

MILITAIRE SPECTATOR



Drie botsende D's in Afghanistan

- Professioneel leren door militaire teams
- Counternarcotics in Afghanistan
- Publieke steun voor de missie in Uruzgan



Vereniging Informatici Defensie belooft beste scriptie of publicatie

De Vereniging Informatici Defensie (VID) wil de deskundigheid op het gebied van informatica bevorderen. Daarom kent de VID jaarlijks de **RENÉ OLTUHS SCRIPTIEPRIJS** toe. Deze prijs is bedoeld als aanmoediging voor een scriptie, publicatie of artikel over een onderwerp binnen IV of ICT. De bijdrage gaat bij voorkeur over een actueel (Defensie)probleem op dat vakgebied. De prijs bestaat uit een geldbedrag van 250 euro en een sculptuur.

De VID nodigt u uit uw scriptie, artikel of publicatie aan te bieden aan de Commissie Toekenning René Olthuis VID Scriptieprijs. Een reglement met voorwaarden waaraan inzendingen moeten voldoen is te downloaden van de intranetsite van de VID, <http://intranet.mindef.nl/portaal/service/verenigingen/vid/index.aspx> of op te vragen bij de secretaris van de VID, Secretaris.VID@mindef.nl. Inzendingen bij voorkeur via dit e-mailadres of per post: VID, Commissie René Olthuisprijs, Doddendaal 17, 6715 JV Ede.

Sluitedatum voor aanleveren is 1 november 2010.

Afgelopen jaar kreeg Piet Keizer, auteur bij het Marine Bedrijf in Den Helder, de René Olthuisprijs voor een artikel over tijdsynchronisatie in wapensystemen.

Schrijft u een gastcolumn in de Militaire Spectator?

De redactie van de *Militaire Spectator* daagt de lezers uit een gastcolumn te schrijven. De keuze van het thema is vrij, maar het moet wel passen binnen de formule van het blad. Voorwaarde voor plaatsing is dat de redactie uw boodschap relevant acht voor de lezers. Verder dient u uw verhaal in niet meer dan duizend woorden te vertellen. U kunt uw bijdrage sturen naar de bureauredactie (zie colofon). De redactie wacht reacties met belangstelling af.

De hoofdredacteur

GASTCOLUMN

De militair, de opdracht en het strafrecht

Wijzing van artikel 38 Wetboek van Militair Strafrecht

Sgt L.A. de Boer

N is een onderwerp naar de wijziging van het Wetboek van Strafrecht (WvS) en het Wetboek van Militair Strafrecht (WvMS). De wijziging van artikel 38 WvMS van Militair Strafrecht (WvMS) is een wijziging van de wetgeving op de strafrechtelijke aansprakelijkheid van de militair. Dit artikel is van belang voor de militair. Het artikel is van belang voor de militair. Het artikel is van belang voor de militair.

De hoofdredactie

Militaire Spectator is een tijdschrift voor de lezers van de Militaire Spectator. Het is een tijdschrift voor de lezers van de Militaire Spectator. Het is een tijdschrift voor de lezers van de Militaire Spectator. Het is een tijdschrift voor de lezers van de Militaire Spectator.

De redactie van de Militaire Spectator daagt de lezers uit een gastcolumn te schrijven. De keuze van het thema is vrij, maar het moet wel passen binnen de formule van het blad. Voorwaarde voor plaatsing is dat de redactie uw boodschap relevant acht voor de lezers. Verder dient u uw verhaal in niet meer dan duizend woorden te vertellen. U kunt uw bijdrage sturen naar de bureauredactie (zie colofon). De redactie wacht reacties met belangstelling af.

De redactie van de Militaire Spectator daagt de lezers uit een gastcolumn te schrijven. De keuze van het thema is vrij, maar het moet wel passen binnen de formule van het blad. Voorwaarde voor plaatsing is dat de redactie uw boodschap relevant acht voor de lezers. Verder dient u uw verhaal in niet meer dan duizend woorden te vertellen. U kunt uw bijdrage sturen naar de bureauredactie (zie colofon). De redactie wacht reacties met belangstelling af.

De redactie van de Militaire Spectator daagt de lezers uit een gastcolumn te schrijven. De keuze van het thema is vrij, maar het moet wel passen binnen de formule van het blad. Voorwaarde voor plaatsing is dat de redactie uw boodschap relevant acht voor de lezers. Verder dient u uw verhaal in niet meer dan duizend woorden te vertellen. U kunt uw bijdrage sturen naar de bureauredactie (zie colofon). De redactie wacht reacties met belangstelling af.

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

Secretaris en ledenadministratie

luitenant-kolonel Henk Sonius
T 0493-598003
E hc.sonius.01@mindef.nl

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

De Militaire Spectator wordt ook verstuurd op basis van rang/schaal. Adreswijzigingen doorgeven bij de eigen personeelsdienst.

REDACTIE

brigade-generaal cav b.d. prof. em. J.M.J. Bosch (hoofdredacteur)
T 071 - 542 18 30
E jmjbosch@xs4all.nl
kolonel cav drs. P.J.E.J. van den Aker
luitenant-kolonel KLu S.M. Babusch bc
kapitein ter zee P. van den Berg
drs. P. Donker
kolonel MJD dr. P.A.L. Ducheine
luitenant-kolonel MPSD dr. J. Duel
cdre KLu F. Groen
drs. P.H. Kamphuis
luitenant-kolonel KMar drs. ing. D.J. Muijskens
brigade-generaal TS ir. R.G. Tieskens
luitenant-kolonel Marns drs.
A.J.E. Wagemaker MA
kapitein-luitenant ter zee mr. N.A. Woudstra

BUREAU REDACTIE

mw. drs. A. Kool
drs. F.J.C.M. van Nijnatten
NIMH
Postbus 90701
2509 LS Den Haag
T 070 - 316 51 20 of
070 - 316 51 95
F 070 - 316 51 99
E redactiemilitairespectator@mindef.nl

LIDMAATSCHAP

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

OPMAAK EN DRUK

Drukkerij ten Brink
ISSN 0026-3869
Nadruk verboden

Coverfoto: Patrouille in Uruzgan van het Operational Mentoring & Liaison Team, samen met Afghaanse militairen en politieagenten en enkele Amerikanen (Foto AVDD, G. van Es)

MILITAIRE SPECTATOR

420 Drie botsende D's

B. Kamphuis

De 3D-benadering in Afghanistan bevat de nodige tegenstrijdigheden en lijkt niet het antwoord op de vele uitdagingen in het land.

431 Counternarcotics in Afghanistan

E.H.F. Donkersloot, C.P.M. Klep en S.J.H. Rietjens

De noodzaak om hearts and minds te winnen in Afghanistan maakt effectieve bestrijding van de papaversteelt tot een uiterst complexe zaak.

440 Publieke steun voor de missie in Uruzgan

R. Voogd en A.J.V.M. Vos

De publieke steun voor de missie in Uruzgan zou afnemen als het aantal militaire slachtoffers stijgt, maar is dat beeld wel onderbouwd?

454 Professioneel leren door militaire teams

T. Bijlsma

Een onderzoek naar teamleren bij de Nederlandse krijgsmacht heeft kennis opgeleverd waarmee opleiders bij Defensie verder aan de slag kunnen.

En verder:

Editoriaal	418
Andere ogen	467
Tegenwicht	468
Gastcolumn	470
Boeken	472
Summaries	

Resistent tegen reorganiseren?

Defensie reorganiseert al vele jaren. Eenheden worden opgeheven, samengevoegd, gesplitst, anders gestructureerd of verplaatst. Wie al langer bij Defensie werkt, kan zich nog namen en nummers van schepen, bataljons en squadrons en aanduidingen van eenheden herinneren die jongere collega's onbekend in de oren klinken. Overigens hoeft je niet eens zo lang bij Defensie te werken om dit verschijnsel te herkennen. Nieuwe organisaties, met bijbehorende nieuwe namen en afkortingen, volgen elkaar in hoog tempo op. Ook de personele omvang en samenstelling van de defensieorganisatie is in de afgelopen jaren sterk afgenomen; niet alleen doordat dienstplichtige militairen geen deel meer uitmaken van de organisatie. Het is duidelijk dat de defensieorganisatie de afgelopen decennia een ware metamorfose heeft ondergaan.

De komende jaren zal Defensie naar verwachting blijven reorganiseren. Immers, de toekomstverkenning die dit voorjaar is gepresenteerd, laat zien dat aanpassingen aan de defensieorganisatie wenselijk zijn om haar in de toekomst op haar taken berekend te houden.¹ Ook zullen bezuinigingen bij de overheid hoogstwaarschijnlijk van invloed zijn op de toekomstige omvang en samenstelling van de defensieorganisatie. En natuurlijk 'blijft de winkel tijdens de verbouwing gewoon open'... Naast alle reorganisaties blijft Defensie haar personeel en eenheden opleiden, trainen en inzetten om wereldwijd bij te dragen aan vrede en veiligheid.

Veelvuldig reorganiseren is wel eens vergeleken met het regelmatig toedienen van hetzelfde antibioticum tegen een bacterie. Hierdoor kan

die bacterie resistent worden tegen het medicijn.² Net als antibiotica tot doel hebben om de bacterie te doden en de patiënt beter te maken, hebben reorganisaties tot doel om een organisatie 'beter' te maken door haar effectiever en/of efficiënter te laten functioneren. Maar wat betekent het als mensen in organisaties 'resistent' zijn tegen reorganisaties?

Reorganisaties kunnen leiden tot cynisme, scepsis en wantrouwen onder het personeel. Dit betekent dat de motieven om tot reorganisatie over te gaan worden betwijfeld, de kans op succes klein wordt ingeschat, de capaciteiten van degenen die de reorganisatie leiden worden betwijfeld en er getwijfeld wordt of degenen die de reorganisatie leiden wel zorg hebben voor (de belangen van) het personeel. Deze gevoelens worden gevoed door de negatieve ervaringen met eerdere reorganisaties. Als een eenheid bijvoorbeeld voortdurend wordt gereorganiseerd, kan al gauw de vraag onder het personeel ontstaan 'waarom het niet in één keer goed kan' en of 'de leiding wel weet waarmee men bezig is'. Vaak wordt ook aan een nieuwe reorganisatie begonnen terwijl nooit zichtbaar is vastgesteld of de vorige heeft opgeleverd wat was gepland en worden zelden de oorzaken blootgelegd van een mogelijk falen van een eerdere reorganisatie.

Los van het cynisme, de scepsis en het wantrouwen kunnen reorganisaties zeer belastend zijn voor het personeel. Vaak gaan reorganisaties gepaard met een hoge werkdruk omdat minder mensen eenzelfde hoeveelheid taken moeten uitvoeren, naast de extra taken die de reorganisatie met zich meebrengt. Ook kunnen reorganisaties leiden tot gevoelens van onzekerheid onder het personeel, bijvoorbeeld omdat on-

¹ Ministerie van Defensie (2010). *Eindrapport verkenningen. Houvast voor de toekomst*.

² De vergelijking is gemaakt door Peter Cappelli, directeur van het Centrum voor Human Resources van de Wharton School, Universiteit van Pennsylvania.

duidelijk is of men de functie of baan kan behouden. Daarnaast kunnen mensen hun toewijding en motivatie voor het werk verliezen en kunnen er gezondheidsklachten ontstaan.

Hierdoor kan het ziekteverzuim en verloop onder het personeel toenemen, wat de organisatie ook niet 'beter' maakt...

Dit alles speelt onverkort, of mogelijk nog meer, bij bezuinigingsoperaties. 'Echte' reorganisaties zijn gericht op het bereiken van meer effectiviteit, synergie of doelmatigheid. Ze maken een organisatie beter. Een bezuinigingsoperatie heeft een ander doel: hoe worden (veel) minder kosten gemaakt terwijl het verlies aan capaciteit, flexibiliteit, effectiviteit, kennis en ervaring en motivatie zoveel mogelijk wordt beperkt? Resistentie tegen verandering ontstaat ook door bij voortduring van minder mensen met minder materieel te vragen ten minste hetzelfde product te blijven leveren, en liefst beter en meer. De werknemer voelt zich misbruikt, onbegrepen en ziet het product uitgehold worden.

Binnen de defensieorganisatie zijn de tekenen van resistentie tegen reorganiseren al merkbaar. 'De ingrijpende reorganisaties hebben ook aanzienlijke onrust onder het personeel teweeggebracht. De onrust gaat gepaard met gevoelens van verzakelijking, minder persoonlijke aandacht, een groeiende afstand tussen de top van de organisatie en de werkvloer, de kloof tussen beleid en uitvoering en het gevoel dat men slechts beperkt invloed kan uitoefenen op de eigen omgeving.'³

Eenmaal aanwezig, vormen negatieve gedachten over reorganisatie onder het personeel een lastige barrière voor verandering. Bovendien kunnen ze een zichzelf voorspellend effect hebben. Als personeel zich verzet tegen verandering, geen steun verleent aan de verandering of als

men zich minimaal inzet, zal een veranderproject welhaast gedoemd zijn te mislukken, zoals men op voorhand al dacht.

Wat te doen? Niet meer reorganiseren? Dat lijkt niet realistisch gezien de eerder genoemde bevindingen uit de toekomstverkenning en de financiële (on)mogelijkheden voor Defensie in de nabije toekomst. Toch is '[h]et stabiliseren en terugbrengen van rust in de organisatie (...) essentieel.'⁴ Terughoudendheid met reorganiseren dus. Wellicht zijn er andere opties om de organisatie 'beter' te maken. En als een reorganisatie echt nodig is, dan moeten de spelregels voor reorganiseren in acht worden genomen. Dat betekent *onder meer* eerlijk zijn over het doel en de noodzaak van verandering, het personeel betrekken bij de besluitvorming, het personeel informeren over de voortgang van de reorganisatie, ervoor zorgen dat het personeel niet verrast wordt door ontwikkelingen en het valideren van de gevoelens van het personeel.⁵

Reorganisaties mogen niet het reflexmatige antwoord worden op elk probleem van de organisatie. Soms moeten reorganisaties volgen op kille bezuinigingen. Soms zijn reorganisaties noodzakelijk om een organisatie 'beter' te kunnen maken. Maar als reorganisaties worden uitgevoerd, dan moet dat op een zorgvuldige en kundige wijze. Zo niet, dan kan een reorganisatie als middel wel eens erger blijken dan de kwaal. ■

3 Zie brief van de staatssecretaris van Defensie aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, d.d. 4 april 2008, kenmerk P/2008009326 met het onderwerp 'Actieplan Werving en Behoud'.

4 Ibidem.

5 Zie voor een uitgebreider overzicht van 'spelregels' bijvoorbeeld Reichers, A.E., Wanous, J.P., & Austin, J.T. (1997). 'Understanding and managing cynicism about organizational change'. *The Academy of Management Executive*, 11 (1), 48-59.

Drie botsende D's

De tegenstrijdigheden in de 'geïntegreerde' benadering in Afghanistan

De internationale drieledige steun voor legitiem bestuur, ontwikkeling en veiligheid in Afghanistan wordt gekenmerkt door tegenstrijdigheden. Het van buitenaf opbouwen van een staat is inherent problematisch. Hulpafhankelijkheid holt de Afghaanse staat uit en ondermijnt het democratisch proces. Het primaat van de *War on Terror* heeft geleid tot 'krijgsheerdemocratisering'. Hulpgeld wordt verspild aan onbereikbare *counterinsurgency*- en *counternarcotics*-doelen en kan onbedoeld bijdragen aan corruptie of zelfs gewapend conflict. De 'geïntegreerde' benadering, gebaseerd op een valse aanname van synergie tussen het van buitenaf stimuleren van goed bestuur, ontwikkeling en veiligheid, is niet het antwoord op de uitdagingen in Afghanistan.

*Drs. B. Kamphuis**

Na de omverwerping van het Taliban-regime in Afghanistan lag de Amerikaanse prioriteit niet bij democratisering of economische ontwikkeling, maar bij het opvullen van het ontstane machtsvacuüm door een nieuwe regering. Deze regering hoefde slechts aan twee voorwaarden te voldoen: behulpzaam zijn bij het najagen van de kopstukken van al-Qaida en haar grondgebied controleren zodat het geen vrijhaven vormt voor 'terroristen'. Al snel bleek de Afghaanse Noordelijke Alliantie echter te gefragmenteerd en verzwakt om het machtsvacuüm te vullen.¹ Ongewild raakte de regering-Bush toch verzeild in een staatsopbouwmissie.

De ambivalente Amerikaanse agenda van oorlog en staatsopbouw, met weliswaar variërende accenten, is opmerkelijk halsstarrig, zeker gezien de beperkte resultaten op beide terreinen.

Eind jaren negentig kwamen 'fragiele' en 'falende' staten hoog op de internationale veiligheidsagenda te staan. Sinds 9/11 gelden deze staten, als potentiële vrijhavens voor terroristen, vaak als direct gevaar voor de binnenlandse veiligheid van NAVO-landen. Bijval voor de aandacht voor de staat kwam uit de hoek van ontwikkelingssamenwerking. Met het groeiende besef dat marktwerking een functionerende staat veronderstelt, was de 'vrije markt' uit en kwam 'goed bestuur' in. Maar met goed bestuur als voorwaarde voor hulp vielen juist die landen waar de grootste ontwikkelingsproblemen lagen, namelijk ontwikkelingslanden getroffen door oorlog, buiten de boot. Onder het motto 'zonder veiligheid geen ontwikkeling en *vice versa*' kwam eerst 'menselijke veiligheid' en vervolgens staatsopbouw op de ontwikkelingsagenda te staan.

* Bertine Kamphuis doceert Internationale Betrekkingen aan de Universiteit van Amsterdam en doet in het kader van een door de EU gefinancierd project onderzoek naar sociaal-economische wederopbouw in Afghanistan. Zij werkte in 2007-2008 in Afghanistan en keerde daar in 2009-2010 regelmatig terug voor onderzoek. Als beleidsmedewerker bij Buitenlandse Zaken (2004-2005) werkte zij op de afdeling vredesopbouw en goed bestuur.

¹ B.R. Rubin, *The Fragmentation of Afghanistan. State Formation and Collapse in the International System*, 2e editie (New Haven, Yale University Press, 2002) xxxi. De toenadering tussen de Noordelijke Alliantie en de koningsgezinden, waar de Amerikanen op gehoopt hadden, kwam niet tot stand. Sterker nog, de zwakke allianties leken uiteen te vallen.

Het opbouwen van de staat, als sleutel tot ontwikkeling en veiligheid, heeft sindsdien prioriteit. 'Het is verlicht eigenbelang om instabiliteit in de wereld te bestrijden', aldus bijvoorbeeld het Nederlandse fragiele-staten-beleid.² In Afghanistan schaarden de meeste buitenlandse spelers zich achter deze agenda van staatsopbouw, al varieerden de beweegredenen sterk. Zolang de centrale aanname juist was, dat steun van buitenaf voor het opbouwen van een legitieme staat de beste manier is om de voorwaarden te scheppen voor duurzame vrede, nationale en internationale stabiliteit en economische ontwikkeling, hinderde dit niet. De bijbehorende aanpak was een 'geïntegreerde' benadering, die in Nederland gepopulariseerd werd als '3D': *Defense, Development and Diplomacy*. Hierbij staat het gezamenlijk optrekken van Defensie, Buitenlandse Zaken en Ontwikkelingssamenwerking centraal.

Bij het verklaren van de beperkte successen van de internationale agenda's in Afghanistan wordt vaak verwezen naar de moeizame, gebrekkige of zelfs afwezige samenwerking. De oplossingen zijn al tientallen jaren hetzelfde, al veranderen de begrippen soms. Toverwoorden zijn *ownership* (een Afghaanse leiderschapsrol), donorcoördinatie en – sinds enkele jaren – *integrated approach*, *whole-of-government approach* en *comprehensive approach*. Direct betrokkenen, beleidsmakers en academici worstelen met de vraag hoe deze samenwerking verbeterd kan worden, maar gaan voorbij aan de mogelijkheid dat de aannames niet kloppen. Leidt het van buitenaf brengen van goed bestuur, ontwikkeling en veiligheid in Afghanistan wel tot synergie? Dit artikel gaat achtereenvolgens in op de spanningen tussen de agenda's voor ontwikkeling en staatsopbouw, staatsopbouw en veiligheid en veiligheid en ontwikkeling in Afghanistan. Die spanningen zijn een mogelijke verklaring voor de beperkte successen op al deze vlakken na bijna negen jaar van internationale interventie in het land.

FOTO AVDD.R. KLEIN



De Afghaanse overheid heeft vrijwel geen zeggenschap over de ontwikkelingsbegroting

Ontwikkeling versus staatsopbouw

In de urgentie om na het Akkoord van Bonn zichtbare resultaten te leveren voor de Afghaanse bevolking is de Afghaanse overheid vaak gepasseerd.³ Hiermee is getracht de legitimiteit van de regering te vergroten, maar vaak is het tegengestelde effect bereikt. Met halfslachtige steun voor Afghaans leiderschap en het creëren van een parallel ambtenarenapparaat en begroting hebben donoren de al zwakke Afghaanse overheid verder uitgehold. De angst voor beperkte capaciteit werkte als een zelfbevestigende voorspelling.

De strijd over de verdeling van de hulp gelden vindt voornamelijk plaats tussen de Afghaanse regering en buitenlandse donoren, die de Afghaanse overheid vrijwel volledig financieren. De verdeling leidt niet zelden tot onenigheid. Dit ondermijnt niet alleen het democratisch proces, maar is ook problematisch voor staatsvorming: de strijd tussen staat en bevolking over de te innen belastingen en overheidsuitgaven is vaak cruciaal in het consolideren van een legitieme staat.

2 'Veiligheid en ontwikkeling in fragiele staten: Strategie voor de Nederlandse inzet 2008-2011 (Den Haag, ministerie van Buitenlandse Zaken, 2008) 3.

3 Zie voor ontwikkeling versus staatsopbouw ook: B. Kamphuis, 'Bouwen aan een Afghaanse staat' in: *Zemzem* (2009) (2) 6-16.

Halfslachtige steun voor Afghaans leiderschap

Terwijl sommige donoren Afghaans ownership voorstonden en het Afghaanse interimbestuur leiderschap toonde, was de praktijk hardnekkiger. Na de totstandkoming van het Akkoord van Bonn⁴ eind 2001 werd in 2002 in Tokyo een donorconferentie gehouden, de eerste uit een reeks, om geld in te zamelen voor de wederopbouw van Afghanistan. Het Afghaanse interimbestuur gaf al in Tokyo aan duidelijke ideeën te hebben en toonde leiderschap en de ambitie om het voortouw te nemen in de wederopbouw. Terwijl het team van Hamid Karzai de

maar tegelijkertijd ontstond er een wildgroei aan parallelle programma's en projecten. Deze projecten waren soms complementair, maar vaak concurrerend of zelfs tegenstrijdig met de nationale programma's. In Nangarhar bijvoorbeeld werden Afghaanse ondernemers door verschillende donoren benaderd, waaronder een door de EU gefinancierd programma voor het stimuleren van alternatieven voor papaverteelt, het equivalent daarvan van het Amerikaanse USAID, een Italiaans bilateraal project en een ander USAID-programma voor het stimuleren van ondernemerschap.⁷ Donoren concurrerden met elkaar, soms willens en wetens, soms zonder van elkaars bestaan af te weten, voor een succesvol project of een fotomoment.

Het opbouwen van de staat heeft prioriteit, maar is inherent problematisch

plannen uitwerkte voor nationale programma's, schreef de VN bijvoorbeeld een eigen plan. Overleg met de Afghaanse autoriteiten vond niet plaats. De Afghaanse minister van Financiën heeft de door de VN bedachte projecten beoordeeld op basis van de standaardcriteria van de Wereldbank. Hieruit bleek dat maar liefst 60 procent van de projecten uit het VN-plan niet voldeed aan de minimumcriteria (bijvoorbeeld vanwege een hoge *overhead*). Deze bezwaren waren voor de VN echter geen reden om van deze projecten af te zien.⁵ Al snel bleek dat veel donoren met de steun voor Afghaans leiderschap slechts lippendienst bezwenen aan internationale afspraken over goed donorgedrag.⁶ De nationale programma's kregen wel voldoende steun om te starten,

Een parallel ambtenarenapparaat

Uit angst voor corruptie of beperkte capaciteit van de Afghaanse staat gaven grote donoren (VN, USAID, Japan) vaak de voorkeur aan parallelle uitvoeringsstructuren. Deze angst was niet geheel ongegrond, maar werkte als een zelfbevestigende voorspelling. Het Afghaanse ambtenarenapparaat bleek, volgens een missie van de Wereldbank/AREU in 2003,⁸ de jaren van oorlog redelijk goed te hebben doorstaan. Het aantal ambtenaren werd geschat op 250.000 tot 350.000.⁹ De VN-organisaties, NGO's en het buitenlandse bedrijfsleven die de meeste hulpprogramma's uitvoerden wedijverden met de Afghaanse overheid om gekwalificeerd personeel. Dit dreef de salarissen op. Terwijl donoren de hoge salarissen best konden betalen, lag dit anders voor de Afghaanse overheid. Het gevolg was een kennisvlucht van de overheid naar de hulpindustrie en een uitholling van de al beperkte capaciteit van de overheid. De angst was werkelijkheid geworden.

Donoren steunen speciale programma's voor het versterken van het bestuur of leveren technische ondersteuning. Deze steun resulteert in een 'tweede ambtenarij',¹⁰ direct in dienst van donoren of door aanvullende salarissen overgehaald tot een positie bij de overheid. Naar schatting komt er jaarlijks meer dan een half miljard dollar aan technische assistentie het land binnen, vaak in de vorm van buitenlandse consultants. Dit komt overeen met ongeveer de

4 *Agreement on Provisional Arrangements in Afghanistan Pending the Re-establishment of Permanent Government Institutions*, Bonn, 5 december 2001. Op 6 december 2001 trok de Taliban zich terug uit Kandahar.

5 C. Lockhart, *The Aid Relationship in Afghanistan. Struggling for Government Leadership* (Oxford, GEG Working Paper, 27, 2007), 22.

6 Bijvoorbeeld de in OESO-verband afgesproken *Paris Declaration on Aid Effectiveness* (2005) en de *Principles for Good International Engagement in Fragile States and Situations* (2007).

7 Interviews door auteur, Jalalabad, Nangarhar, 2007.

8 De *Afghanistan Research and Evaluation Unit* (AREU) is een onafhankelijk onderzoeksinstituut in Kabul sinds 2002. De rapporten van AREU zijn te vinden op: www.areu.org.af.

9 A. Evans, N. Manning, Y. Osmani, A. Tully en A. Wilder, *A Guide to Government in Afghanistan* (Washington, D.C., Kabul, Wereldbank/AREU, 2004) 38.

10 *Building an Effective State: Priorities for Public Administration Reform* (Washington, D.C., Wereldbank, 2008) 6.

helpt van de totale operationele begroting van de Afghaanse overheid.¹¹ De hoge salarissen – de geschatte maandlonen lopen op tot 22.000 dollar – dure auto's en riant huizen van deze consultants ziet de Afghaanse bevolking vaak als corruptie.¹² Daarnaast is deze hulp vaak slecht gecoördineerd, zijn de consultants meestal niet geselecteerd op hun trainingsvaardigheden en spreken zij de taal niet. De uitkomst is dat deze internationale consultants vooral bezig zijn met het schrijven van rapporten aan de donoren die hun salaris betalen in plaats van aan de lijnminister. Daarnaast richten zij zich vooral op een toenemend aantal Afghaanse consultants die vooral aangetrokken worden om hun Engelse taalvaardigheden en niet op Afghaanse ambtenaren. Ten slotte functioneren de consultants voornamelijk als 'ingekochte capaciteit' en niet als capaciteitopbouwers.¹³

De wildgroei aan hulpprogramma's buiten de overheid om en de substantiële technische assistentie vragen om duidelijke regie door de Afghaanse regering. Diezelfde hulp heeft echter bijgedragen aan de uitholling van de Afghaanse overheid van binnenuit en buitenaf. Het gevaar van een neerwaartse spiraal van minder capaciteit en meer consultants, die steeds minder capaciteit kunnen opbouwen, ligt op de loer.

Een parallelle begroting

Terwijl in de meeste landen de overheidsbegroting grofweg een afspiegeling is van de binnenlandse machtsverhoudingen en goedkeuring behoeft van het parlement, bepalen buitenlandse spelers in grote mate de begroting van de Afghaanse overheid. De controle van de Afghaanse regering op uitgaven in de publieke sector is minimaal. Volgens het ministerie van Financiën in Kabul wordt van de gerapporteerde bilaterale en multilaterale hulp aan Afghanistan meer dan driekwart direct door donoren, zonder tussenkomst van de Afghaanse overheid, uitgevoerd. De resterende hulp (23 procent) wordt wel direct aan of via de Afghaanse staatskas gegeven.¹⁴ Dit betekent echter niet dat de Afghaanse overheid hier volledige zeggenschap over heeft. Donoren geven dit geld vaak op voorwaarde dat het naar

specifieke programma's of provincies gaat.¹⁵ De fondsen waarover de Afghaanse overheid vrije beschikking heeft zijn vrijwel nihil: slechts 4,2 procent van de ontwikkelingsbegroting van de Afghaanse overheid in 2008-2009.¹⁶ Naast deze ontwikkelingshulp is in de periode 2002-2009 ongeveer 18 miljard dollar, ofwel 40 procent van de totale buitenlandse hulp, geleverd door militaire organisaties. Het leeuwendeel kwam van het Amerikaanse ministerie van Defensie en deze hulp is voornamelijk ingezet voor het versterken van de Afghaanse veilig-



Het streven is Afghanistan legitiem bestuur, ontwikkeling en veiligheid te brengen, maar de agenda's van de drie D's kunnen op gespannen voet met elkaar staan

heidssector.¹⁷ Deze hulp raakt aan een kerntaak van de Afghaanse staat, maar loopt vaak direct via buitenlandse troepen, buiten de Afghaanse overheid om. Terwijl het Akkoord van Bonn

11 S. Michailof, *Review of Technical Assistance and Capacity Building in Afghanistan: Discussion Paper for the Afghanistan Development Forum* (Washington, D.C., Wereldbank, 26 april 2007) 5.

12 M. Gardizi, K. Hussmann en Y. Torabi, *Corrupting the State or State-Crafted Corruption?* (Kabul, AREU, 2010) 10.

13 S. Michailof, *Review of Technical Assistance and Capacity Building in Afghanistan*.

14 *Donor Financial Review. Report SY 1388* (Kabul, ministerie van Financiën, 2009) 42. Dit betreft de periode 1381-8. Het percentage *Donor-Managed Assistance* ligt vermoedelijk nog hoger, aangezien donoren die hun hulp zelf beheren en uitvoeren dit vaak niet volledig of helemaal niet rapporteren. Ook zijn de gegevens opgesteld op basis van alleen bilaterale en multilaterale hulp; non-gouvernementele hulp is dus niet meegeteld.

15 *Ibid*, 16, 22-23.

16 *Monitoring the Principles for Good International Engagement in Fragile States and Situations. Country Report 1: Islamic Republic of Afghanistan* (Parijs, OESO, 2010) 26. Dit betreft het zogeheten *Afghan core development budget*.

17 *Donor Financial Review*, 15.

democratische instituties in Afghanistan nieuw leven inblies, ondermijnen deze hulppraktijken een democratische controle op deze enorme geldstromen. Aangezien de Afghaanse staat voornamelijk wordt gefinancierd door buitenlandse donoren en militaire organisaties en niet door Afghaanse belastingbetalers, vindt de strijd over prioriteiten voornamelijk plaats tussen de Afghaanse regering en buitenlandse actoren. In deze ongelijke strijd deelt de Afghaanse overheid het onderspit.

Rentierstaat

De hulpstromen werpen niet alleen vragen op over democratische controle, maar ook over hulpafhankelijkheid. De Afghaanse overheidsbegroting wordt grotendeels gefinancierd door donoren, die vanaf 2002 de nadruk legden op het ophalen van zoveel mogelijk hulp. Aan het innen van belastingen werd minder aandacht gegeven, terwijl de strijd tussen staat en bevolking hierover vaak cruciaal is gebleken voor staatsvorming. De hulpstromen maken het innen van belastingen ook minder urgent voor de Afghaanse overheid, maar zeker niet overbodig. De geschiedenis van de Afghaanse staat wordt gekenmerkt door een sterke hulpafhankelijkheid, sinds eind jaren '60 aangevuld met gasopbrengsten.¹⁸ Deze inkomsten gebruikte de staat voor het versterken van patroon-cliëntrelaties. Met patronage en een verdeel-en-heersstrategie hield de zwakke staat zichzelf in stand.¹⁹ Met het dichtdraaien van de geldkraan aan het einde van de Koude Oorlog stortte de staat in.

Dit is de crux van de staatsopbouw in Afghanistan. Een van buitenaf gefinancierde staat (*rentierstaat*) met hulp-, gas- en mijnbouwinkomen kan zich staande houden zolang het geld blijft binnenstromen, maar geeft democratisering weinig kans. Ook is het in het door oorlog geteisterde Afghanistan de vraag of deze inkomsten voldoende zullen zijn om de oppositie met

verbeterde welvaart af te kopen of met een versterkt veiligheidsapparaat te onderdrukken. De externe steun voor *state-building* houdt hier geen rekening mee. Met de omverwerping van het Taliban-regime kon Afghanistan met een 'schone lei' beginnen. De plannen voor het opbouwen van de Afghaanse staat stelden een ideaalbeeld van goed bestuur als doel. Capaciteitsopbouw was genoeg om dit te realiseren, aldus de dominante gedachte. Maar met de influx van donorgeld is een overheids- of hulpindustrie positie alleen maar waardevoller geworden. Hoe meer donorgeld hier naar toe stroomt, hoe groter de beloning voor diegenen die in staat zijn patronagepraktijken te continueren achter een façade van hervormingen.²⁰ De persistentie van het patronagenetwerk, niet capaciteitsgebrek, staat serieuze hervorming in de weg.

Bestuur versus veiligheid

Met het Akkoord van Bonn en de steun van lokale krijgsheren in de jacht op al-Qaida werd gekozen voor het steunen van een 'krijgsheredemocratisering'. Nu blijkt dat dit geen veiligheid en geen legitieme staat oplevert. Het dubbele gezicht van de buitenlandse inmenging, gericht op Afghaanse veiligheid én *counterterrorism*, wordt duidelijk aan de hand van de vragen: veiligheid voor wie, wie is de vijand, en wie is je vriend? Operaties in het kader van ISAF en OEF hebben de veiligheid van Afghaanse burgers vaak onnodig op het spel gezet en de positie van milities onbedoeld versterkt. Hierdoor is de legitimiteit van de Afghaanse regering geschaad. De recente verschuiving in militaire strategie kan het aantal burgerslachtoffers iets verminderen, maar is waarschijnlijk onvoldoende om de harten van de bevolking terug te winnen voor de buitenlandse troepen of de Afghaanse regering.

Krijgsheredemocratisering

De VS was Afghanistan binnengevallen zonder een doordachte exitstrategie. Het politieke proces had moeite om de snelle vaart van de militaire strijd bij te houden. Dat was niet geheel onverwachts, gezien de gefragmenteerde en zwakke oppositie. Het Akkoord van Bonn werd

18 Rubin, *The Fragmentation of Afghanistan*, 296-7.

19 Idem, 15.

20 S. Lister, *Understanding State-Building and Local Government in Afghanistan*, Crisis States Programme Working papers series No. 2, Working Paper No. 14 (Londen, Crisis States Research Centre, 2007) 7-8.

in alle haast getekend.²¹ Het is geen vredesakkoord, maar een overeenkomst tussen een niet-representatieve groep Afghanen onder auspiciën van de VN over het proces dat moet leiden tot een legitieme nieuwe Afghaanse regering. De Taliban was niet uitgenodigd.²² Ame-

ment en het versterken van politieke partijen.²³ De voortdurende jacht op terroristen onder leiding van de VS steunde zwaar op lokale milities en krijgsheren, die hun positie hierdoor versterkten. Tegelijkertijd kreeg de regering-Karzai slechts minimale militaire steun om haar controle over het grondgebied te herwinnen. Voorzover Washington dit niet actief steunde, was de nieuwe regering genoodzaakt militieiders en krijgsheren als ministers op te nemen in de Afghaanse regering. Deze coöptatie was ook volop zichtbaar op provinciaal niveau. Volgens Antonio Giustozzi waren maar liefst 20 van de 32 in 2002 aangestelde gouverneurs voormalige militieiders.²⁴

Het samenwerken met krijgsheren en tegelijkertijd proberen hun macht in te perken is onverenigbaar

FOTO: ANDO, G. VANES



Huiszoekingen en gevechtshandelingen kunnen het draagvlak voor ISAF aantasten en de Taliban in de kaart spelen

rikaanse militaire doelstellingen overschaduwden het proces dat het Akkoord van Bonn in gang zette en hiermee werd de kans op *ex-post* legitimering verspeeld. Amerikaanse inmening in de *Emergency Loya Jirga*, een Afghaanse raad van traditionele afgevaardigden bijeen geroepen om een transitieregering te kiezen, zorgde ervoor dat Washingtons favoriete politicus Hamid Karzai gekozen werd als president. Ook speelde de VS achter de schermen een belangrijke rol in het debat over het kiesstelsel voor het Afghaanse parlement. De Amerikaanse voorkeur voor een sterke centrale presidentiële macht ging ten koste van een krachtig parle-

Wiens veiligheid?

De doelstellingen van de buitenlandse troepen in Afghanistan, het brengen van veiligheid en het jagen op Osama bin Laden en consorten, zijn tegenstijdig en mogelijk zelfs onverenigbaar. Veiligheid is gericht op het versterken van de Afghaanse staat ten koste van de krijgsheren, terwijl in de jacht op al-Qaida juist nauw met krijgsheren wordt samengewerkt. De strategische keuzes voor een initiële militaire *light footprint* en coöptatie van krijgsheren en militieiders in de Afghaanse regering creëerden de operationele en morele ruimte voor de versterking van de Taliban vanaf 2002.²⁵

21 Rubin, *The Fragmentation of Afghanistan*, xxxi.

22 Het Akkoord van Bonn beschrijft de te maken tussenstappen naar democratische verkiezingen, oftewel het installeren van een interimregering en het bijeenroepen van een *Emergency Loya Jirga* die een transitieregering zou kiezen, en naar een nieuwe grondwet, oftewel het tijdelijke wettelijke kader, en het bijeenbrengen van een *Constitutional Loya Jirga* ter goedkeuring van een nieuwe grondwet.

23 H. Nixon en R. Ponzio, 'Building Democracy in Afghanistan: The Statebuilding Agenda and International Engagement' in: *International Peacekeeping* 14 (2007) (1) 26-40.

24 A. Giustozzi, 'Good' State vs. 'Bad' Warlords? A Critique of State-Building Strategies in Afghanistan, Crisis States Programme Working papers series No. 1, Working Paper No. 51 (Londen, Crisis States Research Centre, 2004).

25 T. Ruttig, *The Other Side. Dimensions of the Afghan Insurgency: Causes, Actors and Approaches to 'Talks'* (Kabul, Afghanistan Analysts Network, 2009).

De onder VN-mandaat opererende *International Security and Assistance Force* bleef in eerste instantie beperkt tot Kabul en omgeving. Het grootste gedeelte van de Afghaanse bevolking zag dan ook weinig verbetering in de veiligheidssituatie. Eind 2003 breidde ISAF, inmiddels onder NAVO-leiding, uit naar het noorden. Sinds 2005 is ISAF in het westen en vanaf 2006 ook in het onveiligere zuiden en oosten van Afghanistan actief. Deze uitbreiding naar het zuiden en oosten betekende tevens een verschuiving van de militaire rol. Louter aanwezigheid was niet langer genoeg: om wederopbouw mogelijk te maken werden offensieve strategieën niet langer geschuwd.²⁵ Deze verschuiving paste ook binnen het dogma 'zonder veiligheid geen ontwikkeling en vice-versa'. Veiligheid gold vooral als de afwezigheid van gewapende oppositie. In de strijd tegen deze oppositie ging ISAF over tot luchtaanvallen, waarbij veel burgerslachtoffers vielen, en cultureel gevoelige huiszoeken, die kwaad bloed zetten. Het aantal burgerslachtoffers als gevolg van de gewapende strijd nam sinds 2001 alleen maar toe en piekte in 2009 met meer dan 2.400 doden.²⁷ Het onvermogen van Karzai om deze praktijken te stoppen heeft zijn imago als marionet van de NAVO alleen maar versterkt.²⁸

Wie is de vijand? Wie is je vriend?

Verbitterd over burgerslachtoffers en huiszoeken en teleurgesteld in de krijgsherdemo-

cratie kozen steeds meer Afghanen de kant van de gewapende oppositie. De sterkere militaire aandacht sinds 2009 voor het winnen van de bevolking volgt uit de conclusie dat een puur militaire oplossing niet de juiste weg is.²⁹ Met de nieuwe *metrics of success*, waarmee de regering-Obama vooruitgang kan meten, zijn oude maatstaven, zoals het aantal gedode oppositieleiden, overboord gegooid.³⁰ Maar het definiëren van maatstaven blijft lastig en het in de praktijk naleven van de bevolkingsgerichte strategie is nog moeilijker. Het is volgens de voormalige ISAF-commandant generaal Stanley McChrystal 'insurgent math': voor elk onschuldig burgerslachtoffer krijg je tien nieuwe vijanden terug.³¹ Na zijn aantreden in juni 2009 vaardigde McChrystal nieuwe gevechtsregels uit om het aantal doden onder burgers te verminderen.³² De complexiteit van de gewapende oppositie en haar toenemende verwevenheid met de lokale bevolking maken het echter lastig, soms zelfs onmogelijk, vriend van vijand

De bijdrage van hearts and minds-hulp aan veiligheid of ontwikkeling is nog onbewezen, lijkt vaak beperkt en is mogelijk negatief

FOTO AVDD, G. VAN ES



25 T. Ruttig, *The Other Side. Dimensions of the Afghan Insurgency: Causes, Actors and Approaches to 'Talks'* (Kabul, Afghanistan Analysts Network, 2009).

26 A. Suhrke, 'A Contradictory Mission? NATO from Stabilization to Combat in Afghanistan' in: *International Peacekeeping* 15 (2008) (2) 214-236.

27 UNAMA, *Afghanistan Annual Report on Protection of Civilians in Armed Conflict 2009* (Kabul, UNAMA, 2009).

28 Zie onder meer J. Cavendish, 'Rioters vent fury at US after Nato troops kill Afghan civilians on bus' in: *The Independent*, 13 april 2010; D. Riechmann, 'Civilian deaths in Afghanistan spark protests, impatience with continued violence', *Associated Press*, 7 januari 2010; R. Taylor, 'Civilian deaths rise as Afghan fight intensifies', *Reuters*, 10 juli 2010.

29 NAVO/ISAF, *COMISAF's Initial Assessment*. Rapport van ISAF-commandant generaal McChrystal, 30 augustus 2009 (geredigeerd door het Amerikaanse ministerie van Defensie). Het Initial Assessment stelt dat de conventionele oorlogvoering onderdeel is van het probleem.

30 D.E. Sanger, E. Schmitt en T. Shanker, 'White House Struggles to Gauge Afghan Success' in: *The New York Times*, 7 augustus 2009.

31 Generaal S. McChrystal, geciteerd in: M. Hastings, 'The Runaway General' in: *Rolling Stone* 1108/1. Zie: <http://www.rollingstone.com/politics/news/17390/119236>.

32 NAVO/ISAF, *Tactical Directive*, 6 juli 2009. Zie: http://www.nato.int/isaf/docu/official_texts/Tactical_Directive_090706.pdf.

te onderscheiden. Alle inspanningen ten spijt blijft met elke gevechtshandeling het risico op het (onbedoeld) versterken van draagvlak voor de gewapende oppositie dan ook hoog. Ook is het verminderen van het aantal burger-slachtoffers voor de buitenlandse troepen of de Afghaanse regering waarschijnlijk onvolgende om de harten van de bevolking terug te winnen.

De samenwerking in het kader van *Operation Enduring Freedom* leverde krijgsheren en militieiders aardig wat geld op. Dit kan tot perverse prikkels leiden, want deze krijgsheren hebben belang bij een onsuccesvolle strijd en voortdurende onveiligheid. Nog steeds zijn de buitenlandse troepen sterk afhankelijk van dergelijke militieiders en krijgsheren. De transportbedrijven die verantwoordelijk zijn voor de bevoorrading van legerbases zetten de militieiders nu vooral in voor 'beveiligings-taken'. Een recent onderzoek door een commissie van het Amerikaanse Congres wijst uit dat transportbedrijven en hun onderaannemers per jaar tientallen miljoenen dollars betalen aan

lokale militieiders en krijgsheren in ruil voor 'bescherming'. De 'grootste' ingehuurd beschermheer betaalt naar eigen zeggen 1.000-10.000 dollar per maand aan lokale gouverneurs, politiecommissarissen en militaire eenheden in het gebied van doortocht.³³ De bevoorrading van de buitenlandse troepen heeft onbedoeld een snelwegmaffia gestimuleerd, die de Afghaanse overheid corrumpert en geweld aanmoedigt.

Veiligheid versus ontwikkeling

De doelstellingen veiligheid en ontwikkeling gaan ook niet automatisch hand-in-hand. Hulp-geld, steeds vaker direct door militairen uitgegeven, wordt verspild aan onbereikbare counterinsurgency- en counternarcoticsdoelen en kan ook (onbedoeld) bijdragen aan corruptie of zelfs conflict. NGO's en bedrijven worden door PRT's met geld gelokt en door NAVO-regeringen onder druk gezet om in gevaarlijke gebieden te opereren. De sterke nadruk op aanwezigheid in deze gebieden gaat vaak ten koste van effectieve projectimplementatie.

Hearts and minds-hulp

De buitenlandse troepen, voornamelijk de Amerikaanse, hebben steeds meer geld uit te delen om de hearts and minds van de bevolking te winnen. De begroting van de Amerikaanse strijdkrachten voor dergelijke projecten is in 2010 1,2 miljard dollar, bijna een verdubbeling in vergelijking met vorig jaar.³⁴ Volgens een studie uit 2008 in Paktia en Uruzgan wordt deze hulp vaak uitgegeven zonder aandacht voor duurzaamheid (lange-termijnplanning, onderhoud, bemanning, et cetera). De hulp is gevoelig voor corruptie of suboptimale uitvoering van projecten en kan lokale conflicten ook aanwakkeren.³⁵ Uitvoerders van infrastructuurprojecten, met name wegenbouw, zouden hun veiligheid bij de Taliban afkopen, zo stelt



33 *Warlord, Inc. Extortion and Corruption Along the U.S. Supply Chain in Afghanistan* (Washington, D.C., U.S. House of Representatives, 2010) 2-4.

34 A. Wilder en S. Gordon, 'Money Can't Buy America Love' in: *Foreign Policy*, 1 december 2009.

35 S. Azarbaijani-Moghaddam, M. Wardak, I. Zaman en A. Taylor, *Afghan Hearts, Afghan Minds: Exploring Afghan perceptions of civil-military relations*. Research conducted for the European Network of NGOs in Afghanistan and the British and Irish Agencies Afghanistan Group (Londen, 2008).

Andrew Wilder.³⁶ Het grootste probleem bij de door militairen uitgedeelde hulp is het gebrek aan transparantie. Onder het mom van de *security-development* nexus geven militairen in rap tempo meer en meer geld uit aan *quick impact projects*. De enkele onderzoeken die hier naar zijn gedaan wijzen erop dat deze hulp weinig ontwikkelingseffecten heeft en mogelijk

eisen. Zij kampen vaak met capaciteitsproblemen en nemen grotere veiligheidsrisico's, omdat het voortbestaan van de NGO en het levensonderhoud van de families van de medewerkers afhangen van PRT-geld. Ook internationale NGO's voelen de druk om in gevaarlijke gebieden te werken. Hierbij kiezen zij steeds vaker voor 'projectmanagement op afstand' via Afgaanse NGO's. De nadruk op aanwezigheid in deze gebieden gaat ten koste van effectieve projectimplementatie. De beperkte – of nog onbewezen – impact van hulp door militairen op veiligheid of ontwikkeling en de mogelijkheid van negatieve impact roept de vraag op waarom hier zoveel in wordt geïnvesteerd.

Een mogelijk antwoord is het verantwoorden en legitimeren van de militaire aanwezigheid in Afghanistan aan het electoraat in de NAVO-landen.

Papaver: oorlogsfinanciering of levensonderhoud?

Het bestrijden van de papaverteelt is een centraal onderdeel van de strijd tegen de Taliban, maar NAVO-landen hebben verschillende ideeën over de beste oplossing. Tot voor kort was de VS een groot voorstander van de meest extreme maatregelen (inclusief het met gif besproeien van velden vanuit vliegtuigen). Na de Amerikaanse ommezwaai medio 2009 – de Amerikaanse speciale vertegenwoordiger voor Afghanistan en Pakistan Richard Holbrooke verklaarde het vernietigen van papavervelden verspilling van geld³⁸ – zijn het vooral de Britten die een harde lijn voorstaan.³⁹

Papaver wordt vaak gekoppeld aan onveiligheid, maar het gewas heeft vooral een belangrijke plaats in de overlevingsstrategie van naar schatting 1,6 miljoen plattelandsbewoners.⁴⁰ Het is ook interessante handel voor 'ondernemers', die profiteren van de wetteloosheid. Gezien het grote aandeel van de papaversector in de Afgaanse economie is het gewas waarschijnlijk eveneens een belangrijke motor voor economische groei, want de opbrengsten maken investeringen mogelijk. Daarnaast staat in recente rapporten dat de veronderstelde relatie tussen papaver en de Taliban, waarbij papaver de opstandelingen financieel op de been zou houden, niet zo sterk is.

De positie van de Afgaanse overheid is de laatste jaren eerder verzwakt dan versterkt

zelfs een negatieve uitwerking heeft op de veiligheid. Een onderzoek in het relatief veilige noordoosten van Afghanistan toont een iets positiever beeld. Geïnterviewde Afghanen daar gaven aan dat, in volgorde van meest gegeven antwoorden, de overheid, buitenlandse troepen en internationale ontwikkelingsorganisaties positieve bijdragen hebben geleverd aan de veiligheid. Toch was slechts een klein deel, veertien procent, bekend met het Duitse *Provincial Reconstruction Team* (PRT) in Kunduz en had het ontwikkelingsgeld nauwelijks invloed op het gevoel van gevaar.³⁷

PRT's zorgen vaak voor een explosie aan lokale 'NGO's' en bedrijfjes. Dat zien PRT's vervolgens meestal als een indicator van succes. Veel lokale NGO's beschouwen PRT's echter als een gemakkelijke bron van geld met beperkte rapportage-

36 A. Wilder, 'A 'weapons system' based on wishful thinking' in: *The Boston Globe*, 16 september 2009.

37 J. Koehler en C. Zürcher, 'Assessing the Contribution of International Actors in Afghanistan. Results from a Representative Survey', SFB-Governance Working Paper Series (2007) (7) 6.

38 'Holbrooke: U.S. shifting Afghan drug policy', *Associated Press*, 27 juni 2009.

39 Tijdens een G-8 bijeenkomst in 2002 kregen de Britten een leiderschapsrol toebedeeld op het gebied van counternarcotics in Afghanistan. In reactie op de hardnekkige en zich over het land verspreidende papaverteelt namen de Amerikanen in 2004 het heft in eigen handen. Parallel aan de – volgens de Amerikanen – 'softe' benadering van de Britten zette de VS in 2004 een eigen programma op. De hardere benadering die volgde resulteerde wel in tijdelijke successen in het verminderen van papaverteelt, maar vervreemde de bevolking verder van de NAVO en de Afgaanse overheid. Ook waren de successen maar tijdelijk: het jaar erop nam de teelt vaak weer toe, of verplaatste zich naar andere provincies. Zie bijvoorbeeld: V. Felbab-Brown, 'Peacekeepers among Poppies: Afghanistan, Illicit Economies and Intervention' in: *International Peacekeeping* 16 (2009) (1) 100-114.

40 UNODC, *Afghanistan Opium Survey 2009* (Wenen, UNODC, 2009).



Vanuit het besef dat een puur militaire oplossing in Afghanistan niet mogelijk is, wordt vooruitgang ook in termen van ontwikkeling gemeten

Tegenstrijdig met dit dominante beeld stelt een *conflict assessment* uit 2008: 'it is unreasonable to assume that the cessation of funding from poppy trafficking or black market goods would lead to the large-scale collapse of the insurgency'.⁴¹ Er is mogelijk een omgekeerde relatie: sommige Afghanen zouden zich juist hebben aangemeld bij de Taliban nadat hun papaveroogst was verwoest.⁴²

Op basis van vermeende relaties hebben doelstellingen voor counterinsurgency, counter-narcotics, stabilisatie en staatsvorming een belangrijke invloed op sociaal-economisch beleid. Soms domineren zij dat zelfs volledig. Zo worden microfinancieringsorganisaties sterk onder druk gezet om te opereren in onveilige gebieden met veel papaverteelt. Dit gebeurt met verwijzing naar de vermeende papaverschulden en schuldeisers, die boeren zouden dwingen papaver te blijven telen. Studies hebben echter uitgewezen dat papaverteelt ook een belangrijke strategie kan zijn om uit de schulden te komen. Bij veel boeren lijken de papaverschulden het gevolg van het teeltverbod van de Taliban in 2000. Ook leidt microfinanciering in een context van beperkte markttoegang, onveiligheid en beperkt economisch potentieel mogelijk alleen maar tot meer schulden.⁴³

Drie botsende doelstellingen

De internationale drieledige steun voor legitiem bestuur, ontwikkeling en veiligheid in Afghanistan kenmerkt zich sinds het Akkoord van Bonn door tegenstrijdige doelstellingen en activiteiten die met elkaar concurreren en conflicteren. Soms ondermijnen ze elkaar zelfs. De geïntegreerde benadering is gebaseerd op een valse aanname van een automatische synergie tussen het van buitenaf stimuleren van goed bestuur, ontwikkeling en veiligheid. Dergelijke transitie zijn immers inherent conflictueus. Ontwikkeling, het opbouwen van legitiem bestuur en het vergroten van veiligheid, zowel in Afghanistan als internationaal, gaan niet vanzelfsprekend hand-in-hand. Discussies hoe de drie D's van Defensie, Buitenlandse Zaken en Ontwikkelings-samenwerking het beste kunnen samenwerken leggen de kern van de teleurstellende resultaten, de tegenstrijdigheden in de 'geïntegreerde' benadering in Afghanistan, niet bloot. ■

41 S. Barakat e.a., *A Strategic Conflict Assessment of Afghanistan*, rapport in het kader van het Britse project 'Understanding Afghanistan' (York, University of York, Post-war Reconstruction and Development Unit, 2008) 34.

42 Zie bijvoorbeeld: G. Smith, 'Talking to the Taliban' in: *The Globe and Mail*, 22 maart 2008; V. Felbab-Brown, 'Peacekeepers among Poppies'.

43 A. Pain, *Opium Poppy and Informal Credit*, AREU Issues Paper Series (Kabul, AREU, 2008) iii.; P. Kantor, *From Access to Impact: Microfinance and Rural Livelihoods in Afghanistan*, AREU Synthesis Paper Series (Kabul, AREU, 2009).

Literatuur

- Azarbaijani-Moghaddam, S., M. Wardak, I. Zaman en A. Taylor, *Afghan Hearts, Afghan Minds: Exploring Afghan perceptions of civil-military relations*. Research conducted for the European Network of NGOs in Afghanistan and the British and Irish Agencies Afghanistan Group (Londen, 2008).
- Barakat, S., e.a., *A Strategic Conflict Assessment of Afghanistan*, rapport in het kader van het Britse project 'Understanding Afghanistan' (York, University of York, Post-war Reconstruction and Development Unit, 2008).
- Building an Effective State: Priorities for Public Administration Reform* (Washington, D.C., Wereldbank, 2008).
- Donor Financial Review. Report SY 1388* (Kabul, ministerie van Financiën, 2009).
- Evans, A., Manning, N., Osmani, Y., Tully, A. en Wilder, A., *A Guide to Government in Afghanistan* (Washington, D.C., Wereldbank/AREU, 2004).
- Felbab-Brown, V., 'Peacekeepers among Poppies: Afghanistan, Illicit Economies and Intervention' in: *International Peacekeeping* 16 (2009) (1).
- Gardizi, M., Hussmann, K. en Torabi, Y., *Corrupting the State or State-Crafted Corruption?* (Kabul, AREU, 2010).
- Giustozzi, A., 'Good' State vs. 'Bad' Warlords? *A Critique of State-Building Strategies in Afghanistan*, Crisis States Programme Working papers series No. 1, Working Paper No. 51.
- 'Holbrooke: U.S. shifting Afghan drug policy', *Associated Press*, 27 juni 2009.
- Kamphuis, B., 'Bouwen aan een Afghaanse staat' in: *Zemzem* (2009) (2).
- Kantor, P., *From Access to Impact: Microfinance and Rural Livelihoods in Afghanistan*, AREU Synthesis Paper Series (Kabul, AREU, 2009).
- Koehler, J. en Zürcher, C. 'Assessing the Contribution of International Actors in Afghanistan. Results from a Representative Survey', SFB-Governance Working Paper Series (2007) (7).
- Lister, S., *Understanding State-Building and Local Government in Afghanistan*, Crisis States Programme Working papers series No. 2, Working Paper No. 14 (Londen, Crisis States Research Centre, 2007).
- Lockhart, C., *The Aid Relationship in Afghanistan. Struggling for Government Leadership* (Oxford, GEG Working Paper, 27, 2007).
- Michailof, S., *Review of Technical Assistance and Capacity Building in Afghanistan: Discussion Paper for the Afghanistan Development Forum* (Washington, D.C., Wereldbank, 26 april 2007).
- Monitoring the Principles for Good International Engagement in Fragile States and Situations. Country Report 1: Islamic Republic of Afghanistan* (Parijs, OESO, 2010).
- NAVO/ISAF, *COMISAF's Initial Assessment*, 30 augustus 2009.
- NAVO/ISAF, *Tactical Directive*, 6 juli 2009.
- Nixon, H. en Ponzio, R., 'Building Democracy in Afghanistan: The Statebuilding Agenda and International Engagement' in: *International Peacekeeping* 14 (2007) (1).
- Pain, A., *Opium Poppy and Informal Credit*, AREU Issues Paper Series (Kabul, AREU, 2008).
- Rubin, B.R., *The Fragmentation of Afghanistan. State Formation and Collapse in the International System*, 2e editie (New Haven, Yale University Press, 2002).
- Ruttig, T., *The Other Side. Dimensions of the Afghan Insurgency: Causes, Actors and Approaches to 'Talks'* (Kabul, Afghanistan Analysts Network, 2009).
- Sanger, D.E., Schmitt, E. en Shanker, T., 'White House Struggles to Gauge Afghan Success' in: *The New York Times*, 7 augustus 2009.
- Smith, G., 'Talking to the Taliban' in: *The Globe and Mail*, 22 maart 2008.
- Suhrke, A., 'A Contradictory Mission? NATO from Stabilization to Combat in Afghanistan' in: *International Peacekeeping* 15 (2008) (2).
- UNAMA, *Afghanistan Annual Report on Protection of Civilians in Armed Conflict 2009* (Kabul, UNAMA, 2009).
- UNODC, *Afghanistan Opium Survey 2009* (Wenen, UNODC, 2009).
- 'Veiligheid en ontwikkeling in fragiele staten: Strategie voor de Nederlandse inzet 2008-2011' (Den Haag, ministerie van Buitenlandse Zaken, 2008).
- Warlord, Inc. Extortion and Corruption Along the U.S. Supply Chain in Afghanistan* (Washington, D.C., U.S. House of Representatives, 2010).
- Wilder, A. en Gordon, S., 'Money Can't Buy America Love' in: *Foreign Policy*, 1 december 2009.
- Wilder, A., 'A 'weapons system' based on wishful thinking' in: *The Boston Globe*, 16 september 2009.

‘Wij deden toch niets tegen de papaverteelt?’

Een onderzoek naar counternarcotics in Afghanistan

De papaverteelt en drugshandel in Afghanistan vormen een enorm dilemma: enerzijds biedt papaver arme Afghaanse boeren bestaanszekerheid, anderzijds is Afghanistan verantwoordelijk voor negentig procent van de totale opiumexport in de wereld. De Taliban ontleent er belangrijke inkomsten aan. Inmiddels hebben de Afghaanse regering en de internationale gemeenschap een omvangrijke *counternarcotics strategy* ontwikkeld. Dit artikel zoomt in op twee belangrijke instrumenten daarvan: eradicatie (vernietiging) en interdictie (aanpakken van de drugshandel). Nederland is – in tegenstelling tot enkele belangrijke bondgenoten – steeds betrekkelijk terughoudend geweest bij de papaverbestrijding, mede om de TFU niet overmatig te belasten.

E.H.F. Donkersloot MA, dr. C.P.M. Klep en dr. ir. S.J.H. Rietjens*

De papaverteelt in Afghanistan heeft twee kanten. Enerzijds biedt papaver Afghaanse boeren volgens VN-adviseur David Macdonald veel bestaanszekerheid: ‘*A cash crop with a hard currency value and easy to transport and sell [and] relatively drought resistant*’.¹ Anderzijds is Afghanistan verantwoordelijk voor negentig procent van de wereldwijde papaverproductie. Het land is tevens de grootste exporteur van deze grondstof voor heroïne en morfine. Het drugsnetwerk is complex.

Afghaanse boeren verkopen hun papaver of opium aan tussenpersonen. Via bazaars en met hulp van corrupte ambtenaren en gewapende milities worden de drugs het land uitgesmokkeld. In 2000 verbood de Taliban het verbouwen van papaver, maar de productie verplaatste zich simpelweg naar gebieden waar de groepering geen zeggenschap had. Door het geringere aanbod steeg de *farmgate price* alleen nog maar verder. Nog meer dan voorheen verwierf Afghanistan de kenmerken van een maffia-achtige ‘narcostaat’, gerund door binnenlandse en buitenlandse drugssyndicaten.² Deze negatieve ontwikkeling vond plaats ondanks een tot in detail uitgewerkte officiële drugsbestrijdingsstrategie. Dit artikel gaat uit van de vraag waarom die strategie (nog) niet het gewenste effect heeft opgeleverd.

Behoeft aan een strategie

De drugsproblematiek was één van de belangrijkste kwesties waarmee de VS, de VN, ISAF, de Afghaanse regering en NGO’s na 2001 moesten

* Dit artikel is gebaseerd op onderzoek dat Erik Donkersloot verrichtte tijdens zijn stage bij de Nederlandse Defensie Academie (NLDA). Christ Klep, verbonden aan de Universiteit Utrecht en Bas Rietjens, werkzaam bij de NLDA, waren zijn begeleiders. Donkersloot volgt momenteel de Korte Officiersopleiding aan de KMA. Voor het volledige onderzoek zie: <http://studenttheses.library.uu.nl/search.php?language=nl&m=advanced&v1=Uruzgan>.

1 D. Macdonald, *Drugs in Afghanistan: opium, outlaws and scorpion tales* (Londen, Pluto Press, 2007) 61.

2 Een goede analyse geeft bijvoorbeeld Wereldbank-expert William Byrd met ‘Responding to Afghanistan’s opium economy challenge: lessons and policy implications from a development perspective’, *Policy research working paper 4545*, Wereldbank (maart 2008), http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/IW3P/IB/2008/03/04/000158349_20080304082230/Rendered/PDF/wps4545.pdf. De website van de Wereldbank bevat een breed scala aan onderzoeksrapporten over Afghanistan en opium.



FOTO AVDD, S. HILCKMANN

De tot in detail uitgewerkte drugsbestrijdingsstrategie voor Afghanistan heeft nog niet de gewenste resultaten opgeleverd

afrekenen wilde de opbouw van het land kunnen slagen. De Britten zijn sinds 2002 formeel als *lead nation* verantwoordelijk voor het daadwerkelijke *counternarcotics*-beleid in Afghanistan. In 2007 bereikte de opiumproductie echter juist een record met 8.200 ton.³ De afgelopen twee jaar daalde het totaal aantal hectare verbouwde papaver weliswaar, maar niet of nauwelijks in de onrustige zuidelijke provincies. Juist daar is de *insurgency* het hardnekkigst, Uruzgan inbegrepen. Er is inmiddels eerder sprake van een opiumoverschot in het zuiden. De negatieve effecten zijn evident: sociale, economische en politieke ontwrichting, mede omdat de *Opposing Militant Forces* (OMF) tot vijftig procent van hun inkomsten uit de

drugshandel halen.⁴ De corruptie onder ambtenaren is mede door de drugshandel endemisch en politici vrezen verlies van steun onder de bevolking als ze de papaverproductie hard zouden bestrijden. Al met al was vanaf het begin duidelijk dat er een gespierde *counternarcotics*-strategie nodig was om dit fundamentele probleem aan te pakken. In het verleden zijn wereldwijd talrijke strategieën tegen drugs ontwikkeld, bijvoorbeeld tegen cocaïne in Colombia en opium in Birma (Myanmar). Het aantal internationale organisaties, conventies en verdragen voor drugsbestrijding groeit gestaag en een scala aan methodes is onderzocht. Zo stelt de denktank *Senlis Council* bijvoorbeeld dat Afghaanse drugs 'omgezet' zouden kunnen worden voor medicinaal gebruik.⁵ Nederland richt zich al een aantal jaren (mede) op het introduceren van alternatieve inkomstenbronnen in Uruzgan, zoals een pilotproject voor het verbouwen van saffraan.⁶

Het Afghaanse anti-drugsbeleid

Het officiële Afghaanse anti-drugsbeleid is vastgelegd in de *National Drug Control Strategy* (NDCS) van 2006.⁷ Het *Ministry of Counter Narcotics* (MCN) moet de strategie uitvoeren. Dit ministerie heeft echter geen sterke zelfstandige positie ten opzichte van de Afghaanse ministeries van Binnenlandse Zaken en Defensie. Het ministerie van Defensie geeft leiding aan de Afghaanse krijgsmacht en politie, inclusief de drugspolitie (*Counter Narcotics Police of Afghanistan*) en de *Afghan Eradication Force*, die verantwoordelijk is voor de vernietiging van papavervelden. Tot nu toe heeft het Afghaanse anti-drugsbeleid niet tot de gewenste resultaten geleid. De vraag is dus waar de knelpunten zitten en welke aanpak wél succes kan opleveren. Dit artikel gaat in op de meest tastbare – en voor de ISAF-troepenmacht meest relevante – pijlers van de NDCS, te weten eradicatie en interdictie.⁸ Eradicatie omvat de daadwerkelijke vernietiging van papavervelden, terwijl interdictie gericht is op het uitschakelen van drugshandelaren en het opsporen van drugslaboratoria en grondstoffen voor heroïneproductie. Onder interdictie vallen ook het tegengaan van corruptie en het opzetten van speciale politiemachten.

- 3 UN Office on Drugs and Crime (UNODC), 'Afghanistan Opium Survey 2009' (september 2009) 3.
- 4 V. Felbab-Brown, 'Opium Licensing in Afghanistan: Its Desirability and Feasibility' (Washington, D.C., *Brookings Institution, Policy Paper No. 1*, augustus 2007) 2.
- 5 Senlis Council, rapport *Poppy for medicine* (juni 2007), http://www.poppyformedicine.net/documents/Poppy_for_medicine_in_Afghanistan.
- 6 Saffraan kan, als een van de weinige gewassen, in winstmarges concurreren met papaver. Zoals bij de meeste alternatieve inkomstenbronnen zal het werkelijke effect echter pas na enkele jaren merkbaar zijn.
- 7 Afghanistan Ministry of Counter Narcotics, *National Drug Control Strategy. An updated five-year strategy for tackling the illicit drug problem* (Kabul, januari 2006). De strategie omvat vier prioriteiten (bestrijding, stimuleren legale gewassen, vraagreductie en versterking staatsmacht) en acht pijlers (publieke bewustwording, internationale/regionale samenwerking, alternatieve bestaansmiddelen, terugdringen vraag, afdwingen wet, effectief rechtssysteem, eradicatie en opbouwen sterke instituten).
- 8 Voor een vergelijkbare keuze zie bijvoorbeeld B. Rubin en J. Sherman, 'Counter-Narcotics to Stabilize Afghanistan: The False Promise of Crop Eradication' (New York, Center on International Cooperation, 2008) 25.

Een vergelijking van de beide counternarcotics-instrumenten van de NDCS is extra interessant omdat de NAVO sinds 2008 haar aandacht heeft verschoven van eradicatie naar interdictie. Wat was de oorzaak van die koerswijziging? En wat betekent dat voor de provincie Uruzgan? Hoewel de papaverproductie er in 2009 met zeven procent is afgenomen, blijft Uruzgan één van de probleemprovincies.⁹ Het belangrijkste gewas in Uruzgan is en blijft papaver, dat alle andere gewassen in de schaduw stelt.¹⁰ Bijna tweederde van de bevolking verdient de kost met deze teelt. De Nederlandse *Task Force* houdt zich niet proactief bezig met de vernietiging van papavervelden, maar ondanks deze terughoudendheid hebben de drugsproblemen uiteraard een grote negatieve weerslag op de Nederlandse missie.¹¹

Eradicatie

De meeste Afghaanse boeren willen voor hun levensonderhoud niet afhankelijk zijn van de centrale regering. In hun ogen is de overheid vooral corrupt en inefficiënt, terwijl papaver in elk geval een min of meer vast inkomen oplevert. Traditie en sociale status versterken deze keuze vaak: papaver wordt niet gezien als iets afkeurenswaardigs. Sowieso is het een taai gewas en gemakkelijk te vervoeren en te bewaren. Na de oogst halen lokale handelaren de papaver op, zodat de boeren geen verdere verplichtingen meer hebben. Eradicatie is een zogenoemde *drug supply reduction tool* binnen de NDCS-strategie van de Afghaanse regering. Het is vooral de bedoeling dat vernietiging van de papavervelden of dreiging daarmee de boeren zal aanzetten om te kiezen voor legale gewassen. Besproeien vanuit de lucht met chemicaliën zou in principe de meest doelmatige en goedkoopste manier van eradicatie zijn. Maar vanwege de overduidelijke nadelen, zoals het negatieve propaganda-effect (denk aan Vietnam) en het lange tijd onbruikbaar blijven van de grond, wordt echter afgezien van deze *aerial spraying*. De nadruk ligt op vernietiging ter plaatse: met de hand, met zwaar materieel of door platbranden. Uitgangspunt is verder dat de boeren geen compensatie of hoogstens een kleine eenmalige ver-

goeding ontvangen voor de vernietigde papaver. Illegaal gedrag mag immers niet beloond worden. De NDCS stelt ten slotte dat eradicatie vroeg in het seizoen moet plaatsvinden, dus vóór de papaver tot bloei komt. Dat moet de boeren nog voldoende tijd geven om andere gewassen te gaan telen. De meeste deskundigen menen echter dat eradicatie inefficiënt is en

De drugsproblemen in Afghanistan hebben een grote negatieve weerslag op de Nederlandse missie

eerder contraproductief werkt.¹² De boeren voelen zich simpelweg té afhankelijk van de papaverteelt. Slechts in enkele gevallen laten zij hun velden vrijwillig vernietigen. Vrijwel alle eradicatie gaat dus gedwongen. Mede op aandringen van de internationale vredesmacht probeert de NDCS dit instrument zoveel mogelijk een 'Afghaans gezicht' te geven.¹³

Een *footloose* gewas

Het is hoe dan ook erg lastig om het 'succes' van eradicatie uit te drukken in harde cijfers. De Afghaanse overheid en de internationale gemeenschap zijn zich hier terdege van bewust. Een totale afname van het aantal hectare papavervelden zegt nog weinig. Papaver is als *footloose* gewas, dat vrijwel overal kan groeien, immers gemakkelijk te verplaatsen naar andere gebieden, bijvoorbeeld de zones die in handen zijn van de OMF. '*Eradication promotes the geographical spread of cultivation*', concluderen de deskundigen Barnett Rubin en Jake Sherman.¹⁴

9 UNDOC, *Afghanistan Opium Survey 2009*, 2.

10 Afghanistan Investment Support Agency, Regional Rural Economic Regeneration Strategies (RRERS), 'Provincial profile for Uruzgan province', <http://www.aisa.org.af/downloads/provincialprofiles/uruzgan.pdf>.

11 Voor het Nederlandse beleid zie brief ministers van Buitenlandse Zaken, Defensie en Ontwikkelingssamenwerking met periodieke stand van zaken Afghanistan, 28 oktober 2008, *Tweede Kamer* 2008-2009, 27925, nr. 325.

12 Zie bijvoorbeeld P. Chouvy, *Opium. Uncovering the Politics of the Poppy* (New York, I.B. Tauris, 2009) 165.

13 Belangrijkste overheidsactoren en programma's zijn: *Afghan Eradication Force* (AEF), *Governor-Led Eradication* (GLE), *Poppy Elimination Programme* (PEP) en *Central Eradication Planning Cell* (CEPC).

14 Rubin en Sherman, 'Counter-narcotics to Stabilize Afghanistan', 27.

Bovendien kan de hoeveelheid geoogste papaver per hectare en van seizoen tot seizoen sterk verschillen, bijvoorbeeld door de weersomstandigheden. En dan is er nog het probleem dat het papaverproduct opium gemakkelijk voor langere tijd kan worden opgeslagen in tijden van overproductie. In seizoenen met onderproductie stijgen de prijzen dan weer. Het gewas is kortom te 'dynamisch' om duidelijke conclusies over het succes van eradicatie te kunnen trekken.



FOTO AVDD, S. HILCKMANN

Sinds twee jaar onderkennen de Afghaanse regering en de internationale gemeenschap dat interdictie sneller resultaat kan hebben

Nog ingrijpender zijn de ernstige negatieve gevolgen van eradicatie. Ten eerste stijgen de prijzen van papaver eerder dan dat ze dalen, want schaarste verhoogt de marktwaarde. Dat trekt nieuwe drugsmaffia's aan en zet boeren tegen elkaar op: uit de eradicatie van de velden van 'concurrerende' boeren valt immers winst te halen. Ten tweede vergroot het de schulden van de papaverboeren nog verder. Vaak hebben ze grote leningen afgesloten bij leenheren, die

(deels) in papaver moeten worden afbetaald. Ten derde maakt eradicatie de OMF, die de drugs transporteren en verkopen, financieel, militair en politiek alleen maar sterker. Zoals de Amerikaanse gezant voor Pakistan en Afghanistan Richard Holbrooke opmerkte: *'Eradication might destroy some acreage, but it didn't reduce the amount of money the Taliban got by one dollar'*.¹⁵ Bovendien levert eradicatie vaak nieuwe OMF-rekruten op, omdat de boeren geen kant meer op kunnen. Ten vierde vergroot eradicatie de sociale onrust en tribale spanningen. Boeren verzetten zich tegen de autoriteiten en eradicatieteams, soms met doden als gevolg. Sommige provinciale gouverneurs hebben uit stammenbelang voordeel bij eradicatie van bepaalde zones, andere gouverneurs doen uit eigenbelang vrijwel niets. De velden van invloedrijke lokale baronnen blijven meestal ongemoeid. Om toch te 'scoren', vernietigen lokale autoriteiten de papavervelden van de kleine boeren die zich niet kunnen verdedigen.

Eradicatie en Uruzgan

In hoeverre gelden deze bezwaren van eradicatie ook voor Uruzgan, de provincie waar de TFU actief is? Om te beginnen heeft de Nederlandse regering nooit erg positief gestaan tegenover dit op de korte termijn gerichte en impopulaire drugsbestrijdingsinstrument. Eradicatie kan, zeker in isolement en zonder alternatieven, geen lange-termijnoplossing bieden en staat haaks op de *hearts and minds*-aanpak en de Afghaanse wederopbouw.¹⁶ Het is niet de taak van ISAF-eenheden om als drugsvernietiger op te treden, stelt de Nederlandse regering.¹⁷

De TFU wilde natuurlijk ook geen dure militaire capaciteiten spenderen aan iets waarvan het nut onduidelijk was. Met deze houding ging ons land in tegen met name de Amerikanen en Britten, die eradicatie wél propageerden. Nederland kon het probleem echter niet helemaal ontlopen: eradicatie was immers een belangrijke pijler van de NDCS-strategie en de TFU was er uiteindelijk om de Afghaanse overheid te ondersteunen. Met de eradicatieteams in Uruzgan, vooral Afghanen en werknemers van de Amerikaanse firma *DynCorp*, heeft de

15 Geciteerd in: R. Faiez, 'Afghan minister says drug strategy is perfect', *Associated Press*, 29 juni 2009.

16 Hoewel minister van Defensie Henk Kamp in eerste instantie wél voor een agressieve eradicatie-aanpak pleitte, verzette minister van Ontwikkelingssamenwerking Agnes van Ardenne zich daar tegen en deze visie heeft steeds overheerst in de contacten met de Afghaanse autoriteiten.

17 In antwoord op vragen van Kamerlid Peters (GL) aan de ministers van Buitenlandse Zaken en Ontwikkelingssamenwerking over de papaverteelt in Afghanistan, 23 juli 2007, zie: <http://parlis.nl/pdf/kamervragen/KVR29408.pdf>.

TFU niet veel te maken gehad. In april 2007 moesten de Nederlanders een eradicatieteam ondersteunen en beschermen, maar daar bleef het grotendeels bij. De overige eradicatie-acties gebeurden in opdracht van gouverneur Hamdam, uiteraard in overleg met de TFU, die via de politieke adviseurs bijna dagelijks overlegde met de in dit opzicht ambitieuze gouverneur.

Nederland en de TFU stelden wel enkele eisen om de eradicatie zo effectief en neutraal mogelijk te laten verlopen, met zo weinig mogelijk schade voor de kleine boeren. Dat lukte niet altijd en incidenten bleven niet uit. Politiechef Juma Gul bijvoorbeeld vernielde de afgelopen jaren enkele keren willekeurige papavervelden. Ook waren niet alle eradicatie-acties tribaal neutraal, omdat de veiligheids-situatie per district, dat wil zeggen binnen of buiten de 'inktvlek', nogal verschilde. Omdat president Karzai tot de Popalzai-stam behoort, vreesde de TFU dat de velden van deze stam ongemoeid zouden blijven. Al met al werd slechts een fractie van de beoogde tweeduizend hectare papaver vernietigd. De ervaringen in Uruzgan bewijzen dus dat eradicatie een drug supply reduction tool is dat grote tribale en sociale problemen oplevert en zo een verstoring van de kwetsbare machtsbalans in de provincie teweegbrengt. Eradicatie is een middel om machtspolitiek te beoefenen en niet zozeer om de papaver teelt op zich een halt toe te roepen.

Interdictie

'It's time to switch focus. We are looking too much at cultivation and not enough at the top of the drug networks', zei Christina Oguz, hoofd van het UN Office on Drugs and Crime (UNODC) in Kabul, in 2008.¹⁸ Sinds het eind van dat jaar onderkennen de Afghaanse regering en de internationale gemeenschap dat interdictie tot snelle(re) resultaten kan leiden. Deze aanpak richt zich niet zozeer op de vernietiging van de productie van papaver, maar op het ontwricken van de handel in opium, heroïne en andere drugs, met name door het opsporen en vernietigen van opiumbazaars, opslagplaatsen, labora-

toria en chemicaliën. Andere middelen zijn het oppakken van drugshandelaren en het bestrijden van met drugs samenhangende corruptie op alle niveaus. De rol van ISAF is vooral de militaire ondersteuning (beveiliging, inlichtingen, training, transport, enzovoorts) en niet zozeer het aanpakken van de drugs corruptie of het proactief zélf uitvoeren van interdictie-operaties.¹⁹ De handelsnetwerken waarop interdictie gericht is zijn ingewikkeld en veelgelaagd. Opiumhandelaren, vaak lokale warlords, lenen geld aan de boeren om ze financieel afhankelijk te houden. Zogenaemde *farm-gate traders* (*Kamishankars*), van wie er twee tot vier in een dorp actief zijn, halen de opium

De noodzaak om *hearts and minds*
te winnen in Afghanistan maakt
drugsbestrijding tot een complexe zaak

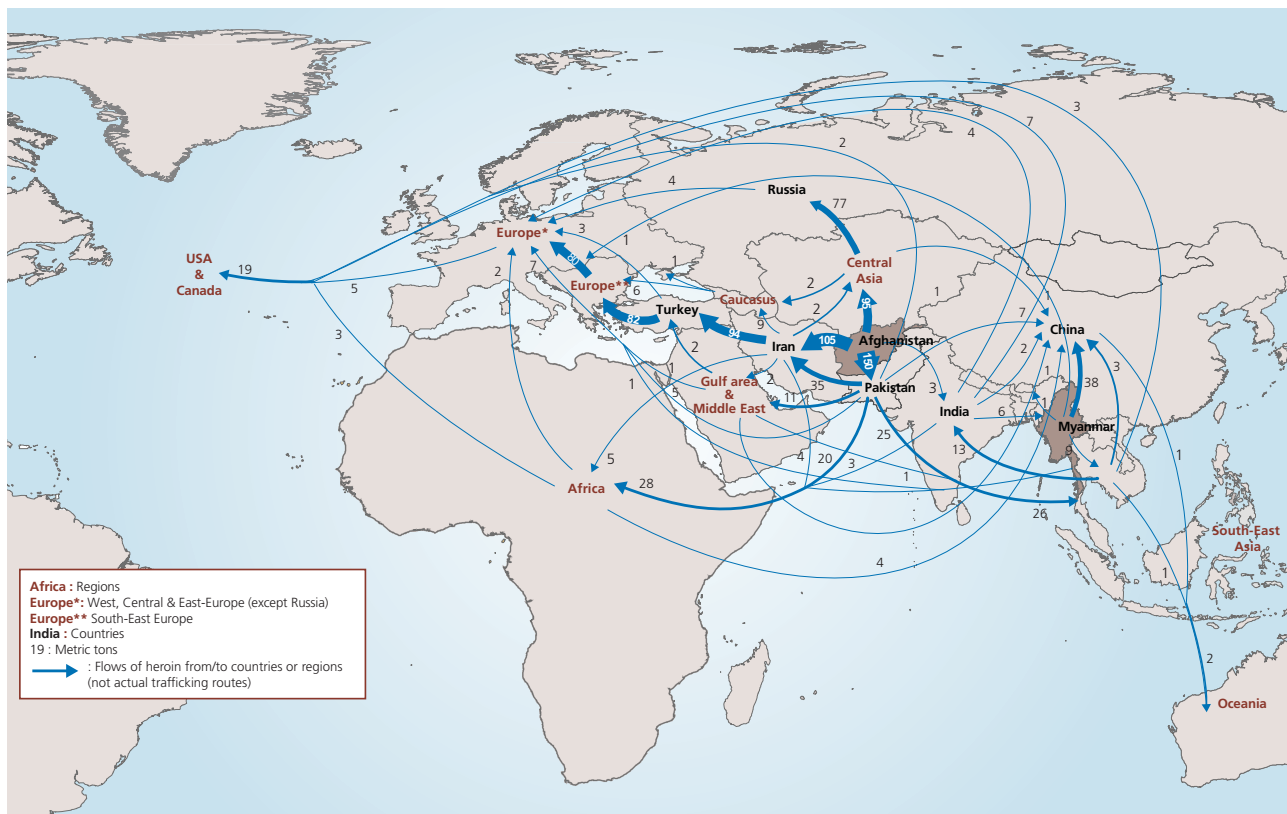
op bij de papaverboeren. Meestal zijn het dorpsgenoten die elkaar goed kennen. De dorps-handelaren verkopen hun product op opiumbazaars aan lokale handelaren (*area traders*), die het op hun beurt doorverkopen aan provinciale handelaren. De provinciale handelaren hebben weer nauwe banden met internationale drugsnetwerken, die de opium verwerken tot opiaten²⁰ en/of uit het land smokkelen richting Pakistan, Iran of de Centraal-Aziatische republieken (zie figuur 1). Naar schatting telt Afghanistan een kleine duizend handelaren op het midden- en hogere niveau en zo'n dertig top-handelaren.²¹ Op alle niveaus helpen corrupte overheidsfunctionarissen en OMF bij het transport. Het aantal drugslaboratoria loopt in de honderden. Vaak zijn ze mobiel, moeilijk te vinden en beveiligen *insurgents* ze tegen beta-

18 Declan Walsh, 'Flower Power' in: *The Guardian*, 16 augustus 2008.

19 Ook die steun is gebonden aan strikte voorwaarden, want ISAF-eenheden mogen alleen in opdracht van hun eigen regeringen optreden. Alleen als er een rechtstreeks verband is met *insurgents* mogen de ISAF-militairen zelf actief deelnemen aan operaties.

20 Zo wordt bijna tweederde van de opium in Afghanistan zelf omgezet in het veel duurdere heroïne.

21 UN Office on Drugs and Crime, 'Addiction, Crime and Insurgency. The Transnational Threat of Afghan Opium' (Wenen, UNODC, oktober 2009) 104-105.



Figuur 1 Geschatte heroïneestroom van Azië naar de rest van de wereld (Bron: UN Office on Drugs and Crime, 'Addiction, Crime and Insurgency. The Transnational Threat of Afghan Opium': Wenen, UNODC, 2009)

ling. Het verwerkingsproces is relatief simpel, hoewel voor het mixen van de zogenoemde *precursor chemicals* wel een ervaren 'kok' nodig is.

Interdictie is – in elk geval op papier – minder agressief richting de Afghaanse bevolking dan eradicatie, in die zin dat het de Afghaanse boeren vrijwel ongemoeid laat en dus minder vijandschap onder de 'gewone' Afghanen zou moeten oproepen. Interdictie, stelt de NCDS, 'will help to decrease pressure on poor farmers who may have no option but to grow poppy in order to feed their families'.²² Ter ondersteuning zijn speciale politie-eenheden en een *Counter Narcotics Tribunal* (CNT) opgezet en zijn er aparte gevangenissen gebouwd.

Verkeerde prioriteiten?

Van het bestrijden van corruptie, die in Afghanistan vaak samenhangt met drugs, komt tot op heden weinig terecht. Sterker nog, het lijkt erop dat, ondanks het NCDS-beleid en alle beloftes van de regering-Karzai, de creatie van een Afghaanse staat prevaleert boven doortastende corruptiebestrijding, die voorlopig op de lange baan geschoven is. Vooral de 'functionele corruptie' op het laagste niveau – zoals smeergeld voor eradicatieteams om bepaalde velden te ontzien of voor de slechtbetaalde lokale politie bij controleposten – is welhaast endemisch. Niet zelden verdwijnen in beslag genomen drugs alsnog in het netwerk. Maar ook op het hoogste niveau (*grand corruption*) tiert de omkoping welig. Eén van de bekendste corrupte politici is Ahmed Wali Karzai, halfbroer van de president en hoofd van de *Kandahar Provincial Council*.²³ Experts als Barnett Rubin en Jake Sherman omschrijven het complexe corruptie-

22 'National Drug Control Strategy', 18.

23 Bijvoorbeeld J. Risen, 'Reports link Karzai's brother to Afghanistan heroin trade' in: *The New York Times*, 4 oktober 2008.

netwerk beeldend: *'The small traders who come to the village have to pay the police (or bandits) whom they pass on the road, who pass a share up to their superiors. The police chief of the district may have to pay a large bribe to the Ministry of the Interior in Kabul to be appointed to a poppy production district; he may also have paid a member of parliament or another influential person to introduce him to the right official in Kabul. These officials may also have paid bribes ("political contributions") to obtain a position where they can make such money'.²⁴*

productie van papaver door interdictie niet wezenlijk, want de onderschepping van drugs of het oppakken van handelaren doet de vraag naar papaver of opium niet afnemen. Ten tweede biedt ook interdictie handvaten voor het bedrijven van machtspolitiek om persoonlijke, tribale of politieke tegenstanders uit te schakelen. De OMF zullen er – een derde knelpunt – waarschijnlijk alleen maar sterker door worden. De inconsequente en corrupte uitvoering van interdictie levert namelijk goede propaganda op voor de Taliban en andere OMF.



FOTO AVDDI, G. VAN ES

Afghanen die zijn opgeleid in het telen van saffraan, een alternatief gewas voor papaver, krijgen hun certificaat uitgereikt

Vrijwel geen enkele overtreder die wordt opgepakt is een werkelijk belangrijke schakel in de drugshandel. Veel deskundigen menen dat het onjuist is de Afgaanse corruptie naar westerse maatstaven te meten en te veroordelen. Het zou meer een *way of life* zijn. Hoe dan ook, méér nog dan bij eradicatie is interdictie een instrument met potentieel grote politiek-maatschappelijke gevolgen. Het raakt immers direct aan gigantische geldstromen en grote politieke macht. De Afgaanse regering vindt op dit moment blijkbaar dat Afghanistan überhaupt niet veilig genoeg is voor een rigoureuze, maar ontwrichtende aanpak van de (drugs)corruptie. Interdictie kent nog meer knelpunten, die deels ook bij eradicatie opgaan. Ten eerste daalt de

Een stevige overheidsaanpak zou flink wat Afghanen het inkomen ontnemen, zodat de OMF gemakkelijker kunnen rekruteren. En omdat het risico van drugsproductie en -handel toeneemt, kunnen de OMF meer geld vragen voor de bescherming van drugsroutes en laboratoria. Een vierde knelpunt is dat een repressief interdictiebeleid op de langere termijn fundamentele politieke weerstand zal oproepen. Corrupte politici worden dan immers dief van hun eigen portemonnee en zouden hun financiële toekomst wel eens kunnen gaan verbinden met de OMF. Ten vijfde – en nauw samenhangend met de voorgaande knelpunten –

24 Rubin en Sherman, 'Counter-narcotics to stabilize Afghanistan', 23.

heeft interdictie een negatieve uitwerking op de steun van de bevolking in de *counterinsurgency*. De bevolking zal bijvoorbeeld minder bereid zijn ISAF inlichtingen te verschaffen. Sowieso, een zesde belemmering, is er onvoldoende (militaire) capaciteit voor gedegen interdictie-operaties. De werkelijkheid is dat in 2009 slechts één procent van de 1.300 ton van de precursor chemical anydridezuur is onderschept.²⁵

Deze belemmeringen, uiteenlopend van praktische problemen tot de fundamentele onwil om de topfunctionarissen aan te pakken, gelden ook voor de provincie Uruzgan, waar de TFU stapje voor stapje een steeds grotere rol is gaan spelen bij interdictie-operaties. Nederland benadrukt wel steeds dat drugsbestrijding primair een Afghaanse aangelegenheid moet blijven en dat interdictie alleen kan werken als deel van een brede drugsstrategie. Na 2008 is langzamerhand de samenwerking tussen de TFU en Afghaanse en buitenlandse drugsbestrijders, bijvoorbeeld ook de Amerikaanse *Drug Enforcement Administration*, verstevigd. Vanaf de zomer van 2008 maakt een Nederlandse expert van de KLPD permanent deel uit van de taakgroep. Een Nederlandse commandant zei hierover: *'Interdictie hangt in grote mate af van gericht inlichtingenwerk. We hadden wel goede inlichtingen, maar hier werd niet met een counternarcotics-bril naar gekeken. Met de komst van deze expert veranderde dit'*.²⁶

Interdictie in Uruzgan

Hoewel de Nederlandse regering voorstander is van sterkere interdictie, staat deze in Uruzgan nog steeds in de kinderschoenen. De Afghaanse autoriteiten en de TFU namen in 2009, ondanks een geïntensiveerde aanpak, minder dan één ton opium in beslag.

Wezenlijke successen bij de opsporing en vernietiging van opiumbazaars (als in Tarin Kowt en Deh Rawod), laboratoria en chemicaliën ble-

ven uit. De TFU vond min of meer bij toeval wel kleinere hoeveelheden opium bij kinetische operaties. Een officier zei hierover: *'Doordat je op zoek bent naar contrabande, vind je ook opium. In kilo's vonden we redelijk veel, maar dit was een fractie van het geheel'*.²⁷ Het beleid is om gevonden opium ter plaatse te vernietigen. De bevolking zou immers kunnen gaan speculeren dat de opium alsnog zal worden doorverkocht. Maar Uruzgan bleef een belangrijke doorvoerprovincie richting Helmand en Iran. De belangrijke drugsroutes rond Tarin Kowt, Deh Rawood en Shahidi Hassas zijn niet aangetast. Laboratoria bevinden zich meest in de gebieden die niet permanent onder controle zijn en zijn dus moeilijk te traceren. *'[T]he idea that some ISAF troops – mostly American, British, Canadian and Dutch – could engage only in "surgical interdiction strikes" against heroin labs and trafficking networks is more rhetorical than realistic. These facilities are embedded in a complex local environment, and any attacks will likely involve collateral damage'*, aldus Fabrice Pothier, directeur van Carnegie Europe.²⁸

Omdat de interdictie in de opstartfase zit, is het voorlopig lastig om voorspellingen te doen over de effectiviteit van dit instrument. Nederland en de TFU zijn zich in elk geval nadrukkelijk bewust van de knelpunten. Zo kan het oppakken van verdachte invloedrijke figuren, zoals krijgsheer Matiullah Khan, leiden tot grote instabiliteit in de provincie. De politieke wil om dergelijke risico's te nemen ontbreekt nog en dat is niet onbegrijpelijk. *'Er is nog lang geen sprake van veiligheid in heel Uruzgan,'* meende een Nederlandse officier. *'Om dit te creëren hebben we de Battle Group hard nodig. De Battle Group heeft dus andere prioriteiten en kan zich niet permitteren om ook nog eens actief met drugs bezig te gaan.'*²⁹

Eradicatie en interdictie: een vergelijking

De conclusie is duidelijk: eradicatie en interdictie zijn beide drugsupply reduction tools met (potentieel) ingrijpende en onvoorspelbare negatieve economische, politieke, sociale, tribale en militaire gevolgen. Vóór 2008 lag de

25 UNODC, 'Addiction, Crime and Insurgency', 69.

26 Interview auteur met Nederlandse officier, Vught, juli 2009.

27 Interview auteur met Nederlandse officier, Utrecht, juni 2009.

28 F. Pothier, 'NATO's drug problem' op: *National Interest Online*, 15 oktober 2008, <http://www.nationalinterest.org/Article.aspx?id=20018>.

29 Interview auteur met Nederlandse officier, Utrecht, juni 2009.

nadruk binnen de NDCS vooral op eradicatie, daarna vooral op interdictie. De Nederlandse regering en de TFU gaven eveneens de voorkeur aan interdictie, maar waren zich tegelijkertijd zeer bewust dat 'vroegtijdige' interdictie waarschijnlijk averechts zou werken.

Toch valt interdictie te prefereren boven eradicatie omdat het de kern van het probleem harder bestrijdt. Om te beginnen is het aantal te bestrijden doelen aanzienlijk kleiner dan bij eradicatie, want daarbij zijn alle papaverboeren en -velden doelwit. Interdictie biedt meer mogelijkheden voor snellere resultaten door gericht afzonderlijke handelaren en tussenpersonen aan te pakken die voordeel hebben bij een instabiel Afghanistan. Tevens is interdictie nadeliger voor de OMF, omdat het de bevolking uiteindelijk minder vervreemdt van de autoriteiten en buitenlandse troepenmachtten.

Interdictie is ook goedkoper dan omvangrijke eradicatiecampagnes kunnen zijn. Dit vereist wel een goedwerkend inlichtingenapparaat. Ten derde gaat ruim driekwart van de drugsopbrengsten naar handelaren en tussenpersonen, terwijl eradicatie vooral de arme boeren treft en de prijzen verder opdrijft. Interdictie zal dus sneller leiden tot financiële ontwrichting van de Afghaanse drugsnetwerken.

Ten vierde geeft interdictie een positiever signaal af dan eradicatie: de jacht wordt geopend op drugshandelaren en corrupte politici in plaats van op arme boeren. Dit komt dan weer de legitimiteit van de Afghaanse regering ten goede. Op de lange termijn zal de vraag naar papaver sneller afnemen via interdictie dan via eradicatie, simpelweg omdat drugshandel te riskant wordt in verhouding tot de opbrengsten, zo is althans de hoop.

Kortom, interdictie past veel beter bij het winnen van de hearts and minds van de bevolking

dan eradicatie. Daarbij kan de TFU – en vanaf zomer 2010 haar opvolger – als voorheen het best op de achtergrond blijven en de 'probleemhouder', de Afghaanse overheid, assisteren met inlichtingen, materieel en andere praktische bijstand. Stroomlijning van de inlichtingen-



FOTO AVDD, S. HILCKMANN

In het anti-drugsbeleid levert de TFU de Afghaanse regering vooral inlichtingen, materieel en andere praktische bijstand

capaciteit, in combinatie met bijvoorbeeld een grotere aandacht binnen de MGO (Missie Gerichte Opleiding) voor de rol en structuur van drugsnetwerken, kan daarbij helpen. Hoe dan ook, interdictie zal op de lange termijn alleen werken in combinatie met de andere drugsbestrijdingspijlers, zoals een effectief justitieel apparaat en een geloofwaardige economische ontwikkeling, inclusief het verbouwen van alternatieve gewassen. Zoals UNODC-directeur Antonio Maria Costa terecht stelde: *'Controlling drugs in Afghanistan will not solve all of the country's problems, but the country's problems can not be solved without controlling drugs'*.³⁰ Geduld is daarbij een schone zaak, want vooruitgang in Afghanistan kost tijd. ■

30 Geciteerd in: UNODC, 'Afghan opium production in significant decline', 2 september 2009, <http://www.unodc.org/unodc/en/frontpage/2009/September/afghan-opium-production-in-significant-decline.html>.

Publieke steun voor de missie in Uruzgan

Welke factoren bepalen het draagvlak?

Is het dalende draagvlak onder de Nederlandse bevolking de oorzaak van de val van het kabinet en het beëindigen van de missie in Uruzgan, zoals internationale media suggereren? Aan de hand van sociaalwetenschappelijke literatuur en de Monitor Publieke Opinie Uruzgan onderzoeken de auteurs welke factoren een rol spelen bij het tot stand komen van het publieke draagvlak voor een missie. Het blijkt dat de rol van slachtoffers vaak wordt overschat. Publieke steun wordt voornamelijk beïnvloed door opvattingen over het succes van de missie. Daarnaast spelen de belangen die op het spel staan en de legitimiteit van de missie een belangrijke rol.

R. Voogd, BA en drs. A.J.V.M. Vos*

Op 25 februari 2010 stond in een artikel in de *New York Times* het volgende:

*The Dutch cabinet fell when the Labor Party, one of the main coalition partners, refused NATO's – and Washington's – request to extend the Uruzgan mission for an additional year. The mission had already been extended twice before. But with Dutch casualties rising sharply and the overall effort struggling, public support evaporated and the Labor Party refused to go along.*¹

Internationale media zoeken de oorzaak van de val van het Nederlandse kabinet en het beëindigen van de missie in Uruzgan dus simpelweg in het dalende draagvlak onder de Nederlandse bevolking. De oorzaak van dit dalende draagvlak, zoals het artikel veronderstelt, zou nauw samenhangen met het toenemende aantal slachtoffers en de zware geleverde inspanningen.²

Slachtoffers versus draagvlak

In september 2009 kopte *de Volkskrant* al: 'Hoeveel gesneuvelde soldaten kan Nederland aan?'³ De vraag of het toenemende aantal slachtoffers en het dalende draagvlak op den duur niet tot het beëindigen van de missie moest leiden werd openlijk gesteld. In verschillende media wordt de oorzaak van het dalende draagvlak onder de Nederlandse bevolking dus gezocht in het toenemende aantal slachtoffers. Dit beeld zou aansluiten bij de internationale tendens dat burgers zich keren tegen deelname van hun land aan de internationale troepenmacht in Afghanistan doordat het daar steeds

* Remko Voogd studeert 'Political Science: Institutional Analyses' aan de Universiteit Leiden. Amber Vos is onderzoeker bij het Dienstencentrum Gedragswetenschappen.

1 Zie het artikel 'Dutch Retreat' in de *New York Times*: <http://www.nytimes.com/2010/02/25/opinion/25thur3.html>.

2 Tenzij anders vermeld gebruiken we de term 'slachtoffers' om te refereren aan 'gesneuvelde militairen'. We erkennen dat in militair taalgebruik de term 'slachtoffers' ook wordt gebruikt om gewonde militairen aan te duiden. Maar in het dagelijks taalgebruik bedoelt men met 'slachtoffers' meestal: 'dodelijke' slachtoffers. De bestaande publicaties op het gebied van de slachtofferliteratuur waaraan wij refereren in dit onderzoek maken hetzelfde conceptuele onderscheid. De term 'slachtoffers' refereert ook alleen aan 'gesneuvelde soldaten'.

3 *De Volkskrant* 'Hoeveel gesneuvelde soldaten kan Nederland aan', 8 september 2009.

gevaarlijker wordt. 2009 bleek voor de ISAF-troepen het jaar met de meeste slachtoffers sinds het begin van de missie in 2001.⁴

Opzet artikel

In dit artikel stellen we de vraag of de genoemde interpretatie een correcte weergave is van de werkelijke rol die het aantal slachtoffers speelt in relatie tot het publieke draagvlak. Of moet het beeld genuanceerder zijn? Verschillende sociaalwetenschappelijke publicaties stellen dat de invloed van het aantal slachtoffers op het draagvlak voor militaire missies wordt overschat.

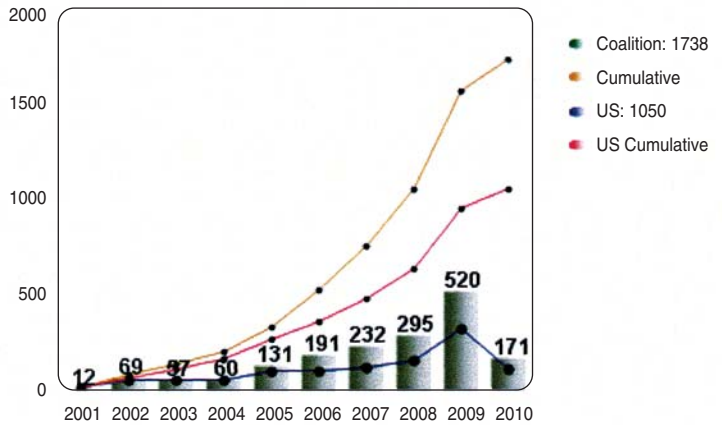
Het aangehaalde Volkskrant-artikel meldde bijvoorbeeld ook dat het Nederlandse incasservermogen ondanks de slachtoffers veel groter is dan vooraf gedacht. Andere factoren, zoals het succes van de missie en gevoelens ten aanzien van de militairen, spelen wellicht ook een belangrijke rol in het tot stand komen van het draagvlak voor de missie.

In dit artikel analyseren we op basis van data van de Monitor Publieke Opinie Uruzgan welke rol de verschillende factoren die worden genoemd in de wetenschappelijke literatuur spelen in het tot stand komen van de publieke steun voor de missie in Uruzgan. Het eerste gedeelte van het artikel gaat in op de normatieve relatie tussen de publieke opinie en militaire missies.

Het tweede gedeelte schetst een theoretisch kader van mogelijke verklaringen over de wijze waarop de publieke opinie tot stand komt en kan worden beïnvloed. Ten slotte toetsen we de invloed van enkele verklaringen op de publieke steun voor de missie in Uruzgan aan de hand van de data.

I Het belang van de publieke opinie

Een van de belangrijkste onderwerpen waarover kiezers moeten kunnen beslissen gedurende volksraadplegingen en verkiezingen is of het inzetten van militair geweld door de regering moet worden gesteund.⁵ Een van de uitgangspunten in een democratie is immers



Figuur 1 Slachtoffers ISAF-troepen per jaar

dat wat de regering doet, moet worden afgeleid van de wil van het volk.⁶ Desondanks neemt in een representatieve democratie het parlement de uiteindelijke beslissingen.

In sommige gevallen kan het parlement de publieke opinie naast zich neerleggen. Sommige noodzakelijke beleidsmaatregelen kunnen per definitie niet op veel steun rekenen onder de bevolking. Het starten van risicovolle militaire missies valt daar mogelijk onder. Nederland streeft echter wel bepaalde belangen na met zijn defensiepolitiek, waarbij veiligheidsrisico's en militaire ambities niet altijd op één lijn liggen.

Het bestaansrecht van de krijgsmacht ligt vast in artikel 97 van de grondwet. Het eerste lid van dit artikel luidt:

Ten behoeve van de verdediging en bescherming van de belangen van het Koninkrijk, alsmede ten behoeve van de handhaving en de bevordering van de internationale rechtsorde, is er een krijgsmacht.⁷

Dat inzet van de krijgsmacht ter verdediging van het eigen koninkrijk op minder publiek verzet zal stuiten dan inzet ter bevordering van

4 <http://icasualties.org/oef/>
 5 Gelpi, Feaver en Reifler (2009), blz. 69.
 6 Sobel (2001), blz. 3.
 7 Zie hoofdstuk 6 Krijgsmacht en draagvlak: trends en perspectieven, geschreven door Van der Meulen. Uit: *Krijgsmacht en Samenleving* (2009).



FOTO AVDD, J. DE MEESTER

De vaste Kamercommissie brengt een bezoek aan Uruzgan. Het parlement kan de publieke opinie naast zich neerleggen

de internationale rechtsorde in het veraf gelegen Uruzgan, is evident. Het parlement dient echter ook de tweede doelstelling van de krijgsmacht in het oog te houden. De publieke opinie hoeft hierbij niet altijd leidend te zijn.

Geen zwaarwegende factor

Op het moment van de besluitvorming voor de missie naar Uruzgan werd de stemming in de samenleving dan ook niet als een zwaarwegende, laat staan doorslaggevende, factor beschouwd. Dit werd destijds door de politiek verdedigd met het argument dat 'politiek draagvlak' per definitie de openbare mening representeert.⁸

Het is echter de vraag of een breed parlementair draagvlak een afdoende voorwaarde is om een militaire missie te kunnen starten. Voldoende steun vanuit de samenleving is volgens sommige wetenschappers wel degelijk een onmisbare factor voor de vooruitzichten

op lange termijn van het succesvol zijn van een militaire missie.⁹ Op de lange termijn is de publieke opinie namelijk van essentieel belang voor het succes van een missie en begrenst het vroeg of laat de politieke reikwijdte, en indirect ook de operationele armslag rondom militaire operaties.¹⁰

Ook voor de Nederlandse militairen zou het erg ongemakkelijk zijn wanneer de samenleving niet werkelijk gelooft in de missie. Daarnaast is het denkbaar dat de publieke opinie op lange termijn ook strategische opties beperkt: 'Waarom zouden de kiezers blijvend de kosten (qua geld en menselijke levens) van een expeditie krijgsmacht willen dragen, waarvan ze de inzet in voorkomende gevallen verwerpen?'.¹¹

Politiek speelveld

Ten tijde van het debat over de missie in Uruzgan werden dan ook kritische kanttekeningen geplaatst bij het smalle publieke draagvlak voor deze missie. Volgens de Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV) was het wenselijk, echter niet expliciet noodzakelijk, dat er bij 'riskante operaties', zoals die in Uruzgan, een 'grote meerderheid van de bevolking' achter staat. Tussen 'wenselijk' en 'niet expliciet noodzakelijk' ligt dus het speelveld waarbinnen de politiek moet manoeuvreren.

Als reactie op het feit dat het grote publiek in 2006 nog niet warm liep voor de missie gaf de regering aan dat 'het winnen van de bevolking' op gang zou komen bij het besluit om naar Uruzgan te vertrekken. Er werd gewezen op de bevindingen dat tijdens het debat over de mogelijke inzet van Nederlandse troepen de steun van de bevolking minder was dan na het besluit.¹² Omdat de publieke opinie een belangrijke rol kan gaan spelen zag de regering het dan ook als haar eigen taak om het parlement en burgers te overtuigen van de juistheid van de missie.¹³

In ieder geval lag er bij het ministerie van Defensie een 'speciaal communicatieplan' klaar om de missie professioneel uit te dragen. Immers, goede informatievoorziening is essentieel voor het maatschappelijke draagvlak.¹⁴ Hierbij gaf Defensie wel aan het 'essentieel' te

8 Van der Meulen en Vos (2008), blz. 393-402.

9 Everts (2008).

10 Van der Meulen (2009).

11 Koch (2008), blz. 321-322.

12 *Defensiekrant*, juni 2008.

13 Van der Meulen (2009).

14 AIV-Advies Maatschappij en Krijgsmacht. Brief van de minster van Defensie aan de voorzitters van de Tweede en de Eerste kamer der Staten-Generaal, 23 augustus 2006, pag. 10 en 11.

vinden dat de bevolking een ‘realistisch beeld’ zou krijgen van de gevaren voor Nederlandse militairen in Uruzgan.¹⁵

Publieke steun winnen

Als het winnen van publieke steun voor door de politiek geïnitieerde militaire operaties een dergelijke belangrijke rol speelt, is het essentieel om te achterhalen op basis van welke onderliggende factoren en argumenten deze publieke steun tot stand komt en hoe ze beïnvloed kan worden. Voor iedere vorm van beleid is het immers van belang te weten wat burgers beweegt en hoe zij op bepaalde beleidsprijkels reageren.¹⁶

In het vervolg van het artikel proberen we het inzicht in de onderliggende factoren die het draagvlak voor militaire missies bepalen te verbreden aan de hand van bestaande theoretische verklaringen en een empirische test van deze verklaringen.

II Standaardverklaringen voor het steunen van een missie

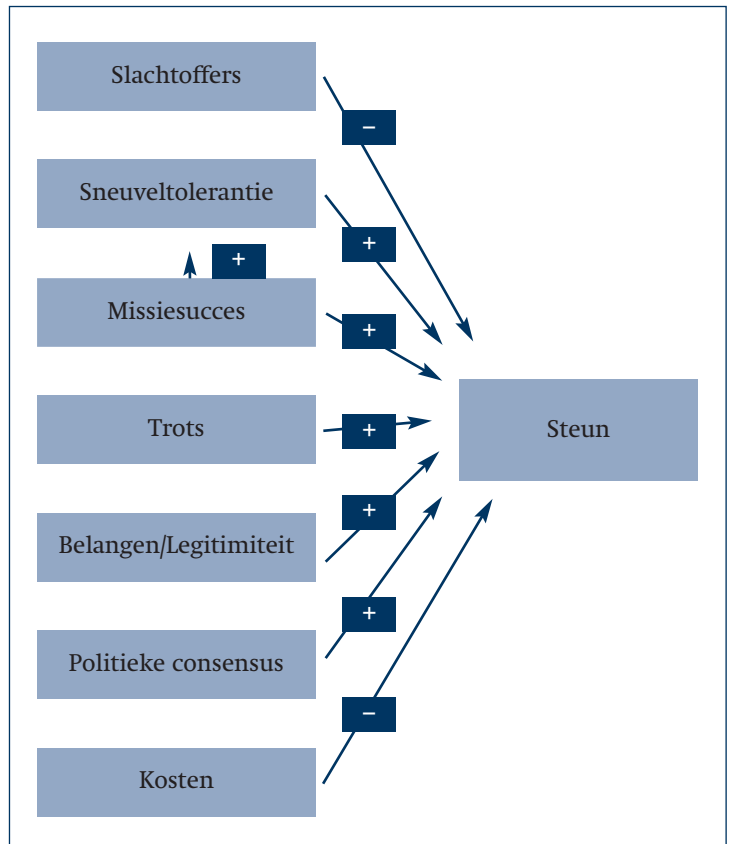
Diverse verklaring voor het steunen van militaire missies zijn binnen dit tijdschrift al eens besproken door Van der Meulen.¹⁷ In de internationale vakliteratuur komen de volgende factoren veelvuldig aan de orde:

- slachtoffers / angst voor het vallen van slachtoffers;
- de publieke perceptie dat de militaire missie succesvol is;
- gevoelens van trots voor het zware werk dat de militairen doen;
- specifieke belangen die op het spel staan;
- de legitimiteit van de missie;
- de mate waarin er politieke consensus bestaat rondom de missie;
- het financiële kostenplaatje van de missie (zie figuur 2).¹⁸

Wij lichten de factoren hierna toe.

Angst voor slachtoffers

Verklaringen waarbij de steun voor militaire missies vooral afhankelijk is van de publieke



Figuur 2

acceptatie van het sneuvelen van militairen hebben in de sociaalwetenschappelijke literatuur altijd de boventoon gevoerd. Ondanks het feit dat elk publiek in zekere mate gevoelig is voor het sneuvelen van eigen militairen, hebben wetenschappers verschillende verwachtingen over de kracht van het effect dat dodelijke slachtoffers hebben op de publieke steun voor de missie.

De bekendste interpretatie van dit effect is de zogenoemde ‘slachtofferhypothese’, ook wel ‘body-bag syndroom’ genoemd. Volgens deze hypothese is na de Vietnam-oorlog de sneuveltolerantie in westerse landen zó laag geworden

15 Zie: http://www.nrc.nl/binnenland/article1704187.ece/Defensie_wil_realistisch_beeld_over_Uruzgan
 16 Tiemeijer (2006).
 17 Van der Meulen (2009).
 18 Zie onder andere Everts (2008), Gelpi, Feaver en Reifler (2009) en Van der Meulen en De Konink (2001).

dat zelfs een heel beperkt aantal slachtoffers al een grote daling van de publieke steun kan veroorzaken. Er valt een onmiddellijk effect te verwachten op het draagvlak voor een missie wanneer de eerste slachtoffers vallen.



FOTO AVDD, S. HILCKMANN

Het vallen van slachtoffers hoeft niet te leiden tot een sterke daling van de publieke steun voor een missie

Mede vanwege de uitvoerige verslaggeving in de media, is de acceptatiegrens van slachtoffers steeds lager komen te liggen. Als gevolg van dit effect zou er in de moderne oorlogvoering een tendens bestaan om risico's te vermijden. Een bekend voorbeeld dat deze hypothese zou moeten bevestigen is het Somalië-conflict in 1993, waar de Verenigde Staten onmiddellijk hun manschappen uit de VN-vredesmacht terugtrokken nadat er dertig soldaten omkwamen bij de eerste gevechtshandelingen. Ook de Kosovo-crisis noemt men in dit verband, vanwege het feit dat de internationale gemeenschap wel luchtsteun maar geen manschappen durfde te sturen.¹⁹

De 'slachtofferhypothese', die voorspelt dat een klein aantal slachtoffers in het begin van een conflict al leidt tot een sterke daling van

de publieke steun voor een missie, doet geen precieze uitspraken over de wijze waarop deze steun zich in de loop van de tijd zal ontwikkelen en welke rol het aantal slachtoffers hierbij speelt gedurende latere periodes in het conflict. Enkele wetenschappers stellen dan ook dat deze interpretatie van de 'slachtofferhypothese' een sterke simplificatie van de werkelijkheid is.²⁰

Zo is het bijvoorbeeld de vraag hoe steun voor de missie zich ontwikkelt op de lange termijn. Volgens de toonaangevende wetenschapper John Mueller verloopt de relatie tussen het aantal slachtoffers en steun schoksgewijs. Het publiek is gevoelig voor een klein aantal slachtoffers in de eerste fases van een conflict terwijl het in de latere fases alleen gevoelig is voor grotere aantallen slachtoffers. Hierbij houdt Mueller vast aan de directe relatie tussen slachtoffers en steun. Hij houdt vol dat ook op de lange termijn steun voor militaire missies zal blijven afnemen als gevolg van een stijgend aantal gesneuvelde soldaten.

Mueller schreef in 2005 nog over het conflict in Irak: 'slachtoffer na slachtoffer, neemt de steun voor de missie in Irak af'.²¹ Verschillende critici betwijfelen echter of slachtoffers wel zo'n direct effect hebben op de steun aan militaire missies. Het tolerantieniveau voor slachtoffers is niet altijd een gegeven, en is onderhevig aan veranderingen.²² Sommige observaties laten zien dat de steun voor militaire missies weer toeneemt gedurende latere stadia van conflicten. In het begin van de Falkland-oorlog accepteerde een minderheid van de Britten verliezen onder Britse soldaten, terwijl in een later stadium van de militaire campagne 62 procent van de Britten slachtoffers accepteerden om de Falkland-eilanden te kunnen behouden.²³

Een opvallend aspect in de bestaande artikelen over het effect van slachtoffers op de publieke opinie ten aanzien van militaire missies is de rol die het concept 'sneuveltolerantie' speelt. Met sneuveltolerantie wordt het aantal slachtoffers bedoeld dat iemand kan verdragen zonder zijn steun voor de missie in te trekken.²⁴ Het is duidelijk dat sneuveltolerantie kan wor-

19 Met betrekking tot de 'slachtofferhypothese', zie Gelpi, Feaver en Reifler (2009), blz. 8, 37-45; Everts en Isernia (2001), blz. 18 en blz. 240.

20 Everts (2001), blz. 19-20; La Balme (2001), blz. 192.

21 Mueller. (2005), blz. 44-54.

22 Van der Meulen (1994), blz. 2.

23 Freedman (1988), blz. 99; Boyce (2005), blz. 167-168.

24 Gelpi, Feaver en Reifler (2009), blz. 8.

den beïnvloed door het aantal daadwerkelijke slachtoffers maar sneuveltolerantie heeft ook onmiskenbaar een rationele component, die niet direct afhankelijk is van het aantal daadwerkelijke slachtoffers. Als een persoon wordt gevraagd hoeveel slachtoffers hij tolereert, wordt hij gedwongen om bepaalde informatie eerst cognitief te verwerken alvorens hij een standpunt zal kunnen innemen.²⁵ Het vallen van daadwerkelijke slachtoffers hoeft een bestaande opinie niet noodzakelijkerwijs te beïnvloeden. Andere overwegingen kunnen ook een rol spelen in het tolereren van slachtoffers.

Binnen de sociaalwetenschappelijke literatuur wordt het concept sneuveltolerantie ook niet altijd even goed gescheiden van het concept steun voor militaire missies. In sommige artikelen worden deze twee concepten bijna inwisselbaar gehanteerd.²⁶ Het wel of niet tolereren van slachtoffers is echter niet hetzelfde als het wel of niet steunen van militaire missies. Iemand met een lage sneuveltolerantie kan bijvoorbeeld wel een missie steunen onder de voorwaarde dat hij verwacht dat er weinig slachtoffers zullen vallen. Ook iemand die veel slachtoffers tolereert kan toch tegen de missie zijn op basis van andere argumenten.

Sneuveltolerantie is slechts één van de mogelijke verklaringen voor steun aan missies en moet conceptueel worden gescheiden van het directe effect dat slachtoffers hebben op de steun aan de missie. In de rest van dit artikel zullen wij de effecten van daadwerkelijke slachtoffers en van sneuveltolerantie op de steun voor de missie onafhankelijk van elkaar behandelen.

Missiesucces en andere factoren

Het idee dat afkeer van slachtoffers de enige bepalende factor is voor het verklaren van steun voor militaire missies lijkt te zijn achterhaald. Enkele recente publicaties stellen dat de steun voor de missie voornamelijk wordt beïnvloed door de publieke perceptie over het succes van de missie. Militair succes zou ook de weerstand tegen slachtoffers verlagen, terwijl een uitzichtloze situatie zou leiden tot een hoge weerstand tegen het verder opofferen van militairen.

Het introduceren van missiesucces als een belangrijke factor in de verklaring van slachtoffer-tolerantie en steun voor de missie zou dus de directe relatie tussen het vallen van slachtoffers en steun voor de missie kunnen beïnvloeden.²⁷

Een andere factor die steun voor de missie kan vergroten is dat het publiek gevoelens van sympathie en trots ontwikkelt voor de prestaties die 'onze militairen' hebben geleverd. Zeker in moeilijke situaties kunnen dit soort sentimenten leiden tot een verbreding van het publieke draagvlak. Als er slachtoffers vallen is het niet gepast om de hardwerkende militairen af te vallen of om het nut van hun werk in twijfel te trekken. Men verenigt zich in dergelijke situaties rondom de nationale vlag.²⁸

Het weekblad *Elsevier* riep de Nederlandse militairen in Uruzgan uit tot Nederlander van het jaar 2006. Het weekblad stelde dat de Nederlandse militairen, ondanks veel pessimisme in politiek Den Haag, erin geslaagd waren om een vechtmis-sie om te smeden tot een weder-opbouwmissie.²⁹

Specifieke belangen en legitimiteit

Een volgende factor is het specifieke belang dat op het spel staat voor een land. Als er directe veiligheidsbelangen van een land op het spel staan, zou de steun voor een missie om die belangen te verdedigen veel hoger zijn dan wanneer humanitaire belangen of internationale erkenning op het spel staan.³⁰ In het geval van de Nederlandse missie in Uruzgan zou dit erop neer moeten komen dat het publiek de missie veel belangrijker zou vinden als men denkt dat de missie ervoor zorgt dat het gevaar dat de Taliban voor Nederland vormt, afneemt.

Ook de legitimiteit van de missie zou hier een belangrijke rol spelen. In moderne conflicten is een VN-mandaat vaak een vereiste om militair

25 Over het tot stand komen van opinies zie bijvoorbeeld: Taber (2003), blz. 458-459.

26 Gelpi, Feaver en Reifler (2009).

27 Gelpi, Feaver en Reifler (2009); Everts (2008), blz. 461.

28 Gelpi, Feaver en Reifler (2009), blz. 1.

29 Zie de website van Elsevier.

30 Kull en Ramsay (2001), blz. 205-210.

ingrijpen te kunnen rechtvaardigen. De mate waarin er consensus bestaat in de politieke arena rondom een militaire missie heeft waarschijnlijk ook een effect op het publieke draagvlak voor die missie. Als oppositiepartijen zich keren tegen een regeringsbesluit om militairen uit te zenden is het waarschijnlijk dat hun potentiële kiezers zich ook tegen de missie zullen keren.³¹

Tot slot zijn de financiën die met een missie gepaard gaan van invloed op de steun voor de missie. Op een gegeven moment zal de belastingbetaler het wel genoeg vinden.³² Defensie heeft begroot dat de missie zeker 580 miljoen euro per jaar kost.³³

III Empirische analyse en het onderzoek

In hoeverre speelden de hiervoor genoemde verklaringen een rol in de publieke steun voor de missie in Uruzgan? Om hierop een antwoord te kunnen geven, zijn gegevens over de publieke opinie nodig. Verschillende onderzoeksbureaus hebben vanaf het najaar 2005 de publieke opinie over de missie in Uruzgan gepeild.³⁴ Geen van deze bureaus heeft echter structureel en doorlopend onderzoek gedaan naar de publieke opinie, met uitzondering van de Monitor Publieke Opinie Uruzgan van Gedragwetenschappen.³⁵ De grote kracht van deze monitor ligt dan ook in de trend die kan worden waargenomen en de (mogelijke) tijdseffecten die kunnen worden geanalyseerd.

Tot op heden is het vaak moeilijk gebleken voor wetenschappers die de steun aan militaire missies onderzochten om betrouwbare uitspraken te kunnen doen over de impact die de verschillende genoemde factoren hebben op het steunen van militaire missies.³⁶ Een analyse waarin de impact van een bepaalde factor op de steun voor de missie kan worden onderzocht terwijl de impact van de andere factoren in het model constant wordt gehouden, is vaak moeilijk uit te voeren.

Dit komt omdat bijna geen enkele peiling een vragenlijst gebruikt waarin de verschillende relevante factoren tegelijkertijd zijn opgenomen. Veel van de bestaande peilingen gebruiken ook geen systematisch en gelijkmatig tijdsinterval om de publieke opinie te meten. Op deze punten biedt de data verzameld in het kader van de Monitor Publieke Opinie Uruzgan uitstekende mogelijkheden om een wetenschappelijke bijdrage te leveren aan het debat over de onderliggende factoren die veranderingen in het draagvlak van militaire missies kunnen verklaren.

Vanaf augustus 2006 peilt Gedragwetenschappen iedere maand de steun van de Nederlandse bevolking voor de missie in Uruzgan.³⁷ De gegevens worden verzameld via een internetenquête onder representatieve steekproeven van de Nederlandse bevolking.³⁸ Sneuveltolerantie, missiesucces, en gevoelens ten aanzien van de militairen zijn de factoren die geanalyseerd kunnen worden. De invloed van de overige beschreven factoren kan niet direct worden geanalyseerd omdat deze aspecten in de monitor niet aan bod komen.

Ontwikkeling van het draagvlak

Een eerste belangrijk inzicht dat de Monitor Publieke Opinie Uruzgan biedt is de ontwikkeling van het draagvlak voor de missie vanaf de start van de missie. Ook kan een eerste indruk worden verkregen van het effect van slachtoffers gedurende de missie op het draagvlak voor de missie.

Tot eind april 2010 kwamen drieëntwintig Nederlandse militairen om het leven in Afgha-

31 Everts en Isernia (2006), blz. 461.

32 Everts en Isernia (2006), blz. 463.

33 Zie het artikel 'Feiten en Cijfers Missie Uruzgan' op de website van het NRC.

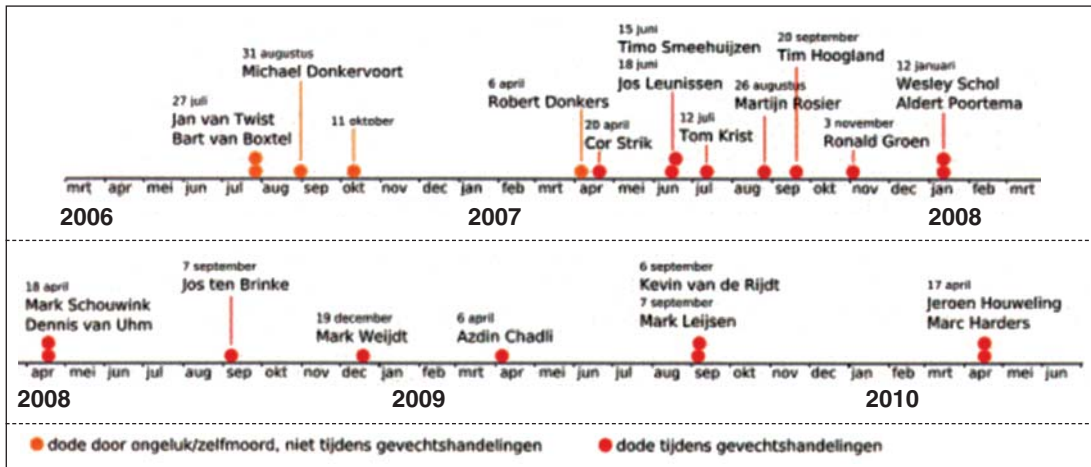
34 Maurice de Hond (www.peil.nl), Publistat Mediaonderzoek (2007), Tangram, EenVandaag, etc.

35 Het dienstencentrum Gedragwetenschappen van het ministerie van Defensie stelt zich tot doel het ondersteunen en verbeteren van de gehele defensieorganisatie door praktijkgericht sociaal wetenschappelijk onderzoek en advies.

36 Gelpi, Feaver en Reifler (2009), blz. 10; Isernia en Everts (2006), blz. 462.

37 Deze metingen vinden maandelijks plaats in opdracht van de Directie Voorlichting en Communicatie van het Ministerie van Defensie. De resultaten zijn te vinden op de website van het ministerie van Defensie: 'Monitor Publieke Opinie Uruzgan'.

38 Er wordt gebruik gemaakt van een panel van TNS-NIPO dat een representatieve afspiegeling vormt van de bevolking tussen de zestien en zeventig jaar. De steekproeven worden door TNS NIPO altijd getrokken op de variabelen en ideaalcijfers van de Gouden Standaard. Dit zijn de populatiecijfers van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS).



Figuur 3 Nederlandse doden Uruzgan

nistan, van wie achttien door vijandelijkheden (zie figuur 3). De vijf slachtoffers die vielen door ongelukken en een geval van zelfdoding laten we verder buiten beschouwing omdat deze slachtoffers niet rechtstreeks voortkomen uit de gevaren van de missie in Uruzgan; ze hadden ook op militaire bases in Nederland kunnen voorkomen.

Figuur 4 toont de steun voor de missie in drie trendlijnen; de groene lijn representeert het percentage van de bevolking dat (sterk) voorstander van de missie is. De grijze lijn toont het percentage van de bevolking dat neutraal staat ten opzichte van de missie en de rode lijn toont het percentage van de bevolking dat zich (sterk) tegenstander van de missie noemt. Gedurende de eerste maanden van de missie tot september 2007 was de groep met voorstanders van de missie groter dan de groep met tegenstanders. Het percentage van de bevolking dat zich een voorstander noemde schommelde zo rond 40 procent. Hieruit kan men overigens niet concluderen dat een meerderheid tegen de missie was, aangezien zo'n 30 procent van de bevolking neutraal tegenover de missie stond.

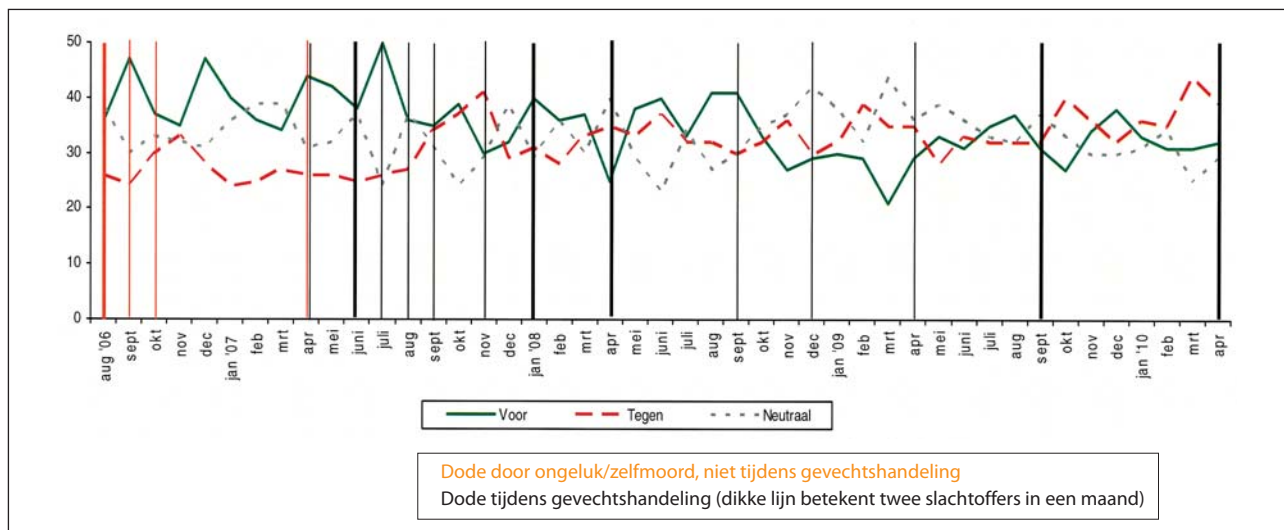
Vanaf april 2007 tot ongeveer april 2008 is er een duidelijke trend op lange termijn waar te nemen waarin het draagvlak voor de missie afneemt. Het percentage voorstanders zakt stapsgewijs van 40 procent naar een niveau onder de 30 procent in april 2008. Het aantal tegenstan-

ders laat juist een stijging zien. Gedurende deze periode valt ook het merendeel van de Nederlandse militaire slachtoffers. De zwarte lijnen geven de maanden weer waarin er één of twee (dikke lijn) Nederlandse militairen sneuvelden.

Wat hier opvalt is dat de steun voor de missie niet noodzakelijkerwijs meteen daalt in de maanden die volgen op een slachtoffer. In sommige maanden na een slachtoffer stijgt het aantal voorstanders van de missie weer. De trendlijnen fluctueren van maand tot maand. Een deel van deze fluctuaties kan worden veroorzaakt door de foutmarge van de steekproef.³⁹ Wel is er een duidelijke, significant dalende trend op lange termijn in het draagvlak waar te nemen gedurende deze periode.

Of deze trend louter het gevolg is van het toenemende aantal slachtoffers of dat er andere factoren meespelen kan op basis van deze trendanalyse niet achterhaald worden. Wat wel opvalt is dat gedurende deze periode het aantal mensen dat neutraal stond ten opzichte van de missie, wat afnam. Wellicht dat de berichtgeving over Nederlandse slachtoffers het innemen van een duidelijk standpunt over de missie heeft bevorderd.

39 Als men een betrouwbaarheidsinterval van 95 procent aanhoudt dan kunnen er met de gemiddelde steekproef van zo'n 250 respondenten per maand in de Monitor foutenmarges van ongeveer 6 procent ontstaan. Aangezien het verschil van het niveau van de steun tussen sommige maanden groter is dan 6 procent kan met 95procent zekerheid gezegd worden dat deze verschillen niet enkel door de steekproef bepaald kunnen zijn.



Figuur 4 Steun van de Nederlandse bevolking voor de missie in Urzgan (Bron: Gedragwetenschappen)

In de periode na april 2008 is er geen duidelijke stijgende of dalende trend in het draagvlak voor de missie meer te herkennen. Wat opvalt is dat gedurende sommige periodes het aantal voorstanders van de missie weer stijgt. Vooral gedurende het eerste halfjaar van 2009 neemt het aantal voorstanders weer toe.

Daadwerkelijke slachtoffers of sneuveltolerantie?

Zoals de ontwikkeling van het draagvlak voor de missie al liet zien, lijkt er geen direct verband te zijn tussen het aantal slachtoffers in een bepaalde maand en het draagvlak voor de missie in de daaropvolgende maand. Het percentage voorstanders van de missie verschilt bijna niet in de maanden volgend op één of twee slachtoffers, en in de maanden die niet werden voorafgegaan door slachtoffers.⁴⁰

Wel lijkt er een duidelijke dalende trend te zijn van het draagvlak gedurende de periode waarin

de meeste Nederlandse militairen sneuvelde. Zoals gezegd, kan steun voor de missie ook worden beïnvloed door opinies die burgers hebben over welke effecten eventuele slachtoffers zouden moeten hebben op de voortzetting van de missie. De monitor heeft de sneuveltolerantie iedere maand gemeten door aan de respondenten te vragen of het Nederlandse leger zich in het geval van eventuele slachtoffers zou moeten terugtrekken.⁴¹

In tabel 1 is de steun voor de missie is afgezet tegenover sneuveltolerantie. Er blijkt een sterk en statistisch significant verband te zijn tussen beide factoren. Van de voorstanders van de missie is 7,5 procent het eens met de stelling dat het Nederlandse leger zich moet terugtrekken in het geval van slachtoffers, terwijl 64,4 procent van de tegenstanders het hiermee eens is.

Als mensen sterk het idee hebben dat slachtoffers niet getolereerd mogen worden, zijn zij minder geneigd de missie te steunen. De daadwerkelijke slachtoffers en het rationeel beredeneerde concept sneuveltolerantie lijken dus een verschillend effect te hebben op steun voor de missie.

Impact van de factoren

Daadwerkelijke slachtoffers en sneuveltolerantie zijn niet de enige variabelen die een rol spe-

40 Dit volgt uit een analyse waarin de steun voor de missie is afgezet tegen het aantal slachtoffers in de maand voorafgaande aan de meting door de Monitor. In een vergelijkbare analyse hebben we ook het aantal doden in de maand voorafgaande aan de meting door de Monitor afgezet tegen de verandering in het gemiddelde niveau van steun voor de missie ten opzichte van de voorgaande maand. Deze analyse toont aan dat het gemiddelde steunniveau niet significant sterker veranderde (daalde) in metingen die voorafgegaan werden door één of twee gesneuvelde militairen in vergelijking tot metingen die niet voorafgegaan werden door gesneuvelde militairen (ANOVA = .009; p-waarde = .906).

41 De exacte vraagstelling luidt: 'Als er Nederlandse militairen worden gedood, zou dat voor mij een reden zijn de Nederlandse militairen terug te roepen uit Afghanistan'. Antwoorden: (Helemaal) Eens, Neutraal, (Helemaal) Oneens.

len in het verklaren van steun voor een missie. De vraag wat de impact is van de verschillende andere verklaringen voor het veranderende draagvlak voor de missie werpt zich nu op. Welke factoren hebben de grootste impact op het draagvlak voor de missie?

Tabel 2 toont de resultaten van twee analyses waarin het gezamenlijke effect van de verschillende factoren op de steun voor de missie is onderzocht. Uit de tabel blijkt dat een groot deel van de spreiding in steun voor de missie kan worden verklaard op basis van het gezamenlijke effect van de variabelen die zijn opgenomen in de modellen. De exacte statistische gegevens kunnen worden afgelezen in tabel 2. Uit de analyse van model I (in tabel 2) blijkt

Steun missie	Tolereert (bijna) geen slachtoffers	Neutraal	Tolereert slachtoffers
Voorstander	7.5%	23.7%	60.8%
Neutraal	28.0%	56.7%	25.9%
Tegenstander	64.4%	19.6%	13.2%
Totaal (respondenten)	(2453) 100%	(1883) 100%	(3207) 100%

(Pearson Chi-kwadraat = 2871.31 (df. = 4) (P-waarde = .000), Gamma = -.698)

Tabel 1 Steun voor de Nederlandse missie in Uruzgan afgezet tegen sneuveltolerantie

dalende trend in steun voor de missie vooral aan andere factoren moet worden toegeschreven.

FOTO: ANDD, G. VAN ES



Gevoelens van trots op de militairen en 'missiesucces' dragen in sterke mate bij aan publieke steun voor de missie

opnieuw dat het 'daadwerkelijke aantal doden' in de maand voor de meting geen significant effect heeft op steun voor de missie. De variabele 'cumulatief aantal slachtoffers' is in het model opgenomen om te testen of het gestaag stijgen van het aantal slachtoffers op de lange termijn significant van invloed is op de dalende trend op lange termijn van het publieke draagvlak voor de missie. Uit de analyse blijkt dat de

De som van het werkelijke aantal doden heeft namelijk geen significant effect op de steun voor de missie.

De variabele 'sneuveltolerantie' heeft zoals verwacht wel een significant effect op steun voor de missie. 'Sneuveltolerantie' is de op één na sterkste verklarende variabele in het model. Hoe hoger de sneuveltolerantie, hoe groter de

	Model I	Model II
Aantal slachtoffers in de maand voor de peiling	.01 (.00)	.01 (.00)
Cumulatief aantal slachtoffers	.01 (.05)	.01 (.05)
Sneuveltolerantie	.30** (.33)	.30** (.33)
Missiesucces (samengestelde score)	.53** (.38)	
• bijdrage wederopbouw		.41** (.38)
• afname dreiging van terroristische aanslagen in Nederland		.22** (.16)
• militairen zijn opgewassen tegen de Talibanstrijders		.15** (.15)
Trots op militairen	.23** (.22)	
Missieduur	-.01* (-.08)	-.01* (-.07)
Constante	1.64**	-.18**
Verklaarde variantie in missiesteun	61%	61%

Niet-gestandaardiseerde regressie coëfficiënten (beta-waarde tussen haakjes)
 * Significant op 0,05 niveau. ** Significant op 0,01 niveau.

Tabel 2 Analyse: steun voor de missie

steun voor de missie. Het sterkste positieve effect op steun voor de missie heeft de variabele 'missiesucces'. Dit is een samengestelde variabele, gebaseerd op drie aspecten aan de hand waarvan kan worden geëvalueerd of burgers denken dat de missie succesvol is in het behalen van haar doelen.⁴² 'Missiesucces' is de sterkste verklarende factor voor missiesteun in tabel 2. De variabele 'trots op de militairen' meet de gevoelens van sympathie van de respondenten ten opzichte van de

Nederlandse militairen. Uit de analyse blijkt deze gevoelens een tamelijk sterk positief effect hebben op steun voor de missie. Dit betekent dat naarmate men trotser is op de militairen, men de missie meer steunt.

De impact van 'trots op de militairen' op de steun aan de missie is ongeveer half zo groot als die van 'missiesucces'. De factor 'missieduur' is als variabele opgenomen om te controleren of steun voor de missie niet simpelweg verandert als een effect van het verloop van de tijd. Er is hier een significant maar niet al te sterk negatief effect op de ontwikkeling van de steun gedurende de tijd.

In tabel 2 zijn de verschillende aspecten waaruit 'missiesucces' is opgebouwd apart opgenomen.⁴³ Op basis van dit model kunnen nog wat extra uitspraken worden gedaan over de vraag welk onderwerp voor burgers het zwaarst weegt in het bepalen van hun opinie of de missie succesvol is. Uit tabel 2 blijkt dat het feit of de Nederlandse militairen succesvol zijn in de wederopbouw van Uruzgan, het sterkste effect heeft op het draagvlak voor de missie. De impact van de factor terrorismedreiging in Nederland op de steun voor de missie is maar half zo sterk is als die van de vraag of de Nederlandse militairen succesvol zijn in de wederopbouw van Uruzgan.

Het idee dat de kans op terroristische aanslagen in Nederland zou kunnen afnemen door deel te nemen aan de strijd in Afghanistan, sloeg niet echt aan bij het grote publiek.⁴⁴ Ook de vraag of de militairen wel zijn opgewassen tegen de Taliban wordt minder belangrijk gevonden dan het opbouwen van Afghanistan.

Tijdsduur en draagvlak

Uit figuur 4 blijkt dat het publieke draagvlak voor de missie zich gedurende de missie weer (gedeeltelijk) kan herstellen. Dit duidt er op dat gebeurtenissen in een eerder stadium van een missie niet altijd een blijvend effect hebben op de publieke opinie in een later stadium van de missie. Opinies lijken onder invloed van nieuwe ontwikkelingen in het conflict te veranderen. Aan de hand van de data kon via een *Time-*

42 De drie genoemde factoren van 'missiesucces' zijn: successen behaald op het gebied van de wederopbouw van Afghanistan; het succesvol terugbrengen van de dreiging voor terroristische aanslagen in Nederland; de vraag of de Nederlandse militairen wel opgewassen zijn tegen de Taliban. Deze drie aspecten kunnen worden teruggebracht tot één enkele onderliggende dimensie van missiesucces.

43 De factor 'Trots op militairen' is overigens niet opgenomen in dit model. De verschillende procedures lieten het invoeren van alle factoren tegelijkertijd niet toe.

44 Van der Meulen en Vos (2008), blz. 393-402.

Series analyse onderzocht worden hoe lang de publieke opinie op het moment X nog een effect had op de steun voor de missie op het moment $X+t$.⁴⁵ Met de analyse hebben wij onderzocht hoe lang slachtoffertolerantie en opvattingen over missiesucces in een bepaalde maand effect hebben op de publieke steun voor de missie in de maanden daarna.

Uit de analyse blijkt dat de publieke perceptie van sneuveltolerantie en missiesucces in een bepaalde maand nog een duidelijk effect heeft op het draagvlak voor de missie in de twee daaropvolgende maanden. Echter, na vier maanden is dit effect nagenoeg uitgewerkt. Deze analyse betreft gemiddelden en kan niet één op één worden vertaald naar het individuele niveau.

We kunnen hieruit wel afleiden dat de ‘gemiddelde’ burger zich bij zijn beslissing om de missie te steunen vooral laat leiden door zijn opinies over het succes van de missie. Na vier maanden blijkt een bepaalde opinie bij de ‘gemiddelde burger’ al bijna geen invloed meer te hebben op zijn standpunt over het steunen van de missie. Dit suggereert dan ook dat het vertrouwen van burgers in militaire missies mogelijk op tamelijk korte termijn (een aantal maanden) is te herstellen.

Discussie

De vraag die we in dit artikel hebben getracht te beantwoorden is: welke rol spelen verschillende missiegerelateerde factoren in het tot stand komen van publieke steun voor een missie? Hierna vatten we onze bevindingen samen.

Interpretatie van de onderzoeksresultaten

Het vallen van slachtoffers wordt door de sociaal-wetenschappelijke literatuur vaak genoemd als een van de belangrijkste verklaringen voor het afnemen van het publieke draagvlak voor militaire missies. Wij hebben echter geen direct negatief effect kunnen vinden tussen het vallen van slachtoffers en steun voor de missie. Weliswaar lijkt er een dalende trend te zijn in het draagvlak voor de missie gedurende het jaar 2007, het jaar waarin de meeste Neder-

landse slachtoffers vielen, maar een direct effect van slachtoffers op het draagvlak in de daaropvolgende maand is niet waarneembaar.

Deze resultaten komen overeen met een recent onderzoek in opdracht van EenVandaag, waaruit ook naar voren kwam dat dodelijke slachtoffers in Uruzgan nauwelijks invloed hebben op de steun voor de missie.⁴⁶ Ook heeft het draagvlak voor de missie zich gedurende sommige periodes van de missie gedeeltelijk weten te herstellen. Deze bevindingen lijken John Muellers idee dat steun voor militaire missies slachtoffer na slachtoffer zal dalen, te weerleggen. Wel vonden wij dat het concept ‘sneuveltolerantie’ in tegenstelling tot daadwerkelijke slachtoffers een belangrijke rol speelt in het bepalen van steun voor de missie.

Er blijkt een verschil te zijn tussen de manier waarop daadwerkelijke slachtoffers het publieke draagvlak beïnvloeden en de manier waarop tolerantie voor gesneuvelden het publieke draagvlak beïnvloedt. Opinies die mensen hebben over de rol die slachtoffers zouden moeten spelen in het bepalen van steun voor de missie hebben een veel sterkere invloed op de publieke steun dan datgene wat er daadwerkelijk gebeurt. In de literatuur wordt dit verschil niet altijd even duidelijk uiteen gezet. De analyse in dit artikel maakt duidelijk dat dit onderscheid meer aandacht zou verdienen in toekomstig onderzoek.

In overeenstemming met de recente opvattingen binnen de sociaalwetenschappelijke literatuur blijken opinies over het succes van militaire missies een belangrijkere rol te spelen dan daadwerkelijke slachtoffers en het concept ‘sneuveltolerantie’.⁴⁷ Uit onze analyse blijkt dat percepties van missiesucces de belangrijkste factor is voor het verklaren van het draag-

45 Voor een discussie omtrent het gebruik van Time-Series zie De Boef en Keele (2008), blz. 184-200. De analyse maakt gebruik van de geaggregeerde data op het macro niveau. Wie geïnteresseerd is in een gedetailleerde beschrijving van de analyse kan contact opnemen met de auteur: remkovoogd@gmail.com

46 Zie de bevindingen uit een onderzoek in opdracht van EenVandaag (http://www.eenvandaag.nl/binnenland/35071/blijft_de_steun_voor_uruzgan_).

47 Deze resultaten zijn in overeenstemming met de bevindingen van Gelpi, Feaver en Reifler (2009) en Van der Meulen en Vos (2008).

vlak voor de missie. Ook beïnvloeden positieve percepties van succes de sneuveltolerantie van burgers: wanneer burgers denken dat de missie succesvol is in de wederopbouw van Afghanistan zijn ze bereid om het sneuvelen van militairen te tolereren.⁴⁸

Gevoelens van trots ten aanzien van het werk van de militairen spelen ook een rol in het bepalen van het draagvlak. Het feit dat gedurende de missie het percentage van de bevolking dat stelt trots te zijn op de militairen constant rond de 60 procent heeft gelegen, en niet is afgenomen, suggereert dat het magere draagvlak voor de missie niet verward moet worden met de waardering voor het werk dat de Nederlandse militairen geleverd hebben.



Bij riskante missies, zoals die in Uruzgan, is het wenselijk dat een grote meerderheid van de bevolking erachter staat. In 2006 liep het grote publiek niet warm voor de missie

Doordat het vertrouwen in de missie zich weer gedeeltelijk weet te herstellen, is het aannemelijk dat gebeurtenissen in een eerder stadium van een missie niet meer van doorslaggevend belang hoeven te zijn voor het bepalen van de publieke opinie omtrent de missie gedurende een later stadium van de missie. Aan de hand van een *Time-Series* analyse hebben we aan-

getoond dat 'de gemiddelde burger' zich bij het bepalen van steun voor de missie vooral laat leiden door opinies ten aanzien van slachtoffers en missiesucces, gevormd gedurende de laatste twee maanden. Dit suggereert dat het draagvlak voor de missie op een redelijk korte termijn van een aantal maanden zou kunnen toenemen.

Goede informatievoorziening

In het eerste deel van dit artikel hebben wij uiteengezet dat de regering en het ministerie van Defensie het als hun taak zagen om burgers te overtuigen van de juistheid van de missie in Uruzgan. In hun strijd om de publieke opinie voor zich te winnen, kan de data afkomstig van een meetinstrument zoals de Monitor Publieke Opinie Uruzgan waardevolle informatie verschaffen over welke factoren van belang zijn om de publieke opinie te beïnvloeden.

Uit de analyse is gebleken dat wanneer de politiek en Defensie een breder draagvlak willen genereren, zij zich nog specifiek en intensiever zouden moeten richten op het informeren van de Nederlandse bevolking over de geleverde successen in Uruzgan, en het belang dat de plaatselijke bevolking hecht aan de aanwezigheid van de Nederlandse militairen. Onder deze voorwaarden behoort een gedeeltelijke toename van het publieke draagvlak tot de mogelijkheden. Of een dergelijke benadering strookt met de wens van Defensie om een goede informatievoorziening samen te laten gaan met het uitdragen van een realistisch beeld van de gevaren van de missie is echter wel de vraag.

Aangezien het draagvlak voor de Nederlandse missie in Uruzgan bij het Nederlandse publiek altijd smal is gebleken, wordt door politici en militairen de suggestie gewekt dat men de missie nog beter had kunnen uitdragen.^{49,50} Als gevolg van de kritische houding van het publiek ten aanzien van de missie in Uruzgan zou ook de steun voor toekomstige missies in het geding zijn. Hiermee dreigt de grondslag van het Nederlandse veiligheids- en defensiebeleid te worden aangetast. Een expeditionaire krijgsmacht staat daarin immers centraal.⁵¹ Het lijkt dan ook van groot belang te zijn om ook in het geval van toekomstige missies

48 Dit volgt niet meteen uit de regressie analyse maar kan wel worden afgelezen uit een kruistabel waarin missie succes wordt afgezet tegen sneuveltolerantie. Deze bevindingen zijn in overeenstemming met de bevindingen van Gelpi, Feaver en Reiffer (2009).

49 Van der Meulen en Vos (2007), blz. 21-23.

50 Van der Meulen tijdens De Van der Lubbe Lezing op 24 februari 2010; Onze jongens in Uruzgan en het thuisfront in Debatcentrum TUMULT.

51 Van der Meulen (2009).

onderzoek te blijven doen naar de publieke opinie. Goede inzichten in wat het publiek belangrijk vindt kunnen dan als basis dienen om een breder draagvlak onder de bevolking te genereren. ■

Literatuur

- Boyce, D.G. (2005). *The Falklands War*. Hampshire: Palgrave Macmillan.
- Moelker, R., Noll, J. & De Weger, M. (2009). *Krijgsmacht en de samenleving. Over de inzet van een geweldsinstrument: bestuurlijke, politieke en veiligheidsaspecten*. Amsterdam: Boom.
- De Boef, S. & Keele, L. (2008). 'Taking Time Seriously'. In *American Journal of Political Science*, (52), 1, p. 184-200.
- Defensiekrant* (2008), 'Representatieve peiling', 26 juni 2008, p. 1-2.
- De Volkskrant* 2009, 'Hoeveel gesneuvelde soldaten kan Nederland aan', 8 september 2009.
- Elsevier*, 'Militairen Uruzgan Nederlander van het Jaar' (22-12-2006)
- Everts, P. (2001). 'Introduction'. In Everts, P. & Isernia, P. (Eds.) *Public Opinion and the International Use of Force*. London: Routledge.
- Everts, P. & Isernia, P. (Eds.) (2001). *Public Opinion and the International Use of Force*. London: Routledge.
- Everts, P. (2008). *De Nederlanders en de wereld*. Assen: Koninklijke Van Gorcum BV.
- Freedman, L. (1988). *Britain and the Falklands War*. Oxford: Basil Blackwell.
- Gelpi, C., Feaver, P.D. & Reifler, J. (2009). *Paying the human costs of war*. Princeton: Princeton University Press
- Isernia, P. (2001). 'Conclusions: What have we learned and where do we go from here?' In P. Everts & P. Isernia (Eds.), *Public Opinion and the International Use of Force*. London: Routledge.
- Jentleson, B.W. (1992). 'The pretty Prudent Public: Post-Vietnam American Opinion on the Use of Military force'. In *International Studies Quarterly*, (36), 1, p. 49-74.
- Koch, K. (2008). 'Afghanistan: draagvlak achter de horizon'. In *Internationale Spectator*, juni 2008, blz. 3, 4.
- Kull, S. & Ramsay, C. (2001) 'The myth of the reactive public; American public attitudes on military fatalities in the post-Cold War period'. In Everts, P. and Isernia, P. (eds.) *Public Opinion and the International Use of Force*, London: Routledge.
- La Balme, N. (2001) 'The French and the use of force'. In Everts, P. and Isernia, P. (eds.) *Public Opinion and the International Use of Force*, London: Routledge.
- Monitor Publieke Opinie Uruzgan, 2006-2009. http://www.defensie.nl/missies/afghanistan/actueel/monitor_publieke_opinie
- Mueller, J.E. (1973). *War, Presidents and Public Opinion*. New York: John Wiley.
- Mueller, J.E. (2005). 'The Iraq Syndrome'. In *Foreign Affairs*, (84), 6, p. 44-54.
- New York Times*. 'Dutch Retreat' (24-2-2010). www.nytimes.com/2010/02/25/opinion/25thur3.html
- NRC Handelsblad*, 'Defensie wil realistisch beeld over Uruzgan', 20-7-2006.
- Sobel, R. (2001). *The impact of public opinion on U.S. foreign policy since Vietnam*. Oxford: Oxford University Press.
- Taber, C.S. (2003). 'Information Processing and Public Opinion.' In Sears, D.O et al. (Eds.) *Political Psychology*. Oxford: Oxford University Press, p. 433-477.
- Tiemeijer, W.L. (2006). *Het geheim van de burger, over staat en opinieonderzoek*. Amsterdam: Aksant.
- Van der Meulen, J. (1994). 'Veiligheid hier en daar'. In *Maatschappij en Krijgsmacht*, Nr. 16 (februari), p. 2-8.
- Van der Meulen, J. (2009). 'Stemmen over Afghanistan en de risico's van het vak'. *Militaire Spectator* 178 (9) p. 135-145.
- Van der Meulen, J. (2010). De Van der Lubbe Lezing: 'Onze jongens in Uruzgan en het thuisfront', in Debatcentrum Tumult.
- Van der Meulen, J. & De Konink, M. (2001) 'Risky Missions: Dutch public opinion on peacekeeping in the Balkans'. In Everts, P. & Isernia, P. (Eds.) *Public Opinion and the International Use of Force*. Routledge: London.
- Van der Meulen, J., & Vos, A.J.V.M. (2007). 'Kwetsbaar Draagvlak: de publieke opinie over Uruzgan'. In *Carré* (6), p. 21-23.
- Van der Meulen, J., & Vos, A.J.V.M. (2008). 'De publieke opinie over Uruzgan'. *Militaire Spectator* 177 (7/8) p. 393-402.
- Vos, A.J.V.M. (2009). *Monitor Steun en Draagvlak, Publieke Opinie Missie Uruzgan, augustus 2006-april 2010*. Den Haag: Ministerie van Defensie, dienstencentrum Gedragwetenschappen.
- Wikipedia 2009, 'Task Force Uruzgan', 9 oktober 2009.

Professioneel leren door militaire teams

Een onderzoek

Voor een militaire organisatie is lerend vermogen essentieel. Leren is teams is echter niet vanzelfsprekend. Zelfs niet als er externe stimuli zijn die om verandering vragen. De auteur gaat in op een groot onderzoek naar teamleren bij de Nederlandse krijgsmacht. Meer dan vijftig teams, afkomstig uit alle krijgsmachtdelen, zijn een jaar gevolgd. Zijn er verschillen tussen teams in een complexe (operationele) omstandigheden en teams die werken in een eenvoudige omgeving? Welke rol spelen factoren als vertrouwen, betrokkenheid en reflexiviteit? En hoe is dat meetbaar? Weliswaar is het verspreiden van informatie essentieel, maar alleen kennis en kunde verzamelen is te beperkt. Leerprocessen zullen moeten leiden tot ander gedrag van een team. Hoe kunnen teams (nog) effectiever, efficiënter en innovatiever worden?

dr. T. Bijlsma*

Wat hebben een vlucht Apache-helikopters, de commandocentrale van een fregat en de driehoek van een compagnie gemeen? Ze vormen teams die veel hebben geleerd, maar ook steeds moeten blijven leren. Dreigingen veranderen immers, operatiegebieden verschuiven en ook de samenstelling van een team wijzigt continu. Dit artikel gaat in op een groot onderzoek naar teamleren bij de Nederlandse krijgsmacht. Teamleren is hierbij gedefinieerd als het opbouwen van kennis, kunde en inzicht door middel van communicatie, waarbij het team deze kennis ook aantoonbaar toepast en borgt.

Voor het onderzoek zijn meer dan vijftig teams een jaar gevolgd. Deze teams, units, secties of afdelingen zijn afkomstig van alle vier de krijgsmachtdelen en variëren van zeer operationeel tot beleidsvormend. Eerst komt de vraag aan

de orde wat teamleren is en hoe het past in een bredere context. Daarna behandel ik de vraag waarom teamleren belangrijk is, hoe het te meten is en welke resultaten en conclusies er uit het onderzoek volgen. Kortom, het gaat over uw professionaliteit, die van uw team en die van onze organisatie.

Het artikel is opgebouwd aan de hand van de bovenstaande vragen, waarbij ik de resultaten heb onderverdeeld in respectievelijk de kwantitatieve analyse en de cases.

Van lerende organisatie naar teamleren

Definities

Vanaf begin jaren negentig van de vorige eeuw zijn de onderwerpen 'kennismanagement' en 'lerende organisatie' niet meer weg te denken uit de literatuur. Schrijvers als Nonaka & Takeuchi, en Senge hebben hierbij de toon gezet. Een treffende definitie van organisatieleden is:

het welbewust gebruik maken van leerprocessen op individueel, groeps- en systeemniveau,

* De auteur is universitair docent bij de Faculteit Militaire Wetenschappen van de NLDA en sr. education advisor bij 1 CIMIC-bataljon. Een samenvatting van het onderzoek of het gehele boek *Teamlernen bij de Nederlandse krijgsmacht* is aan te vragen bij de auteur (T. Bijlsma.01@NLDA.nl).

*teneinde de organisatie voortdurend te transformeren in een richting die voor haar belanghebbenden steeds bevredigender wordt.*¹

Ondanks de belangstelling uit diverse academische werkvelden hebben de studies nog niet geleid tot hét model voor een lerende organisatie. Het gebruik van veel retoriek en conceptualisering verhult veelal de relatief geringe praktische vooruitgang op dit gebied.

Over de defensieorganisatie stond in een nota van het reorganisatieproject Samson het volgende:

*Ondanks deze positieve ontwikkelingen en ondanks het belang van kennis voor Defensie, is kennismanagement binnen Defensie niet gestructureerd vormgegeven.*²

De factor 'mens' centraal

Uit 'Besturen Bij Defensie 2009' blijkt dat men nog steeds in een pilot-fase zit. Een aantal wetenschappers waarschuwt voor de trend dat kennismanagement te nauw wordt benaderd; namelijk als een verzameling technieken en hulpmiddelen waarbij de mens een ondergeschikte rol speelt. Mijn onderzoek bij Defensie plaatst de factor mens juist wel centraal in het leerproces, met inbegrip van zijn affectieve interacties en zijn vermogen tot reflectie.

Daar waar een lerende organisatie abstract blijft, kan een lerend team concreet worden. Senge stelt dat één van de vijf disciplines van de lerende organisatie het teamleren is. Behalve Senge onderschrijven veel andere vooraanstaande wetenschappers het belang van lerende teams.

*Observations of learning processes in a variety of organizations suggest teams can be considered as the key learning unit in organizations.*³

*Organizational learning can be seen as a process of cascading team learning opportunities, independently carried out, but interdependent in their impact on company performance.*⁴

Het is overigens niet vanzelfsprekend dat de processen en resultaten op het niveau van een team ook worden opgenomen door de organisatie, waardoor er sprake is van een 'lerende organisatie'. Uit divers onderzoek blijkt dat hier nog vele hindernissen liggen.

Bouwstenen

Teams of groepen vormen de bouwstenen van een organisatie.⁵ Een individu kan het vaak niet meer alleen aan en moet wel terugvallen op teamwerk, ontwikkelingen gaan in diverse disciplines heel snel, de materie wordt steeds complexer, mondiaal worden gelijksoortige activiteiten uitgevoerd en de 24-uurs economie vindt haar weg in steeds meer sectoren.

Groups are becoming the basic building blocks of organizations and are vital in rejuvenating them,

aldus Tjosvold.⁶ Daar waar Dixon een tamelijk rationele leercyclus van een organisatie introduceert en Kolb meer een algemeen pedagogisch model voorstaat, zijn in de literatuur weinig integrale modellen over teamleren te vinden. Verreweg de meeste modellen hebben betrekking op het leren in groepen in onderwijssituaties. Daarnaast zijn ze vaak opgezet en getoetst in eenvoudige experimenten. Ron, Lipshitz en Popper zijn één van de weinigen die het leren in teams wel hebben onderzocht. Dat deden ze aan de hand van een empirisch model. Het betrof team-evaluaties, zogeheten *post-flight reviews*, bij een Israëliësch F-16 squadron.

Teamleren

Edmondson hanteert de volgende definitie van teamleren:

- 1 Dixon, N.M., (1999), *The Organizational Learning Cycle, How We Can Learn Collectively*, Aldershot, Gower.
- 2 Nota Samson, maatregel 11 'Kennismanagement', ministerie van Defensie, Directoraat-generaal Financiën en Control, Directie Beleidsvaluaties, 5 juli 2004.
- 3 Romme, A.G.L., (1997), 'Organizational learning, circularity and double-linking', in: *Management Learning*, vol. 28, nr. 2, 149-160.
- 4 Edmondson, A.C., (2002), 'The local and variegated nature of learning in organizations: a group-level perspective', in: *Organization Science*, vol. 13, nr. 2, 128-146.
- 5 Argote, L., (1999), *Organizational Learning: Creating, Retaining and Transferring Knowledge*, Norwell, MA, Kluwer.
- 6 Tjosvold, D., (1991), *Team Organization. An Enduring Competitive Advantage*, Chichester, John Wiley and Sons Ltd.



Alleen al de risico's die verbonden zijn met militair optreden maken het noodzakelijk om snel te leren van nieuwe ervaringen

(...) an ongoing process of reflection and action, characterized by asking questions, seeking feedback, experimenting, reflecting on results, and discussing errors or unexpected outcomes of actions.

Later kort zij deze definitie in tot:

(....) a process in which a team takes action, obtains and reflects upon feedback, and makes changes to adapt or improve.⁷

Voor mijn onderzoek heb ik de definitie van teamleren verder aangescherpt:

het opbouwen van kennis, kunde en inzicht door het team middels interpersoonlijke processen waarbij het team de verbetering / het geleerde ook aantoonbaar toepast en borgt.

Allereerst is straks de vraag van belang wat een geschikt model is om teamleren te beschrijven.

Het belang van leren in de defensieorganisatie

Operationele taken

Sinds de val van de Muur in 1989 hebben veel westerse NAVO-landen hun militaire inzet

gewijzigd en zijn hun eenheden door het expeditionaire karakter in een meer dynamische en complexe omgeving beland. Uitzendingen plaatsen operationele eenheden voor onverwachte en moeilijke situaties. Uniek is dat dit geldt van het laagste operationele groepsniveau tot aan het hoogste besluitvormingsniveau. Gezien de dreiging en huidige wijze van daadwerkelijke oorlogvoering, die steeds meer asymmetrisch verloopt, moet een eenheid vlug kunnen inspelen op nieuwe situaties. Basisgevechtstechnieken, *drills* en doctrines vormen een basis van opereren. Maar uit de recente uitzendingen en operaties in Irak en Afghanistan blijkt ook dat eenheden niet altijd kunnen terugvallen op bekende procedures en aangeleerd gedrag.

Opleidingen en trainingen

'Train as you fight' is het adagium van militaire opleidingen. De Nederlandse Defensie Doctrine verwoordt het algemener: 'Work as you fight'.⁸ Maar dan moet men wel tijdig de kennis en ervaringen (hoe te vechten of opereren) op de juiste plek krijgen om dit in trainingen te kunnen verwerken. Een *Lessons Learned*-organisatie (KL) of TACTESS (TACTische Training Evaluatie en Standaardisatie Squadron, KLu) schept hierbij voorwaarden. Ook de ondersteunende eenheden worden in het kader van transparantie, efficiëntie, klantgerichtheid en 'ketendenken' (steeds) voor nieuwe (SPEER-)uitdagingen gesteld. Hoewel bij Defensie ook de (financieel-)economische gedachte steeds meer postvat, staat na het uitvoeren van haar operationele taken het voorkómen van gewonden en doden centraal.

Financiële verliezen zijn te compenseren, maar slachtoffers niet. Dit zou voor defensie-eenheden een prikkel moeten zijn om, nog meer dan bij andere (non)profitorganisaties, snel en vaardig te leren van haar nieuwe ervaringen. Een proactieve (leer)houding en ondersteuning vanuit de organisatie met allerlei middelen en procedures is dan zeer wenselijk.

Leren op teamniveau

Juist het teamniveau is bij operaties van belang. Staven en secties werken als team, en op opera-

⁷ Edmondson, A.C., (2002), 'The local and variegated nature of learning in organizations: a group-level perspective', in: *Organization Science*, vol. 13, nr. 2, 128-146.

⁸ *Nederlandse Defensie Doctrine*, (2005), Defensiestaf, Den Haag.

tioneel niveau spreken we over de *Smallest Unit of Action* (SUA) of het *Combined Arms Team* (CAT). De inzet van militaire eenheden is veel complexer geworden door de vele systemen en procedures waar men veelvuldig *joint* (met andere krijgsmachtdelen) of *combined* (met andere nationaliteiten, geleid door VN, EU of een coalitie van *willing and able*) optreedt.

Daarnaast vinden operaties klokrond plaats (24/7), overal ter wereld (indachtig het credo van de Nederlandse mariniers: '*qua patet orbis*'). Een evaluatiemethodiek voor operationele teams die de Amerikanen omarmen, evenals vele andere nationaliteiten overigens, is de *After Action Review* (AAR). Bij sommige eenheden is de AAR ook terug te vinden als *Hot Debrief* of, uitgebreider, een *First Impression Report* (FIR). Maar de vraag is in hoeverre men de ervaring ook structureel verspreidt.

Individueel leren

Aan het leren op individueel niveau zal het bij Defensie niet liggen. Er zijn vele vaktechnische en carrièrecurricula die vaak verplicht zijn gekoppeld aan een bepaalde (volgende) functie of rang. Door het functieroulatiesysteem moet er rekening mee worden gehouden dat een militair, mogelijk zelfs op korte termijn, van het ene soort team in een ander terechtkomt. Het is (ook) daarom onwenselijk dat er voor wat betreft attitude en processen rondom teamleren een kloof is tussen de vredesbedrijfsvoering en het operationele optreden bij eenheden.

Kortom, adaptief en lerend vermogen is voor een militaire organisatie essentieel. Het individu lijkt hiervoor voldoende geëquipeerd maar de belangrijkste operaties of besluiten vinden plaats op teamniveau. Een professioneel militair team moet kunnen en willen leren als team. De vraag is nu dan ook: hoe leren teams bij Defensie?

Effecten van teamleren

Tjosvold geeft aan dat reflectie een goed middel is om te ontdekken dat bepaalde bestaande processen minder relevant zijn, gezien de veranderingen in de omgeving. Reflecteren

beschouwt men sindsdien steeds meer als de kern van leren op teamniveau. Reflexiviteit vormt in de vorm van *Check* ook de basis van de *Plan-Do-Check-Act*-cirkel.⁹

Volgens West hebben reflexieve groepen een beter en dynamischer beeld van hun werk en een grotere tijdshorizon. Ze zijn inventiever, hebben een betere kennis van fouten en anticiperen hier sneller op. Uit diverse onderzoeken blijkt dat reflexieve teams problemen eerder identificeren, beter oplossen en vaardiger groepsbesluiten nemen. Ze kunnen beter omgaan met fouten en crises dan non-reflexieve groepen, die eerder geneigd zijn fouten te ontkennen of brandjes te blussen zonder de onderliggende oorzaken te bespreken.¹⁰

Uit andere wetenschappelijke literatuur blijkt dat reflexieve groepen proactief zijn, meer op hun omgeving letten, een bredere planning laten zien en meer gericht zijn op de langere termijn. Zogeheten 'laag reflexieve groepen' zijn reactief; ze zijn zich onvoldoende bewust van hun doelen, strategieën en processen. Ook bevordert reflexiviteit veranderingsprocessen (van routines) in groepen.

Onderzoek toont ook aan dat het leren in groepen niet vanzelfsprekend is, zelfs niet als er externe stimuli zijn te onderkennen die om verandering vragen. Routine is vaak diep ingesleten en de weerstand tegen organisatieverandering is alom aanwezig. Het onderkennen van de noodzaak van veranderen binnen organisaties, maar daar vervolgens niet op reageren, hebben Pfeffer en Sutton ook treffend verwoord in de titel van hun boek: *The knowing-doing gap*. Zij halen vijf (bekende, maar alom aanwezige) oorzaken voor deze kloof aan. Een centrale oplossing is de actiebenadering:

If you and your colleagues learn from your own actions and behavior, then there won't be much of a knowing-doing gap because you

-
- 9 Deming, W.E., (1982), *Quality, Productivity and Competitive Position*, Cambridge, Mass.: MIT.
- 10 West, M.A., 'Reflexivity and work group effectiveness: A conceptual integration'. In: West, M.A. (ed.), (1996), *Handbook of Work Group Psychology*, Chichester, John Wiley and Sons Ltd, pp 555-576.

*will be 'knowing' on the basis of your doing, and implementing that knowledge will be substantially easier.*¹¹

Centraal bij leren is dus het zich ervan bewust worden dat en hoe het anders kan. en het toepassen van het nieuwe inzicht. Alleen maar constateren, kennis of kunde verzamelen, is te beperkt. Het effect van de leerprocessen zal moeten leiden tot ander gedrag van het team.

Een resultaat van teamleren is ongetwijfeld ook dat het geleerde in één of andere vorm wordt doorgegeven aan andere teams. De context van een team zal waarschijnlijk een rol spelen bij (de vorm van) het leren van een team en de uiteindelijke effecten. De context waarin teams van Defensie hun werk doen, is zeer uiteenlopend. Hierbij valt te denken aan dimensies als 'dynamiek' en 'complexiteit'.

Generieke resultaten over de samenhang tussen teamleren en teameffectiviteit zijn in de literatuur niet te vinden. We zijn nu toe aan de beantwoording van de vraag wat een goed model is om teamleren bij Defensie te beschrijven.

De teamleercyclus

Teamactie

Uit het vorenstaande blijkt onder meer dat leren over het (veranderd) gedrag van een individu of team gaat. In het onderzoeksmodel staat daarom de factor teamactie centraal voor de activiteiten planning, actie en borgen. Het borgen van processen, procedures of methoden hoort al thuis in het meest eenvoudige kwaliteitsmanagementsysteem. Naast continue en aantoonbare verbeteringslagen vereisen bijvoorbeeld de ISO-normen (de internationale

standaard voor kwaliteitsmanagement) ook dat processen worden vastgelegd.

De visie achter *Total Quality Management* (TQM) heeft eveneens veel overeenkomsten met die van de lerende organisatie. Teamleren krijgt een impuls dankzij het BBD 2009 (Besturen Bij Defensie), dat het implementeren van een erkend kwaliteitsmanagementmodel behelst.¹²

Teamreflectie

De tweede factor is teamreflectie en verloopt via communicatie. Het doel van reflexieve activiteiten moet zijn: leren van elkaar. Communicatie door middel van dialoog is hier dan ook zeer wenselijk: het bevordert het uitwisselen van mentale denkmodellen en achterliggende visies.

Onderzoekers hebben al geconcludeerd dat reflexiviteit een belangrijke factor is voor de effectiviteit van teams die betrokken zijn bij complexe besluitvormingsprocessen. Binnen de deelnemende teams van mijn onderzoek geldt dit mogelijk ook voor de commandocentrale van een fregat of een vlucht Apaches.

Bij het evalueren of reflecteren kunnen we de inhoud en wijze van communiceren uitsplitsen naar twee niveaus, *single – and double loop learning*.¹³ Simpel gezegd, bij single loop leren staat de vraag centraal 'Doen we de dingen goed?', en bij double loop leren: 'Doen we de goede dingen?' Uit een onderzoek naar post-flight reviews bij een F-16 squadron van de Israëliëse luchtmacht blijkt dat een diepgaande evaluatie naast een leerfunctie ook psychologische en sociologische meerwaarde heeft voor de teamleden en het team als geheel.¹⁴ Dit leidt tot teamgevoel, de derde en laatste centrale factor van het model voor teamleren.

Teamgevoel

Om te kunnen reflecteren binnen een team is een bepaalde mate van openheid voorwaardelijk. Dit geeft de mogelijkheid om communicatie met diepgang te bewerkstelligen.

The emotional task in appreciating differences is to create an atmosphere of open dialogue

11 Pfeffer, J. & Sutton, R.I., (2000), *The Knowing-Doing Gap; How Smart Companies Turn Knowledge Into Action*, Boston, Harvard Business School Publishing.

12 BBD 2009, *Besturen Bij Defensie*, Bestuursstaf, Den Haag, juni 2009.

13 Argyris, C. & Schön, D.A., (1978), *Organizational Learning: A Theory of Action Perspective*, Reading, Addison Wesley.

14 Ron, N., Lipshitz, R. & Popper, M., (2006), 'How organizations learn: post-flight reviews in an F-16 fighter squadron', in: *Organization Studies*, vol. 27, nr. 8, 1069-1089.

and questioning based on respect for each other's point of view.¹⁵

Als er geen 'veilige omgeving' is binnen het team zal een betrokkene liever zwijgen.¹⁶ Vooral bij *failure-based learning behaviour* is veiligheid belangrijk:

*The findings of this study confirm Edmondson's notion and show that if people feel psychologically safe, learning from failures is enabled.*¹⁷

Vertrouwen, betrokkenheid en zelfappreciatie vormen de variabelen van de factor teamgevoel. De drie factoren teamactie, -reflectie en -gevoel vormen een cyclus. 'Ontwikkelen' en 'leren' zijn ook cyclische processen; de teamleercyclus wijkt daar niet van af. In een militaire context is al geconcludeerd dat de wijze van leiderschap in een eenheid (teamactie) invloed heeft op het vertrouwen van het teamlid (teamgevoel) en andersom. Daarnaast heeft onderling vertrouwen een positieve invloed op actiebereidheid.^{18, 19} Andere richtingen van beïnvloeden zijn ook opportuun. Daarom neem ik vooralsnog aan dat de relaties tussen de factoren elkaar wederzijds beïnvloeden.

Het complete onderzoeksmodel staat in figuur 1. We kunnen de centrale vraag nu toespitsen tot: hoe hangen de drie factoren en de variabelen bij het leren in teams samen?

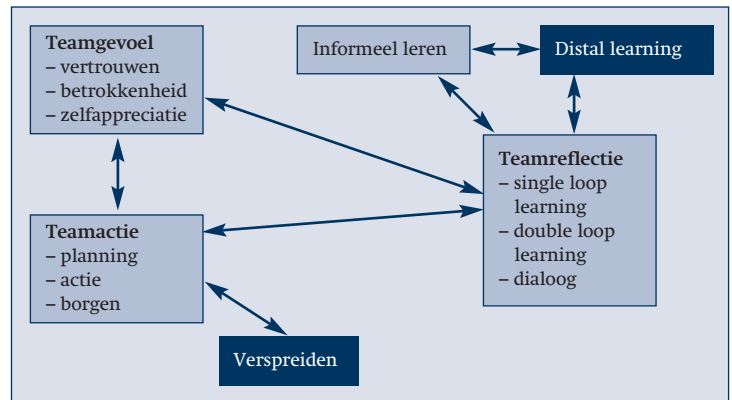
Toelichting figuur

Wat een team leert, hoeft natuurlijk nog niet tot organisatieleren te leiden. Dat wat het team heeft geleerd dient ook verspreid te worden. En andersom: teams dienen ook open te staan voor de lering en ervaring van andere teams. In figuur 1 is dit weergegeven met respectievelijk 'verspreiden' en 'distal learning'.

Om meer zicht te krijgen op teamreflectie, het 'hart' van het leren in een team, is de plaats van communiceren ook belangrijk. Leert men meer van elkaar in een informele omgeving, bijvoorbeeld bij het koffieapparaat, of juist tijdens formele bijeenkomsten (teamoverleg)?

Gezien de aard van het werk van militaire

teams kunnen de omstandigheden variëren van bijzonder dynamisch en zeer complex (inzet in operationele omstandigheden) met *joint* en *combined* eenheden, tegen een irreguliere tegenstander, met diverse high-tech wapensystemen, tot stabiel en eenvoudig.



Figuur 1 Onderzoeksmodel

Voor deze uiteenlopende omstandigheden gebruikte de Amerikaanse generaal Krulak in zijn doctrine de term *three block war*.²⁰ Hij zag in dat eenheden in hetzelfde operatiegebied (bij wijze van spreken in drie naast elkaar gelegen wijken, *city blocks*) gelijktijdig bezig kunnen zijn met het uitvoeren van operaties op drie verschillende niveaus van het geweldsspectrum en met drie verschillende taken. Deze taken zijn: humanitaire hulpverlening, *peace keeping*-operaties (met al hun mogelijke *rules of engagements*), en gevechtsacties.

Het concept 'three block war' geeft invulling aan de drie voornaamste situationele factoren waarin teams werken (en leren): dynamiek,

15 McDermott, R., 'Working in public- Learning in action: designing collaborative knowledge work teams', in: Beyerlein, M.M., Johnson, D.A. & Beyerlein, S.T. (eds.), (1995), *Advances in Interdisciplinary Studies of Work Teams, Knowledge Work in Teams*, vol. 2, Greenwich, Jai Press.

16 Edmondson, A.C., (1999), 'Psychological safety and learning behavior in work teams', in: *Administrative Science Quarterly*, vol. 44, 350-383.

17 Carmeli, A., (2007), 'Social capital, psychological safety and learning behaviours from failure in organisations', in: *Long Range Planning*, vol. 40, nr. 1, 30-44.

18 Kloet, I.E., van der, (2005), *A Soldierly Perspective on Trust, a Study into Trust within the Royal Netherlands Army*, Tilburg, Thesis Tilburg University.

19 Berg, van den, C.E., (2009), *Soldiers Under Threat: An Exploration of the Effect of Real Threat on Soldiers' Perceptions, Attitudes and Morale*, Breda, Netherlands Defence Academy.

20 Bowyer, R., (1999), *Dictionary of Military Terms*, Teddington, PC Publishing.

complexiteit en belangen. Andere variabelen binnen een team zijn onder meer de leeftijd, het aantal teamleden en de lengte van het 'teamlidmaatschap'.

Onderzoeksaanpak

Nu u heeft kunnen lezen wat teamleren is, waarom het belangrijk is voor Defensie-eenheden en hoe het te meten is door middel van een model, ontikom ik er niet aan om iets over de onderzoeksmethode te schrijven alvorens de resultaten en conclusies te vermelden. Dit onderzoek vond vanaf 2006 plaats bij ruim vijftig teams van de Nederlandse krijgsmacht.

De definitie van een team was bij dit onderzoek tamelijk breed: een unit, sectie of afdeling. De selectie van teams verliep *at random*. Bij de benadering van teams is er wel op gelet dat er zowel een spreiding moest zijn over de verschillende krijgsmachtdelen als over de taken (operationeel, ondersteunend, beleidsvormend). Zo namen er onder meer teams deel van een onderzeeër, M-fregatten, de bestuursstaf, een Apache-squadron, een logistiek squadron, een tankbataljon, de luchtmobiele brigade, KMar-districten, het CDC en de DMO.

Methoden

De gehanteerde methoden bij dit onderzoek zijn:

- Een longitudinaal onderzoek door middel van vragenlijsten voor zowel de teamleden als de directe leidinggevenden. Het onderzoek bevatte een zogeheten nulmeting, een meting na een half jaar en een laatste meting na een jaar.
- Semigestructureerde interviews met diverse teamleden, commandanten of leidinggevenden van de teams en andere belanghebbenden.
- Observaties tijdens bezoeken en gedurende langere (vaar)periodes.

De vragenlijst voor de teamleden leverde bij de eerste afname een respons van 80 procent op, bij de 64 benaderde teams. Bij de tweede afname

was de respons 72 procent (bij nog 59 teams) en bij de derde 70 procent (bij 50 teams).

Voor dit onderzoek zijn gegevens verzameld door middel van observaties, interviews en vragenlijsten. Sommige teams zijn intensiever gevolgd. Aangezien het onderzoeksmodel en de vragenlijst één realiteit van het team(leren) schetsen, is zogeheten '*ethno-data*' (data van binnenuit) een verrijking in dit onderzoek. Een team dat meer is uitgediept is het managementteam van een KMar-district. Andere teams die intensiever zijn gevolgd bevonden zich aan boord van twee fregatten.

Buiten een deelnemend team om, maar om meer zicht te krijgen op de processen die er plaatsvinden, ben ik daarnaast een aantal dagen te gast geweest op een fregat tijdens de FOST-periode (*Flag Officer Sea Training*). De FOST is de laatste en diepgaande opleidingsfase van de bemanning van een schip, in Plymouth, Groot-Brittannië. Hierna kan het schip operationeel ingezet worden. Bij deze drie fregat-cases boden observaties, interviews en gesprekken meer zicht op het (team)leren aan boord van schepen.

Resultaten van de kwantitatieve analyse

Het onderzoeksmodel over teamleren – ontwikkeld op grond van veel literatuur – blijkt met de gegevens uit de militaire praktijk te kloppen. De factoren teamactie, -reflectie en -gevoel blijken een sterke relatie te hebben met de drie gemeten variabelen waaruit elk is opgebouwd. Bovendien is er een sterke samenhang tussen de drie factoren onderling.

Uit deze resultaten blijkt ook dat bij teamgevoel de variabele zelfappreciatie het sterkst is, bij teamactie planning en bij teamreflectie single loop leren. Bovendien blijken zelfappreciatie en planning de beste voorspellers van single loop leren te zijn. Alle statistische bewerkingen leveren een onderbouwing van de teamleercyclus uit figuur 1 op.

Een uitspraak over teamreflectie in samenhang met de sterkte van de drie contextuele varia-

belen – dynamiek, complexiteit en belangen – valt niet te formuleren.

Een conclusie van de analyse is wel dat hoog-complexe en hoog-dynamische teams opvallend meer single loop leren toepassen dan laag-complexe en laag-dynamische teams. Omdat bij de eerstvermelde teams meer variabelen in de omgeving en in de werkprocessen aanwezig zijn, en deze variabelen bovendien veranderlijker zijn, is het waarschijnlijk dat dit soort teams vaker zal moeten overleggen, besluiten nemen en evalueren dan de laatstvermelde teams.

Het is uiteraard ook mogelijk de deelnemende teams op te splitsen in operationele en niet-operationele teams. De veronderstelling is dan dat de niet-operationele teams in een meer stabiele omgeving functioneren en de operationele teams in een dynamische omgeving. Een operationeel team wordt in dit onderzoek gedefinieerd als een team dat, als het wordt ingezet, deelneemt aan (gevechts)acties in een missiegebied, of hieraan direct leiding geeft. Deze definitie is gebaseerd op 'operational': 'involving the possibility of real combat' uit *Dictionary of Military Terms*.

Een niet-operationeel team neemt niet deel aan (gevechts)acties, en geeft daar ook geen leiding aan. De primaire processen van een niet-operationeel team bestaan uit ondersteunende of bestuurlijke activiteiten. Hierbij valt te denken aan teams die deel uitmaken van opleidings-, logistieke en stafeenheden. Uit de analyse van de resultaten van de deelnemende teams blijkt dat operationele teams inderdaad meer in dynamische (en complexe) omgevingen werken.

De onderzoeksvraag luidt nu: in hoeverre scoren operationele teams significant meer op single loop leren dan niet-operationele teams? Naar aanleiding van de resultaten valt alleen te concluderen dat het met name operationele teams zijn die bij hoge dynamiek veel single loop leren toepassen.

Uit nadere analyses van de verschillen tussen operationele en niet-operationele teams blijkt dat operationele teams bij twee van de drie meetmomenten meer aan het verspreiden van kennis en ervaring doen dan niet-operationele teams. Een ander resultaat is dat er een positieve relatie is tussen teamactie en verspreiden.

De drie activiteiten plannen, uitvoeren en borgen van kennis hebben een positieve invloed op het verspreiden van kennis en ervaring.



Voetpatrouille tijdens operatie 'Mani Ghar II' in Uruzgan (2009). Er is een kloof rondom teamleren tussen de vredesbedrijfsvoering en het operationele optreden

Omdat er over een periode is gemeten, driemaal om het half jaar, kunnen ontwikkelingen op termijn worden getraceerd. Uiteindelijk zijn er geen significante ontwikkelingen te onderkennen bij de variabelen.

Wat de resultaten van dit onderzoek ondersteunt is het feit dat de sterkte van de samenhang tussen respectievelijk single loop leren en double loop leren en twee andere variabelen overeenkomen met een door anderen uitgevoerd onderzoek over teamleren (in een niet-militaire context). Dit geldt ook voor de samenhang tussen single loop leren en double loop leren zelf.

Wat houdt een (lerend) team bezig?

De laatste drie vragen van de vragenlijst betroffen open vragen. De respons was gemiddeld meer dan 50 procent. De antwoorden op de eerste vraag – Welke suggesties heeft u om een (nog beter) lerend team te worden? – liepen flink uiteen, variërend van *Eigenlijk geen* tot heel specifieke als *Het bijhouden van een 'logboek' van bijvoorbeeld het verloop van een tactische oefening. Dit groeidocument beschrijft de actie plus de daaruit voorkomende 'lessons learned'*. Sommigen hadden aan de gereserveerde ruimte maar net genoeg omdat ze meerdere suggesties opsomden, één respondent maar liefst negen.

De antwoorden zijn thematisch gerangschikt. Verreweg het meest genoemde thema is 'communicatie'. Veel antwoorden behelzen meer en beter gestructureerd overleg en interne communicatie. Sommige respondenten pleiten voor meer informeel overleg en contact. Ook worden communicatieve aspecten genoemd als luisteren, openheid in communiceren en het vastleggen van afspraken.

Meer en betere evaluaties

Een tweede thema is 'evalueren'. Velen zouden graag zien dat er meer en beter geëvalueerd wordt: *liever 3 korte per maand dan 1 lange, saaie evaluatie*. De suggesties lopen uiteen van *meer evaluaties tijdens oefeningen tot viermaal per jaar een functioneringsgesprek* in plaats van het jaarlijks voorgeschreven gesprek.

Het thema 'procedures' bevat onder meer opmerkingen om procedures vast te leggen. *Meer structuur in werkzaamheden, betere onderlinge rolverdeling en strakkere (efficiëntere) werkwijze zorgt immers voor meer mogelijkheden om verbeteringen te maken en daarna te borgen*. En: *Procedures, ervaringen en uitzonderingen vastleggen in een 'werkinstructie'*.

Verder valt op dat redelijk wat respondenten voorstellen om kennis uit te wisselen met andere, vergelijkbare teams. Bij het thema 'lessons learned' vraagt men om kennis en ervaring vast te leggen: *Kennis moet onderling worden overgedragen en geborgd*. Een ander

thema betreft 'samenwerken'. Hier spreekt men de wens uit om (langer) samen te werken en te oefenen. Het thema 'teambuilding' werd ook vaak opgeschreven. Ik heb hierbij alleen die scores meegenomen waarbij de respondenten ook echt dat woord gebruikten. Teambuilding is een methode om de genoemde gethematiseerde suggesties te bespreken en hierover afspraken te maken.

Bij het thema 'tijd' geven de respondenten aan dat de organisatie hen meer tijd voor voorbereiding en uitvoering zou moeten geven. Een verzamelthema is ten slotte 'hogere leiding'. Hier zoekt men net als bij het thema 'tijd' de oorzaken hoger in de organisatie en schrijft dan over geld, personeelsbeleid, reorganisaties en planning.

Met uitzondering van de laatste twee thema's dekken de andere, met hun onderliggende antwoorden, de variabelen uit mijn onderzoeksmodel af. Alleen de variabele zelfappreciatie komt niet expliciet in de antwoorden naar voren. Maar alle antwoorden hebben hier impliciet wel betrekking op aangezien ze suggesties bevatten *om een (nog beter) lerend team te worden* en daarmee effectiever, efficiënter en/of innovatiever.

Kennis en ervaring uitwisselen

De tweede open vraag ging in op de mogelijkheden die teamleden gebruiken om kennis en ervaring met andere belanghebbenden uit te wisselen. Er blijken veel mondelinge en schriftelijke structuren te zijn om informatie te delen, zowel formeel als informeel. Een respondent van een operationeel team vat samen: *De hiërarchieke en functionele lijnen; het informele netwerk – beide structureel*.

Een Apache-vlieger beantwoordde de vraag heel uitvoerig:

Brieven/debrieven voor en na vluchten met alle deelnemende vliegers; met meer ervaren vliegers praten; lessen volgen; in uitzendgebied duidelijke overdracht doen aan de aflossende groep; open cultuur creëren (is er al gedeeltelijk) waarin mensen eerlijk voor gemaakte

fouten uit durven te komen; elkaar ook eens buiten het werk zien; informatie bij andere krijgsmachten vandaan halen; maandelijks vergadering tussen vliegers, commandanten, safety officer en anderen.

De antwoorden tonen aan dat veel kennis via mondelinge communicatie wordt uitgewisseld. Kernachtig verwoord in de zinsnede: *Praten: veel praten en met 'alle lagen van de bevolking'*. Relatief veel respondenten gaven – overigens ongevraagd – aan dat er een grote behoefte bestaat om de kwaliteit van het delen van informatie te verhogen.

Uit de open vragen blijkt verder dat het reflecteren en (daarbinnen) het communiceren als belangrijk wordt gezien. Dit beeld kwam ook uit de gehouden interviews naar voren.

Teamleren gaat echt leven: de cases

Er is sprake van drie fregat-cases en een KMar-case. Gedurende een jaar heb ik vijftien vergaderingen van het managementteam van een KMar-district bijgewoond en relevante documenten kunnen lezen. Dit was ook één van de teams die deelnamen aan het onderzoek met de vragenlijsten.

Deze case vormt een mooi voorbeeld hoe (team)leerprocessen veranderingen initiëren. Met de tijd-as loodrecht op de teamleercyclus geplaatst, bewegen de cyclische processen zich als een omhooggaande spiraal. Er is zelfs sprake van een (gewenste) cultuurverandering, de meest diepgaande verandering voor een organisatie, dankzij of tijdens deze intensieve leerprocessen. Het vaste agendapunt 'integriteit' bleek hierbij een goede aanjager te zijn. Het team moest zelf een cultuur van zich af schudden door de hiërarchie in het team minder zwaar te laten gelden maar juist elkaars professionaliteit.

Over teamgevoel kan ook nog worden opgemerkt dat het MT alleen als team bij elkaar kwam gedurende de tweewekelijkse vergaderingen. Daarbuiten was een aantal teamleden gedислоceerd. Juist het informeel leren scoorde hoog in de vragenlijst. Men zoekt mogelijk eigen

gremia op om aan de – ongetwijfeld grote – behoefte aan kennis en ervaring tegemoet te komen.

Gedurende de vaarperiodes op de drie fregatten stond de onderzoeksvraag centraal 'In hoeverre zijn de resultaten van de kwantitatieve analyse te herkennen in de fregat-cases?' Op twee fregatten werkte ook een aantal teams mee met de vragenlijsten van mijn onderzoek.

Het bijzondere van dit onderzoek is dat het feit dat het drie cases betreffen die gaan over teams aan boord van een fregat in drie verschillende contexten. Het belangrijkste contextuele verschil is de druk, zelfs dreiging, van buitenaf. Bij de FOST-case is de opwerkperiode te beschouwen als een hogedrukpan, waar externe professionals (*sea riders*) in een lerende, coachende omgeving de teams in korte tijd veel kennis en ervaring op laten doen. FOST als katalysator voor (team)leerprocessen. Het resultaat bij de uiteindelijke test in de laatste week weegt zwaar voor het hogere kader.

De tweede case speelt zich af bij de internationale oefening *Joint Caribbean Lion* en brengt een minder dynamische leeromgeving met zich mee. Maar het schip was tevens stationsschip in de 'West', waardoor de operationele inzet en de druk altijd actueel bleef. De bemanning moet snel kunnen omschakelen naar een belangrijke taak van het stationsschip: bestrijding van drugssmokkel over zee.

Bij de derde case is de dreiging van vijandelijkheden het grootst. Het schip nam deel aan de zeemacht van de UNIFIL-operatie. Het zelfstandig samenstellen, opleiden en trainen van een professioneel *boardingteam* vormt hierbij een goede illustratie van een lerend team. En varend voor de Libanese kust kon het voortkabbellende leven aan boord plotseling omslaan in grootse dynamiek bij een (vermeende) raket-aanval of aanslag met snelle motorboten.

In alle drie de cases blijkt dat er aan boord sprake is van een sterke onderlinge beïnvloeding van de factoren teamgevoel, -actie en -reflectie. Bij de FOST draait alles hierom. De basishouding

dat men gemotiveerd is om *de Engelsen eens te laten zien hoe goed wij zijn* voedt al het teamgevoel. Het feit dat werkelijk alle oefeningen die ik heb bijgewoond grondig werden geëvalueerd geeft aan dat teamreflectie en teamactie sterk gerelateerd zijn aan elkaar. Tevens bleek dat uit de reflecties (nieuwe) plannen rolden,

het eerst sinds hun plaatsing aan boord bij FOST ook echt flink aan de tand worden gevoeld, is deze periode cruciaal voor het teamgevoel. Door de intense samenwerking binnen het team krijgt het vertrouwen, de betrokkenheid en de zelfbeoordeling van het eigen team ook echt inhoud.



FOTO W. DEN DUNNEN

Evaluatie is een essentieel onderdeel van teamleren. Zonder reflectie geen lering en verminderde effectiviteit

die veelal werden geborgd. Uiteraard was dit vooral bij FOST aan de hand. De – meestal – goede resultaten of de positieve teneur en afsluiting van de evaluatie draagt weer bij aan het teamgevoel.

De variabelen van teamgevoel (vertrouwen, betrokkenheid en zelfappreciatie) zijn ook als zodanig herkenbaar door het gedrag van de *seariders* naar de teams toe. Door hun professionaliteit en coachende houding ondersteunen ze dit in hun gedrag ten opzichte van de teams. Hun betrokkenheid en enthousiasme is aanstekelijk en fungeert als positief voorbeeldgedrag voor de teamleden. Aangezien de teams voor

Uit de kwantitatieve analyse blijkt ook dat het bij hoge omgevingsdynamiek met name operationele teams zijn die veel single loop leren toepassen. Alle teams aan boord zijn als operationele teams te kenschetsen en werken in een redelijk dynamische omgeving. Echt 'laag dynamische teams' zijn er niet. Toch valt aan boord waar te nemen dat de teams die in een meer dynamische omgeving werken, meer single loop leren toepassen dan de teams die in een minder dynamische omgeving actief zijn.

Een voorbeeld van het eerste betreft het *boarding*-team bij UNIFIL. Het team is in principe opgeleid, maar moet wel voortdurend getraind

blijven. De boarding-oefening die ik heb mee-gemaakt werd zeer nauwgezet geëvalueerd. Het single loop leren werd met het hele team doorlopen. Bij de *helicrew* is het vaste prik om na elke vlucht te evalueren. Hoewel natuurlijk niet elke vlucht in een dynamische omgeving plaatsvindt, mag dit team toch als 'hoog dynamisch' worden beschouwd. Hetzelfde geldt voor het team van de commandocentrale. Ook hier is single loop leren heel gewoon en wordt intensief toegepast.

Een ander resultaat van de kwantitatieve analyse was dat er sprake is van een positieve relatie tussen teamactie en het verspreiden van kennis en informatie. Bij FOST draait de leer-cirkel vaak zo intensief en snel dat een team geen tijd heeft om buiten het schip om aan het verspreiden van de opgedane kennis en ervaring te doen. Aan boord zijn er genoeg mogelijkheden om ervaringen te verspreiden. In een intensieve leeromgeving wil en kan een team sneller kennis en ervaring delen met andere teamleden dan in een 'normale' werkomgeving. Daarnaast moet er in deze opwerk-fase ook veel functionele informatie naar andere teams verspreid worden. Ik ervoer daad-werkelijk dat men elkaar veel wilde vertellen. Dit kan ook gedeeltelijk komen uit de behoefte om de spanning af te bouwen.

Bij *Joint Caribbean Lion* en UNIFIL was er ook sprake van het verspreiden van opgedane ervaringen, maar dan juist wel naar functionarissen op andere schepen. De teams aan boord zijn op elkaar ingespeeld en hebben vaak minder de behoefte om met elkaar te delen na oefeningen (of het moeten unieke incidenten bij oefeningen of operationele acties zijn). De ervaring die de bemanning opdoet aan boord van een stations-schip in de West en als deelnemer aan een UNIFIL-operatie zorgt voor unieke kennis.

Uit de interviews blijkt dat officieren en onder-officieren – gevraagd en ongevraagd – veel kennis delen met collega's van andere schepen, en dan met name die schepen die als eerst-volgende aan de beurt zijn. Ook na een FOST-periode wordt het schip 'uitgehoord' door functionarissen die daarna de FOST ingaan.

Teamactie (plannen, uitvoeren en borgen van kennis) heeft een sterke positieve relatie met het verspreiden van kennis en ervaring.

Conclusies en implicaties

Allereerst bevestigt de praktijk dat de factoren team- of wij-gevoel, reflecteren of evalueren, en het optreden als team elkaar sterk beïnvloeden. Dat wil zeggen dat ze elkaar versterken en dat ze allemaal nodig zijn om vorm te geven aan het proces rond teamleren. De meer impliciete factor teamgevoel is voor het leren door een team net zo van belang als de expliciete factoren teamreflectie en teamactie.

Dit gegeven helpt functionarissen die zich willen bezighouden met militaire teams en hun professionaliteit, kwaliteit of, zo u wilt, leer- vermogen. Het model geeft houvast en biedt mogelijkheden om daadwerkelijk met teams aan de slag te gaan.

Uit het onderzoek blijkt dat teams die werken in een complexe en/of dynamische omgeving meer single loop leren toepassen dan teams die in een eenvoudige en/of stabiele omgeving werken. Het eerste soort teams wordt gecon-fronteerd met meer (onverwachte) variatie en zal daarom adaptiever moeten zijn. Als team zal men in dat geval meer overleggen en evalueren, (single loop) leren dan een team dat minder veranderingen kent.

Evalueren is essentieel

Dit benadrukt het feit dat voor veelal militaire operationele teams het evalueren een essentieel onderdeel is van hun taak. Zonder reflectie geen lering, en verminderde effectiviteit. Uit mijn onderzoek komt ook naar voren dat dan juist de vorm van evalueren van belang is (een passende en afwisselende evaluatiemethode). Een ander resultaat heeft te maken met het verspreiden van ervaring. Voor een belangrijk aspect van een lerende organisatie, het verspreiden van nieuwe kennis tussen teams, moet rekening worden gehouden met het feit dat teamactie hierbij een belangrijke rol speelt. Vooral het aspect van het borgen van nieuwe inzichten door een team is sterk bepalend voor de mate van het verspreiden van de opgedane kennis.



FOTO R. VAN WELSUM

Leren op individueel niveau is bij Defensie geborgd. Maar bij operaties is juist het leren op teamniveau van belang

Aanknopingspunt voor Defensie

Als Defensie dus het eerder aangehaalde kennismanagement wil invullen, of zich wil ontwikkelen tot een soort lerende organisatie, ligt er een aanknopingspunt bij deze bouwstenen. Het enthousiasmeren en faciliteren van teams om kennis en ervaring op te slaan,

bevordert het doorgeven van die kennis en ervaring aan andere teams.

Ten slotte laten de cases zien dat de leer- en ontwikkelmethoden goed zijn te beschrijven aan de hand van het model. Bij de KMar-case bleek mede door intensieve discussies naar aanleiding van het constant terugkerende agendapunt integriteit, dat er sprake is van een cultuurverandering. Bij het FOST-fregat bleek dat de teams en het gehele schip door intensieve leerprocessen binnen de teams afgestemde lerende omgeving in korte tijd tot grote hoogte stegen.

De uitkomsten van dit onderzoek lijken redelijk representatief voor heel Defensie. Het onderzoeksmodel is tot stand gekomen door op eerder onderzoek voort te bouwen en de resultaten daarvan te combineren. Een aantal hypothesen komt voort uit de resultaten van andere studies, voornamelijk onderzoek bij niet-militaire organisaties. De bevindingen over relaties tussen variabelen in dit onderzoek komen goed overeen met de resultaten van onderzoek in andere organisaties. Het ligt dan ook in de lijn der verwachtingen dat de conclusies uit dit onderzoek ook opgaan bij (teams van) niet-militaire organisaties. ■

Literatuur

- Argyris, C. & Schön, D.A., (1978), *Organizational Learning: A Theory of Action Perspective*, Reading, Addison Wesley.
- Battle Focused Training*, Field Manual 25-101, (1990), Appendix G: After Action Reviews.
- Kolb, D.A., (1984), *Experimental Learning: Experience as the Source of Learning and Development*, Englewood-Cliffs, NJ, Prentice Hall.
- Krulak, C.C., (1999), 'The strategic corporal: leadership in the three block war', in: *Marines Magazine*, January.
- Nonaka, I. & Takeuchi, H., (1995), *The Knowledge-Creating Company. How Japanese Companies Create the Dynamics of Innovation*, Oxford, Oxford University Press.
- Senge, P.M., (1990), *The Fifth Discipline: the Art and Practice of the Learning Organization*, New York, Doubleday Currency.

Hoop in Helmand

L. Polman*

Het weekblad *Vrij Nederland* sluit de zomer af met een hoopvol stemmend verhaal dat journaliste Minka Nijhuis optekende tijdens haar *embed* met het Afghaanse leger.¹

Nijhuis zoekt de mannen op in Masht-i-Margo, de Vlakte van de Dood, in de onverbiddelijke, door stof- en zandstormen geteisterde woestijn van Helmand. Het is het eerste verhaal dat ik tegenkwam waarin Afghaanse militairen niet worden geportretteerd als – vaak onbetrouwbare – randdebielen, maar als normaal denkende mensen.

Shorabak heet de basis waar ruim vierduizend Afghaanse militairen zijn gestationeerd. Drie soldaten delen watermeloen, thee en herinneringen met de Nederlandse journaliste. Gezamenlijk hebben ze bijna een eeuw gevechtservaring. Het moment in het verhaal waar een Amerikaanse luchtmacht officier de conversatie binnenstapt maakt pijnlijk duidelijk hoe de werkelijke verhoudingen liggen. De Amerikaan, uit Delaware, met ronde, roodverbrande wangen, lag nog in de wieg toen Nijhuis' Afghaanse gesprekspartners zich bij de mujahedin rond Herat aansloten om tegen de Russen te vechten. 'Ik geef het Afghaanse leger advies hoe ze met de media moeten omgaan,' zegt de bolgewangde Amerikaan. De Afghanen zwijgen beleefd en presenteren ook hem een fijne schijf meloen. Het is slechts te danken aan het grote goed dat gastvrijheid heet, dat de Afghanen niets laten merken van hun scepsis over wat de Amerikaan, vergeleken met henzelf een blaag nog, hen zou kunnen leren.

'Overall in Afghanistan broeit achter de culturele egards waarmee gasten worden behandeld de onvrede over de buitenlandse aanwezigheid,' schrijft Minka Nijhuis. 'De burgerslachtoffers, het trage tempo van de opbouw, locaties en wegen die alleen voor niet-Afghanen toe-

gankelijk zijn, verhalen over drinkgelagen en andere uitspattingen van buitenlanders in de hoofdstad, het arrogante optreden van tienduizenden *contractors* en dure consultants hebben de hoop op een betere toekomst die enkele jaren geleden nog wel te bespeuren was, een flinke knauw gegeven.'

In hoog tempo worden Afghaanse militairen door NAVO-trainers opgeleid. Officieel bedraagt hun aantal nu ruim 120.000; dit najaar moeten dat er 134.000 zijn. Nijhuis haalt trainers aan die tevreden zijn over de resultaten, maar anderen klagen over gebrek aan discipline, drugsgebruik en nieuwkomers met gezondheidsproblemen, slechte ogen of andere gebreken die zomaar door de keuring komen. 'De kwaliteit is onder de tijdsdruk moeilijk te garanderen,' zegt een analyste voor de *International Crisis Group*, misschien met gevoel voor understatement, over de rekruten.

Of het Afghaanse leger de oorlog gaat winnen durven de soldaten niet te zeggen, maar waar ze wel van overtuigd zijn, is dat de Taliban niet gaat winnen. 'Veel van hun ideeën zijn middel-eeuws en dat willen Afghanen niet meer. De hele wereld leeft immers in de 21ste eeuw,' zegt een militair.

Nijhuis gaat mee op patrouille. Die eindigt bij een uitgestrekt meer van wazig smaragd tussen ruige rotspartijen. Sommige soldaten springen in het water, anderen proberen op vissen te schieten. 'Ik ben verliefd op mijn land,' zegt commandant Khoday. Wat volgt, stemt nog hoopvoller. De dag van Nijhuis en de Afghaanse soldaten eindigt tussen de amandelboompjes in de nieuw aangelegde tuin op de Afghaanse basis. In de verkoelende avondbries delen de Afghanen met de Nederlandse journaliste verhalen die ze voor hun families liever verzwijgen. 'Ze willen niet dat hun zoons in het leger gaan,' schrijft Nijhuis. 'In deze afgelegen zandbak is oorlog niet iets heroïsch of iets waar ze trots op zijn. Het is vooral iets waarvan ze willen dat het ophoudt.'

* Mw. L. Polman is freelance journalist en auteur van onder meer *De Crisiskaravaan. Achter de schermen van de noodhulpindustrie*.

¹ Minka Nijhuis, 'Onder Afghaanse militairen: Voor zar, zan en zamin' in: *Vrij Nederland*, 33/2010.

Bezuinigingsgeneraal

*drs. F. Matser – kolonel van de militair psychologische en sociologische dienst**

Hij komt er weer aan. De bezuinigingsgeneraal. Net als de haring in het voorjaar kun je er je klokje op gelijk zetten. Want als je een fikse bezuinigingsoperatie bij Defensie een beetje kleur en geloofwaardigheid wilt geven, heb je een militair uithangbord nodig. Ik wil de trouwe lezer vast waarschuwen: deze column is ongeschikt voor het subalterne volk. En ook de hoofdofficieren zullen hier tevergeefs naar inspiratie zoeken. Deze column gaat ver boven hun niveau. Deze column is alleen voor onze toppers. De vlag- en opperofficieren, en daarvan zelfs niet de simpele 'one-stars'. Alleen met twee of meer sterren op schouder of mouw heeft u wat aan deze bespiegelingen. Met de nieuwe

indrukwekkende carrière achter de rug hebben. Een paar uitzendingen zouden het zeker goed doen op zijn CV. Hij moet bovendien minstens drie sterren hebben, maar als je er twee hebt mag je ook nog hopen. Immers, als een benoeming op een lastige post samenvalt met een bevordering wil dat nog wel eens helpen bij het accepteren van de verantwoordelijkheid.

Bovendien moet hij natuurlijk een beetje pragmatisch zijn, of laten we zeggen flexibel. In alle functies hiervoor zal hij immers regelmatig tegen zijn bazen en ondergeschikten hebben gezegd dat het echt niet met minder kan, dat we dan ongeloofwaardig worden als Nederlandse krijgsmacht en dat we dan in de categorie van België vallen en niet meer serieus genomen worden binnen de NAVO en de rest van de militaire wereld. Daar zal hij een andere draai aan moeten geven. Maar daar zijn wel mogelijkheden voor. Geert Wilders noemt dat 'nuanceren'. Lijkt me een bruikbare term, passend bij de nieuwe tijdgeest. Gebruiken dus.

Verder zal hij moeten beginnen met uit te dragen dat bezuinigingen ook een kans bieden, een kans om kritisch naar dingen te kijken. Dat we niet primair gaan bezuinigen, maar vooral gaan verbeteren. Besparingen bieden immers ook de kans om revolutionaire vernieuwingen door te voeren. Een kans om heilige huisjes en schotten tussen krijgsmachtdelen af te breken. Een kans om de Nederlandse belastingbetaler voor minder euro's nog meer 'knal' te geven. Enfin, hij kent het repertoire uit de laatste bezuinigingsrondes inmiddels wel. En natuurlijk moet hij blijven volhouden dat bezuinigingen in het verleden ook vaak goede impulsen hebben gegeven tot brood-

De bezuinigingsgeneraal moet uitdragen dat we niet primair gaan bezuinigen, maar vooral gaan verbéteren

regering in aantocht en forse bezuinigingen die voor de deur staan, kan het immers niet anders of we zoeken op korte termijn weer... een bezuinigingsgeneraal.¹ Hier wat gratis advies voor de doelgroep.

Zo'n generaal moet aan een aantal voorwaarden voldoen. Hij² moet natuurlijk een lange en

* Op deze plaats vindt u afwisselend een bijdrage van kolonel (KL) Frans Matser en luitenant-kolonel der mariniers Marc Houben.

1 Waar generaal staat mag ook admiraal worden gelezen.

2 Omdat de Nederlandse krijgsmacht bij het schrijven van deze column nog niet over een vrouwelijke twee-sterrengeneraal beschikt, is het zinloos deze column in de vrouwelijke vorm te schrijven. Waar 'hij' staat moet u dus gewoon 'hij' worden lezen, en zeker niet 'hij of zij'.

nodige modernisering. Die moet je er altijd inhouden. De woorden: verbeteren, vernieuwen, samenwerken, doelmatigheid en stroomlijnen moeten vanaf nu op zijn lippen liggen. Een makkie dus.

Wat de nieuwe bezuinigingsgeneraal als eerste moet doen is natuurlijk een communicatieadviseur aantrekken. Zo iemand die zegt dat we moeten communiceren met de basis. Een maandblad met een pakkende titel, een bezuinigingswebsite waar mensen goede ideeën kwijt kunnen. Natuurlijk moet er een *roadshow* komen waarin hij het land in gaat en waarbij de commandanten van de krijgsmacht en de Commandant der Strijdkrachten vol vreugde een belangrijke rol gaan spelen. Want de commandanten zullen uiteindelijk hun mensen weer moeten overtuigen dat het ook met een miljardje minder per jaar best nog wel kan. De commandanten zijn immers nog geloofwaardig en militairen en burgers aan de basis hebben nog vertrouwen in hen. Gebruiken dus.

Bonustip: lees ook de speeches en documenten van de vorige bezuinigingsrondes nog eens goed door. Staan vaak vol met zeer nuttige woorden, prachtige creatieve vondsten en fraaie beeldspraken. Neem bijvoorbeeld de hoogstaande dialogen van Cees van der Knaap over zijn huisdieren, zijn vader en zijn kinderen. Dat was zo onnavolgbaar, zonder enige relatie met de werkelijkheid, dat er geen speld tussen te krijgen was. Bruikbaar spul dus.

Veel oorspronkelijke ideeën hoeft de bezuinigingsgeneraal sowieso niet te hebben. Er ligt een prima rapport: de Verkenningen. We hebben al aardig in beeld gebracht hoe het hier en daar met een onsje minder kan. Kun je mooi gebruiken. En niet vergeten te zeggen dat er nu tenminste een visie aan de bezuinigingen ten grondslag ligt, waardoor we een geweldige voorgrond hebben en dus snel kunnen beginnen en we daardoor juist weer meer kunnen investeren. Prijs de visionaire politici die dit in opdracht hebben gegeven en de briljante uitvoerders van dit veelgeprezen rapport. Bovendien scheelt het een hoop gezeur. De keuzes zijn gemaakt. Nu doorpakken.

Er moeten natuurlijk wel werkgroepen komen, massa's werkgroepen. En die moeten aan de slag. Met randvoorwaarden, doelstellingen en *targets*. Al die werkgroepen gaan rapporten maken en al die rapporten komen over zes maanden in één groot rapport. Nu moeten we natuurlijk nog wel een symbolische naam hebben voor de hele operatie. Iets dat duidt op een groots werk. SAMSON is al gebruikt dus het wordt misschien HERCULES. Hoewel... er is geloof ik al een Hercules-rapport geweest. Moet je niet door elkaar halen. Andere naam vinden dus!

Nou, dat is dan het enige wat er nog overblijft voor de bezuinigingsgeneraal: een goede naam vinden, die militair aandoet en past bij deze grote en belangrijke taak. Dus even recapitulieren: we zoeken een genuanceerde, pragmatische twee- of drie-sterrengeneraal zonder fantasie en met een goed idee voor een leuke pakkende naam van deze nieuwe bezuinigingsoperatie. En misschien nog één laatste tipje om je kans op die baan te vergroten: de omvang van het ambtenarenapparaat op het ministerie.

Fantasie of oorspronkelijke ideeën hoeft de bezuinigingsgeneraal sowieso niet te hebben

Zou ik niet ter discussie stellen. Blijven immers hard nodig om beleid te maken en verantwoording af te leggen, ook als er wat minder troepen in het veld zijn. En als allerlaatste: het betreft natuurlijk een tijdelijke functie voor pak-hem-beet drie jaar. En, als hoge uitzondering... boven de sterkte natuurlijk!

En... heeft u er al trek in? Kom, niet zo schuchter. Open sollicitaties kunt u richten aan Ton Annink, de secretaris-generaal van het ministerie van Defensie, onder het trefwoord: bezuinigingsgeneraal. De naam van de gelukkige zal over enkele maanden in de defensiebladen bekend worden gemaakt. Ik feliciteer hem vast met deze moeilijke doch eervolle taak. ■

Schrijftalent gezocht!

In deze uitgave is plaats gemaakt voor een gastcolumn. Ditmaal een bijdrage van majoor P. Schrijver over de Colombiaanse aanpak van 'insurgency'.

De redactie daagt andere lezers uit om ook een column te schrijven voor de Militaire Spectator. De keuze van het thema is vrij, maar het moet wel passen binnen de formule van het blad. Voorwaarde voor plaatsing is dat de redactie uw boodschap relevant acht voor

de lezers. Verder moet uw verhaal in niet meer dan duizend woorden voor het voetlicht worden gebracht. U kunt uw bijdrage sturen naar de bureauredactie (zie colofon). Wij zijn erg benieuwd wie zich geroepen voelt om te reageren. Uiteraard zijn we ook nieuwsgierig naar de thema's die u onder de aandacht van de lezers wilt brengen. Uw bijdrage wachten we dan ook met belangstelling af.

De hoofdredacteur

Colombiaanse aanpak van 'insurgency' Minder kwantiteit, meer kwaliteit

majoor P. Schrijver

De *Financial Times* publiceerde begin juni 2010 een artikel waarin de inzetbaarheid van de *Afghan National Army* (ANA) wordt bekritiseerd. Het bericht is gebaseerd op een audit, uitgevoerd in opdracht van de Amerikaanse regering.¹ Het auditrapport maakt korte metten met de indicatoren waarmee de NAVO de effectiviteit van de ANA meet. Trainingsniveau van individuele militairen en inzetbaarheid van voertuigen zijn duidelijk, maar het ontbreekt aan indicatoren die meten of ANA-eenheden operationeel ingezet kunnen worden.

De *Financial Times* stelt dat het rapport twijfel zaait als het gaat om de Amerikaanse strategie ten opzichte van Afghanistan. Uitvoerder van deze strategie was tot 23 juni de Amerikaanse generaal McChrystal, commandant van de NAVO-geleide *International Security en Assistance Force* (ISAF). Een van de pijlers van het ISAF-beleid is een uitbreiding van het aantal ANA-militairen, die moet uitkomen op meer dan een verdubbeling: van 92.000 in 2009, naar 134.000 eind 2010 en uiteindelijk tot maar liefst 240.000 in de nabije toekomst.² Dit beleid om vol in te zetten op vooral meer Afghaanse militairen lijkt een actueel voorbeeld in de

Amerikaanse 'achtertuin' te negeren. Het gaat hier om Colombia.

Er zijn internationale commentatoren die er op wijzen dat Colombia ruim tien jaar geleden er slechter voor stond dan Afghanistan nu.³ Een *VS Defense Intelligence Agency* (DIA) rapport meldde in 1997 dat de linkse guerrillabeweging FARC (Gewapende Strijdkrachten van Colombia) binnen vijf jaar de macht zou kunnen overnemen in Colombia.⁴

Deze vaststelling leidde er toe dat de VS vanaf 1998 de Colombiaanse regering actief is gaan ondersteunen. De manier waarop dit in Colombia is aangepakt, verschilt van de strategie die de Amerikanen voor ogen staat in Afghanistan. Terwijl de NAVO vooral lijkt in te steken op kwantiteit (binnen enkele jaren 240.000 Afghaanse militairen), lag en ligt de nadruk in Colombia op kwaliteitsverbetering van de strijdkrachten.

Wat opvalt is dat Colombia met 45 miljoen inwoners (20 miljoen meer dan Afghanistan) een leger heeft dat bestaat uit nog geen 90.000 beroepssoldaten, aangevuld met ruim 100.000 dienstplichtigen. De professionaliseringsslag van het laatste decennium is begeleid door een beperkte inzet van maximaal 1400 Amerikaanse adviseurs. De onderzoeker Robbert Haddick beschrijft in een uitgave van *The American* dat het Colombiaanse leger met hulp van Amerikaanse mentoren vanaf eind jaren negen-

1 *Financial Times*, 'Afghan troops overrated, audit to show', 6-6-2010.

2 COMISAF's initial assessment, HQ International Security Assistance Force, 30-8-2009.

3 Robbert Haddick – *The American, Journal of the American Enterprise Institute*, 8-1-2010.

4 James J. Brittain – *Revolutionary Social Change in Colombia*. PlutoPress, London, 2010.

tig een transitie heeft doorgemaakt van een log, statisch garnizoensleger naar een agressieve strijdmacht die het vooral de FARC erg moeilijk maakt.⁵

Haddick noemt concrete verbeteringen die zijn gerealiseerd: meer aandacht voor selectie en opleiding van onderofficieren en herstructurering van het bestaande beroepsleger. Het kwam hierbij tot de oprichting van *air-mobile*, *ranger*, *mountain warfare*, *counter-drugs* en *special forces* bataljons en verbeterde inlichtingencapaciteit. Als maatregel om meer *boots on the ground* te krijgen heeft het leger de Colombiaanse dienstplichtigen ingedeeld in 600 *home guard* pelotons. Deze pelotons hinderen opstandelingen in hun bewegingsvrijheid en zorgen er daarnaast voor dat het professionele deel van het leger de handen vrij heeft voor offensieve operaties. Als laatste, zeer belangrijke, factor voor het verbeterde optreden van het Colombiaanse leger noemt Haddick de uitbreiding van de helikopter-capaciteit. Dit om de mobiliteit van de strijdkrachten in het 'moeilijke' bergachtige en jungletterrein te verbeteren.

Hoewel Colombia duizenden kilometers van Afghanistan ligt en er op het eerste gezicht weinig lessen te trekken zijn voor het conflict in Afghanistan, zijn er wel enkele aanknopingspunten. Colombia heeft de twijfelachtige eer om de grootste exporteur van cocaïne te zijn ter wereld, met geschatte opbrengsten tussen de 400 tot 650 ton per jaar.⁶ Mede vanwege deze *drugs fuelled insurgency* in Colombia is het interessant om te kijken wat de parallellen zijn met de situatie in Afghanistan. Immers, een van de drijvende krachten van de Taliban zijn opium en heroïnegerelateerde inkomsten. Verder maken zowel in Colombia als in Afghanistan de opstandelingen gebruik van *cross-border sanctuaries*. In Colombia betreft dit vooral de FARC, die gebruik maakt van onder meer Venezuela, terwijl de Taliban in Afghanistan gebruik maakt van Pakistan.

Onderzoeker Haddick haalt een paar interessante aspecten vanuit Colombia aan die ook in het voordeel zouden kunnen werken van de Afghaanse strijdkrachten. Vooral de insteek om de kwaliteit van het beroepsleger te verhogen en de uitbreiding van de helikopter-

capaciteit. Als relativering mag gelden dat de vergelijking Colombia-Afghanistan niet één op één kan worden gemaakt. Hoewel beide landen topposities bezitten als het gaat om drugs-export is in Colombia slechts een relatief klein deel van de bevolking (enkele honderdduizenden) betrokken bij deze industrie. Dit in tegenstelling tot Afghanistan waar enkele miljoenen inwoners op een of andere manier (deels) afhankelijk zijn van de opiumindustrie.⁷

Dat betekent dat de Taliban een veel groter deel van de bevolking kan mobiliseren tegen een streng antidrugsbeleid van de overheid dan de FARC of een andere groepering in Colombia hiertoe in staat is. Dit mobilisatieaspect voor de insurgency zou wellicht een rechtvaardiging kunnen zijn om een absoluut en relatief groter ANA te creëren in vergelijking met de kleinere Colombiaanse strijdkrachten.

Kortom, een vergelijking tussen appels en peren. Of is het toch interessant om nader te onderzoeken waarom in Afghanistan volop wordt ingezet op kwantiteit (240.000 ANA-militairen), terwijl in Colombia de focus ligt op kwaliteitsverbetering van de strijdkrachten met een klein aantal Amerikaanse adviseurs? Er zijn immers resultaten geboekt in het Zuid-Amerikaanse land. 'Sinds 2002 is de veiligheidssituatie in Colombia enorm verbeterd, waarbij de FARC sterk in kracht is afgenomen als gevolg van een serie militaire en regeringssuccessen.'⁸ Het zou op zijn minst wenselijk zijn als wij dit citaat uit 2009 van de onafhankelijke *Jane's Information Group* ook een keer mogen lezen als het gaat om de situatie in Afghanistan.

Misschien praat de nieuwe commandant ISAF, generaal David Patraeus, al met zijn collega van *US Southern Command* onder wiens verantwoordelijkheid de Amerikaanse begeleiding van de Colombiaanse strijdkrachten plaatsvindt. Mogelijk onderwerp van gesprek: het vaststellen van indicatoren die zich richten op de kwaliteit van de ANA, en niet zozeer op de kwantiteit. ■

- 5 Robert Haddick – *The American*, *Journal of the American Enterprise Institute*, 8-1-2010.
- 6 United Nations Office on Drugs and Crime and Government of Colombia, *Colombia Coca Survey*, 2008.
- 7 Vanda Felbab-Brown – *Narco-belligerents across the Globe: Lessons from Colombia for Afghanistan*, Working Paper, 28-10-2009.
- 8 Jane's Information Group, *Jane's Sentinel Country Risk Assessments: Colombia*, July 2009.



Een zee van geheimen

Inlichtingenoperaties tijdens de Koude Oorlog

Door Wies Platje

Amsterdam (Uitgeverij Boom) 2010

394 blz., ill.

ISBN 9789085069522

€ 29,50

O ngezien maakten zij, rijdend over de pieren van de basis, van dichtbij foto's van de afgemeerde schepen. Tussen de af- en aanrijdende vrachtauto's verlieten zij de basis weer. Op de terugweg naar Boekarest ontstond een wilde achtervolging door veiligheidsmensen, waarbij één van de attachés, [...] zich een behendig navigator en coureur toonde.'

Het lijkt een scène uit een roman van John le Carré of Tom Clancy, maar het is de beschrijving van een Amerikaanse inlichtingenmissie begin jaren 1980 in Roemenië, waarmee de auteur van *Een zee van geheimen* een staaltje *human intelligence* in de Koude Oorlog illustreert. Wies Platje, oud-marineofficier, maakte carrière bij de Marine Inlichtingendienst (MARID). Hij diende als inlichtingenofficier in zowel de staf van de *Commander-in-Chief Eastern Atlantic Area*, Northwood, als de staf van de Groep Maritieme Patrouillevliegthuigen op marinevliegveld Valkenburg. Na zijn pensionering publiceerde hij, samen met M.W. Jensen, in 1997 een boek over de geschiedenis van de MARID en was hij mederedacteur van enige congressbundels van de *Netherlands Intelligence Studies Association*.

Belangen en tradities

In maar liefst 28 hoofdstukken, gegroepeerd in zes clusters met thema's als 'Confrontatie en Bijzondere inlichtingenoperaties', alsook twee bijlagen die ingaan op de MARID-inzet bij de Sovjet-betrokkenheid in het Nieuw-Guinea conflict en dubieuze activiteiten van een Sovjet-hulpschip in Nederlandse wateren, belicht *Een zee van geheimen* militaire inlichtingenvergarings over vijandelijke marines tijdens de Koude Oorlog. Platje bekent ruiterlijk dat hem tijdens zijn onderzoek voor dit boek bleek dat het ondoenlijk was een uitgebalanceerd overzicht samen te stellen van de activiteiten van alle maritiem-georiënteerde inlichtingendiensten. Ook stelt hij dat er tussen NAVO-landen een aanzienlijk kwantitatief en kwalitatief verschil was wat betreft het verzamelen van gegevens over de Sovjet-vloot. Dit onderscheid vloeide voort uit verschillende nationale belangen, geografische omstandigheden, tradities en kwaliteit bij de uitvoering van de marine-inlichtingen operaties. De auteur behandelt aan westerse kant in volgorde van belangrijkheid eerst de Amerikaanse en Britse zusterdiensten, alvorens op de overige bondgenoten in te gaan. Aardig is dat Platje bij herhaling aantoont

dat het officieel neutrale Zweden vanwege zijn militaire opstelling tegenover de Sovjet-Unie in het rijtje van NAVO-inlichtingendiensten kan worden geschaard, niet in de laatste plaats door diverse geheime overeenkomsten die Stockholm met Washington kende.

Platje voert de lezer in de decennialange inlichtingenwedloop tussen Oost en West mee langs vele speciaal uitgeruste vliegtuigen, schepen, onderzeeboten en elite-eenheden. Ook gaat hij in op de eerste inlichtingsatellieten die onmisbaar waren voor het proces van het verzamelen van operationele inlichtingen, zoals het *Missile Defense Alarm System* (MIDAS). De hierbij betrokken satellieten detecteerden met infrarood-apparatuur raketten en uitlaatgassen van bommenwerpers. Een ander voorbeeld van technisch vernuft waren de operaties van Amerikaanse diepzeeeonderzeeboten in de Zee van Ochotsk en in de Barentszee, waarbij in de zogenoemde operatie *Ivy Bells* onderzeese Sovjet-communicatiekabels werden afgetapt. Deze inlichtingenbron vormde een cruciale factor bij een keerpunt van de strategie van de Koude Oorlog ter zee. De NAVO vernam via deze bron midden jaren 1970 uit eerste hand dat de Sovjet-marine haar offensieve campagnes wijzigde in een overwegend defensieve aanpak. Hierop reageerde de *U.S. Navy* aanvang jaren 1980 met de offensieve *New Maritime Strategy*, waarbij de Rode Vloot in haar thuiswateren moest worden aangepakt.

In het cluster 'Inlichtingenmethoden en -middelen' gaat Platje in op de onderzeeboot als inlichtingen-

platform. Deze vaartuigen zijn immers lastig lokaliseerbaar en kunnen bij verrassing toeslaan. Moeilijk zichtbare antennes boven het wateroppervlak vangen elektromagnetische signalen op en met behulp van akoestische sensoren, radar en waarnemingen door de periscoop kan ongezien een beeld worden gevormd van zeeverkeer in een operatiegebied. Ook is een onderzeeboot inzetbaar als transportmiddel voor speciale eenheden zoals de Amerikaanse *Navy Seals* en voor de installatie, het onderhoud of de sabotage van geheime onderwatersystemen zoals het *Sound Surveillance System*. In het kader van dergelijke operaties voerde onder meer onderzeeboten van de Amerikaanse, Britse en Nederlandse marine onder de codenaam *Canvas Bag* geheime missies uit in ankerplaatsen of verzamelgebieden van de Sovjet-marine in de Barentszee en de Middellandse Zee. Ondanks de revolutie in materiële spionagetechnieken, zo maakt dit boek aan de hand van vele voorbeelden duidelijk, bleef de inzet van menselijke bronnen, ofwel *human intelligence*, onmisbaar. Het begint met indachtig laat de auteur zien dat alle marine-inlichtingendiensten op het vertrouwde handwerk bleven terugrijpen, onder meer van Nederlandse koopvaardijofficieren, die voor de Koninklijke Marine foto's maakten van de Rode Vloot in verschillende Sovjet-havens.

Scala aan methoden

De auteur schetst met dit boek een indrukwekkend scala aan methoden die over en weer in de Koude Oorlog werden toegepast. Platje heeft evenwel de neiging zijn beschrijvingen te larderen met technische

detailinformatie en vakjargon. Dit leidt veelvuldig tot zinsneden als: 'Om beter te kunnen inspelen op de massale introductie van automatische gegevensverwerkingssystemen werd in 1987 het Naval Intelligence Automation Centre (NIACEN) opgericht, terwijl in 1988 het Naval Intelligence Support Centre (NISC) – de marineorganisatie voor wetenschappelijke en technische analyses – werd omgezet in het Naval Technical Intelligence Centre (NTIC)'. Wat verder opvalt is dat de auteur bij zijn betoog, naast enige (gedeclassificeerde) binnen- en buitenlandse archiefstukken en rapporten, vaak leunt op secundair bronnenmateriaal als *The Fifty-Year War. Conflict and Strategy in the Cold War* (2000) en *Cold War at Sea. High-Seas Confrontation between the United States and the Soviet Union* (2000). Tevens dient opgemerkt dat het boek, enige spannende tekstpassages daargelaten, een wat opsommerig karakter draagt. De talrijke gedetailleerde

beschrijvingen van organisaties en af luister- en observatiesystemen met keurige schema's, verklarende tekstblokken en terugkerende verwijzingen naar tekstpassages elders in deze uitgave, zijn hier wellicht debet aan. Samen met de tweekolomsstructuur van de tekst leidt dat er toe dat *Een zee van geheimen* meer weg heeft van een encyclopedisch naslagwerk dan een *pageturner*. Het boek is jammer genoeg niet vrij van typefouten, terwijl op pagina 81 een deel van een tabel zwerft die op de volgende bladzijde staat afgebeeld.

Deze kritische observaties laten onverlet dat Platje een nuttig overzichtwerk heeft geschreven voor eenieder die geïnteresseerd is in de operaties van inlichtingendiensten in de Koude Oorlog in het algemeen en die van de zee strijdkrachten in het bijzonder.

Drs. A.J. van der Peet, NIMH



Red November

Inside the Secret U.S.-Soviet Submarine War
 Door W. Craig Reed
 New York (HarperCollins Publishers) 2010
 ISBN 9780061806766
 400 blz.
 € 22,-

Slechts twee minuten verwijderd van *Mutual Assured Destruction*: langzaam wordt je mond steeds droger wanneer de bizarre, dramatische werkelijkheid in *Red Novem-*

ber tot je doordringt. De vier *Fox-trot*-klasse onderzeeboten van de Sovjet-Unie nabij Cuba in november 1962 hebben elk een nucleaire torpedo bij zich. Communicatie

tussen die boten onderling is er niet en het berichtenverkeer met Moskou hapert. De boten worden opgejaagd door de Amerikaanse marine. Het zou zo maar kunnen zijn dat Moskou al door de Verenigde Staten vernietigd is. De *release criteria* voor het lanceren van de nucleaire torpedo's op de Amerikaanse vlootverbanden zijn geheel aanwezig. Dan wint op één van de boten het gezond verstand: laten we even luisteren naar de commerciële radio, naar wat de gewone man in de straat hoort. Opeens klinkt het opgewonden verslag van een baseballwedstrijd door de luidspreker. Een zucht van verlichting. In oorlogstijd zou er wel wat anders om te roepen zijn, dus het is nog vrede. Laten we die bijzondere torpedo nog maar even veiligstellen. Op de andere drie boten heerste eveneens de knagende twijfel op het moment dat aan de release criteria voldaan is en de eenheden van de Amerikaanse marine steeds bleven jagen, zo schrijft W. Craig Reed.

Nauwkeurigheid

Reed, die zelf bij de Amerikaanse onderzeebootdienst diende, heeft voor *Red November* met bijna tweehonderd marinemensen gesproken over hun ervaringen uit de Koude Oorlog. Hij interviewde mannen uit de onderzeedienst, de inlichtingendienst en duikers. Reed tekent hun getuigenissen op tot 1981; de geheimhouding van personeel duurt immers dertig jaar. Behoorlijk wat van Reeds voormalige collega's konden echter vrijuit praten. Bijzonder is het zeker dat Reed ook met de vier commandanten van die Sovjet *Foxtrot*-klasse onderzeeboten uit 1962 sprak.

Hoewel het gemakkelijk is om persoonlijke ervaringen af te doen als onwetenschappelijk omdat controle niet mogelijk zou zijn, is Reed door de veelheid aan getuigenissen, de vele annotaties, referenties en correcte data zeer nauwkeurig. De documenten in de Amerikaanse inlichtingenwereld blijven nog wel een poosje opgeborgen, maar er is al zoveel meer verschenen over die 'onbekende' strijd. Al tijdens de Koude Oorlog, maar vooral in de twee decennia na het vallen van de Berlijnse Muur en de ineenstorting van de Sovjet-Unie, zijn uit Oost en West wetenswaardigheden aan het licht gekomen. Dat gebeurde onder meer via boeken en films. In de eerste plaats verscheen al in 1971 *Essence of Decision*, het veelgeprezen boek over de Cuba-crisis van Graham Allison. Allison behandelde de besluitvorming in het Witte Huis en kon zijn boek later een aantal malen aanvullen met nieuw materiaal dat beschikbaar kwam. Ten tweede is er de persoonlijke getuigenis uit 2003 van de Amerikaanse oud-minister van Defensie Robert McNamara, weergegeven in de documentaire *The Fog of War*. McNamara vertelde over zijn verbijstering dat Moskou en Cuba later tegen hem verklaarden dat er op het eiland wel degelijk raketten met nucleaire koppen lanceergereed stonden. Fidel Castro zei op de nucleaire afvuurknop te hebben willen drukken maar Moskou – Sovjet-leider Chroesjtsjov dus – stond dat niet toe. Toch gingen de besluitvormers in het Witte Huis er van uit dat die raketten nog lang niet op scherp stonden. En hoewel het een geromantiseerd verhaal is, kijk je met verbazing naar een film als *Thirteen Days*, als je in je achterhoofd de ge-

dachte vasthoudt dat de raketten op Cuba wel degelijk gereed waren om te lanceren. Een derde opvallende publicatie is *Een zee van geheimen* van Wies Platje, het boek dat dit jaar verscheen en eveneens in dit tijdschrift besproken wordt. Platje geeft een gedetailleerde beschrijving van marine-inlichtingenoperaties tijdens de Koude Oorlog.

Perspectief

Waar Platje volledig probeert te zijn en duidelijk een bijdrage levert aan de algemene geschiedschrijving over de Koude Oorlog, wil Reed vooral het perspectief van de manschappen zelf belichten. Platje vertelt kort dat er in 1971 op de bodem van de Zee van Ochotsk met duikers een operatie heeft plaatsgevonden, terwijl Reed hier hoofdstukken lang op ingaat. Zijn hoofdrolspelers zijn de duikers die op tweehonderd meter diepte de onderzeeboot *USS Halibut* verlaten om een kabel van de Sovjet-verbindingdienst op de bodem van de zee af te tappen met een *Ivy Bell*. De duikers vertellen over plichtsbetrachting en angst, het gehannes met duikpakken en heliumapparatuur, de compressie (20 atmosfeer) en decompressie, de beklemmende eenzaamheid in het gitzwarte koude water, het gedoe met die *Ivy Bell*, maar ook de vaste wil en het doorzettingsvermogen om resultaat te boeken, terwijl ze weten nooit de roem te zullen ervaren zoals een sportman na een gewonnen wedstrijd. *Submariners* en duikers geven aan dat de operaties in de Zee van Ochotsk en in de Barentszee doorgaan tot 1981, wanneer overloper Ronald Pelton dit geheim verkoopt aan de Moskou. Voormalige bemanningsleden van Amerikaanse onderzeeërs vertellen

in *Red November* hoe zij in staat waren Sovjet-onderzeeboten te traceren en tot ongekend nauwkeurige positiebepalingen kwamen. Tijdens de *Thirteen Days*, de periode van de Cuba-crisis in oktober 1962, bracht Robert Kennedy, de broer van de toenmalige Amerikaanse president, een bezoek aan de Sovjet-ambassadeur. Reed suggereert dat Kennedy een document overhandigd zou hebben met de positie en de gedetailleerde *tracks* van de vier Fox-trot-onderzeeboten. Niet alleen waren deze vier boten daardoor gecompromitteerd, maar de Amerikanen lieten de Sovjets ook zien dat de oceanen voor hen transparant waren. Dat moet een grote schok voor Moskou zijn geweest. Het was immers ook de periode in de Koude Oorlog waarin de *Second Strike Capability* bij de nucleaire mogelijkheden in aanbouw was. Hierbij zou een land, na volledig nucleair van de aarde te zijn geveegd, tóch revanche kunnen nemen door enkele tientallen intercontinentale ballistische kernraketten af te schieten. Dit was alleen mogelijk door het permanent, onder water en onontdekt in de vaart houden van

enkele nucleaire onderzeeboten met zulke raketten.

Maar de Sovjets wisten ook voordelen te behalen. Zo viel, nadat Noord-Korea in 1968 het Amerikaanse spionageschip *USS Pueblo* had geënterd, het cryptoapparaat KW-7 met de handleiding onbeschadigd in Noord-Koreaanse handen. Amerika dacht dat de KW-7 met de documentatie vernietigd was, conform de strikte instructies. Moskou kocht die KW-7 echter van Noord-Korea en beschikte daarmee over een werkend cryptoapparaat. Wat nog ontbrak was de dagsleutel, maar verbindingsman John Walker spioneerde vanaf 1968 voor de Sovjet-Unie en leverde die dagsleutels en verdere procedures. De combinatie van het apparaat, de dagsleutel, de handleiding en de procedures stelden de Sovjets in staat een ongekende hoeveelheid berichten van de VS – en wellicht ook hun bondgenoten – mee te lezen. Reed laat ook onderzeebootlui en technici aan het woord over de verdere ontwikkeling van passieve sonar en het varen onder het Poolijs. De passages waarin hij opvarenden laat vertel-

len over de wanhoop, de professionele kalmte en de vindingrijkheid als grote onderzeeboten dagenlang op diepte in de modder vastzitten lezen als een spannend jongensboek. Dat geldt ook voor het verhaal over aanvaringen onder water, bijvoorbeeld van de *USS Drum* met een Sovjet *Viktor-III* in april 1981. Reed was daar zelf bij: de operaties zijn waargebeurd en hadden dodelijk kunnen aflopen.

Reed laat de lezer weten hoe het de bemanningen van Amerikaanse onderzeeërs verging, wat ze deden en wat ze voelden en dachten. Daarmee vullen *Red November* en *Een zee van geheimen* elkaar uitstekend aan. In de komende jaren zullen er nog wel meer boeken in dit genre verschijnen, zeker als de officiële archieven open gaan. Maar één zekerheid is er al: hoewel nergens ter wereld als zodanig erkend, bestaan ze echt, de veteranen van de Koude Oorlog, aan weerszijden van het oude IJzeren Gordijn.

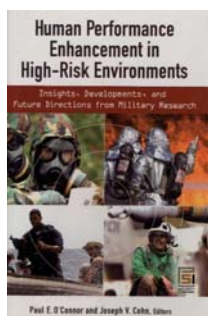
W. van Straten,
KTZ b.d. (voormalig OZD en MID)

Alle artikelen uit de Militaire Spectator op DVD



Ter gelegenheid van het 175-jarig bestaan van de *Militaire Spectator* zijn alle jaargangen van het militair-wetenschappelijk tijdschrift gedigitaliseerd. Alle artikelen, editorials, boekrecensies en columns zijn bijeengebracht op zes DVD's. De printbare PDF-bestanden op de DVD's zijn te doorzoeken met trefwoorden. Bij de DVD's hoort een boekje met zoektips.

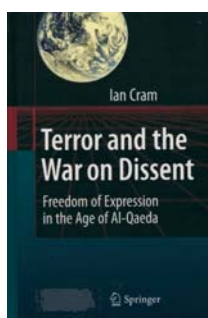
Lezers van de *Militaire Spectator* kunnen de DVD-box bestellen door 17,50 euro over te maken naar bankrekeningnummer 514338997 ten name van *Militaire Spectator* in Den Haag. Graag vermelden 'bestelling DVD-box' en uw naam, adres en postcode.



Human Performance Enhancement in High-Risk Environments

Insights, Developments, and Future Directions from Military Research
Door Paul E. O'Connor en Joseph V. Cohn (red.)
Santa Barbara (Praeger Security International) 2009
296 blz.
ISBN 9780313359835
€ 42,-

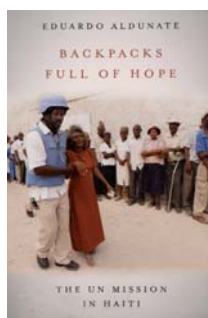
Vierendertig deskundigen hebben bijgedragen aan dit boek, dat een overzicht biedt van militair onderzoek op het gebied van *human performance*. De auteurs presenteren hun bevindingen zo dat ze ook toegankelijk zijn voor experts bij politie, brandweer, veiligheidsbedrijven en PMC's. *Human Performance Enhancement in High-Risk Environments* focust onder meer op selectie, training en veiligheid, waarbij het uiteindelijke doel is de juiste mensen aan te stellen op bepaalde posities. De militaire auteurs delen hun *lessons learned* in complexe domeinen waar goed getraind personeel opereert en waar menselijke fouten ingrijpende gevolgen kunnen hebben. Na elk van de zestien hoofdstukken in het boek volgt een literatuuroverzicht.



Terror and the War on Dissent

Freedom of Expression in the Age of Al-Qaeda
Door Ian Cram
Londen (Springer Verlag) 2009
170 blz.
ISBN 9783642006364
€ 99,95

Ian Cram, hoogleraar constitutioneel recht aan de University of Leeds, neemt onder meer deel aan het debat veiligheid-versus-vrijheid dat woedt sinds de aanslagen van 9/11. In *Terror and the War on Dissent* analyseert hij hoe veiligheid en vrijheid zich verhouden in Groot-Brittannië en welke bevoegdheden de regering naar zich toe heeft getrokken in de strijd tegen terreur. Cram werpt de vraag op in hoeverre recente overheidsmaatregelen te rijmen zijn met de liberale verworvenheid van vrije meningsuiting en internationale mensenrechtennormen. Tevens houdt hij de mogelijkheid om politieke partijen te verbieden op grond van extremisme en burgers te vervolgen voor 'verheerlijking' van terrorisme kritisch tegen het licht.



Backpacks Full of Hope

The UN Mission in Haiti
Door Eduardo Aldunate
Waterloo (Wilfrid Laurier University Press) 2010
252 blz.
ISBN 9781554581559
€ 27,-

In *Backpacks Full of Hope* beschrijft de Chileense generaal-majoor Eduardo Aldunate zijn tijd als vice-commandant van de VN-stabiliseringsmissie MINUSTAH op Haïti. Aldunate gaf in 2005-2006 mede leiding aan meer dan zeventuizend manschappen uit elf landen. De opdracht was veiligheid en stabiliteit te brengen, zodat een overgangsregering kon werken aan democratisering en mensenrechten beter nageleefd zouden worden. Ondanks de vele uitdagingen, plaatselijk geweld en extreme armoede volbracht de VN-macht haar taak. Aldunate, die boeken en wetenschappelijke artikelen over militair leiderschap en CIMIC op zijn naam heeft staan, geeft inzicht hoe militairen, burgers en plaatselijke en internationale organisaties in zo'n VN-operatie samenwerken.



Human Rights, Legitimacy, & the Use of Force

Door Allen Buchanan
Oxford (Oxford University Press) 2010
340 blz.
ISBN 9780195389654
€ 53,-

Met de dertien essays die hij in dit werk publiceert probeert Allen Buchanan, hoogleraar filosofie aan Duke University in de VS, verbanden te leggen tussen mensenrechten, de legitimiteit van internationale instituties en de rechtvaardiging van militair ingrijpen in andere landen. Buchanan betoogt dat deze drie onderwerpen tot nu toe vooral geïsoleerd zijn behandeld en dat is volgens hem onterecht. Hij pleit voor een algehele, systematische benadering, waarbij bijvoorbeeld de normatieve analyse van de filosoof samengevoegd wordt met de focus op instituties die politicologen hanteren. Op die manier zou beter te achterhalen zijn of bepaalde normen voor instituties in sommige landen wel acceptabel genoeg zijn om er mee te werken.

Met dank aan mr. C.P.M. Terpstra, NLDA

SUMMARIES

B. Kamphuis – Three Colliding ‘Ds’ in Afghanistan

The international support for Afghanistan along the lines of Defense, Development and Diplomacy is characterized by contradictions. State-building from the outside is inherently problematic. Dependence on aid erodes the Afghan state and undermines the democratic process. A ‘war lord democratization’ influences the safety of the population and the legitimacy of the government. Financial aid is spilled

to unattainable targets and may – unwillingly – contribute to corruption and conflict. An integrated approach, based on the false assumption that stimulation of good government, development and security brings synergy, and the resulting necessity of closer cooperation between Departments is not the answer to the challenges in Afghanistan.

E.H.F. Donkersloot, C.P.M. Klep and S.J.H. Rietjens – Research into Counternarcotics in Afghanistan

Poppy culture and drug trade in Afghanistan are in an awkward dilemma. On the one hand poppy brings social security to poor farmers. On the other hand Afghanistan is responsible for ninety percent of the global opium export. Narcotics bring money to the Taliban. The Afghan government and the international community developed an extensive counternarcotics strategy. The authors focus on

the important instruments of this strategy, eradication (destruction) and interdiction to catch hold of the drug trade, and explain the Dutch position. Eradication leads to insurmountable problems as alternative crops are lacking. Interdiction is also problematic; it aims, however, at the criminal networks and not at the farmers. The authors clarify why the strategy did not yet bring the desired effect.

R. Voogd and A.J.V.M. Vos – Public Support for the Military Mission in Uruzgan

International media presented the suggestion that a drop in public support for the mission in Uruzgan resulted in the fall of the Dutch government and the termination of the mission. The question cropped up whether casualties resulted in less public support. But do growing numbers of casualties indeed lead to such an effect? The authors analyze which factors influence public opinion. They first address the

normative relation between public opinion and military missions. They then outline a theoretical framework on public opinion and how this opinion can be affected and present their findings. One observation concerns the effects of events of the past two months on public support. Another is that the level of public support should not be mistaken for the level of appraisal of the military on a mission.

T. Bijlsma – Professional Learning by Military Teams

For a military organization learning power is essential. Learning in teams however does not come of its own accord, even when external stimuli demand transformation. The author presents the findings of broad research on this topic. Over fifty teams of all branches of the Dutch Armed Forces were followed up to a year. The aim was to understand possible differences between teams and their environment

and to understand and measure the influence of factors such as trust and involvement and other variables within teams. In his final observations the author addresses the importance of spreading information. This is essential, but – as he clarifies – team spirit, reflection and evaluation and team action are needed to reflect, to learn and to change in order to make teams more effective, more efficient en more innovative.



Battlefield tour 2010

De bevrijding van Den Bosch en de strijd bij Kapelsche Veer

De jaarlijkse battlefield tour van de Koninklijke Vereniging ter Beoefening van de Krijgswetenschap vindt plaats op **zaterdag 11 september**. Onderwerp is de bevrijding van Den Bosch (1944) en de strijd



bij Kapelsche Veer (1944-45).

Op 22 oktober 1944 zette de Britse 53ste (Welsh) divisie vanuit Oss de aanval op Den Bosch in en vond de 'slag bij Hintham' plaats. De Duitsers bliezen de bruggen over de Dieze op, waarna slechts een stoutmoedige stormaanval over een sluizencomplex restte. Hierna volgde een felle strijd in de stad, die uiteindelijk 236 burgers en bijna 150 Welshmen het leven kostte, alvorens Den Bosch eind oktober was bevrijd.

Nadat de geallieerden in november Noord-Brabant ten zuiden van de Bergsche Maas hadden veroverd, werd deze rivier de

scheidslijn tussen bevrijd en bezet gebied. De Duitsers vestigden op de zuidoever bij Sprang Capelle een bruggenhoofd. Na mislukte pogingen van de 1ste Poolse Pantserdivisie en Britse en Noorse commando's viel de Canadese 4e Pantserdivisie op 26 januari 1945 aan. Na vijf dagen van gevechten ontruimden de Duitsers uiteindelijk het eiland.

Tijdschema

- 08.45-09.00 uur: ontvangst bij de bus bij station Den Bosch
- 09.15-09.45 uur: ontvangst in Van der Valk-motel Nuland aan de A59 met koffie en Bossche bol
- 09.45-10.30 uur: introductie door Luc van Gent, lokaal historicus
- 10.30 uur: tour per bus langs diverse bespreekpunten in Den Bosch. Lunch in de bus
- 13.15 uur: vertrek naar Kapelsche Veer (bij Sprang Capelle), introductie door Marius Heideveld, lokaal historicus
- 15.30 uur: per bus via station Den Bosch naar motel Nuland

Voor leden van de KVBK is deelname gratis, niet-leden betalen 20 euro. Leden en introducés kunnen zich inschrijven via een e-mail naar secretaris@kvbk.nl, onder vermelding van hun naam. Niet-leden kunnen zich inschrijven door 20 euro over te maken naar gironummer 78828 t.n.v. Penningmeester KVBK in Harlingen. Graag vermelden Battlefield tour 2010, de naam/namen van de deelnemer(s) en het correspondentieadres (eventueel een e-mail adres).

Inschrijving gebeurt op volgorde van aanmelding; bij overtekening krijgen leden voorrang op niet-leden.