is, kan het instituut hierdoor gemakkelijk zien als historisch overblijfsel, geconserveerd in de hiërarchie van Defensie.

Dat de IGK meer is dan een nalatenschap van prins Bernhard blijkt wel uit het feit dat de IGK ondanks alle reorganisaties nog altijd bestaat en een eigen plaats heeft behouden naast de vele klachten- en bemiddelingsmechanismen die

inmiddels hun intrede in de organisatie hebben gedaan. Nog altijd wordt de IGK benaderd om iets te doen wat een loyale en groepsgerichte organisatie als lastig ervaart: de commandant tegenspraak geven. Dit betekent dat de IGK, nu en in de toekomst, in staat moet zijn aanbevelingen te bewaken en, als dat nodig is, richting te geven.

Ontwikkelingen als 'de adaptieve krijgsmacht' kunnen een maatschappelijke verbreding van de IGK met zich meebrengen. Waar de IGK vanuit zijn onafhankelijke positie bouwt aan vertrouwen, ligt bemiddeling met externe organisaties en relaties niet meer ver weg. Een mogelijke onenigheid tussen Staatsbosbeheer en Defensie over het gebruik van oefenterreinen zou in de toekomst aan de IGK voorgelegd kunnen worden. Of wellicht een geschil tussen internationale telecombedrijven en het Defensie Cybercommando. De IGK zal er klaar voor moeten zijn!

The EU Military Staff: a frog in boiling water?

The challenges the European Union military staff (EUMS) currently faces lay in the organizational structures – since 2009 the EUMS is a part of the European External Action Service – as well as in recent policy developments such as the new EU Global Strategy. The latter development creates challenges for the EUMS in the form of new command and control structures and a new push for cooperation of civil and military entities within the domain of the European Union. The EUMS has a special place as a military body in a mainly civilian organisation, and as a body with strong national influences in an international environment. The EUMS certainly has the potential to exploit and sell its knowledge and expertise better.

*Deborah Lassche, MSc**

There is this well-known management anecdote about a frog in boiling water. The story is that when a frog is put into a pan with boiling water, it will immediately jump out. However, when it is put into a pan with cold water and the water is slowly put to the boiling point, the frog will stay in until it is cooked. Even though the scientific evidence for this story could be questioned, the metaphorical meaning still stands: when changes arise gradually, people are often unaware, unable or unwilling to react to them in time. In my first week at the European Union Military Staff (EUMS), somebody asked if a

comparison could be made between the EUMS and the frog. The EUMS finds itself amidst new policies and organisational restructuring with unforeseeable consequences: the introduction of the new Global Strategy by High Representative Federica Mogherini, the upcoming Brexit (which means the loss of Great-Britain's strong counterweight against further European integration in the area of security and defence, and a loss of personnel and (unique) defence capabilities no longer available to the EU), and the ongoing organisational restructuring processes within the relatively young European External Action Service (EEAS). Inspired by the comparison, this article aims to shed light upon the EUMS by highlighting its history and current challenges, in order to deliver an answer to the question if the EUMS indeed is a frog in boiling water.

* Deborah Lassche was a European Commission trainee at the EU Military Staff from October 2016 to February 2017. Currently she is a teacher with the Bachelor Public Administration at the Governance and Global Affairs Faculty of Leiden University.



PHOTO ANP

At the European Communities Summit in 1948 in The Hague, Winston Churchill and other European leaders assigned their foreign ministers to explore the feasibility of further political cooperation

History and establishment of the EUMS

Creation of the EUMS

The EU Military Staff is part of the structures of the EU Common Security and Defence Policy (CSDP), which is only a small part of the broader EU's Common Foreign and Security Policy (CFSP). Initiatives for European cooperation on foreign policy originate from the late 1940s. The United Kingdom, France, Belgium, West-Germany, Italy, Luxembourg and the Netherlands founded the Western European Union (WEU) in 1948. The WEU was a defence alliance originally composed of these seven member states, with the primary purpose of offering mutual military assistance in case of external aggression. Between 1954 and 1984, the WEU was mostly used as a forum for consultations and discussions, in order to contribute to the dialogue on European security and defence.

Concurrently, at the European Communities Summit in 1948 in The Hague, the European leaders assigned their foreign ministers to explore the feasibility of further political cooperation. This assignment resulted in the Davignon Report, which introduced the concept of a European Political Cooperation. The report defined the objectives of further cooperation: harmonization of positions, practices of consultation and possible common actions. This initial European Political Cooperation resulted in the European Foreign and Security Policy, one of the pillars of the Maastricht Treaty that was introduced in 1993.¹

Within this new pillar structure the seeds for a common defence policy were already planted, since it was stated that CFSP included 'all

1 Jochen Rehl and Hans-Bernhard Weissert, *Handbook CSDP: The Common Security and Defence Policy of the European Union* (Vienna, Armed Forces Printing Centre, n.d.) 14.

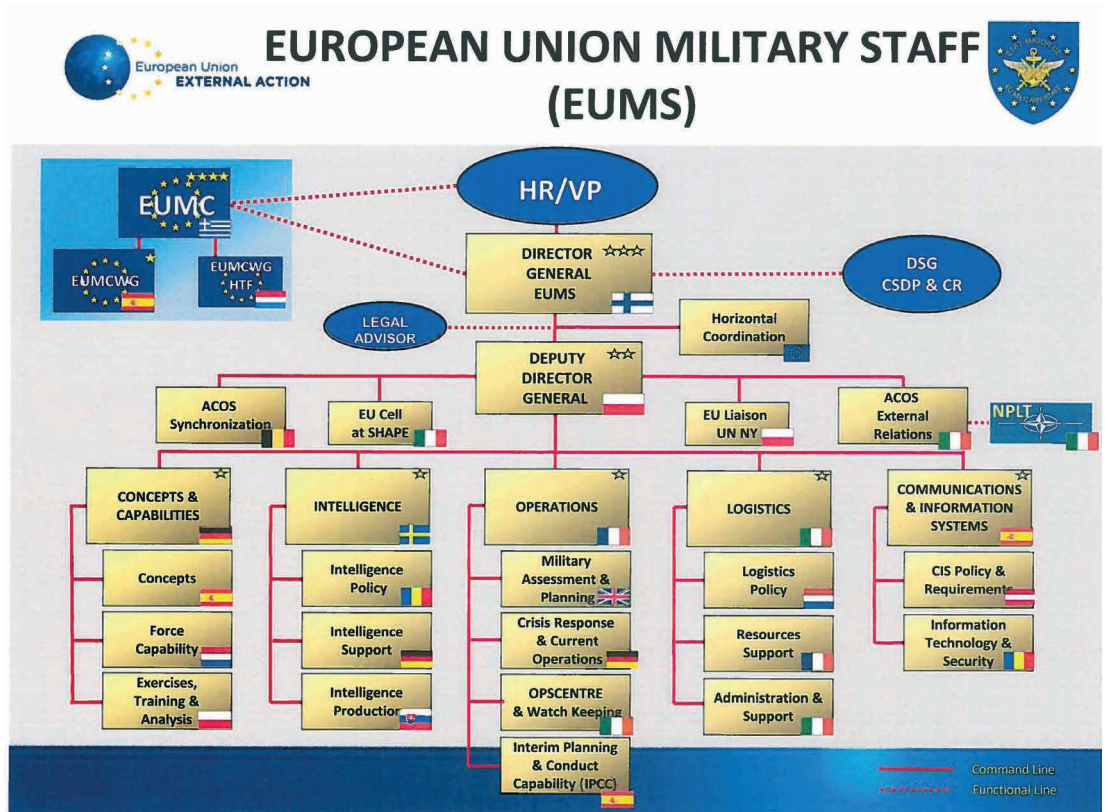


Figure 1 Organigram of the EUMS. The EUMS today has up to about 180 staff members, divided over five directorates: Concepts and Capabilities, Intelligence, Operations, Logistics and Communication and Information Systems. Next to these, there are liaison cells at NATO (SHAPE) and the UN, and branches that deal with the external military relations outside the EU (ACOS External) and with the horizontal relations with other EU institutions (ACOS Synchronization) (Source: EU Military Staff)

questions related to the security of the Union, including the eventual framing of a common defence policy, which might in time lead to a common defence'.² However, despite this ambitious wording in 1993, formal EU structures that had to deal with the issues of CFSP and CSDP were only established from 2000 onwards. It took the Yugoslav Wars of the nineties to move from rhetorical ambition to concrete action. At a Franco-British summit held at Saint-Malo from 4 to 5 December 1998, UK Prime Minister Blair and French President Chirac signed the Saint-Malo declaration, thereby overcoming the biggest hurdle in

establishing a common European defence and security policy. The Saint-Malo declaration created a common vision between the main opponents in CSDP, the UK and France. It stated that the European Union 'must have the capacity for autonomous action, backed up by credible military forces, the means to decide to use them, and a readiness to do so, in order to respond to international crises'.³ It marked a change of course of the UK, which until then had blocked any intent to create autonomous military capabilities within the European Union.

The Saint-Malo declaration paved the way for EU governments to launch the then-called European Security and Defence Policy at the European Council Summit in Cologne in June 1999. The Treaty of Nice that followed at the

² Ibid.

³ Maartje Rutten, 'From St Malo to Nice, European Defence: core documents' in: *Institute for Security Studies – Chaillot papers* 47 (May 2001) 8.

end of 2000 provided in turn the legal foundation for European cooperation in the area of security and defence by defining the competences, organization, structures and assets of the new Common Security and Defence Policy (CSDP). The main goal of this newly established CSDP was to deal with crisis management outside EU territory.⁴ In the following year, the Political Security Committee (PSC) and the European Military Committee (EUMC) took their place as formal EU structures. Around the same time, the EUMS was established with the aim of being the working body of the EU Military Committee and its advisory body. Since the Military Committee was a Council body, the EUMS was placed at the General Secretariat of the Council.⁵

Functions of the EUMS

The Council Decision which established the EU Military Staff states that it is the EUMS' mission 'to perform early warning, situation assessment and strategic planning for the Petersberg tasks⁶ including identification of European national and multinational forces' and 'to implement policies and decisions as directed by the European Union Military Committee'.⁷ This means that the EUMS functions as the primary source of military expertise within the EU, mainly through supporting and advising the EU Military Committee. Furthermore, the EUMS maintains working relations with the military counterparts of other international organizations, such as the Northern Atlantic Treaty Organisation (NATO), the United Nations (UN), the African Union (AU) and the Organisation for Security and Cooperation in Europe (OSCE). Besides this, the EUMS is tasked with the organization of (military) exercises and the participation of the member states. Last – but certainly not least – the EUMS contributes to the production of planning documents for CSDP missions.

Important to mention here is that within CSDP a distinction is made between operations and missions. By nature an operation is always military and executive. A mission can be either military or civilian – but not both – and either executive or non-executive.⁸ These features are

determined by the mandate of the mission and entail consequences for the chains of command and the source of the budget: under article 41.2 of the TEU, the Commission cannot use its budget to fund 'expenditure arising from operations having military or defence implications'. Therefore, operations and executive military missions have to be funded by the member states themselves through a special mechanism called Athena.

A double-hatted role

The Lisbon Treaty, signed in 2009, was a huge leap forward in integrating the member states' common foreign and security policies by establishing the European External Action Service (EEAS). The EEAS functions essentially as the EU's diplomatic service, comparable with most nations' ministries of foreign affairs. It was decided that all the CSDP structures, including the EUMS, would move from the General Council Secretariat to become part of the EEAS, since it was envisioned that CSDP was an integral part of the EU's external action. The EUMS was placed within the EEAS structure as a special Directorate-General (DG) with a direct link to the High Representative. Since all the functions of the WEU were effectively incorporated into the European Union after the adaptation of the Lisbon Treaty, the WEU was closed down in 2011. The functions relating to the development of capabilities were taken over by the European Defence Agency (EDA), already established in 2004.⁹

4 Gen. J. Perruche, 'When I was proud to be the DGEUMS!', in: *Impetus*, 21 (2016) (2) 10.

5 Gen. R. Schuwirth, '15 Years EUMS', in: *Impetus*, 21 (2016) (2) 9.

6 The Petersberg tasks formed an integral part of the then European Security and Defence Policy (ESDP) - now called the Common Security and Defence Policy (CSDP). They define the spectrum of military actions/functions that the European Union can undertake in its crisis management operations, which are humanitarian and rescue tasks, peacekeeping tasks, and tasks of combat forces in crisis management, including peace-making.

7 Council Decision of 22 January 2001 on the establishment of the Military Staff of the European Union, Official Journal L 027, 30/01/2001 p. 0007-0011.

8 An example of an executive mission is EULEX Kosovo, which has got executive powers with respect to investigating and prosecuting serious and sensitive crimes. An example of a non-executive mission is the observation mission EUMM Georgia.

9 European External Action Service (2016, July 8). Shaping of a Common Security and Defence Policy. Retrieved from: https://eeas.europa.eu/topics/common-security-and-defence-policy-csdp/5388/shaping-of-a-common-security-and-defence-policy_en.

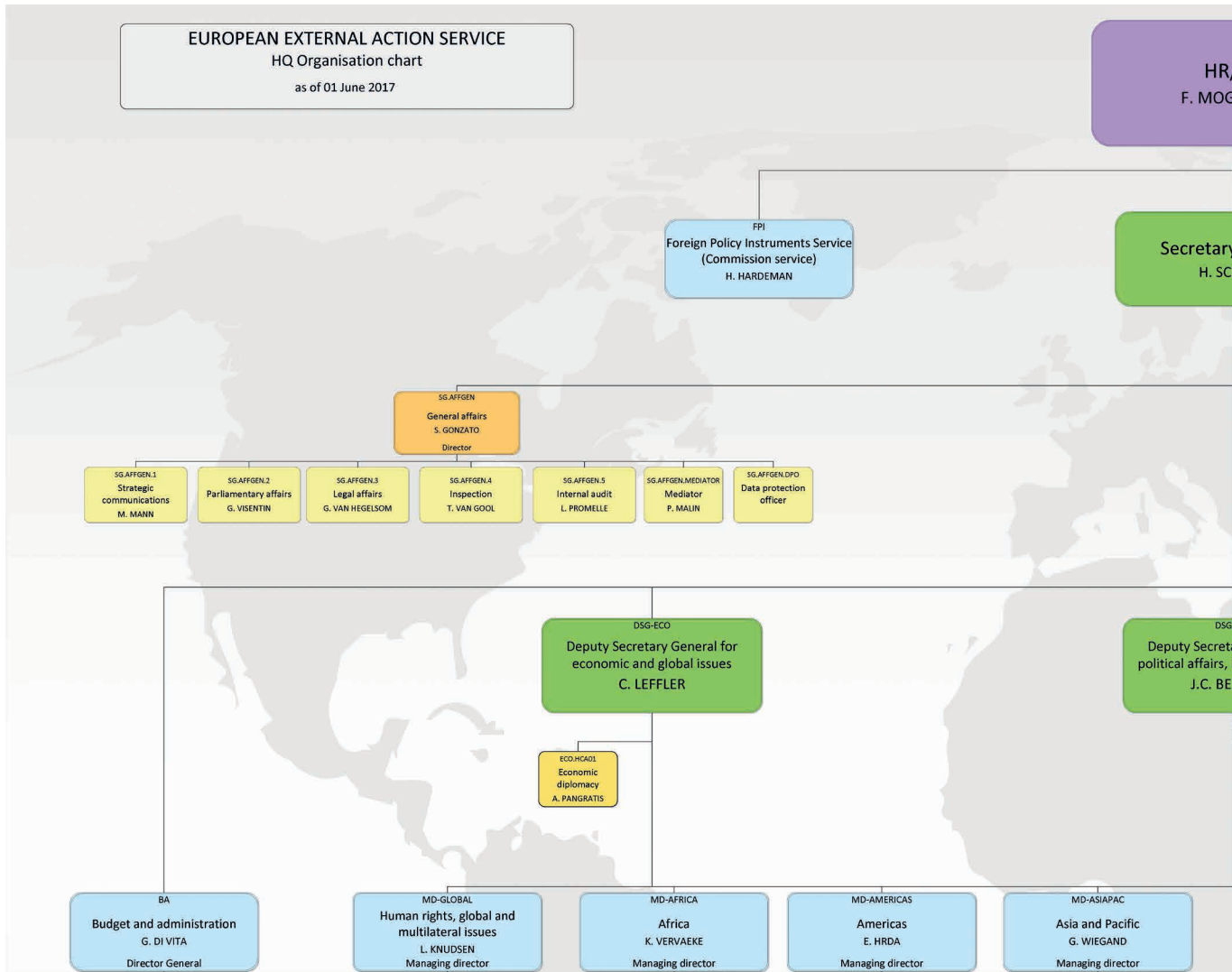
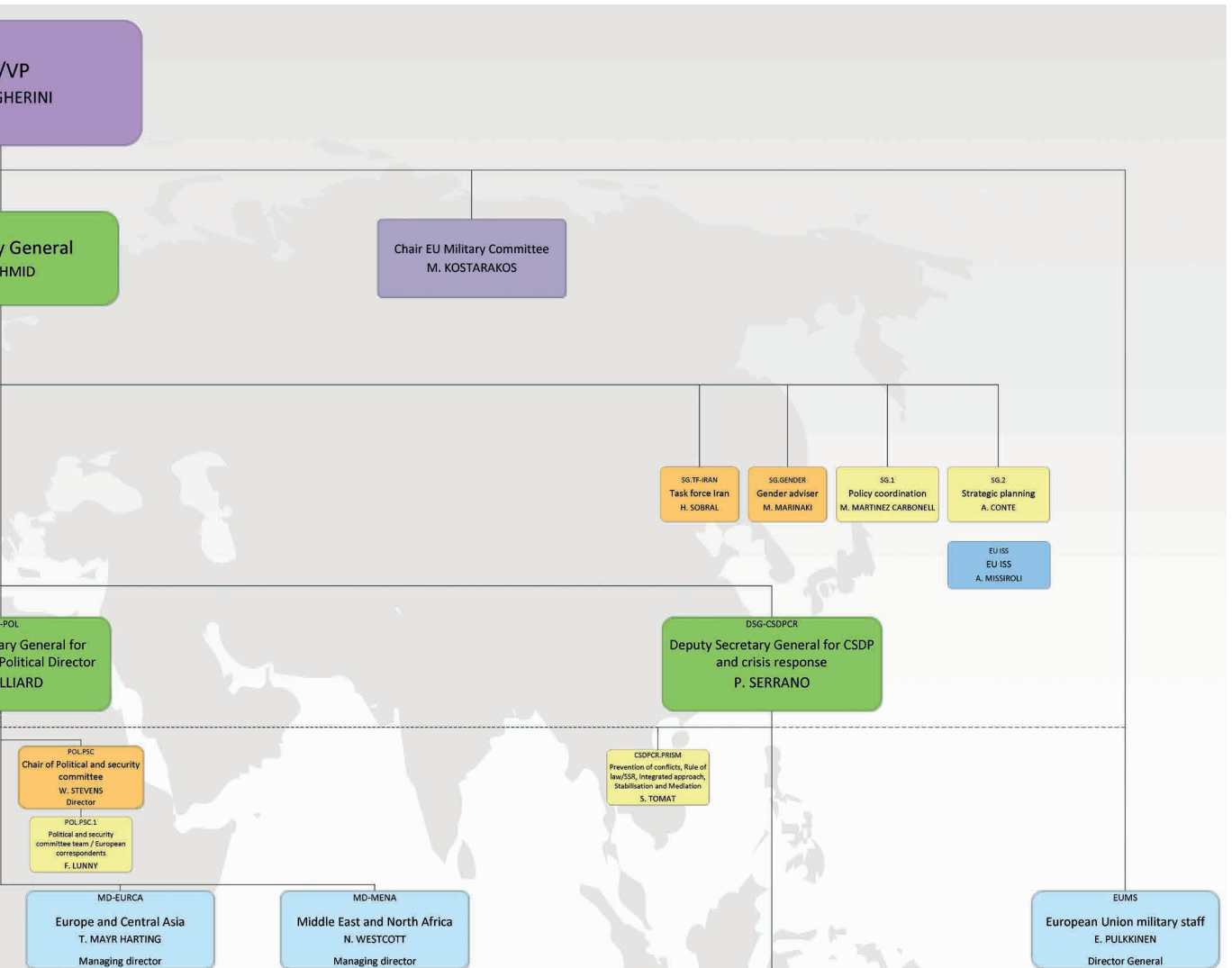


Figure 2 Brief overview of the organizational structure of the EEAS as of June 2017, with the EUMS on the right (Source: European External Action Service) (https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage_en/3602/Organisation%20chart%20of%20the%20EEAS)

Becoming part of the EEAS meant that the EUMS, as a former Council body, was placed within a Commission’s body, the EEAS. To complicate things further, the EEAS in itself is already a hybrid council-commission institution, since it was formed by a merger of the external relations departments of the Council and relevant international relations departments of the European Commission. In the EU’s force field battles between the member states represented in the Council and the European

Union institutions represented in the Commission are not uncommon. As part of the EEAS the EUMS therefore is at the forefront of the continuing power play between the European Union and the Member States, not in the least because of the political sensitivity that surrounds security and defence issues.

Things were further complicated by the fact that despite EUMS’ transfer to the EEAS in 2010, no revision of its terms of references took



place. The EUMS continued to work under its old terms of reference of April 2008, when it was still part of the Council's secretariat. The old terms of reference increasingly did not cover all the tasks that were taken up by the EUMS and did not adequately describe its new status, procedures and responsibilities within the EEAS structure.¹⁰ This led to an unclear division of labour, responsibilities and resources between the EUMS and other EEAS entities. These difficulties also became visible in the

work relations with other Commission bodies concerned with the foreign policy of the EU, such as DG DEVCO, DG NEAR or DG ECHO.¹¹

10 Council Decision of 7 April 2008 (2008/298/CFSP).

11 DEVCO: the Commission's Directorate-General for International Cooperation and Development; DG NEAR: The Commission's Directorate-General for European Neighbourhood Policy And Enlargement Negotiations; DG ECHO: the Commission's Directorate-General for European Civil Protection and Humanitarian Aid Operations.



PHOTO NATO

President of the European Council Donald Tusk, NATO Secretary General Jens Stoltenberg and President of the European Commission Jean-Claude Juncker during the signing ceremony of the EU-NATO Joint Declaration in Warsaw, 2016

Another complicating factor of the movement of the EUMS to the EEAS is that it created a double-hatted role for the EUMS. As a part of the EEAS, it contributes to the drafting of EEAS' strategic planning documents for the missions. Later on in the process, it has to advise the EUMC on these same documents, in order for the EUMC to pass its judgment to the Political Security Committee (see figure 3). This results in a situation comparable with a student marking his own homework. Recently, new terms of reference for the EUMS were established by the Council, following the establishment of the new Military Planning and Conduct Capability (MPCC). Hopefully, these will take away most of the ambiguity. Although this is a step in the right direction, some questions remain unans-

wered. For example, the EUMS sees it as its unique added value that it is the sole source of military expertise. The new terms of reference however do not subscribe that claim.

The Global Strategy

The earlier mentioned MPCC is a result from the new Global Strategy (GS). In the summer of 2016, the European Council welcomed this important document, which is intended to be the future guideline for Europe's security and defence policy.¹² The new Global Strategy covers the whole EU foreign policy area, bringing together existing work strands and adding an overall strategic vision including new priorities. Important strands of action according to the GS in the field of security and defence are resilience building, an integrated approach to conflicts and crises, strengthening the nexus between internal and external policies and enhanced cooperation in the area of security and defence.

¹² A very informative and interesting document on this process leading up to the Global Strategy is written by Nathaly Tocci, personal advisor to HR/VP Mogherini: N. Tocci, 'The making of the EU Global Strategy' in: *Contemporary Security Policy*, vol. 37 (3) (2016) 461-472.



Figure 3 The military planning steps. The EUMS is mainly involved in drafting the Crisis Management Concept (CMC), the Military Strategic Options (MSO) and the Initiating Military Directive (IMD) (Source: EU Military Staff)

In order to translate the strategic vision of the Global Strategy into concrete action, a document called the Implementation Plan on Security and Defence (IPSD) followed in the autumn of 2016. The content of the IPSD is closely linked to the European Defence Action Plan (EDAP) and the EU-NATO Joint Declaration on EU-NATO cooperation, which was signed at the NATO Warsaw Summit in July 2016. For the EUMS, the follow-up of the Global Strategy on the area of security and defence entails several consequences. Firstly, if the level of ambition for the scope and quantity of missions is broadened, new command and control structures – or, as they are called in the Global Strategy, planning and conduct structures – are unavoidable. The result is the new MPCC. Secondly, the Global Strategy emphasizes the continuing pressure for further development of civil-military cooperation within the EU. These topics will be discussed below in this order.

The great divide

When speaking about command and control structures in a European context, one arrives unavoidably at one of the hottest potatoes in the EU's CSDP, namely the desirability of a permanent military EU operational headquarters (HQ). France is an important advocate of this, whereas the UK strongly opposes, arguing that a European HQ would seriously infringe on the sovereignty of the Member States and entails an unnecessary expansion of the European Union machinery. In order to understand the debate, one has to understand the current EU crisis management structures first.

As mentioned before, an EU mission can be civilian or military. For the civilian missions of the EU the command structure is quite clear once a mission is established: The director of the Civilian Planning and Conduct Capability (CPCC) is the commander of all the ongoing civilian missions. For the military missions, it is

a bit more complicated. The Political and Security Committee (PSC) provides the political strategic direction and guidance. It validates proposals made by the EEAS for the steering of these missions and so it functions as a strategic headquarters. Every military mission – except military executive operations – has its own mission headquarters led by a mission commander.¹³ This mission headquarters often combines the operational and the tactical level.

This system has certain drawbacks. Many mission commanders have to act at too many different levels. They are simultaneously responsible for the operations at the tactical level, as well as the coordination with the strategic level (the PSC). Next to the limited time available to execute all the tasks, there is the importance of having the mission commander present on the ground in case of need. Additionally, local actors often prefer working directly with the commander. Absence of the mission commander on the ground could, therefore, lead to reduced effectiveness of the mission and a slower result. Lastly, mission commanders usually lack the time, the knowledge or the network to find their way around the complex institutional environment of the EU in the often short period of time they are appointed to a mission. Before their network has been set up and runs smoothly, a mission can be halfway through its mandate.

All these constraints lead some Member States to the conclusion that there should be a single military European headquarters, to act in the same way as the Civilian Planning and Conduct Capacity (CPCC) does with regard to civilian

missions. However, establishing a European headquarters is seen as a strong infringement on the sovereignty of Member States. Therefore, in March 2012, a compromise was found in realising the Activated Operations Centre for the Horn of Africa and the Sahel (in short: the activated OPCEN). For France, it meant a foot in the door for realising a permanent structure. For the UK, there were enough checks and balances to prevent this. Note that the ‘activated OPCEN’ is deceiving. Instead of fulfilling the common function of an OPCEN – that of actively steering missions – this OPCEN functioned more as a facilitation platform within Brussels for the mission commanders in the Horn of Africa and the Sahel. However, in the summer of 2016, the PSC decided to no longer extend the mandate of the activated OPCEN. It was argued that it was always meant as a temporary structure.

In trying to find a new compromise for the differing opinions of the member states on this topic, the establishment of a new CSDP body, the Military Planning and Conduct Capability, is on its way. It will be based on existing EEAS structures and set in a context of reinforcing civ-mil synergies, more seamless planning and conduct, while retaining separate civilian and military chains of command. It is expected that it will be its mandate and ambition to act as the military counterpart of the CPCC for non-executive military missions. Its main task will then be to support CSDP executive missions’ and operations’ planning and conduct. This differs from the current tasks performed by the EUMS, which do not include a responsibility towards the missions’ operational planning and conduct.

Although many advantages are foreseen by establishing this new structure, some remain sceptical. First of all, there are concerns about its effective potential. It is uncertain whether Member States will perceive the head of this MPCC as a commander with full military responsibility, or just as a strategic level ambassador or some sort of EU Military Missions Special Representative: someone that just represents the EU’s military missions

13 Since the EU does not yet have its own operational headquarters, some member states have offered their own operational headquarters to be used for these military missions. These are Northwood in the United Kingdom, Rome in Italy, Potsdam in Germany, Mont Valérien (Paris) in France and Larissa in Greece. When these national operational headquarters are used by the EU, they are temporarily enforced with staff from the member states in order to have enough capacity. Officially, the EU military staff could also function as an operational headquarters. However, this is not a desirable option as it would take on too much of capacity in order for the EUMS to still adequately fulfil the advisory role for the EUMC. Lastly, there is the possibility of making use of the so-called Berlin+ agreement, which offers EU-led Crisis Management Operations assured access to NATO’s (planning) assets and capabilities, such as headquarters.

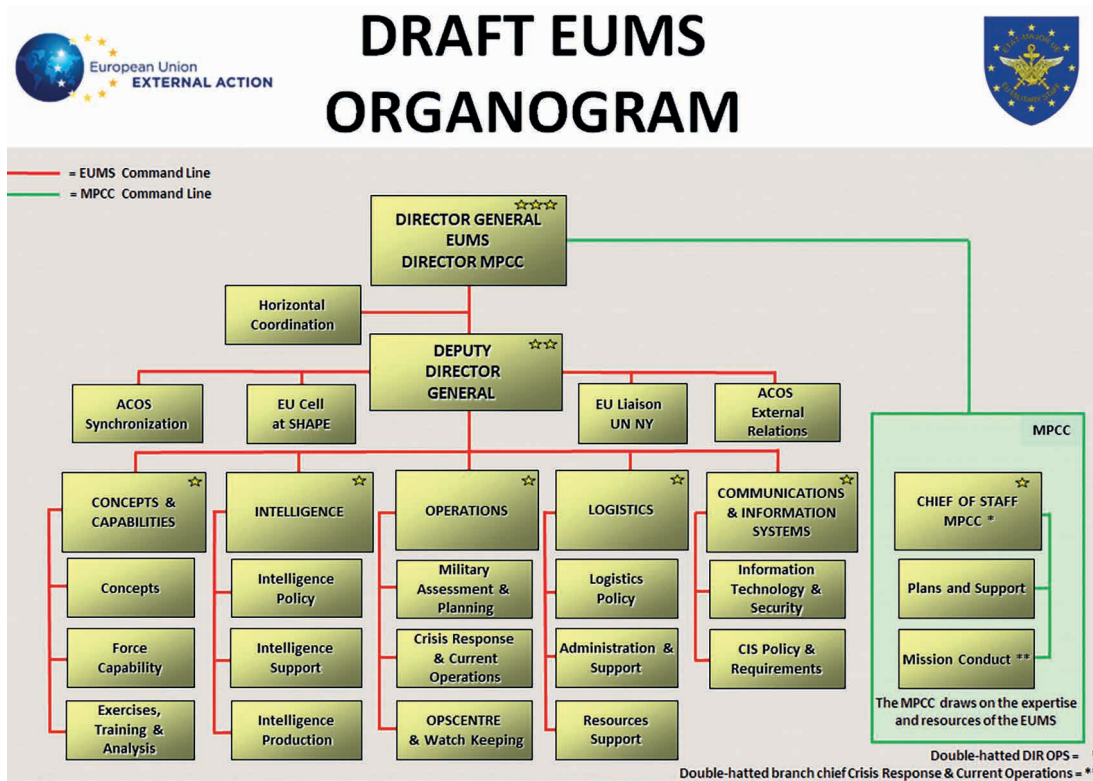


Figure 4 Draft of the new structure of the EUMS with the MPCC incorporated (Source: EU Military Staff)

within Brussels strategic-level entities (such as PSC or EUMC) and outside Brussels at the global level (UN, AU). In addition, will the new MPCC really contribute to a more integrated civil-military planning, as is one of the intentions reflecting the ambition of the Global Strategy? After all, the civil and military chain of command will still be separated.

Secondly, there are worries concerning the impact the establishment of the MPCC will have on the EUMS' capacity to deal with its current workload. The MPCC will, as mentioned, most likely be embedded in the EUMS. This is partly driven by reasons of cost-efficiency, given the fact that the new MPCC should be as cost-neutral as possible. The new MPCC will probably make use of additional staff coming from the former EU activated OPCEN, as well as personnel that has to be seconded by Member States. However, the new MPCC is expected to also draw on other EUMS directorates for functional expertise when needed. The

embedding therefore almost unavoidably entails the consequence that there will be additional responsibilities for (double-hatted) action officers and the EUMS' Director General and Deputy Director General. Furthermore, double-hatted staff is possibly being called upon to prioritize their command function over their advisory work for the EUMC, which means that the normal work of the EUMS would suffer first if the workload accumulates. Finally, the MPCC also has to operate on command and support levels, facing the same restraining conditions and coordination problems as the current mission commanders.

Although the MPCC should have reached full operational capacity in July, until now, the MPCC is not fully manned. This means that some worries have come true: priorities have to be made between the work of the EUMS and the work of the MPCC, resulting in the normal work of the EUMS – to advice and support the EU Military Committee – to be in danger of



PHOTO AFRICAN UNION

High Representative of the European Union for Foreign Affairs and Security Policy Federica Mogherini and Dr Nkosazana Dlamini Zuma, Chairperson of the African Union Commission, discuss cooperation during a summit in Addis Ababa, 2015

marginalization. Here again, we see the tension that arises for the EUMS in being a Council body and a Commission body at the same time.

Civil-military structures and the role of the EUMS

As said, the Global Strategy also increases the pressure for further development of civil-military cooperation. The EU sees its originally civilian nature as its unique selling point within the field of security of defence, in comparison with the mainly military organisation of NATO. However, even though the comprehensive approach is presented as its unique selling point, this does not mean that the cooperation between civil officials and military officers within the European structures is without its, figuratively speaking, bumps in the road. One of the underlying factors seems to be the traditional wariness between the military and civilian officers. Civilian experts

seem to struggle sometimes with what to expect from input by the military. It is difficult for a non-expert to see the potential and possible application of military expertise. On the other hand, the military sometimes fail to communicate effectively with their civilian counterparts due to an exhaustive use of jargon and a very linear, systematic way of thinking and proceeding that is not always flexible enough to integrate civilian elements.

Within the CSDP structures, civil military working relations differ from area to area. In interviews for this article interlocutors' views were mixed about the quality of the cooperation. Between the CPCC and the EUMS, for example, there seems to be room for closer cooperation. Since the EUMS is mainly concerned with the military missions and CPCC with the civilian missions, the civil and military

structures do not seem to have much in common. However, the EU Military Staff can offer advice to CPCC on medical, financial or logistical related issues, as happened when planning the EU's monitoring mission in Georgia. This seems to be an exception now, but it could be beneficial to intensify this sort of cooperation. There are a few fixed structures in which the EUMS is involved that enable and enhance civil-military cooperation. Firstly, there are the weekly Mission Monitoring Team (MMT) meetings.¹⁴ Depending on the kind of mission, different stakeholders take part, such as the CPCC, CMPD and EDA. Representatives from the geographical desks of the EEAS are not always present. They could be a valuable addition, since they are the gateways to the local EU Delegation and the Commission's interest within the country of the mission (for example with concern to the programs that are executed or financed by DEVCO, FPI or ECHO).

Another example of civil-military cooperation is the African Peace Facility Task Force. DEVCO, the EEAS and the EUMS work together in monitoring the funding of different African Union projects related to security. These projects are meant to strengthen the local African state forces. Military expertise is required to check if the envisaged aims of the different projects are indeed sufficiently reached on the ground. The third fixed structure was provided by the OPCEN, which facilitated regular coordination platforms for the Horn of Africa and the Sahel. These were attended by the earlier mentioned entities, supplemented by the geographical desks and the Special Representative's office.¹⁵ However, as mentioned earlier, the PSC decided to end the mandate of the OPCEN by December 2016.

Recently, a new horizontal structure has been established within the EEAS CSDP en Crisis Response Structures: PRISM.¹⁶ This new entity is meant to facilitate civil-military cooperation as well. The African Peace Facility and the new PRISM body are examples that illustrate a trend: several Commission bodies wish to have their own in-house military expertise. For this purpose (former) military personnel are hired

that have no connection to the EUMS. Flexibility and efficiency are the advantages. Disadvantages could be the dispersion of military knowledge across the various European Union bodies, which entails fewer coordination options and a threat to having a sole, undispu-

Having expertise in all the different military disciplines and being able to bring those different disciplines together is the unique selling point of the EUMS

ted military advice. In addition, having a military background is not necessarily the same as being able to provide all military expertise. An intelligence officer is not automatically also the right person to advice on logistical planning, nor does a logistics officer have to know the ins and outs of intelligence matters. Having expertise in all the different military disciplines and being able to bring those different disciplines together is the unique selling point of the EUMS. However, it is essential that the EUMS meets the increasing demand for flexibility and efficiency of the other EU bodies.

The future: what is the EUMS as a concerned frog to do?

This article started with the question if the EUMS behaves like a frog in boiling water. It is clear that there were many changes for the

-
- 14 There are four MMT's: one for the Sahel missions (EUTM Mali, EUCAP Sahel Mali and EUCAP Niger), one for the missions in the Horn of Africa (EUTM Somalia, EUCAP Nestor and operation Atalanta), one for the training mission in the Central African Republic and one for operation EUNAVFORMED Sophia.
 - 15 The EU has special representatives that are not concerned with a country – as would an ambassador – but an area, such as the Horn of Africa. Only three special representatives are appointed for a country: those in Bosnia and Herzegovina, Kosovo and Afghanistan.
 - 16 PRISM stands for Prevention of Conflicts, Rule of Law/SSR, Integrated Approach, Stabilisation, Mediation and Early Warning.



PHOTO EUROPEAN COMMISSION, T. CHARLIER

As a military body in a mainly civilian organisation and in an ambiguous position between Council and Commission, the EUMS might want to take a stronger lead and consider its role

EUMS in the past recent years – resulting from becoming part of the EEAS – and there are more to come due to the introduction and adaptation of the new Global Strategy. The EUMS has a special place as a military body in a mainly civilian organisation, and as a body with strong national influences in an international environment. It should take the time to consider its role amidst this changing environment. The water is definitely moving around the EUMS, but is it also heating up? Should the EUMS act? Raising attention to these changes and reflecting upon them is a good way to start. The next step is to develop a vision and a strategy. What kind of role does it want to play in the European security and defence area? Where does it see its niche? Does it want to be influencing policymaking? Or does it want to be only supporting?

In any case, the EUMS could profit from effectively communicating its possibilities and added value in order to have an open communi-

cation with all kinds of actors inside and outside the EEAS. Enhanced cooperation and better mutual understanding could lead to an increasing influence in the debate on current developments. If the EU Military Staff wants to take a stronger lead, it should aim at being involved from the early stages of policy implementation processes onwards, however this is difficult due to its ambiguous position between Council and Commission. There is potential to exploit and sell its knowledge and expertise better. Pro-actively deciding on its desired course will help to better navigate in the European bureaucratic power play. In these rapidly changing times it should never take its position for granted, nor treat itself as indispensable. On the contrary, it should continue to find its niche and bring its unique assets to the table whenever possible in order to continue to strengthen CSDP and to support a truly comprehensive approach of high quality. It should not wait-and-see, but actively outset its course. That is what a concerned frog should do. ■

Op uitnodiging van de KVBK hield minister van Defensie mw. J.A. Hennis-Plasschaert op 18 april 2017 een toespraak, waarin zij haar visie gaf op de afgelopen kabinetsperiode en de huidige stand van zaken. De *Militaire Spectator* publiceert de toespraak integraal en met toestemming

van het ministerie van Defensie. De toespraak is ook te downloaden via: <https://www.defensie.nl/downloads/toespraken/2017/04/18/speech-minister-kvbk>.

De hoofdredacteur

‘Nu doorpakken’

Toespraak bij bijeenkomst KVBK door de minister van Defensie, J.A. Hennis-Plasschaert, op dinsdag 18 april te Den Haag.

Dames en heren,

Het bestuur van de Koninklijke Vereniging ter Beoefening van de Krijgswetenschap – beter bekend als de vereniging met de onuitsprekelijk lange naam – heeft mij gevraagd terug te blikken op 4,5 jaar ministerschap. Dit doe ik uiteraard graag.

Overigens, als de formatie tot eind augustus duurt, zal ik de langst zittende minister van Defensie zijn, zo merkte iemand onlangs op. Ofwel, de langst zittende minister sinds Cornelis Staf, MinDef in de drie kabinetten Drees. U begrijpt, ik doe er werkelijk alles aan om het formatieproces zo veel mogelijk te rekken...

Hoe dan ook, viereenhalf jaar is sowieso een lange tijd en dus is er ook genoeg om op terug te blikken. Meer dan genoeg. Ik zal derhalve verre van volledig zijn vandaag.

En laat ik u alvast dit zeggen, Defensie is de afgelopen jaren onder mijn huid gekropen. In goede zin. Het is een prachtige organisatie met een lange geschiedenis, vele tradities, unieke mensen en een zeer bijzondere *core business*. Een organisatie waarvoor je wilt vechten.

In aanloop naar deze lezing werd ik – via de *Militaire Spectator* – uitgedaagd om in te gaan

op de toekomst van Defensie. Alsof daarover niet zou zijn nagedacht de afgelopen jaren. Alsof hierover niet gesproken is. Maar goed, ik zal dit vanzelfsprekend doen.

Allereerst neem ik u even mee in de tijd, terug naar 5 november 2012. De dag van de beëdiging van het kabinet, Rutte II, gevolgd door een warme ontvangst op Plein 4.

Die eerste weken staan mij nog altijd helder op het netvlies. Van wittebroodsweken was nadrukkelijk geen sprake. De harde werkelijkheid diende zich vrijwel onmiddellijk aan. Te beginnen met de WUL, de Wet Uniformering Loonbegrip. En daarmee wederom een gat in mijn begroting. Dit keer van zo'n 50 miljoen euro.

En dat terwijl eerdere bezuinigingen en herschikkingen ook nog hun beslag moesten krijgen.

Bezuinigingen en herschikkingen van meer dan een miljard. Inclusief het schrappen van 12.000 functies. Geen sinecure. Geen fijn vooruitzicht. Verre van dat.

Het raakte niet alleen de slagkracht van de organisatie, en daarmee de verhouding tussen ambitie en middelen, maar het raakte ook echt de ruim 55.000 mannen en vrouwen van Defensie, militairen en burgers.

Tegelijkertijd zag ik (*en zie ik*) met hoeveel toewijding en overtuiging diezelfde mannen en vrouwen iedere dag hun werk uitvoeren, niet

zelden onder moeilijke omstandigheden. Dit raakte mij ook.

Belangrijke notie bij dit alles is de economische crisis, die ook toen nog gaande was. Soms lijkt het alsof we dit alweer bijna zijn vergeten, maar die crisis heeft er diep ingehakt. Bij iedereen in Nederland. Ook bij Defensie.

De vraag is uiteraard of Defensie zich ook leent voor snelle bezuinigingen en besparingen. Ik heb het vaker gezegd: een krijgsmacht afbreken is niet zo ingewikkeld, dat doe je in feite op een achternamiddag. Een krijgsmacht opbouwen daarentegen duurt eindelijk. Eenheden vliegend, varende en rijdend krijgen, dat heb je niet 'even' geregeld.

Ook relevant is dat die bezuinigingen en herschikkingen van zo'n 1 miljard (uit 2010 en 2011) zich weer stapelden op vele andere bezuinigingen en herschikkingen uit voorgaande jaren. Na de val van de muur werd het vredesdividend immers enthousiast geïnd. Té enthousiast, stellen we nu vast. Sterker nog, we zijn er volledig in doorgeschooten. Met andere woorden: de organisatie en haar mensen stonden al onder een immense druk.

Desalniettemin moesten wij roeien met de riemen die wij tot onze beschikking hadden. De nota *'In het belang van Nederland'* werd opgesteld.

Internationale samenwerking

In die nota kozen wij nadrukkelijk voor samenwerking, nationaal en internationaal. En inmiddels kunnen we wel stellen dat we – *in dat kader* – grote stappen hebben gezet. Met name de internationale militaire samenwerking heeft de afgelopen jaren enorm aan snelheid en kracht gewonnen.

Nederland was een teamspeler, en Nederland is een teamspeler. En het doet goed om te constateren dat Nederland tot de koplopers in Europa behoort als het gaat om bilaterale en multinationale defensiesamenwerking.

De voorbeelden zijn legio. U kent ze. Dus ik ga die nu niet allemaal opsommen.

Maar ik durf te stellen dat de vergaande integratie – *met de Belgische en Duitse krijgsmacht in het bijzonder* – dat die vergaande integratie uniek is in Europa en ver daarbuiten.

Uiteraard ben ik ook zeer tevreden met de leidende rol die de Nederlandse krijgsmacht heeft gespeeld bij de totstandkoming van de *Very High Readiness Joint Task Force* (VJTF, 'flitsmacht') van de NAVO. Samen met de Duitsers en de Noren. Toevalligerwijs drie vrouwelijke ministers.

En dan ontkom ik er niet aan om Margaret Thatcher te citeren.

Want zij zei ooit: *'In politics, if you want anything said, ask a man. If you want anything done, ask a woman.'* Dit zou zomaar eens waar kunnen zijn...

Nu, meer serieus, wil ik hier vooral benadrukken dat Nederland onmiskenbaar zijn plaats in de wereld heeft. We hebben belangen te behartigen en waarden te bevorderen.

Nederland is lid van de NAVO, de Europese Unie en de Verenigde Naties. Met reden. En ook van Nederland wordt verwacht dat het een bijdrage van betekenis levert aan de mondiale en Europese veiligheid. Dit dient ook óns belang!

En er kan écht geen misverstand over bestaan: Europa – en dus ook Nederland – zal écht meer moeten doen om haar positie in de wereld te behouden.

Er is sprake van een duidelijke *shift* in de *balance of power*. En veel te lang heeft Europa zich achter de brede schouders van de Amerikanen kunnen verschuilen. De dreigingen en risico's waarmee Europa zich geconfronteerd ziet, schreeuwen om actie. En dus moeten we hierin willen investeren. En ook: de Europese krachten bundelen.

Als het de betrouwbare en capabele bondgenoot wil zijn, die het zegt te zijn, zal Europa veel meer verantwoordelijkheid moeten nemen. Ook binnen de NAVO.

En zeker, het gaat ergens over: want ook de komende jaren zullen we gezamenlijk alle zeilen moeten blijven bijzetten om veilig te blijven in een onveilige wereld. De stabiliteit en vrijheid die we in de loop van decennia, *in vele opzichten*, in Europa hebben opgebouwd, zijn immers niet vanzelfsprekend.

Sterker nog, zij staan op het spel en ze zijn het meer dan waard om hard voor te knokken. Het tij ten goede keren, gaat simpelweg niet vanzelf.

De verdere versterking van de Europese krijgsmachten, *en dus ook van de Nederlandse krijgsmacht*, acht ik dan ook broodnodig. Dit heb ik eerder en veel vaker gezegd, in duidelijke bewoordingen.

We moeten onze wezenlijke belangen en waarden kunnen blijven verdedigen. Ook als het er op aan komt. Samen met onze partners en bondgenoten.

Onlangs ontmoette ik de nieuwe Amerikaanse minister van Defensie, *James Mattis*, en hij verwoordde het als volgt:

'Americans cannot care more for your children's future security than you do. Disregard for military readiness demonstrates a lack of respect for ourselves, for the Alliance, and for the freedoms we inherited...freedoms which are now clearly threatened.'

Ik ben het daarmee eens. Niet zozeer omdat de Amerikanen dit van ons vragen, maar omdat het (*zoals ik net al zei*) in óns belang is.

Met andere woorden: Europa is het aan zijn stand verplicht meer op de mat te leggen als het gaat om de bescherming van wat ons dierbaar is. Het zou echt naïef zijn om te denken dat anderen – *voor ons* – de kolen uit het vuur blijven halen.

Het keerpunt

Dames en heren,

Nog even terug naar het jaar 2013. Wederom moest ik maatregelen nemen... (*herschikkingen, niet te verwarren met bezuinigingen*)... maatregelen nemen om het huishoudboekje van Defensie op orde te krijgen.

Wel werden we – *met de nieuwe begrotingsafspraken medio oktober dat jaar* – in staat gesteld een aantal zeer pijnlijke keuzes te verzachten, en zelfs terug te draaien. Ietsje minder, minder dus.

Ook moest er volop werk worden gemaakt van een financieel duurzame organisatie. En dat was bepaald niet makkelijk, moet ik u zeggen. Ik zal u niet vermoeien met wat ik allemaal precies heb aangetroffen, *ik noemde zojuist al even de WUL*, maar het lijstje is fors.

In het kader van een financieel duurzame organisatie hebben we de afgelopen jaren ook cruciale stappen voorwaarts gezet als het gaat om inzicht in de werkelijke kosten van 'het hebben van een krijgsmacht'. Wat kost het ons nu eigenlijk?

Wellicht bevreemdt het u, maar dat inzicht was er niet.

Feit is dat er inmiddels niet langer alleen maar wordt gekeken naar de kosten die samenhangen met de aanschaf van een bepaald wapensysteem, maar dat wij inmiddels uitgaan van de levensduurkosten van wapensystemen.

En ja natuurlijk, tegenvallers zijn van alle tijden, maar een stabiel beeld is wel degelijk een voorwaarde om überhaupt tot een ordentelijke planning te komen, een operationeel duurzame organisatie te bouwen en ongemakkelijke verrassingen zo veel mogelijk te vermijden.

En dus: gaten niet langer met gaten dichten en exploitatietekorten niet langer dekken met investeringsgeld. Om maar 'ns iets te noemen.

En we zijn er nog niet. Tot op de dag van vandaag wordt er hard gewerkt om onze krijgsmacht op een duurzame leest te schoeien. Een eerste voorbeeld hiervan was de introductie van de mogelijkheid om investeringsgeld mee te nemen naar het volgende jaar... de zogenoemde onbepaalde eindejaarsmarge.

Een ogenschijnlijk kleine, maar zeer belangrijke ingreep.

Ook hebben we inmiddels generaal geld ontvangen om de forse gevolgen van valutashommelingen 'ietwat' te helpen opvangen. Wederom een stap in de goede richting.

En ja, ook de bedrijfsvoering wordt – *as we speak* – verder verbeterd. Extra geld is immers niet voor alles dé oplossing.

Ik realiseer me goed dat dit allemaal weinig sexy klinkt maar de ingeslagen weg van versterking en verbetering met volle kracht voortzetten... zal voor de geloofwaardigheid van Defensie van wezenlijk belang zijn.

De welbekende *can-do* mentaliteit van Defensie is een groot goed, maar niet als je daarmee uiteindelijk in eigen voet schiet. En keer nee moeten verkopen, is geen schande.

2013 was uiteraard ook het jaar waarin werd besloten tot de aanschaf van de F-35. Na jaren en jaren van debat, adviezen van bijna 17 miljoen jachtvliegtuig-experts en de vele politieke partijen die steeds weer over elkaar heen buitelden, was er dan eindelijk dát besluit.

En nog altijd is de vervanger van de F-16 goed voor vele Kamervragen en ook koppen in de krant trouwens. Maar vorig jaar mei was het dan zover. De eerste twee Nederlandse F-35's landden op Nederlandse bodem.

En twee weken geleden hebben we, in de VS, het contract getekend met motorenfabrikant Pratt & Whitney, voor de bouw en levering van een proefdraaiopstelling, voor het testen van de F-35-motoren in Woensdrecht.

Nederland is, zoals velen van u weten, één van de landen die binnen het F-35-programma het motoronderhoud zal gaan verzorgen voor de wereldwijde F-35-vloot. Het is het eerste contract dat Pratt & Whitney met een partnerland heeft gesloten. Weer een prachtige stap die de innovatiekracht van de Nederlandse economie, en ook de werkgelegenheid, ten goede komt.

Dames en heren,

Het echte keerpunt voor Defensie volgde in het jaar 2014.

Een jaar waarin we – *in vele opzichten* – van een zeer koude geopolitieke kermis thuis kwamen:

- De drang van Poetin om Rusland als grootmacht te positioneren – met de illegale annexatie van de Krim en de verdergaande destabilisatie van Oost-Oekraïne – die drang deed velen beseffen dat het respect voor de territoriale integriteit niet vanzelfsprekend is. Ook niet op het Europese continent.
- Met onwaarschijnlijk barbaarse praktijken liet ISIS z'n ware gezicht aan de rest van de wereld zien.
- De 17e juli is voor eeuwig in ons geheugen gegrift. Vlucht MH-17. Op weg van Amsterdam naar Kuala Lumpur vonden 298 onschuldige mensen de dood, onder wie 193 Nederlanders.

Ik denk dat we kunnen vaststellen dat in het jaar 2014 het veiligheidsgevoel van veel mensen flink veranderde, dat het duidelijk werd dat in de wereld van nu de 'ver-van-mijn-bed-show' in feite *wishful thinking* is.

Mogelijke risico's vertaalden zich in hoog tempo in reële en tastbare dreigingen. Dreigingen die zowel territoriaal als ideologisch van aard waren én nog altijd zijn. Met andere woorden: wat wellicht ooit ver weg leek, kwam de afgelopen jaren in rap tempo dichterbij.

De gebeurtenissen volgden (*en volgen*) elkaar snel op. En iedere keer opnieuw maken die gebeurtenissen op zeer pijnlijke wijze duidelijk dat de onrust niet even overwaait. Integendeel.

En dit alles met vergaande gevolgen, ook voor de vrijheid en welvaart die gedurende decennia in dit deel van de wereld zijn opgebouwd. Steeds weer worden grenzen overschreden waarvan je eigenlijk hoopt dat ze op een dag niet meer hoeven te worden bewaakt. Tegen beter weten in. Dat is wel duidelijk.

In reactie op de aanslagen in Parijs, zei toenmalig president Obama – en ik citeer: *‘Let’s not forget that freedom is more powerful than fear. As long as we stay true to who we are, then I have no doubt that we will prevail.’*

Zo is het. En dus dienen we pal te staan voor de vrijheid die ons zo lief is! Dat is het devies.

Je niet laten leiden door angst, máár door een rotsvast geloof in de fundamentele rechten waarvoor we zo lang gestreden hebben én zullen blijven strijden! Die vrijheid heeft ons immers zo veel gebracht.

De mensen

Dames en heren,

Het zijn de mannen en vrouwen van de krijgsmacht die bereid zijn om tot het uiterste te gaan. Die inzet, dat *commitment*, heeft mij iedere dag geïnspireerd. En nog steeds.

Defensie doet bijzonder werk, met unieke mensen. Ik zei het net al. En daar kunnen we niet vaak genoeg bij stil staan. Dit doen we dan ook. Met grote regelmaat. Ceremonieel, medailles, jubilea, herdenkingen. Erkenning en waardering. De bijzondere positie van de militair.

En ja, ook stil staan bij onze militaire historie. Niet voor niets heeft de krijgsmacht zo’n bijzondere band met haar eigen geschiedenis.

Die geschiedenis wil namelijk nooit echt voltooid verleden tijd worden. Die geschiedenis blijft ons achtervolgen, blijft ons bezighouden. Of het nu gaat om Nederlands-Indië, onze inzet in Libanon of de Dutchbat-veteranen.

De harde lessen uit het verleden hebben geleid tot een zorgstelsel waar we met recht trots op kunnen zijn. Zeker als ik dit vergelijk met andere landen.

En de inwerkingtreding van de Veteranenwet en de opening van het Veteranenloket – *waar velen zo hard aan hebben gewerkt* – is hier dan ook zeer zeker het vermelden waard.

En als ik denk aan de medaille-uitreikingen, dan ontkom ik uiteraard niet aan de Militaire Willems-Orde voor Gijs Tuinman en later het Korps Commandotroepen.

En dat geldt trouwens ook voor de diverse andere dapperheidsonderscheidingen, bijvoorbeeld voor – *en voor het eerst in zeer lange tijd* – voor heldhaftig optreden op zee – *én voor het eerst in de geschiedenis* – voor moedig optreden van twee helikoptervliegers.

Hun daden, *en het voorbeeld dat zij daarmee gegeven hebben*, symboliseren de historie en weerbaarheid van de Nederlandse samenleving door de jaren en decennia heen.

Zij herinneren ons aan het belang van oude idealen als moed, trouw en opofferingsbereidheid. En zoals u weet gaat die opofferingsbereidheid ver, heel ver.

Ook de afgelopen jaren zijn Nederlandse militairen om het leven gekomen. Stuk voor stuk gebeurtenissen die ongekend hard ingrijpen in het leven van hun geliefden, kinderen, ouders, vrienden en collega’s. Gebeurtenissen die ook op mijn netvlies gebrand staan. En wij herdenken hen met het grootste respect.

De missies

Dames en heren,

'Zeilen wanneer de wind waait'. Het is kenmerkend voor Defensie. Als de nood hoog is, neem je géén afwachtende houding aan, máár kom je in actie. Dat laten we steeds weer zien.

- De noodhulp aan de Ebola-landen, maar ook aan Dominica en Haïti – *getroffen door verwoestende orkanen* – die noodhulp was van grote waarde.
- De inzet van onze F-16's boven Irak en Syrië oogstte internationaal veel waardering. En dat geldt ook voor de inzet van bijvoorbeeld onze trainers en *medics* op de grond.
- En de Nederlandse bijdrage aan MINUSMA is voor de Verenigde Naties inmiddels een *showcase*.

Om maar een paar voorbeelden te noemen. Steeds weer weten Nederlandse militairen, *samen met partners en bondgenoten*, hét verschil te maken.

Vorige week maandag was ik op bezoek bij onze troepen die deel uitmaken van NATO's *Enhanced Forward Presence* in Litouwen. De geruststelling die hiervan uitgaat, is niet te onderschatten.

In februari was ik in Mali. Een maand daarvoor in Irak: van Bagdad naar Fallujah. Van Erbil naar het *casualty collection point* nabij Mosul. Alle bezoeken maken grote indruk, iedere keer opnieuw.

En zeker, het beroep op de krijgsmacht was de afgelopen jaren hoog.

Terwijl we fors inleverden, draaiden we wel degelijk volop mee in allerhande missies en operaties, nationaal en internationaal. Je zou kunnen stellen dat we tijdens die enorme verbouwing gewoon open zijn gebleven. Sterker nog, de openingstijden werden zelfs verruimd. En eerlijk gezegd: dit hou je met de huidige krijgsmacht wellicht even vol, maar niet lang.

Nu hoef je niet over een kristallen bol te beschikken om je te realiseren... dat het beroep op de krijgsmacht, de komende jaren niet zal afnemen. Integendeel.

Alle analyses wijzen op een langdurige periode van onrust en instabiliteit.

En om aan dat beroep, aan die vraag, te kunnen blijven voldoen, hebben we de afgelopen jaren ook hard gewerkt aan de versterking van onze krijgsmacht.

Niet iets wat je 'even' regelt. Was het maar waar. Het is een zaak van de lange adem. Die versterking berust dan ook op een meerjarig perspectief.

Inmiddels hebben we een aantal belangrijke stappen in de goede richting gezet. De opeenvolgende intensiveringen lopen op tot bijna 900 miljoen euro structureel, de grootste verhoging van de defensiebegroting sinds het einde van de Koude Oorlog.

En ja, correct, op de werkvloer zijn de effecten hiervan helaas nog onvoldoende voelbaar. Het zijn juist de effecten van eerdere bezuinigingen die de afgelopen jaren duidelijk de boventoon voerden, de zgn. na-ijl effecten. En dat is ongelooflijk zuur!

Maar er is wel degelijk perspectief. We komen uit het dal en gaan omhoog. Belangrijk om dit op ons netvlies te houden.

En mocht u zich het afvragen: ja, ook ik had graag nog meer tempo gezien, maar ik zeg er direct bij: die stapsgewijze verhoging van de defensiebegroting was bepaald geen eenvoudige opgave. Die financiële crisis ligt immers nog maar net achter ons.

Hoe dan ook, feit is dat we nu belangrijke stappen voorwaarts zetten.

Ten aanzien van de personele en materiële gereedheid in het bijzonder, ofwel: de basisgereedheid. Dit was ook hoog tijd. En meer dan dat.

Let wel, als nieuwe intensiveringen uitblijven, dan staat diezelfde basisgereedheid binnen *no-time* weer onder zware druk. Vervolgstappen zijn dan ook noodzakelijk. Vervolgstappen die we, *in het kader van dat meerjarig perspectief*, al vele malen uiteen hebben gezet.

De toekomst van Defensie

En daarmee, *dames en heren*, kom ik uit bij de toekomst van Defensie. En zo ook bij de vraag of daarover wel is nagedacht.

In de *Militaire Spectator* werd geconcludeerd dat we ons strategisch denkvermogen zijn kwijtgeraakt. Dat we zelfs zouden lijden aan 'strategisch analfabetisme'. Een goede discussie hierover ga ik zeker niet uit de weg – en dat geldt ook voor de CDS en de SG – máár ik moet bekennen dat deze stellingname me enigszins bevreedde.

Wie onze organisatie goed volgt, heeft hier namelijk volop over kunnen lezen. Bijvoorbeeld in de nota *Houvast in een onzekere wereld* en zo ook in de uitwerking van het meerjarig perspectief.

Een strategie moet een externe werking en een extern doel hebben, zo stellen de auteurs zeer terecht. Maar hoe denken zij dan over de drie strategische opgaven die Defensie zich heeft gesteld?

Allereerst: de toegenomen dreigingen aan zowel de Europese oost- als zuidflank, met alle gevolgen van dien voor Nederland. Veilig blijven in Europa en Nederland. Veilig blijven als eerste strategische opgave.

Ten tweede: veiligheid brengen. Veiligheid brengen in de ring van instabiliteit die Europa omringt, veiligheid brengen in het kader van een stabiele internationale rechtsorde. Bijvoorbeeld om handelsbelangen veilig te stellen en terroristische dreigingen of een te hoge migratiedruk tegen te gaan.

En dan ten derde: Nederland veilig verbinden met de wereld om ons heen. Nederland als

internationaal knooppunt, en dus het veilig verkeer van goederen, personen en data.

Daaraan hebben we immers een groot deel van onze welvaart te danken.

En hoe denken de auteurs over de lijnen van ontwikkeling die in deze nota (*Houvast in een onzekere wereld*) worden geschetst? Waarom lezen we daar niets over? Ook een vorm van strategisch analfabetisme wellicht?

De drie opgaven (*veilig blijven, veiligheid brengen en veilig verbinden*) geven richting aan het beleid van het huidige kabinet. Máár ook van een volgend kabinet, wat de samenstelling daarvan ook moge worden.

Het zijn immers opgaven die voortvloeien uit onze meest wezenlijke belangen en waarden. Belangen en waarden die ons allemaal aangaan.

En als ik dan kijk naar het eindrapport van de *Verkenningen* uit het jaar 2010, dan blijkt dat een grote voorspellende waarde te hebben gehad. Wie zegt dat hij of zij is verrast door de ontwikkelingen van de afgelopen jaren heeft duidelijk iets gemist. De *Verkenningen* zijn nog steeds relevant, en zijn de afgelopen jaren voortgezet in de strategische monitor met Buitenlandse Zaken. De jaarlijkse bijdragen van Clingendael en HCSS komen daaruit voort en worden actief gebruikt als input voor beleid.

Dit alles, *dames en heren*, wordt in binnen- en buitenland nog altijd gezien als een exemplarische strategische exercitie. En de afgelopen jaren is hieraan gestaag verder gewerkt. Met de trendbreuk in de begroting van 2014 konden we de eerste contouren van dat meerjarig perspectief schetsen.

In juni 2015 ontvouwd we een stappenplan dat nog steeds actueel is. Met dank aan de intensiveringen in de opeenvolgende begrotingen, wordt nu volop ingezet op die broodnodige versterking van onze basisgereedheid.

En de vervolgstappen, *ofwel de stappen die moeten leiden tot een krijgsmacht die blijvend op*

zijn toekomst is voorbereid, zullen in de volgende kabinetsperiode moeten volgen.

Allereerst zijn er investeringen nodig om de huidige krijgsmacht überhaupt te kunnen continueren en te vernieuwen. Alleen al de vervanging en modernisering van wapensystemen, *die de kern van onze slagkracht vormen*, vergen meer budget dan waarover we nu beschikken.

De begroting laat daarover geen misverstand bestaan. Zonder een nieuwe investeringsimpuls zijn keuzes en een verlaging van de inzetbaarheidsdoelstellingen eigenlijk onvermijdelijk.

De tweede vervolgstap betreft, *zoals u weet*, de verbetering en versterking van de operationele (gevechts)ondersteuning, ofwel de *Combat Support* en *Combat Service Support*.

En de derde vervolgstap, *tot slot*, behelst de uitbreiding en verdergaande modernisering van onze krijgsmacht.

Duidelijk is dat het hierbij niet simpelweg gaat om meer van hetzelfde. Sterker nog, Defensie zal ook krachtig moeten innoveren.

De voortgaande ontwikkeling en verspreiding van technologie kennen immers een duidelijke keerzijde als dit een instrument wordt voor staten, terroristische organisaties en geradicaliseerde individuen die kwaad in de zin hebben.

Met andere woorden: ons technologisch overwicht is niet langer vanzelfsprekend. Moderne slagkracht, gericht op escalatiedominantie is dan van belang.

En dus dienen we te beschikken over voldoende moderne en hoogwaardige wapensystemen zowel te land, ter zee als in de lucht. Uiteraard moeten we ook sterk zijn in het cyber- en informatiedomein, offensief en defensief.

En ja, de wereld om ons heen is onrustig. Veel meer dan dat. Ik refereerde hier al eerder aan.

Zekerheden die voor vaststaand werden aangenomen, worden ter discussie gesteld.

Interne en externe veiligheid zijn, *zonder twijfel*, twee kanten van dezelfde medaille.

Dit wordt keer op keer pijnlijk duidelijk. Aanslagen in Europese steden, het neerhalen van de MH-17, radicalisering, cyberaanvallen, grootse migratiestromen en ga zo maar door. Dit alles gaat gepaard met ernstige ontwrichtende gevolgen en een grote maatschappelijke impact.

Het Russische ‘zero-sum’ denken in politieke, militaire, economische en ook culturele invloedssferen is terug van weg geweest. De veiligheidssituatie in het Midden-Oosten, Noord-Afrika en delen van sub-Sahara en West-Afrika is de afgelopen jaren sterk verslechterd. De spanningen in Oost- en Zuidoost-Azië nemen al jaren toe, en een eventueel conflict aldaar heeft onmiskenbaar gevolgen voor de mondiale verhoudingen.

Hybride oorlogvoering vormt een reële bedreiging en het digitale domein is behalve een bron van welvaart en creativiteit inmiddels ook het toneel geworden van geopolitieke spanningen, misdaad en terrorisme.

Een open samenleving, *zoals de Nederlandse*, is hiervoor extra kwetsbaar. Ik vermoed zomaar dat ik u daarvan niet hoeft te overtuigen.

En dus worden er niet voor niets steeds hogere eisen gesteld aan de beschikbaarheid, gereedheid, paraatheid en ook verplaatsbaarheid van onze militaire eenheden.

We hebben onmiskenbaar te maken met een groeiende diversiteit aan dreigingen, nauwelijks tot geen waarschuwingstijd én ook een toegenomen complexiteit van crises en crisisbeheersing.

2017 zou daarom niet zozeer het jaar van strategisch inzicht moeten worden, *zoals de auteurs stelden*, maar het jaar waarin de daad bij het woord wordt gevoegd!

We weten wat er moet gebeuren.

Er ligt een uitstekende basis voor de verdere versterking en vernieuwing van onze krijgsmacht. Het is nu écht tijd om door te pakken!

En ja, natuurlijk, als het gaat om de strategievorming in Nederland... *meer in het algemeen...* is er altijd ruimte voor verbetering. En ik hoop zeer dat het volgende kabinet die handschoen oppakt.

Maar somber ben ik niet. Het hebben van een *National Security Strategy* en een ogenschijnlijk bezielende of alwetende leider lijkt aardig, máár is nog geen garantie voor succes. De VS en het VK kunnen hierover meepraten.

En laten we eerlijk zijn: met Nederland gaat het zo slecht nog niet, getuige ook de *top ranking* van Nederland in de meeste lijstjes. Kortom: wees kritisch maar tel ook – *zo nu en dan* – je zegeningen.

Afronding

En ja, zeker, bij een sterk land als Nederland hoort een moderne krijgsmacht, een krijgsmacht die stevig op zijn benen staat, een krijgsmacht die nu én in de toekomst die onmisbare

en kwalitatief hoogwaardige bijdrage kan leveren aan onze vrijheid, onze veiligheid en onze welvaart.

De afgelopen jaren heb ik me hier – met volle overtuiging – voor ingezet. Defensie is, *zoals ik al zei*, een prachtige organisatie.

Let wel, áls we willen blijven beschermen wat ons dierbaar is... *dán* zal er de komende jaren echt nog een tandje moeten worden bijgezet.

Wat de waarde is van uw en mijn inspanningen, kan vaak pas na jaren worden vastgesteld.

Maar één ding weet ik zeker, de noodzaak om nu door te pakken is groot. Er staat veel op het spel, te weten: de vele verworvenheden waarvoor zo hard is gestreden en die ons zo veel hebben gebracht!

Tot slot, *want ook dat mag hier niet onvermeld blijven*, graag wil ik ook u danken. Hetgeen ik heb gedaan, had ik niet kunnen doen zonder u. Dus grote dank daarvoor. ■

Op 18 april hield de minister van Defensie, mw. J.A. Hennis-Plasschaert, op uitnodiging van de Koninklijke Vereniging ter Beoefening van de Krijgswetenschap een openbare toespraak in Den Haag, genaamd 'Nu doorpakken.' In de toespraak geeft de minister aan dat zij is uitgedaagd door de *Militaire Spectator* om in te gaan op de toekomst van Defensie.¹ De *Militaire Spectator* juicht deze reactie van harte toe, omdat het tijdschrift een academisch debat over strategische en krijgswetenschappelijke onderwerpen voorstaat.

In haar toespraak refereert de minister aan het editoriaal van het januarinumnummer van de *Militaire Spectator*.² Het bevreemdt haar dat de *Militaire Spectator* in het genoemde editoriaal tot de conclusie komt dat Nederland – en meer specifiek Defensie – het strategische denkvermogen is kwijtgeraakt en zelfs zou lijden aan 'strategisch analfabetisme'. De minister pareert deze stelling en verwijst naar de nota *Houvast in een onzekere wereld*, waarin de uitwerking is neergelegd van een meerjarig perspectief. Volgens haar bevat de nota drie 'strategische opgaven', te weten (1) veilig blijven, (2) veiligheid brengen en (3) veilig verbinden, die alle drie richting geven aan het beleid van het huidige kabinet.³ Bovendien, zo memoreert ze, blijkt het *Eindrapport Verkenningen* uit 2010 een grote voorspellende waarde te hebben gehad.⁴ 'Wie zegt dat hij of zij is verrast door de

ontwikkelingen van de afgelopen tijd heeft duidelijk iets gemist', aldus de minister.

Graag neemt de *Militaire Spectator* de gelegenheid te baat om te reageren op de toespraak van de minister. Ten eerste, het is niet alleen de *Militaire Spectator* die het verlies aan strategisch denkvermogen constateert. Het genoemde editoriaal baseert zich namelijk op uitspraken van de Nederlandse hoogleraren prof. dr. Isabelle Duyvesteyn en prof. dr. Herman Amersfoort, die respectievelijk 'strategisch analfabetisme' en de 'teloorgang van de militaire strategie' constateren.⁵ Ook de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid haalt professor Duyvesteyns uitspraken aan en stelt manco's in de Nederlandse strategievorming vast.⁶ De raad pleit onder meer voor een nationale veiligheidsstrategie, gefundeerd op een geïntegreerde benadering.⁷

Ten tweede – en dat komt vaker voor – lijkt de minister in haar toespraak de begrippen 'strategie' en 'beleid' te verwarren. Hoewel er verwantschap is, verschillen die echter wel degelijk van elkaar. De Britse hoogleraren strategische studies Sir Hew Strachan en Colin Gray geven aan dat beleid een ontwikkelrichting is, veelal voor overheidsorganisaties, met gestelde doelen, eventueel aangevuld met middelen en een tijdspad. Beleid is een politiek-ambtelijk instrument dat binnen departementen en de politieke arena wordt gebruikt. Strategie is echter van oudsher een militair begrip en richt zich op conflictsituaties. Een strategie bestaat uit *ends, ways* en *means* (doelen, mogelijkheden en middelen) en hier zit natuurlijk enige overlap met beleid.⁸ Alleen is strategie, zoals Strachan het noemt, de uitkomst van een dialoog tussen betrokken politici en militairen, en niet een politiek discussiestuk.⁹

Echter, een strategisch raamwerk, alleen gericht op ends-ways-means, volstaat momenteel niet meer. Bij de vorming van een strategie dienen de ontwikkelaars ook oog te hebben voor eventuele risico's en bedreigingen. Een actie binnen een conflictsituatie veroorzaakt immers veelal een reactie bij de opponent. Gray pleit er voor om een risicoanalyse op te nemen in strategievorming.¹⁰ Daarnaast dienen

1 Minister van Defensie, *Nu doorpakken*. Toespraak bij bijeenkomst KVBK op dinsdag 18 april 2017 te Den Haag. Zie: <https://www.defensie.nl/downloads/toespraken/2017/04/18/speech-minister-kvbk>.

2 '2017: het jaar van strategisch inzicht', editoriaal in: *Militaire Spectator* 186 (2017) (1) 2-3.

3 *Houvast in een onzekere wereld. Lijnen van ontwikkeling in het meerjarig perspectief voor een duurzaam gereede en snel inzetbare krijgsmacht*. Bijlage bij Kamerstuk nr 33763-126, betreffende Brief van de minister van Defensie, nr. BS 20170005432 (14 februari 2017).

4 *Eindrapport Verkenningen. Houvast voor de krijgsmacht van de toekomst* (Den Haag, ministerie van Defensie, 29-3-2010).

5 '2017: het jaar van strategisch inzicht', editoriaal in: *Militaire Spectator* 186 (2017) (1) 2-3.

6 Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Veiligheid in een wereld van verbindingen: Een strategische visie op het defensiebeleid* (Den Haag, Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, 12 april 2017) 86.

7 Idem, 169-188.

8 H. Strachan, *The Direction of War. Contemporary Strategy in Historical Perspective* (New York, Cambridge University Press, 2013) 26-28; en: C. Gray, *Modern Strategy* (Oxford, Oxford University Press, 1999) 55-57.

9 Strachan, *The Direction of War*, 78.

strategen ook oog te hebben voor de verspreiding van een strategie, niet alleen om te informeren, maar ook om draagvlak te creëren. Volgens de Amerikaanse onderzoeker Christopher Paul is het tegenwoordig noodzakelijk om aan strategische communicatie te doen. In het digitale tijdperk willen mensen, ofwel in de eigen organisatie, dan wel er buiten (of überhaupt de publieke opinie), zich graag een mening kunnen vormen door geïnformeerd te worden over veranderingen, zowel bij een nieuwe strategie als bij beleid, zo stelt Paul.¹¹ Deze redenties volgend, is de nota *Houvast in een onzekere wereld* een beleidsstuk, en geen strategie. Er staan geen ways en means in en de nota is bedoeld om richting te geven aan betrokken departementen zoals Buitenlandse Zaken Veiligheid en Justitie en Defensie. Ook de opname van zogeheten ‘strategische opgaven’ (veilig blijven, veiligheid brengen en veilig verbinden) maakt van de nota nog geen strategie. Bovendien is dat nog niet alles, want de strategische communicatie ontbreekt bij de nota volledig. De nota is tot op heden nauwelijks geland in de krijgsmacht. De publicatie ging niet gepaard met een gerichte publiciteitscampagne om het gedachtegoed uit de nota breed in de defensieorganisatie te doen landen. De impact van de nota op het zittende militaire personeel zal dan waarschijnlijk ook gering zijn (geweest). En dit is een gemiste kans. Het is nota bene de *Nederlandse Defensie Doctrine* die aangeeft dat strategische communicatie een uniek coördinatiemiddel is om consistentie en coherentie in woord en daad te krijgen binnen het departement.¹² En daar ontbreekt het aan!

Ten derde refereert de minister in haar toespraak aan het *Eindrapport Verkenningen* uit 2010. Dit eindrapport is inderdaad een prima document gericht op de toekomst, maar het bevat evenmin een strategie. Het maakt weliswaar een risicoanalyse, benoemt ontwikkelingen in het mondiale veiligheidsdomein en formuleert op grond daarvan een aantal beleidsopties, maar de eerdergenoemde ends, ways en means ontbreken!¹³ Het eindrapport gold als een vertrekpunt voor strategische discussies en keuzes, maar zover is het niet gekomen. Het rapport werd helaas vrij snel

ingehaald door de bezuinigingsronden op het ministerie van Defensie van 2011 en 2013. Het behalen van gewenste strategische effecten voerde niet meer de boventoon, want noodgedwongen was het ministerie alleen maar aan het sturen op afslanking en doelmatigheid.

Ten vierde spreekt de minister zich krachtig uit in haar toespraak: ‘Wie zegt dat hij of zij verrast is door de ontwikkelingen van de afgelopen tijd heeft duidelijk iets gemist!’ Wellicht is deze uitspraak algemeen bedoeld, de *Militaire Spectator* voelt zich evenwel niet aangesproken. Het tijdschrift plaatste in 2014 en 2015 al editoriaalen, artikelen en commentaren over Islamitische Staat (IS) en Rusland. Het genoemde editoriaal geeft wel de verbaasde reactie van de Commandant der Strijdkrachten (CDS) weer.¹⁴ In een interview met verslaggever Enzo van Steenberg in *NRC Handelsblad* zei de CDS afgelopen november: ‘De uitbreiding van de gordel van instabiliteit, de annexatie van de Krim, dat heeft ons voor een groot deel verrast. De Arabische Lente is ook een voorbeeld. Net als de opkomst van IS. Het overkwam ons voor een deel.’¹⁵

Tot slot: de *Militaire Spectator* entameert graag een debat, maar draagt net als de minister de krijgsmacht een warm hart toe. Daarom eindigt deze reactie net als de toespraak van de minister: Defensie is een prachtige organisatie en moet dat blijven! ■

Redactie Militaire Spectator

-
- 10 C. Gray, *The Strategy Bridge. Theory for Practice* (New York, Oxford University Press, 2010) 54-95.
 - 11 C. Paul, *Strategic Communications. Origins, Concepts and Current Debate* (Santa Barbara, Praeger, 2011).
 - 12 Ministerie van Defensie, *Nederlandse Defensie Doctrine* (Den Haag, ministerie van Defensie/Defensiestaf, 2013) 99.
 - 13 Ministerie van Defensie, *Eindrapport Verkenningen*.
 - 14 ‘2017: het jaar van strategisch inzicht’, editoriaal in: *Militaire Spectator* 186 (2017) (1) 2-3.
 - 15 E. van Steenberg, ‘Hoogste militair: tijd om te investeren in de krijgsmacht’, in: *NRC Handelsblad*, 21-11-2016.

Lost in translation

Frans Matser – publicist*

Eind juni kwam de vorige *Spectator* uit, met wat kritische kanttekeningen van uw columnist over de communicatiestrategieën van Donald Trump. Als vaste lezer van deze rubriek is u dat natuurlijk niet ontgaan (en anders kunt u snel terugkijken op de website). Hoewel kwade tongen beweren dat Trump niets leest, is het tegendeel waar. ‘The Donald’ blijkt al jaren een vaste lezer van de *Militaire Spectator*. Zodra uw lijfblad verschijnt, stort een aantal vertalers in Washington zich op de inhoud en het resultaat wordt daags daarna voorgelegd aan de president. Het schijnt dat hij graag zijn dag begint met een kopje Hollandse koffie, een stroopwafel en de *extracts* uit de *Spectator*.

Vorige maand was Donald aangenaam verrast toen er in dit blad een column over hemzelf ging. Hij houdt namelijk wel van belangstelling. En nadat hij een hap van zijn heerlijke Goudse stroopwafel had genomen, begon hij aandachtig te lezen. Hij had onmiddellijk in de gaten dat de schrijver van deze column de vinger op de zere plek legde. Ik wil niet flauw doen over profeten die in eigen land zelden geëerd worden, maar dit lijkt toch wel weer een mooi voorbeeld. Wat daarna gebeurde heeft u allemaal in de pers kunnen volgen, maar ik zal u ook de *inside story* geven. Begin juli kreeg ik een telefoontje vanuit het Witte Huis met de vraag of ik naar aanleiding van mijn column wat advies zou willen geven aan de president van de Verenigde Staten.

Daartoe was ik natuurlijk gaarne bereid. Donald stond erop mij persoonlijk te spreken en op 14 juli moest hij toch in Europa zijn en of ik dan misschien wat tijd voor hem had. Nou, dat treft, want half juli had ik nog ruimte in mijn agenda en dus kon ik wat tijd vrijmaken. Dus stopte op 14 juli een glanzende limousine bij mij voor de deur, die mij afleverde op Rotterdam Airport, waar een snelle zakenjet stond te wachten om mij naar Parijs te vliegen. Terwijl ik aan boord genoot van toastjes kreeft en kaviaar (goede cateraar hebben ze bij het Witte Huis) zat ik natuurlijk te peinzen wat voor advies de Amerikaanse president van mij zou willen.

Die vraag werd ’s middags beantwoord toen ik voor een korte lunch mocht aanschuiven in het zwaarbeveiligde hotel waar de Amerikaanse president verbleef. Na een stevige handdruk en een obligaat fotomoment schoven we aan tafel, waar Ivanka al eitjes aan het pellen was. Na wat gepraat over koetjes en kalfjes kwam hij ter zake. Hij was goed voorbereid, wist dat ik enkele jaren hoofd communicatie van de landmacht was geweest en dus een *professional* in het communicatievak. Het hoge woord kwam er al snel uit: wat ik vond van de woordvoering van het Witte Huis? Met die vraag had ik gelukkig rekening gehouden en mijn huiswerk goed gedaan. Ik somde uit de losse pols een handvol blunders uit de afgelopen maanden op en liet doorschemeren dat het naar mijn mening zo niet verder kon gaan. Donald vroeg of het mogelijk was dat ik de komende weken woordvoerder Sean Spicer onder mijn hoede zou nemen om hem een paar trucjes te leren. Maar hij zag al aan de blik in

* Op deze plaats vindt u afwisselend een column van Frans Matser, publicist, en luitenant-kolonel der mariniers dr. M.F.J. Houben.

mijn ogen dat ik daar weinig heil in zag. 'OK,' sprak Donald daarop, 'He's out!', en hij keek bedachtzaam voor zich uit. Nu kwam een tweede vraag: 'Do you want the job Frans?' Ook die vraag had ik wel aan zien komen. Maar gelet op mijn beperkte beheersing van de Amerikaanse taal en het wispelturige karakter van de blondgelokte wereldleider, leek me dat toch niet zo'n goed idee. Donald bleef echter aandringen. Zelfs Ivanka keek mij met een pruillip aan, wat toch wel wat met je doet, maar ik hield voet bij stuk.

Daarop veranderde Trump pijlsnel van strategie. Of ik misschien personele suggesties had? Die vraag had ik niet zien aankomen en ik probeerde mezelf daar met een kwinkslag uit te redden door het Nederlandse spreekwoord, dat je het beste boeven met boeven kunt vangen, te vertalen in het Amerikaans. Maar daarbij ging kennelijk wat fout, want ik kwam niet zo snel op het goede woord voor boef en gebruikte dus maar het eerste synoniem dat me te binnen schoot: *mooch*, wat voor zover ik me dat herinnerde schooier of schurk betekent. Ivanka sprong verheugd van tafel op en gaf mij een stevige knuffel toen ik 'It takes a mooch to catch mooches' zei en ook de president kreeg een opgeluchte blik in zijn ogen.

Het bleek dat Angela Merkel al tien minuten zat te wachten, dus het werd tijd om op te stappen. Na een stevige handdruk van Trump en een enthousiaste pakkerd van Ivanka verliet ik de tafel en werd door potige lijfwachten weer terug geëscorteerd naar mijn wachtende limousine.

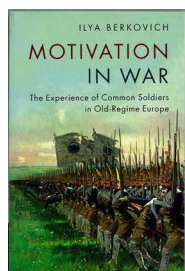
Nadat ik terug was in Nederland spookte het gesprek met Trump nog dagen door mijn hoofd, maar toch was ik net zo verbaasd als de meesten van u, toen ik enkele dagen daarna vernam dat woordvoerder Sean Spicer ontslag nam en Anthony 'the mooch' Scaramucci werd benoemd tot het nieuwe hoofd communicatie van het Witte huis. Ik had natuurlijk net zo min als u ooit van die man gehoord.

Ik had – onbedoeld – de Amerikaanse president op het verkeerde been gezet. Er bleef niets anders over dan te bellen met het Witte Huis om mijn vergissing toe te geven en te proberen

de boel recht te zetten. Gebeld worden uit het Witte Huis is een fluitje van een cent, maar bellen is een stuk lastiger. Het duurde wel tien dagen voor ik erdoor was en Donald weer aan de telefoon had. Ik heb mijn vergissing gewoon eerlijk toegegeven. En Donald is best een toffe vent, want hij maakte er geen probleem van. Nog diezelfde dag ontsloeg hij Scaramucci. En hij was zo fideel tegen de pers niets over mijn vergissing te zeggen.

Tijdens dat telefoongesprek probeerde de president mij opnieuw op andere gedachten te brengen om toch een baan in het Witte Huis te aanvaarden. Ten slotte bood hij mij zelfs de functie van chef-staf aan. Als oud *Director of Staff* van een NAVO-hoofdkwartier was ik daar volgens hem geknipt voor. Maar ik heb vriendelijk bedankt en hem geadviseerd om dan maar voor *the next best* te gaan en een gepensioneerde Amerikaanse militair op de functie te zetten. Toen ik de naam van generaal James Mattis enige dagen later uit de pers vernam als de waarschijnlijke nieuwe chef-staf van het Witte huis, vermoedde ik dat mijn verbale terechtwijzing voor mijn kleinzonen Jaimes en Mathijs, tijdens ons telefoongesprek, door president Trump een beetje verkeerd was geïnterpreteerd. Ik weer bellen met Trump en gelukkig kende de secretaresse mijn naam nog. Donald bleef vriendelijk. En stelde mijn eerlijke reactie opnieuw hooglijk op prijs.

We praatten wat over interessante tv-programma's. Donald heeft er zelf ook een paar gemaakt. Hij blijkt een groot fan van de *formats* van John de Mol, zoals Big Brother. Ik probeerde uit te leggen dat in Nederland bij die show Kelly de meeste indruk op mij gemaakt had. Ik bedoelde de transseksueel Kelly van der Veer, maar plotseling werd de verbinding verbroken omdat er weer een Noord-Koreaanse raket was gelanceerd en Donald even wat anders aan zijn hoofd had. Toch vermoedde ik dat mijn woorden bij hem zijn blijven hangen toen ik de naam van de nieuwe chief of staff vernam: oud-generaal der mariniers John Kelly. Ik heb maar niet opnieuw gebeld met Donald om de boel recht te zetten. Communicatie in een vreemde taal blijft lastig. ■



Motivation in War

The Experience of Common Soldiers in Old-Regime Europe

Door Ilya Berkovich

Cambridge (Cambridge University Press) 2017

280 blz.

ISBN 9781316618103

€ 26,-

Eén van de thema's waarover de leerlingen van 5 HAVO en 6 VWO in 2008 en 2009 hun eindexamen geschiedenis aflegden luidde 'Ten oorlog! Europese oorlogen 1789-1919. Oorlog als maatschappelijk fenomeen'. Volgens de Centrale Examencommissie legde dit thema het accent 'op een beschrijving van oorlog als maatschappelijk fenomeen, waarin de wisselwerking tussen politiek, economie, bewapening en het dagelijks leven van mensen in het leger en in de burgermaatschappij centraal staat.' Het idee was de leerling inzicht te geven in de ontstaansgeschiedenis van de twintigste-eeuwse 'totale oorlogen', waarbij samenlevingen als geheel betrokken raakten bij gewapende conflicten.

De oorzaken achter deze transformatie van de Europese oorlogvoering waren de Verlichting en de Industriële Revolutie. Gaandeweg de negentiende eeuw ontstonden er in West- en Midden-Europa klassenmaatschappijen waarbinnen liberalen, confessionelen en socialisten zich organiseerden en hun stempel trachtten te drukken. Het groeiende verzet tegen de autocratische positie van vorsten, de opkomst van bovengenoemde politieke stromingen en de geleide-

lijke democratisering werkten het ontstaan van nationalisme in de hand. Dit nationalisme bond de verschillende maatschappelijke groepen aan de staat en aan elkaar. Maar samen met militarisme en imperialisme vergrootte het ook de tegenstellingen tussen landen en vormde zo de achtergrond van steeds grotere oorlogen waarin Europese staten alle menselijke, economische en politiek-ideologische middelen gingen aanwenden om te winnen. De Revolutionaire Oorlogen van de periode 1792-1815 waren het beginpunt van deze ontwikkeling. Noodgedwongen voerden de Franse revolutionairen de *levée en masse* in, de massadienstplicht waar alle ongetrouwde mannen tussen 18 en 25 jaar voor in aanmerking kwamen. De ideologen van de Revolutie legitimeerden deze stap door militaire opoffering, patriotisme, staatsburgerschap en revolutionaire idealen nauw met elkaar te verbinden. De *levée en masse* veranderde de Europese oorlogvoering, want gedwongen door de enorme omvang van het Franse nationale leger volgden andere staten dit voorbeeld.

Geen breekpunt

Volgens sommige aan de leerlingen verstrekte examenkaternen was de

indrukwekkende slagkracht van de Franse legers en daarmee de aantrekkelijkheid van het *levée en masse*-concept deels te danken aan het revolutionaire élan van de troepen. Ilya Berkovich, die zelf zijn driejarige dienstplicht in het Israëliëse leger volbracht, in Cambridge promoveerde en nu als Alexander von Humboldt Postdoctoral Fellow aan de Ludwig-Maximilians-Universität in München werkt, is het er vooral om te doen die claim te ontcrachten. Volgens Berkovich waren de militairen van de prerevolutionaire legers zeker niet minder of anders gemotiveerd dan die van de *levée en masse*. De Revolutionaire Oorlogen waren daarom in militair-ideologisch perspectief niet het breekpunt in de Europese geschiedenis dat veel historici en dus ook de makers van de verschillende examenkaternen hebben doen voorkomen. Volgens Berkovich is de door historici uitgedragen claim van de moreel-ideologische superioriteit van de Franse legers ten opzichte van de Pruisische, Oostenrijkse, Britse en Russische tegenstanders uiteindelijk herleidbaar tot de propaganda van politieke legercommissarissen en de bewonderende analyses van negentiende-eeuwse revolutieaanhangers. Deze schrijvers hebben de ideologische gedrevenheid van de Franse troepen sterk willen aanzetten, met name ook door de legers van het *ancien régime* te karikaturiseren. Deze vroegmoderne legers, zo is lang beweerd, konden slechts in stand worden gehouden en opereren door keiharde disciplineren en dwang van de onderofficieren en soldaten, omdat hen iedere andere motivatie eigenlijk ontbrak. De minderen

waren afkomstig uit de laagste sociale klassen en hadden zich uit financiële noodzaak aangemeld bij een rekruteringsofficier. Maar vanwege de lage soldij, de harde discipline en de openlijke minachting door de officieren waren zij vaak geneigd tot desertie. Sterker nog, zo hebben veel historici benadrukt, officieren geloofden oprecht dat de minderen minder bang voor de vijand dienden te zijn dan voor henzelf.

Egodocumenten

In zijn inleiding en eerste hoofdstuk maakt Berkovich duidelijk dat dit negatieve beeld van vroegmoderne legers en de motivatie van onderofficieren en soldaten vrijwel uitsluitend gebaseerd is op de eerder genoemde karikaturisering door revolutie-ideologen en op bronnen afkomstig van legerleiders en officieren. Ondergeschikten hebben nu eenmaal veel minder (gepubliceerde) egodocumenten achtergelaten en bovendien hebben historici überhaupt lang meer interesse voor beleidszaken en politiek-militaire elites gehad. Om de belevingswereld en zo de motivatie van achttiende-eeuwse onderofficieren en manschappen te leren kennen heeft Berkovich circa 250 egodocumenten opgespoord en bestudeerd. Deze brieven, dagboeken en memoires zijn afkomstig van Britse, Pruisische, Oostenrijkse, Franse en Russische militairen. Berkovich stelt zich de vraag waarom zij in militaire dienst traden, hoe zij de betaling, voeding en verzorging ervoeren, hoe zij de disciplinehandhaving en hun relatie met superieuren zagen en welke middelen zij hadden om gehoord te

worden of hun positie binnen de organisatie te handhaven of te verbeteren. Hij stelt vast dat de betaling en de materiële zekerheden voor veel aspirant-militairen weliswaar een rol speelden, maar dat militaire eer, vaderlandsliefde, trouw aan de vorst, de kans op avontuur, de mogelijkheid van een opleiding en de belofte van masculiene kameraadschap eveneens meewogen. Deze eer en sociale bindingen waren ook een belangrijk motief om te blijven en indien gevraagd te vechten. Natuurlijk waren er die deserteerden – sommigen zelfs veelvuldig – maar het desertiepercentage, zo toont Berkovich aan, lag niet significant hoger dan tijdens de Revolutionaire Oorlogen.

Breed literatuurgebruik

Verder nuanceert Berkovich het stereotype beeld van de met bot geweld gehandhaafde kadaverdiscipline. Volgens de krijgsartikelen moesten overtredingen, subordina tie en desertie keihard worden bestraft, maar de egodocumenten tonen aan dat er een grote kloof gaapte tussen theorie en praktijk. Officieren begrepen heel goed dat een legerorganisatie alleen kon functioneren door regels te stellen en te handhaven, maar ook door zichzelf begripvol, bemiddelend en bemoedigend op te stellen. Er moest intrinsiek respect zijn voor de regels, maar ook voor het morele leiderschap dat van officieren kon worden verwacht. Officieren, zo blijkt uit de door Berkovich bestudeerde geschriften, waren zich bovendien vaak goed bewust van de subtiele machtsbalans met de lagere rangen, die er immers voor konden

kiezen te deserteren, hun werkzaamheden te laten versloffen of te saboteren, of zich soms zelfs als collectief zelfverzekerd genoeg voelden om *en masse* orders te negeren. Dit laatste hield ook verband met het bestaan van militaire identiteiten met specifieke normen, waarden, symbolen, rituelen en woorden. Regimenten en de kleinere eenheden daarbinnen beschouwden zichzelf als een culturele eenheid, waarbinnen kameraadschappelijke solidariteit de norm was.

Motivation in War is een absolute must voor militair-historici en sociologen, maar bevat ook veel moois voor *reenactors* en liefhebbers van militaire games. Berkovich, die zich baseert op uitputtend bronnenonderzoek, toont overtuigend aan dat er in militair-cultureel opzicht veel meer continuïteit was tussen de vroegmoderne en de moderne tijd dan lange tijd is geloofd en hij ontzenuwt daarmee een belangrijke historische mythe. Zijn uit primaire bronnen opgediepte beschrijvingen geven bovendien een uniek inzicht in de belevingswereld en de sociale bindingen van achttiende-eeuwse militairen. Een pluspunt is ook de linguïstische breedte van de gebruikte literatuur: waar veel historici hoofdzakelijk of uitsluitend Engelstalige werken gebruiken, greep Berkovich ook naar Franse, Duitse en Russische literatuur.

Grottere discussie

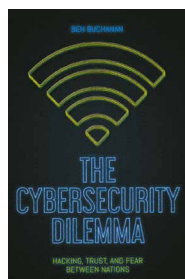
Minder overtuigend is Berkovich' claim dat militaire culturen zich deels vormden door zich met geweld af te zetten van een civiele cultuur. Soldaten werden natuurlijk

van meet af aan ondergedompeld in het militaire leven, maar dat wil niet zeggen dat ze afstand deden van andere bindingen en identiteiten. Er zijn veel voorbeelden van openlijk dedain voor of geweld tegen burgers, maar veel soldaten verrichtten ook civiele nevenwerkzaamheden, onderhielden relaties met niet-militairen en toonden empathie voor de slachtoffers van de oorlog. Daarnaast is het jammer dat Berkovich weinig vertelt over de achtergrond – en daarmee de representatieve waarde – van de gebruikte egodocumenten. Hij

spendeert een aantal pagina's aan een wat krampachtige poging duidelijk te maken dat memoires niet minder betrouwbaar hoeven te zijn dan brieven of dagboeken, maar het was nuttiger geweest te vertellen hoe het corpus van bronteksten zich uitsplitste per rang, per land van herkomst of per decennium. Verder is het een gemiste kans dat Berkovich zijn prachtige militair-historische studie niet veel nadrukkelijker onder de neus van mainstream historici houdt door zijn conclusies in te bedden in de veel grotere discussie over het ontstaan

van nationale identiteiten. Dit debat tussen traditionalisten en modernisten draait namelijk eveneens om de vraag in hoeverre de Revolutionaire Oorlogen een breuklijn vormden in de Europese geschiedenis. Een grondige analyse van de ideologische motivering van gewone soldaten – en dus van de receptie van propaganda – had hierin bijzonder veel gewicht in de schaal kunnen leggen. Dit zou bovendien de relevantie van militaire geschiedschrijving nog meer onderstrepen.

Dr. G.A. Rommelse



The Cybersecurity Dilemma

Hacking, Trust, and Fear between Nations

Door Ben Buchanan

Londen (Hurst and Company) 2016

290 blz.

ISBN 9781849047135

€ 28,-

Bijna dagelijks treffen we in de media berichten aan over hackers, netwerkinbraken, malware, ransomware, phishing, desinformatie, nepnieuws en pogingen om verkiezingen te beïnvloeden. Minder frequent wellicht – maar zeker zo bedreigend – zijn cyberaanvallen zoals het platleggen van bijvoorbeeld bancaire betalingssystemen, R&D ontwikkelingscentra, en (kern) energiecentrales. De grote strategische risico's zijn voor Nederland aanleiding geweest tot het oprichten

van eenheden binnen de AIVD en Defensie met defensieve en aanvallende cybercapaciteiten.

De rol van het dilemma

Het cyberveiligheidsdilemma, het centrale thema van Ben Buchanan's boek, komt er in het kort op neer dat elke poging om een land veiliger te maken tegelijkertijd door andere landen als bedreigend kan worden gezien. Herkenbare voorbeelden hiervan in het recente verleden zijn de sterke afwijzende en agressieve Russische en Chinese reacties op de pogingen van de VS een BMD-raket-schild op te zetten tegen de dreigingen vanuit Noord-Korea en Iran.¹

Niettegenstaande alle expliciet uitgesproken goede bedoelingen, wordt de VS gewantwoord en wordt het schild gezien als een daadwerkelijke aantasting van het evenwicht in het wederzijdse nucleaire afschrikkings- en vergeldingspotentieel.

In het geval van cyberveiligheidsoperaties speelt dit dilemma een uitdrukkelijke rol. Elke stap in het proces van cyberveiligheid, of het nu gaat om pogingen een netwerk of systeem binnen te dringen, het binnendringen zelf of het heimelijke verblijf in het netwerk van een ander land, en elke activiteit – hoe relatief onbetekenend die ook mag zijn – roept bij detectie gevoelens op van onzekerheid en vrees en wordt als bedreigend ervaren. Buchanan bespreekt uitgebreid hoe het veiligheidsdilemma in de cybercontext in de verschillende stadia van het proces van cyberveiligheid werkt en hoe een zekere balans en afdemping gevonden moet worden om verdere escalatie te voorkomen.

¹ Zie onder meer Ayoub Vermeirsch (red.), *Ballistic Missile Defense. Select Issues and Strategies* (New York, Nova Publishers, 2013).

Defensieve en offensieve capaciteiten

In de discussie rond de oprichting van cyberveiligheidseenheden wordt veelvuldig onderscheid gemaakt tussen defensieve en offensieve cybercapaciteiten: de eerste jaren zouden landen vooral de defensieve capaciteiten ontwikkelen, om na voldoende ervaring over te gaan op de ontwikkeling van offensieve capaciteiten. Buchanan laat zien dat dit maar een beperkt nuttig onderscheid is. Alle cyberoperaties zijn in essentie offensief van aard en de beste manier om je tegen cyberindringers te beschermen is door zelf in de netwerksystemen van de veronderstelde tegenstander binnen te dringen: men leert er het meeste van en laten zien waartoe men in staat is is kennelijk de beste verdediging. Politiek gezien ligt dit in Nederland wellicht wat gevoelig. De voorkeur voor defensieve capaciteiten boven offensieve blijkt ook uit de politieke discussie over de aan te schaffen drones, onderzeeboten en fregatten, waar het accent vooral op de informatievergarende functies en faciliteiten ligt en veel minder op de bewapening en kinetische capaciteiten. Daarnaast betekent inbreken in de netwerken van een ander land dat het cyberveiligheidsdilemma alleen maar meer uitgesproken aanwezig zal zijn.

Materiële en psychologische effecten

Een verontrustende gedachte is dat men er nooit zeker van kan zijn dat er geen indringers in een netwerk verborgen zijn, hoe goed men ook geprobeerd heeft ze op te sporen en uit te schakelen. Waar het begrip *sleeper agents* gemeengoed is in de (filmische) spionagewereld, zo waarschijnlijk doet een soortgelijk

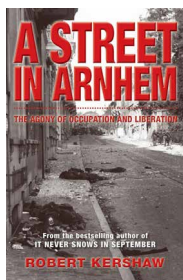
fenomeen zich voor in de cyberwereld: indringers in strategische netwerksystemen die zich maximaal verborgen houden over aanzienlijke tijdsperiodes en die pas actief worden op het moment dat hen schikt. De 'onzichtbaarheid' van mogelijke indringers en de onduidelijkheid over hun identiteit, organisatie en land van herkomst blijkt volgens Buchanan een bron te kunnen zijn van mogelijke irrationele angsten en kan leiden tot paranoïde, dysfunctioneel opererende cyberveiligheidseenheden. Naast de materiële effecten van cyberoperaties, zoals het verkrijgen van vertrouwelijke informatie, het beïnvloeden van verkiezingen, het in diskrediet brengen van politici en het platleggen van kern- en energiecentrales, zijn het vooral psychologische effecten die in *The Cybersecurity Dilemma* steeds naar voren komen. Vrees, angst, dreiging, vertrouwen en wantrouwen, onzekerheid en onveiligheid zijn emoties die, rationeel of irrationeel, op het niveau van het individu, de cyberoperator en de leidinggevende en beleidsmaker relevant zijn. En dat lijkt geheel terecht. De staat als zodanig kent geen emoties: het zijn de mensen en de beslissers die met dit soort emoties te maken hebben en die het risico lopen verkeerde inschattingen te maken omtrent de aanwezigheid, bedoelingen, ernst en identiteit van de cyberaanval en cyberaanvaller. Volgens generaal Nick Carter, commandant van de Britse landstrijdkrachten, zijn dergelijke miscalculaties het grootste risico op ongewenste conflictescalatie waarmee moderne strijdkrachten en staten op dit moment te maken hebben.²

Een algemene conclusie van Buchanan is dat cyberwar nauw verwant is aan dat wat we oorlog noemen, maar het niet is. Aan de andere kant zal cyberwar niet meer weg te denken zijn in elk toekomstig (militair) conflict en wordt zo steeds meer gezien als het vijfde gevechtsdomein naast land, zee, lucht en ruimte.

Tot slot een opmerking over het boek zelf. In de eerste hoofdstukken zet Buchanan de kern van het betoog, het veiligheidsdilemma ('the notion that states, inevitably, though not deliberately, induce fear in other states as they secure themselves') voor het cyberdomein helder uiteen. De rest van het boek gaat hij dan in op de verschillende fasen en aspecten van cyberwar en cyberoperaties, om vervolgens elke keer weer aan te tonen hoe belangrijk en alomtegenwoordig dat dilemma een rol speelt. Zoiets bevordert de leesbaarheid niet, want op een bepaald moment is het wel bekend. En dat is jammer, want het doet afbreuk aan alle boeiende beschrijvingen en analyses van cyberoperaties en cyberconflicten tussen staten. En hoe actueel en urgent kan het in deze tijd zijn om kennis te hebben over de patronen van vrees en escalatie die zo kenmerkend zijn voor het cyberveiligheidsdilemma, en hoe die patronen van invloed zijn op de besluitvorming van de militaire en politieke beleidsmakers.

Prof. dr. W.M. Oppedijk van Veen

² Nicholas Carter, *Developments in the UK Army*, KVBK-lezing Utrecht, 21 maart 2017.



A Street in Arnhem

The Agony of Occupation and Liberation

Door Robert Kershaw

Surrey (Ian Allan Publishing) 2016

368 blz.

ISBN 978-0-7110-3828-8

€ 28,-

Over Operatie Market Garden – de (mislukte) geallieerde opmars naar en luchtlandingen bij Nijmegen en Arnhem in september 1944 – zijn de spreekwoordelijke boekenkasten vol geschreven. Er is een film over gemaakt en het is bovendien onderdeel van meerdere oorlogsspelletjes voor op de computer. De Engelse en ook in toenemende mate de Duitse kant van de slag bij Arnhem zijn uitvoerig beschreven, ooggetuigen zijn aan het woord gelaten en in de omgeving van de slagvelden zijn meerdere uitstekende musea. Dan rijst al snel de vraag: wat kan hier nog voor nieuws aan toe worden gevoegd?

Toch is dat precies wat Robert Kershaw zich ten doel stelt in zijn – het zij maar meteen gezegd – zeer waardevolle en vernieuwende *A Street in Arnhem. The Agony of Occupation and Liberation*. Die straat, dat is de Utrechtseweg, een grofweg zeven kilometer lange weg tussen het station van Arnhem en Oosterbeek. Nu zijn er in Nederland meerdere straten en wegen met de naam Utrechtseweg, maar weinig zullen zozeer geraakt zijn door oorlogsgeweld. In september 1944 was deze straat in veel opzichten de centrale verkeersader voor de slag

bij Arnhem en de gevolgen voor de bevolking waren dan ook aanzienlijk.

Micro history

De befaamde militair historicus John Keegan heeft ooit geschreven over de *face of battle* en erop gewezen dat soldaten vaak weinig tot geen benul hadden van wat er zich tijdens een veldslag buiten hun onmiddellijke gezichtsveld afspeelde. Kershaw – die met *It Never Snows in September* al eerder een baanbrekende studie publiceerde over de Duitse kant van het verhaal – laat zien dat dit feitelijk ook gold voor de soldaten en burgers die betrokken waren bij de slag om Arnhem en de hevige gevechten op en rond de Utrechtseweg. Dat doet hij door gebruik te maken van een indrukwekkende hoeveelheid dagboeken, brieven en ook interviews. Zo biedt Kershaw een knap staaltje *micro history*. Op die manier krijgt de lezer het gevoel ondergedompeld te worden in de gebeurtenissen zelf en komt hij te weten hoe grotere gebeurtenissen uitwerken op individuen. Kershaw schrijft zo goed en beeldend dat het geen moeite kost je als lezer in te leven, voor zover dat zoveel jaar na dato mogelijk is.

Het grotere verhaal van Market Garden is genoegzaam bekend. Montgomery's ambitieuze plan om via Arnhem snel naar het Roergebied op te rukken ging uit van weinig Duitse tegenstand en een zeer strak tijdschema, maar door een ongelukkige samenloop van omstandigheden bevonden zich de restanten van twee geharde Waffen-SS pantserdivisies in de buurt van Arnhem. Sterker nog: de eenheden en tanks en andere gepantserde voertuigen – hoewel dat er na de zware verliezen in de slag om Normandië niet veel meer waren – van de 9de SS 'Hohenstaufen' bevonden zich 'all within a 30-to-45 minute truck drive from the street' [Utrechtseweg, M.L.].

Zware gevechten

Deze en andere Duitse eenheden reageerden zeer snel op de Britse luchtlandingen, al was het maar omdat een aantal commandanten instinctief aanvoelde dat het doel van de Britse aanval de brug bij Arnhem was. De erop volgende gevechten behoorden tot de zwaarste aan het westfront van de Tweede Wereldoorlog. Kershaw laat keer op keer de gruwelijkheid van de oorlog naar voren komen. Als de Britten een Duitse verkennings-eenheid in een hinderlaag decimeerden, tekent hij op uit de mond van luitenant Joe Hardy: 'With such a target presented to our men, it was too good to miss... War is a filthy rotten business... They were probably nice young fellows. The crowd that clustered around the motorcycle were probably much the same, but at that moment they had no parents, brothers, sisters, wives and children'.

Voor de Britse parachutisten werd al snel duidelijk dat er iets grondig mis was, en dat de Duitse tegenstander, hoewel bestaand uit een amalgaam aan kwalitatief sterk verschillende eenheden, veel sterker was dan waarop was gerekend, en bovenal de beschikking had over zware wapens als tanks en gemechaniseerd geschut, een enorm voordeel tegen lichtbepapende parachutisten. Bovendien gingen de Duitsers op de Utrechtseweg al spoedig over tot een reeks felle tegenaanvallen, die de Britten dwongen zich terug te trekken. Zij leden daarbij, net als de Duitsers, zware verliezen. Majoor Robert Cain beschreef de gevolgen van beschietingen van Duits gemechaniseerd geschut: 'The men were now being blown out of the ground at short range'. Van één van de gesneuvelde waren nog slechts zijn hoofd en gezicht herkenbaar: 'Other pieces of him and his clothing were hanging on nearby bushes'. Van 11 Para sneuvelde op de Utrechtseweg

binnen een paar uur 62 procent van de manschappen. Het zijn passages en cijfers waar de lezer stil van wordt.

Laatste overwinning

Operatie Market Garden liep uiteindelijk uit op de laatste Duitse overwinning van de Tweede Wereldoorlog. Vanuit geallieerd gezichtspunt – en zeker van dat van de Nederlandse burgerbevolking – was het een faliekante mislukking. Van de Utrechtseweg was weinig over: '[It] had been completely devastated. Oosterbeek village lost 226 houses and shops, 46 cottages and 39 villas totally destroyed. This represented about one-eighth of the total buildings and there was practically no house undamaged'.

Voor de Arnhemse bevolking was de beproeving na de slag zelf geenszins voorbij. Toen de slag bij Arnhem ten einde was, werd de hele bevolking van de stad – ongeveer 90.000 mensen – gedwongen door de Duitsers geëvacueerd, de stad zelf

bleef nog maanden in de frontlinie liggen en zou pas in april 1945 definitief worden bevrijd. En ook toen was de Utrechtseweg daarbij een belangrijk strijdtoneel, zoals Kershaw laat zien.

Kershaw heeft een prachtig en indrukwekkend boek geschreven, dat een originele invalshoek biedt op een al veel beschreven en geanalyseerde episode uit de Tweede Wereldoorlog. De gedetailleerde kaarten voegen daadwerkelijk iets toe. Veel van de opgenomen foto's zijn weliswaar niet nieuw, maar ze ondersteunen ze het verhaal uitstekend: ze geven soms letterlijk een gezicht aan de strijd en bovenal aan hen die er op wat voor manier dan ook bij betrokken waren. Dat Kershaw Aken in België situeert (blz. 143), lijkt me een schoonheidsfoutje. Het zij hem van harte vergeven.

Dr. M. Lak, Erasmus Universiteit Rotterdam/De Haagse Hogeschool

MILITAIRE SPECTATOR

Vooruitblik

In *Militaire Spectator* 9-2017 verschijnt onder meer: *Exportcontrolrecht*. Een verkenning, van kol dr. J.E.D. Voetelink.

Exportcontrolrecht is begonnen als puur nationaal recht dat volledig in dienst stond van de belangen van de betreffende staten. Ook vandaag nog is het recht primair nationaal: staten stellen regels en voeren die uit, vooral door het al dan niet verlenen van exportvergunningen en controle op de naleving van de vergunningsvoorschriften. Het primaat van nationaal recht geldt zeker voor militaire goederen, die essentieel zijn voor de staatsveiligheid en waarvan de uitvoer een bijdrage kan leveren aan de veiligheid van bondgenoten of bevriende staten.



FOTO OPCW

Naar school

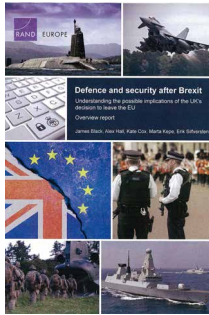
Linda Polman

Op veel scholen in Afghanistan, met name op het platteland, worden tot de dag van vandaag lesboeken gebruikt die kinderen rekensommen voorleggen met de volgende strekking: 'Hoeveel is 3 AK-47's plus 2 Kalasjnikovs?' Antwoord: '5 wapens voor de jihad'. En sommen als deze: 'Er zijn 80 Russen. Je schiet er 20 dood. Hoeveel Russen hou je over?' De boeken werden in de vroege jaren tachtig gemaakt door de Verenigde Staten. Dat was tijdens de sovjetbezetting van Afghanistan (1979-1989). Plaatselijke *warlords* hielpen de VS de schoolboeken het land binnen te smokkelen, omdat die de kinderen leerden om de Russen te haten en dood te wensen. De VS betaalde de University of Nebraska-Omaha 51 miljoen dollar om het lesmateriaal voor Afghaanse schoolkinderen te ontwikkelen. De boeken stonden bol van gewelddadige tekeningen van wapens, kogels, soldaten en landmijnen en van koran-teksten waarin werd opgeroepen tot een jihad. Na het vertrek van de Russen en de machtsovername door de Taliban stopte het Amerikaanse onderwijsprogramma, maar het Amerikaanse lesmateriaal bleef gewoon gebruikt worden op Afghaanse scholen. De boeken gingen nog jaren mee, alleen krasten leraren voortaan de afbeeldingen van menselijke gezichten door. In 2001 vielen de VS en bondgenoten Afghanistan binnen en werd het Amerikaanse onderwijsprogramma weer opgestart. Vier miljoen nieuwe schoolboeken, opnieuw *made in Nebraska*, werden door kolonnes vrachtwagens vanuit Pakistan Afghanistan binnengereden. Voortaan zouden Afghaanse kinderen leren wat respect voor menselijke waardigheid is en niet langer 'geïndoctrineerd worden door fanatisme en schijnheiligheid', verklaarde president George W. Bush bij de lancering van het project. De nieuwe boeken waren zoveel mogelijk ontdaan van rekensommetjes met dode Russen en plaatjes van granaten waren vervangen door plaatjes van granaatappels, maar in een boekje van 100 pagina's tel je er nog steeds maar zo 43 die in woord en beeld geweld toejuichen. Nog steeds krijgen kinderen de gouwe ouwe Koude

Oorlogsillustraties voorgeschoteld van verzetsstrijders met Kalasjnikovs en kogelsjerp over hun schouders – nog steeds met hoofden die werden weggekrast door de Taliban – en nog steeds lezen ze daarbij de lyrische teksten over de mujahedien en de gehoorzaamheid aan Allah die ze demonstreren door tegen de buitenlandse bezetter te strijden. Alleen was die bezetter nu niet meer de Rus, maar de Amerikaan.

In 2010 maakte de Amerikaanse regering eindelijk opnieuw geld vrij voor onderwijsmateriaal, 20 miljoen dollar dit keer, voor 40 miljoen nieuwe schoolboeken, ditmaal ontwikkeld door het Afghaanse ministerie van onderwijs. De minister was zeer tevreden met het resultaat. Hij vond met name de nieuwe boeken voor literatuuronderwijs op middelbare scholen een 'perfecte harmonie tussen moderne en traditionele kennis'. Volgens westerse onderwijsdeskundigen reflecteert het materiaal eerder de literaire smaak van een dorpsmullah. Tussen gedichten en wijze spreuken uit de Koran krijgen de kinderen nog steeds opruiende teksten opgediend, waarin geweld tegen niet-moslims niet alleen gesanctioneerd wordt, maar zelfs als patriottische plicht gepresenteerd wordt. In een kennelijke geste aan de Amerikaanse belastingbetalers die voor de boeken betaalden, staat er ergens ook zomaar opeens een flard tekst over mensenrechten en vrijheid van meningsuiting, maar wat het hoofdstukje getiteld 'Watt en de uitvinding van de stoommachine' ertussen doet is een mysterie. Wat wél moed geeft, is dat ten tijde van de Amerikaanse inval een kleine miljoen jongens naar school gingen en bijna geen meisjes. Sindsdien werden er 16.000 scholen bijgebouwd en 154.000 onderwijzers opgeleid. Zestig procent van de kinderen, 9 miljoen in getal, gaat naar school, waarvan 40 procent meisjes. Het slechte nieuws is dat minder dan 10 procent het redt tot aan de middelbare school. Miljoenen Afghaanse kinderen zullen nooit weten hoe het zat met Watt en die stoommachines. ■

SIGNALERINGEN



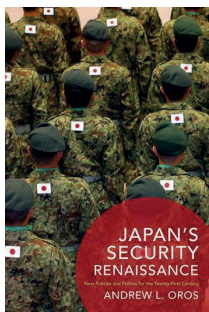
Defence and security after Brexit

Understanding the possible implications of the UK's decision to leave the EU

Door James Black, Alex Hall e.a.
Cambridge (RAND Europe) 2017
42 blz.

te downloaden via: https://www.rand.org/pubs/research_reports/RR1786z1.html

In *Defence and security after Brexit* gaan deskundigen van de RAND Corporation in op de militaire en veiligheidsconsequenties van het Britse besluit uit de EU te treden. Het VK en andere EU-landen zullen nog steeds met dezelfde kwesties te maken hebben, zoals de bestrijding van terrorisme, het omgaan met immigratiestromen en het afschrikken van Rusland, maar met zeggenschap over de eigen grenzen zou Londen de prioriteiten toch anders kunnen gaan afwegen. De Brexit-onderhandelingen bieden Britse en EU-beleidsmakers de kans de samenwerking opnieuw in te bedden en de lessons learned van het overlegproces vast te leggen voor het geval andere landen de Unie willen verlaten.

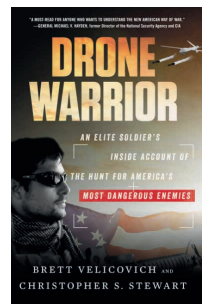


Japan's Security Renaissance

New Policies and Politics for the Twenty-First Century

Door Andrew L. Oros
New York (Columbia University Press) 2017
320 blz.
ISBN 9780231172615
€ 26,-

Na de Tweede Wereldoorlog koos Japan in de buitenlandse betrekkingen voor *soft power* en economische diplomatie, waarbij de belangrijkste bondgenoot de VS was. Na het einde van de Koude Oorlog begon de militaire en veiligheidspolitiek van Japan te veranderen en vooral sinds het aantreden van premier Shinzo Abe eist het land een uitgebreidere internationale rol op. Andrew Oros kijkt in *Japan's Security Renaissance* hoe Japan zelf het voortouw neemt in veiligheidskwesties in Azië en de rest van de wereld en welke invloed het belaste Japanse verleden en de daaropvolgende antimilitaristische tijd, maar ook het nationalisme, daar op hebben.



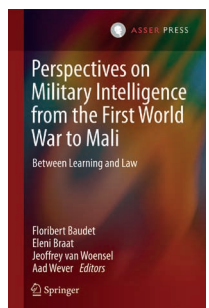
Drone Warrior

An Elite Soldier's Inside Account of the Hunt for America's Most Dangerous Enemies

Door Brett Velicovich (met Christopher S. Stewart)
New York (HarperCollins/Dey Street Books) 2017
336 blz.

ISBN 9780062693914
€ 25,-

Brett Velicovich, voormalig contraterroreisme- en inlichtingenexpert bij de Amerikaanse landstrijdkrachten, licht in *Drone Warrior* operaties toe waarbij de VS drones gebruikte om terroristenleiders te doden of gevangen te nemen. Velicovich, die onder meer naar Irak, Afghanisten en Somalië was uitgezonden, had in zijn functie het mandaat om doelwitten te selecteren en bevel te geven tot eliminatie van kopstukken van al-Qaida en Islamitische Staat. In zijn boek beschrijft Velicovich de complexe samenwerking met informanten, spionnen en *special forces*. *Drone Warrior* geeft tevens een inzicht in de evolutie van de Amerikaanse *way of war* van het afgelopen decennium en de technologie daarachter.



Perspectives on Military Intelligence from the First World War to Mali

Between Learning and Law

Door F. Baudet, E. Braat, J. van Woensel en A. Wever (red.)
Den Haag (Asser Press/Springer) 2017
242 blz.
ISBN 9789462651821
€ 115,-

Voldoen de beschreven kaders waarin inlichtingendiensten moeten opereren nog wel in het licht van de huidige veiligheidsuitdagingen? In *Perspectives on Military Intelligence from the First World War to Mali* zoeken academici en functionarissen uit de praktijk vanuit een multidisciplinaire invalshoek naar een antwoord op die vraag. Het boek bevat case studies over onder meer Bosnië, Nederland, Zuidoost-Azië en Mali. Eén van de conclusies is dat de omgeving waarin inlichtingendiensten actief zijn in het verleden vaker is veranderd en dat niet een steeds groter budget, maar de capaciteit om zich aan nieuwe situaties aan te passen en te innoveren belangrijk is bij het leveren van bruikbaar materiaal.

Battlefield tour

De strijd rond Dordrecht in mei 1940

zaterdag 9 september 2017



FOTO: BEELDBANK NIMH

In de vroege ochtend van 10 mei 1940 vliegen achttien Duitse Ju-52 transportvliegtuigen van het *Kampfgeschwader zur besonderen Verwendung 1* vanuit Dortmund naar twee *Absetzplätze* bij Dordrecht. Aan boord is het *3. Kompanie 1. Fallschirmjägerregiment* onder leiding van *Oberleutnant Freiherr von Brandis*. Zijn opdracht is om de bruggen tussen Dordrecht en Zwijndrecht in handen te krijgen, met als doel om de door Noord-Brabant oprukkende *9. Panzerdivision* een snelle toegang tot de Vesting Holland te verschaffen.

Het moment dat de parachutisten vanaf een afspronghoogte van 120 meter aan hun valschermen afdalen, is het begin van een gevecht dat qua intensiteit de vergelijking met de Grebbeberg kan doorstaan. Deze relatief onbekende krijgsgeschiedenis op Nederlandse bodem, die begint met een luchtlandingsoperatie en eindigt met een Duitse tankaanval op het oude stadscentrum van Dordrecht, is dit jaar het thema van de battlefield tour van de KVBK.

De inleider bij deze battlefield tour is Randy Noorman, verbonden aan het Nederlands Instituut voor Militaire Historie.

De belangrijkste tijden in het programma zijn:

- 09.30-09.45 uur Bus op station Dordrecht
- 10.00-11.00 uur Ontvangst en inleiding
- 11.00-15.30 uur Per bus langs diverse bespreekpunten
- 15.30-16.00 uur Retour locatie inleiding (via station Dordrecht)

Inschrijven voor deelname is mogelijk door een e-mail te sturen naar KVBK-bestuurslid luitenant-kolonel Etienne van Veenendaal: EG.v.Veenendaal@mindef.nl.

Deelname is gratis voor KVBK-leden, niet-leden betalen 20 euro.

Alle deelnemers krijgen medio augustus een bevestigingsbrief of e-mail toegezonden met meer details.