

MILITAIRESPECTATOR

ALLEGATIONS OF RUSSIAN WEAPONIZED MIGRATION AGAINST THE EU



- Hoe politici omgaan met militaire verliezen
- Carrièrepaden van militaire topfunctionarissen na FLO

MILITAIRE SPECTATOR

Vooruitblik

In *Militaire Spectator* 9-2019 verschijnt onder meer: 'Trident Juncture 2018' van majoor R.J. Aarten. Tussen september en december afgelopen jaar vond de grootschalige NAVO-oefening Trident Juncture 2018 plaats in Scandinavië. Het was de grootste door de NAVO geleide oefening in meer dan twintig jaar, bedoeld om het Joint Force Command Naples te trainen en te evalueren in de *command & control* van de NATO Response Force. De ambitie was om de NATO Response Force, inclusief de Very High Readiness Joint Task Force, in een Artikel 5-scenario te trainen en te beoefenen. Hierbij lag de nadruk op grootschalige intensieve gevechtsoperaties in de context van collectieve verdediging van het NAVO-grondgebied.



FOTOMCO

Het Joint Support Ship Hr.Ms. Karel Doorman in een Noorse fjord tijdens Trident Juncture 2018

De Nederlandse krijgsmacht heeft een substantiële bijdrage geleverd aan Trident Juncture 2018 en veel ervaringen opgedaan. Het is zaak dat Nederland met grotere verbanden en internationaal Major Joint Operations blijft beoefenen, want alleen tijdens tactische oefeningen worden verbeterpunten zichtbaar. Grote uitdagende oefeningen in het buitenland dragen ook bij aan het binden van personeel en de positionering van Nederland binnen de NAVO.

MEDEDELING KVBK

Battlefield tour Ieper 20 en 21 september



De jaarlijkse battlefield tour van de Koninklijke Vereniging ter Beoefening van de Krijgswetenschap vindt plaats op vrijdag 20 en zaterdag 21 september 2019. Thema is 'de strijd rond Ieper in de Eerste Wereldoorlog'.

Het West-Vlaamse Ieper lag bijna de hele Eerste Wereldoorlog in het brandpunt van de strijd aan het westelijk front.

Inleider bij deze battlefield tour is luitenant-kolonel b.d. drs. Wouter Hagemeijer. Op het programma staan diverse interessante locaties te velde, evenals de Duitse en Britse begraafplaatsen in Langemark



FOTO BEELDBANK NIMH

en Passendale (Tyne Cot), een stadswandeling door Ieper en het bijwonen van de dagelijkse Last Post-ceremonie bij de Menenpoort.

Het vertrek is op vrijdag 20 september 08.30 uur vanuit Breda, waar de bus zaterdag 21 september om 17.30 uur weer terug is. De overnachting is in een hotel in Ieper.

De kosten voor leden zijn 50 euro, voor niet-leden 75 euro. De avondmaaltijd in Ieper op vrijdag is op eigen gelegenheid en kosten.

Aanmelden voor deelname kan door het bedrag over te maken op bankrekeningnummer NL73INGB0000078828 ten name van KVBK, onder vermelding van naam of namen van de deelnemer(s) en een e-mailadres.

Alle deelnemers krijgen medio augustus een bevestigingsbrief of e-mail toegezonden met meer details. Bij overtekening van het maximum aantal deelnemers hebben leden van de KVBK voorrang op niet-leden.

UITGAVE

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

Secretaris en ledenadministratie

Majoor R.P.G. Verheijen MA
E secretaris@kvbk.nl
Nederlandse Defensieacademie (NLDA)
Sectie MOW
Ledenadministratie KVBK
Postbus 90002, 4800 PA Breda
E ledenadministratie@kvbk.nl

REDACTIE

Igen b.d. ir. R.G. Tieskens (hoofdredacteur)
drs. A. Alta
kol Marns drs. G.F. Booij EMSD
kol drs. A.J.H. Bouwmeester
dr. A. ten Cate
dr. A. Claver
drs. P. Donker
bgen prof. dr. mr. P.A.L. Duchaine
cdre KLu b.d. F. Groen (plv. hoofdredacteur)
kol ir. M.P. Groeneveld
kap (R) L.J. Leeuwenburg-de Jong MA
(e-outreach)
Ikol mr. drs. B.M.J. Pijpers
mr. drs. A. van Vark KMar
kol Marns dr.drs. A.J.E. Wagemaker MA
kltz drs. H. Warnar
maj KLu Y.Q. Wingelaar-Jagt, MD

BUREAU-REDACTIE

drs. A. Hoets
mw. drs. A. Kool
dr. F.J.C.M. van Nijnatten (eindredactie)
NIMH
Postbus 90701
2509 LS Den Haag
T 070 – 316 51 20
E redactie.militaire.spectator@mindef.nl
www.militairespectator.nl
facebook.com/militaire-spectator
twitter.com/milspectator
De Militaire Spectator is aangesloten bij
de European Military Press Association

LIDMAATSCHAP

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

OPMAAK

Coco Bookmedia

DRUK

Bariet Ten Brink
ISSN 0026-3869
Nadruk verboden

Coverfoto: Straatbeeld in de deels door
de burgeroorlog verwoeste Syrische stad
Aleppo, april 2013

Foto: Teun Voeten/De Beeldunie

MILITAIRESPECTATOR

348 Hoe politici omgaan met militaire verliezen

D. Kuijpers

Westerse democratieën hebben de neiging te blijven investeren in langdurige en impopulaire militaire missies, waarbij ze meer troepen sturen zodra er militaire slachtoffers aan eigen zijde vallen.

360 Allegations of Russian Weaponized Migration Against the EU

J.G. Schoemaker

There is evidence that Russia may have caused a portion of the refugee flow from Syria towards Europe, which was exploited for propaganda purposes; but was this a side effect of Moscow's approach or a central element of its campaign?

374 Carrièrepaden van militaire topfunctionarissen na functioneel leeftijdsontslag

R.J.M. Beeres

Het overstappen van vlag- en opperofficieren na hun functioneel leeftijdsontslag naar nieuwe werkgevers in defensie-gerelateerde sectoren, het fenomeen van de *revolving door*, kent bepaalde voor- en nadelen.

En verder:

Editoriaal	346
Gastcolumns	386
Tegenwicht	390
Verslag KVBK-lezing	392
Boeken	398
RetroSpectator	402
Andere ogen	404

All about perception...

Recentelijk maakte Nederland kennis met een stralende korporaal van de Koninklijke Marine. Anna Yilmaz won 'Heel Holland Bakt', en het publiek lag meteen aan haar voeten. Een fantastische prestatie! Kort geleden presenteerde ze haar boek met de prikkelende titel *Veel lekkers van Anna*,¹ waarin ze een aantal van haar bakgeheimen prijsgeeft. Met haar sportieve en stijlvolle optreden draagt Anna op een zeer positieve wijze bij aan het maatschappelijke imago van de krijgsmacht. Gelukkig maar, want het imago van Defensie kan een oppepper gebruiken!

Om wat dieper op dat imago in te gaan, is enige uitleg op zijn plaats. Begin 2019 verscheen het *Military Strategic Communications Handbook*, waar Nederland een wezenlijke bijdrage aan heeft geleverd. Het handboek is zeer lezenswaardig en biedt vele adviezen. Binnen strategische communicatie is imago een toverwoord, en *Triple P* vormt hierbij een belangrijk onderdeel: *Presence, Posture and Profile*.

Wat betekent Triple P nu? Presence is de fysieke aanwezigheid van bijvoorbeeld een eenheid, die het gedrag van anderen al kan beïnvloeden. Van zo'n aanwezigheid kan vertrouwen² of inspiratie, maar ook dreiging en afschrikking uitgaan. Posture is het gedrag met bijbehorende activiteiten. Een eenheid kan met gedrag verschillende boodschappen communiceren, zoals intenties, gevechtsbereidheid of juist goede

bedoelingen. Immers, het genoemde handboek stelt dat alles wat iemand zegt en doet, maar ook alles wat iemand niet zegt of doet, een wijze van communicatie is en een perceptie oproept bij anderen.³ Profile is de houding en de uitstraling van de commandant, maar ook van de overige militairen in een operatie. Het heeft een wezenlijke invloed op hoe anderen de operatie ervaren. Sturen op profile vergt niet alleen een groot inlevingsvermogen, een politieke antenne en cultureel bewustzijn, maar ook veel tijd. En veel geduld is er tegenwoordig niet meer. Door social media is bijzonder veel informatie snel voorhanden. *Fact checking*, het aloude hoor en wederhoor, wordt nauwelijks meer toegepast. *Deepfake* is vaak een feit.⁴ Informatie hoeft niet meer waar te zijn, zolang het maar wordt geloofd.

Anna Yilmaz voldoet helemaal aan Triple P: ze bakt prachtige en heerlijke taarten, en met haar bescheiden en elegante optreden weet ze de harten van Nederland te veroveren. De vraag rijst nu of de rest van Defensie ook zo'n positief imago heeft. En zo niet, of er aan wordt gewerkt. Wie serieus aan zijn imago wil werken, moet kritisch naar zichzelf durven kijken. Spaar jezelf niet, en beoordeel daarbij ook hoe anderen je hebben ervaren. Daar wringt de schoen in de eerste plaats. Er zijn de laatste jaren weinig kritische artikelen verschenen over het Nederlandse optreden in onder meer Afghanistan, Irak, Mali en Operatie Atalanta. Verliepen al die operaties aan Nederlandse zijde nu wel zo gesmeerd zoals gedacht? Durft de Nederlandse krijgsmacht, die robuust, moedig en solide wil overkomen, wel echt kritisch naar zichzelf te kijken? En hoe gaat de Nederlandse krijgsmacht om met de enkele publicatie, die wel kanttekeningen bij het optreden plaatst?

1 Anna Yilmaz, *Veel Lekkern van Anna. Heel Holland Bakt Winnaarsboek* (Utrecht, Kosmos Uitgevers, 2019).

2 Denk hierbij aan de Baltische Staten, die de eenheden van de *enhanced Forward Presence* als een garantie van de NAVO beschouwen.

3 Mutinational Capability Development Campaign (MCDC), *MilStratCom Handbook. Military Implementation of Strategic Communications in Coalition Operations – A Practitioners Handbook*, Final Version (Stockholm/Taufkirchen, 27 december 2018) 1.

Ook internationaal gezien wringt de schoen en begint de reputatie van de Nederlandse krijgsmacht snel af te brokkelen. Deelname aan gevaarlijke internationale missies verschaft Nederland nog steeds aanzien, maar die goede naam staat onder druk waar het gaat om Nederlandse deelname aan internationale hoofdkwartieren. Deze militairen leveren prima werk, maar het gaat om iets anders. De top van de Nederlandse krijgsmacht onderkent nauwelijks de noodzaak Nederland op internationale hoofdkwartieren te vertegenwoordigen. Hoe belangrijk vindt de Nederlandse krijgsmacht het dus eigenlijk om officieren internationale ervaring op te laten doen? Nog steeds krijgen gebrevetteerde officieren, die terugkomen van een internationale functie, te horen dat ze nu eindelijk in Den Haag of op een OPCO-staf moeten laten zien wat ze waard zijn. Wat iemand op het internationale hoofdkwartier heeft gedaan, speelt kennelijk geen rol. Luitenant-generaal b.d. Mart de Kruif pleitte er in de *Militaire Spectator* voor om internationale ervaring veel zwaarder te laten meewegen in loopbaantrajecten.⁵ Geen wonder, de Nederlandse krijgsmacht opereert per definitie in internationaal verband! Het opdoen van internationale ervaring en een internationaal netwerk is een absolute must voor een officier.

Nog iets: de vergoeding voor militairen, die in het buitenland – en vooral op de staven in Angelsaksische landen – worden geplaatst, laat ernstig te wensen over. Een totale pakketvergelijking met andere NAVO-landen geeft aan dat de Nederlandse militair er bekaaid afkomt. Nederland wil voor zijn militairen in het buitenland voor een dubbeltje op de eerste rang zitten. Militairen van andere West-Europese landen zijn hierover vaak zeer verbaasd. Ook dit tast het imago van de Nederlandse krijgsmacht aan. Het hoort toch niet bij een land met een florerende economie en een overschot op de betalingsbalans, dat graag aanschuift bij de G-20 top? Het animo bij militairen om te opteren voor dergelijke internationale functies is momenteel dan ook zeer gering. Wie wil er nu nog een functie ver weg van huis die niet wordt gewaardeerd?

Op nationaal niveau is het verhaal niet anders. Wie als militair samenwerkt met ambtenaren van andere departementen krijgt, als het op vergoedingen en faciliteiten aankomt, al snel het gevoel dat hij of zij een soort tweederangs ingezetene van Nederland is. Is dit nu die bijzondere positie van de militair⁶ waarover veelvuldig in de Tweede Kamer is gesproken? Het tot tweemaal toe vastlopen van het zogeheten Sectoroverleg Defensie over de arbeidsvoorwaarden is natuurlijk ook desastreus voor het imago van Defensie. De hele top van het ministerie roept telkens weer hoe belangrijk het personeel is, maar waar blijkt dat dan uit als het overleg steeds weer vastloopt? Het eerder genoemde handboek over strategische communicatie noemt een dergelijk discrepantie tussen met de mond belijden en vervolgens niet uitvoeren een *SAY-DO gap*. Deze gap tast de geloofwaardigheid van en het vertrouwen in een organisatie ernstig aan, aldus het handboek.⁷ En dat blijkt ook wel, want de krijgsmacht kampt momenteel met ongekend veel vacatures.

Kortom, het wordt tijd dat Defensie ontwaakt en veel meer stilstaat bij reputatiemanagement als onderdeel van de strategische communicatie, dan nu het geval is. Het handboek ligt er. Doe er iets mee! Kijk bij het maken van beleid ook naar het imago van de krijgsmacht. Wat Defensie oproept bij het publiek, internationale partners en de eigen werknemers is geen overbodige vraag. Immers: *it's all about perception!* ■

-
- 4 *Deepfake* is een samentrekking van de termen *deep learning* en *fake*. Deepfake is een techniek waarbij bestaande afbeeldingen of informatie worden samengevoegd om een niet bestaand beeld op te roepen. Deepfakes worden gebruikt om nepnieuws en misleidende *hoaxen* te maken. De uitdrukking ontstond in 2017.
 - 5 Anke Hoets en Allard Wagemaker, 'Omschrijf de missie, geef vertrouwen en laat los. Mart de Kruif over lessons learned en de militaire professie', in: *Militaire Spectator* 188 (2019) (4) 197.
 - 6 Minister van Defensie, *De bijzondere positie van de militair – Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Defensie (X) voor het jaar 2015*, Brief van de minister van Defensie aan de Regering (Den Haag, Tweede Kamer, 11 december 2014).
 - 7 MCDC, *MilStratCom Handbook*, 1-2.

Hoe politici omgaan met militaire verliezen

‘Anders is al dit werk voor niets geweest’

In de eerste jaren van een militaire interventie neemt publieke steun voor regeringspartijen toe als er militaire slachtoffers vallen. Pas als een missie jarenlang voortsleept worden regeringen ‘afgestraft’ in de peilingen. Regeringspartijen nemen in hun strategische communicatie afstand van defensie als onderwerp zodra ze met militaire slachtoffers worden geconfronteerd. Dit is opvallend, omdat ze tegelijkertijd juist geneigd zijn meer troepen te sturen zodra er militaire slachtoffers aan eigen zijde vallen. Woord en daad van regeringen komen na het vallen van militaire slachtoffers dus niet overeen. Hoe is het eigenlijk mogelijk dat westerse democratieën blijven investeren in langdurige en impopulaire militaire missies?

*Dr. D. Kuijpers**



Generaal Stanley McChrystal (midden), Commandant ISAF, bezoekt Combat Outpost 42 in de Tagabvallei in Afghanistan, maart 2010

FOTO US ARMY, MARK O'DONALD

Wat politiek wenselijk en operationeel effectief is, schuurt

How'd I get screwed into going to this dinner?', vraagt de Amerikaanse generaal Stanley McChrystal op een donderdagavond in een viersterrensuite in Parijs. Hij is een man van Bud Light Lime en pindaschillen op de vloer, maar zit vast in het land van Bordeaux en kroonluchters. Het is 2010 en de commandant van de Amerikaanse en de NAVO-troepen in Afghanistan is in Frankrijk om het land 'binnenboord' te houden. De coalitie staat er niet goed voor: in Nederland is er zelfs al een regering over de missie in Afghanistan gevallen. 'The dinner comes with the position, sir', deelt zijn chef-staf, kolonel Charlie Flynn, droog mee. McChrystal draait zich strak om in zijn stoel. 'Hey, Charlie. Does *this* come with the position?', en steekt zijn middelvinger op. Met deze anekdote, waarmee *Rolling Stone* een artikel over de generaal opende, leerde de wereld McChrystal kennen.¹ Het was niet de middelvinger waardoor hij al vóór publicatie moest opstappen, maar de weinig vleeiende kwalificaties richting zijn politieke opdrachtgevers en diplomatieke collega's. De Amerikaanse ambassadeur in Afghanistan, Eikenberry, die openlijk zijn vraagtekens zette bij de noodzaak van meer troepen, typeerde McChrystal als iemand 'who covers his flanks for the history books. Now if we fail, they can say: 'I told you so''.

Een adviseur van McChrystal omschreef de eerste ontmoeting met president Obama als een tien minuten durende fotosessie: 'Obama clearly didn't know anything about [McChrystal], who he was. Here's the guy who's going to run his fucking war, but he didn't seem very engaged'. De militaire frustratie over politici en diplomaten die drukker lijken te zijn met alles om de missie heen (behalve de missie zelf), droop van de pagina's af. Want met wat voor opdracht werd McChrystal eigenlijk naar Afghanistan gestuurd? De stip op de horizon stuiterde alle kanten op. Eerst ging het om het vernietigen van al-Qaida, toen weer om het verdrijven van de Taliban, daarna om het steunen van de democratisch gekozen regering en later het opbouwen van de Afghaanse staat in diens nieuwe vorm. Volgens politieke wetenschappers is de clash tussen generaal McChrystal en president Obama geen simpele kwestie van insubordinatie en onbeleefde botte militairen, maar juist een

* Dieuwertje Kuijpers is onderzoeksjournalist. Dit artikel schreef zij naar aanleiding van haar proefschrift *Gambling with lives for political survival. How democratic governments respond to casualties during military interventions* (Amsterdam, Vrije Universiteit, 2018).

1 Michael Hastings, 'The Runaway General: The Profile That Brought Down McChrystal', in: *Rolling Stone*, 8 juli 2010. Zie: <https://www.rollingstone.com/politics/politics-news/the-runaway-general-the-profile-that-brought-down-mcchrystal-192609/>.



Militairen van de Luchtmobiele Brigade gelegerd in het district Chora, april 2007

FOTO MCD, SJOERD HILCKMANN

onvermijdelijke consequentie van militairen zonder heldere missie op pad sturen.² Zonder een duidelijk strategisch doel en bijbehorende militaire uitrusting, stokt het in de uitvoering.

Het opstappen van McChrystal wordt dus regelmatig aangehaald als schoolvoorbeeld van een gebrek aan politiek-strategisch denken. Ook Nederland zou lijden aan ‘strategisch analfabetisme’, constateerde Isabelle Duyvesteyn, hoogleraar International Studies and Global History, in haar oratie van 2013: ‘De relatie tussen de te bereiken doelen en de daarvoor beschikbare middelen is geheel uit balans

geslagen’.³ Want ook de Nederlandse regering bleek moeite te hebben om militairen een heldere werkinstructie te geven in Afghanistan. Zo mocht er niet worden samengewerkt met lokale milities, maar deden Nederlandse troepen dat in 2007 tijdens de Slag bij Chora wel om de stad uit handen van de Taliban te houden. Hoewel de Nederlandse regering in een Kamerbrief van september dat jaar ontkende dat er ‘structurele samenwerking’ was, werd de militieleider, Rozi Kahn, vervolgens wel districtschef van Chora.⁴ De Haagse en Afgaanse werkelijkheden kruisten alleen elkaars paden indien politiek opportuun.

2 I.G.B.M. Duyvesteyn, *Strategisch Analfabetisme. De kunst van strategisch denken in moderne militaire operaties* (Oratie, Universiteit Leiden, 10 juni 2013) 4; V. Felbab-Brown, *Aspiration and Ambivalence. Strategies and Realities of Counterinsurgency and State-Building in Afghanistan* (Washington, D.C., Brookings Institution Press, 2012); H. Strachan, ‘Strategy or Alibi? Obama, McChrystal and the Operational Level of War’, in: *Survival* 52 (2010) (5) 157-182.

3 Duyvesteyn, *Strategisch Analfabetisme*.

4 M. Kitzen, *Oorlog onder de mensen. Militaire inzichten uit Atjeh en Uruzgan* (Amsterdam, Ambo/Anthos, 2016).

Strategisch tekort of bijwerking van menselijkheid?

De vraag is of dit een bewijs is van een tekort aan ‘strategisch denken’, of een bijwerking van het feit dat ook politici gewoon maar mensen zijn? Wanneer we politiek opportunisme voorbij zien komen, kunnen we in ieder geval consta-

teren dat er een afweging is gemaakt. Regeringspartijen willen immers graag herkozen worden (en oppositiepartijen hun plaats innemen), waardoor een keuze over een missie soms meer te maken heeft met politiek dan militair lijfsbehoud.

Een extreem voorbeeld hiervan zijn de pogingen van toenmalig premier van Italië Silvio Berlusconi vlak voor de verkiezingen van 2006. In de aanloop naar de Irakoorlog was Berlusconi een van de trouwste bondgenoten van zowel George Bush als Tony Blair. Hij had het parlement destijds zelfs opgeroepen bondgenoot Amerika 'niet in de steek te laten in hun strijd tegen het terrorisme'. Uit peilingen bleek dat dit de kiezers hem niet in dank afnamen. In oktober 2005 (vijf maanden voor de verkiezingen) gaf Berlusconi op een van zijn televisiezenders een uitgebreid interview, waarin hij beweerde dat hij juist had geprobeerd Bush en Blair op andere gedachten te brengen. Invallen in Irak had hij altijd al een slecht idee gevonden.⁵ In Nederland zagen we hetzelfde gebeuren, maar dan rond de missie in Uruzgan. In 2010 kwam mogelijke verlenging van de missie op tafel, maar de PvdA wilde niet afwijken van het eerdere besluit om tot eind 2010 te blijven. Electoraal gezien slim: 70 procent van de Nederlanders was tegen verlenging van de missie, bleek uit een peiling van Maurice de Hond, en het voet bij stuk houden werd ook gewaardeerd door de eigen PvdA-achterban.⁶ Het CDA werd voornamelijk gezien als onverantwoordelijk.

Voor degenen die de kwestie met een strategische bril bekijken is de kabinetscrisis over Uruzgan een voorbeeld hoe tergend provinciaal de Nederlandse politiek kan zijn. Alsof de missie en bijbehorende verantwoordelijkheid alleen is aangegaan door Nederland en het een puur Nederlandse kwestie was. Wanneer electorale belangen – en dus politieke overleving – doorslaggevend zijn in besluitvorming over militaire missies, kunnen we dit (terecht) zien als strategische armoede. We kunnen dit ook als zodanig bestempelen, omdat in deze gevallen het belangenspel (en dus ook het navelstaren) klip-en-klaar is.

Toch is er meer aan de hand dan alleen strategische armoede, die kan worden opgelost met

een kilootje staatsmanschap, 5 deciliter visie en een snufje verantwoordelijkheid. Er zijn immers tal van voorbeelden waarin politici bereid blijken om strategisch stupide beleid te voeren waarmee ze hun eigen politieke overleving op de tocht zetten. Want waarom ging president Johnson maar door met de Vietnamoorlog, ondanks de grote aantallen militaire en burgerslachtoffers en groeiend protest onder Amerikaanse kiezers? Waarom houdt het huidige kabinet vol dat, ondanks te krappe steigers, te weinig oefenruimte, duurder uitvallende bouwplannen en torenhoge vernietiging aan menselijk kapitaal door uitstroom onder personeel, de verhuizing van de marinierskazerne naar Vlissingen een top-idee is? Hoe is het toch mogelijk dat we precies hetzelfde gedrag zien bij de Noord-Zuidlijn en bij vrijwel elk ICT-project binnen de overheid?

Waarom we blijven investeren in verloren zaken

Rationeel gezien zou je namelijk verwachten dat mensen hun gedrag aanpassen als dat negatieve feedback oplevert. Wie bijvoorbeeld ijsjes verkoopt in de winter en niet zoveel verdient, zou met het aanpassen van zijn gedrag, zoals ijsjes verkopen in de zomer, winst in plaats van verlies kunnen maken. Uit experimenten binnen de gedragseconomie blijkt dat mensen vaak geneigd zijn het tegenovergestelde te gaan doen: ze gaan juist meer van hetzelfde gedrag vertonen (nog vaker in de winter ijsjes verkopen) in de hoop dat, als ze meer van hetzelfde doen, de resultaten vanzelf beter worden. Dit staat ook wel bekend als *throwing good money after bad*. Er bestaan verschillende verklaringen voor het investeren in een verloren zaak, waarvan er met name drie van belang zijn voor politici.⁷

5 Zie ook: 'I tried repeatedly to talk the US out of invading Iraq, says Berlusconi', in: *The Guardian*, 31 oktober 2005. <https://www.theguardian.com/world/2005/oct/31/italy.usa>.

6 'Bos: militairen eind 2010 weg uit Uruzgan', *Omroep Brabant*, 25 september 2009. Zie: <https://www.omroepbrabant.nl/nieuws/94661/Bos-militairen-eind-2010-weg-uit-Uruzgan>.

7 D. Kuijpers, *Gambling with lives for political survival*.

Zelfrechtvaardiging

Allereerst zelfrechtvaardiging. Omdat niemand graag geconfronteerd wordt met negatieve gevolgen van gedrag of keuzes hebben individuen de neiging om hun acties juist te gaan rationaliseren. Op deze manier hoeven we niet onder ogen te zien dat de eerdere investering eigenlijk voor niets is geweest. Deze redenatie kwam tot uiting tijdens de Irakoorlog, toen president G.W. Bush het verlengen van de missie onderbouwde met het argument dat het juist vanwege de militaire slachtoffers noodzakelijk was door te gaan: 'Don't let them die in vain'.⁸

Maar ook in *Vrij Nederland* was in 2017 te lezen dat een Nederlandse luitenant de missie in Mali graag zag verlengd, want 'anders is al dit werk voor niets geweest'.⁹ Precies deze redenatie is typerend: je moet wel doorgaan, want anders is het voor niets geweest – en dat toegeven is blijkbaar erger. Uit onderzoek blijkt dat de noodzaak om eerdere keuzes goed te praten groter is wanneer je de keuze moet verantwoorden voor een bepaald publiek: iets wat politici eigenlijk aan de lopende band doen. Daarnaast is er nog een andere reden waarom juist politici deze neiging hebben: onderzoek laat eveneens zien dat het publiek politieke leiders straft die de confrontatie opzoeken, maar zich daarna terugtrekken. Dit betekent in militaire zin dat als de keuze om te interveniëren eenmaal is gemaakt, er zowel van binnenuit (zelfrechtvaardiging) als buitenaf (publieke argusogen) factoren meespelen die de keuze om door te gaan 'makkelijker' maken dan om terug te trekken. Dit houdt dus in dat de (politieke) kosten van terugkomen op een besluit en openlijk toegeven van een fout hoger worden geacht dan operationele kosten (zoals verspilde belastingcenten of zelfs verloren militaire levens).

Verliesaversie

De tweede verklaring is verliesaversie: we beleven meer pijn aan tien euro verlies, dan dat we



De Amerikaanse president George W. Bush licht in het Pentagon de strategische plannen voor Irak toe: juist vanwege de militaire slachtoffers was het noodzakelijk om door te gaan

FOTO US NAVY, CHAD MCNEELEY

plezier beleven aan tien euro winst. Hierdoor kunnen nadelen die we ondervinden door de status quo te verlaten (zoals een militaire missie) zwaarder worden gewogen dan de mogelijke voordelen. We vinden dit mogelijke verlies zo erg dat we liever een kleiner (maar zeker) verlies accepteren dan de mogelijkheid van een groter verlies. Ook dit zou kunnen verklaren waarom we de zekerheid van enkele militaire slachtoffers (die onherroepelijk vallen als we blijven investeren in een militaire missie) accepteren uit verliesaversie, terwijl een harde, kille berekening juist zou leiden tot het advies om terug te trekken. Zo kan eventueel terugtrekken uit een missie ervoor zorgen dat Nederland niet de VN-zetel krijgt of niet meer wordt uitgenodigd bij de G20. Hoewel deze negatieve scenario's (terecht) bij iedereen naar boven komen wanneer de keuze moet worden gemaakt om een missie wel of niet

8 W.A. Boettcher en M.D. Cobb, 'Don't Let Them Die in Vain. Casualty Frames and Public Tolerance for Escalating Commitment in Iraq', in: *Journal of Conflict Resolution* 53 (2009) (5) 677-697.

9 David Oranje, 'De missie in Mali: nog lang niet klaar', in: *Vrij Nederland*, 30 oktober 2017. Zie: <https://www.vn.nl/missie-mali-oranje-en-calis/>.



te verlengen, worden hierbij stevast de positieve consequenties over het hoofd gezien. Zo kan vroegtijdig terugtrekken er wel voor zorgen dat het materieel niet zodanig is versleten dat het geen ellenlange herstelperiode nodig heeft en weer kan worden ingezet voor een (misschien veel belangrijkere) NAVO-missie. Ook zorgt het ervoor dat je niet te lang boven je gewichtsklasse bokst zodat – als je eenmaal tussen de grote jongens van de G20 zit – je ook kunt voldoen aan de verwachtingen die daarbij komen kijken.

Al gemaakte kosten

Een derde verklaring is het effect van zogeheten ‘gemaakte kosten’ (*sunk costs*). Deze kosten heb je al gemaakt en kun je niet terugkrijgen. Hoewel de economische theorie suggereert dat deze historische kosten irrelevant zijn wanneer je nieuwe besluiten neemt, doen we dit toch.¹⁰ Gedragseconoom Richard Thaler beschrijft dit fenomeen zo: ‘een man gaat bij een tennisclub en betaalt 300 dollar lidmaatschap. Na drie

weken krijgt hij last van een tennisselleboog. Hij gaat toch door met spelen want ‘anders heb ik die 300 dollar voor niets betaald’. Dit voorbeeld illustreert hoe de tennisspeler het idee heeft dat hij een *point of no return* is gepasseerd omdat hij nu eenmaal 300 dollar heeft betaald. Dit is natuurlijk volstrekt irrationeel, omdat de tennisspeler nu een investering doet gebaseerd op informatie die niet meer geldig is, want het was alleen verspilling geweest als hij geen last had gehad van een tennisselleboog. Door zich te baseren op niet langer geldige informatie loopt hij zelfs het risico veel duurder uit te zijn: niet alleen is het niet zo prettig om door te tennissen met een blessure, ook kan dit zorgen voor medische kosten die al snel boven de 300 dollar uitkomen. We kunnen, kortom, redelijkerwijs aannemen dat de tennisspeler niet was doorgegaan met sporten als hij die eerste 300 dollar niet had betaald.

Deze zelfde redenering speelt ook bij de besluitvorming rond de nieuwe marinierskazerne in Vlissingen. Al was het in 2011-2012 het beste plan ter wereld en al had de regering het dubbele geïnvesteerd in de toekomstige marinierskazerne, dan nog werden deze kosten irrelevant toen er nieuwe informatie aan het licht kwam. Niet alleen zijn de financiële risico’s verzwegen en wordt de kazerne veel duurder dan destijds beloofd, ook is de marinierskazerne mogelijk niet toekomstbestendig, waardoor deze al achterhaald is op het moment dat hij af is. Toch weet staatssecretaris Barbara Visser (VVD) van geen wijken: er is tenslotte al 37 miljoen euro geïnvesteerd en hiermee is het point of no return al bereikt. Zodra zij wordt geconfronteerd met de nieuwe feiten, verwijst zij in Kamerbrieven stevast naar de besluitvorming uit 2011-2012. Oftewel: op basis van momenteel al

10 R.W. Rutledge, ‘Escalation of commitment in groups and the effects of information framing’, in: *Journal of Applied Business Research* 11(1995) (2) 17; N. Sivanathan, D.C. Molden, A.D. Galinsky en G. Ku, ‘The promise and peril of self-affirmation in de-escalation of commitment’, in: *Organizational Behavior and Human Decision Processes* 107 (2008) (1) 1-14. Zie: <http://doi.org/10.1016/j.obhdp.2007.12.004>; B.M. Staw, ‘Knee-Deep in the Big Muddy: A Study of Escalating Commitment to a Chosen Course of Action’, in: *Organizational Behavior and Human Performance* 16 (1976) 27-44; G. Whyte, ‘Escalating Commitment to a Course of Action: A Reinterpretation’, in: *The Academy of Management Review* 11 (1986) (2) 311-321.

lang en breed achterhaalde feiten. Een klassiek voorbeeld van de sunk cost-redenatie.

Zijn de reeks incidenten een mechanisme?

Deze inzichten uit de gedragseconomie vinden steeds meer hun – terechte – ingang in de politicologie.¹¹ Feitelijk leert de gedragseconomie ons dat er systematiek in niet-rationeel handelen zit, en dus in zekere zin voorspelbaarheid. Om te kijken of deze systematiek ook terug te vinden is in militaire besluitvorming hebben wetenschappers zich de afgelopen twintig jaar volop gestort op case-studies. Denk bijvoorbeeld aan de Cubacrisis, de Vietnamoorlog, de inval in Irak en de Iraanse gijzelingscrisis.¹² Hoewel deze studies helpen om bepaalde mechanismes te identificeren, zoals bijvoorbeeld kuddegedrag in aanloop naar de Irakoorlog, verklaren ze maar een beperkt deel van politiek handelen. Een uitgebreide casestudy over Amerikaans handelen tijdens de Vietnamoorlog verklaart alleen het Amerikaanse optreden tijdens dat conflict. De vraag is natuurlijk of er een reeks incidenten of een mechanisme is. Is het escaleren (of op zijn minst ‘doorgaan op de ingeslagen weg’) wanneer er verliezen optreden een terugkerend fenomeen?

Om deze vraag te beantwoorden heb ik data verzameld van elf vergelijkbare democratieën: Canada, Denemarken, Duitsland, Frankrijk, Italië, Nederland, Noorwegen, Spanje, Verenigd Koninkrijk, Verenigde Staten en Zweden. Ze zijn

vergelijkbaar in de zin dat het industriële ontwikkelde democratieën zijn, waarbij kiezers reguliere ‘sanctiemogelijkheden’ hebben in de vorm van verkiezingen. Tegelijkertijd zijn deze landen niet identiek. Sommige landen hebben een meerpartijstelsel (Denemarken, Nederland), andere een presidentieel systeem (Verenigde Staten), en dat geeft juist voordelen. Deze landen verschillen én lijken genoeg op elkaar om ze te kunnen vergelijken. Dit klinkt verwarrend, maar is het niet. Het vergelijken van landen is niet veel anders dan het vergelijken van mensen bij het uittesten van een nieuw medicijn. We willen graag kijken hoe democratieën ergens op reageren, maar we weten tegelijkertijd dat het mogelijk is dat een land met een presidentieel systeem anders reageert. Zonder die onderlinge verschillen ook geen verklaring: je kunt geen verandering vanuit een constante verklaren.

Voor al deze landen heb ik (op maandbasis) data verzameld over militaire slachtoffers, maar ook rekening gehouden met nationale indicatoren die van invloed zijn op hoe regeringen hun electorale overlevingskansen inschatten, zoals peilingen om de populariteit van de regering te meten. Gelukkig komen militaire slachtoffers niet op maandelijks basis voor en zijn ze een relatief zeldzaam fenomeen. Dit zorgt er eveneens voor dat het mogelijk is om te kijken of democratieën hun gedrag veranderen zodra ze worden geconfronteerd met militaire slachtoffers. Een tweede vernieuwing van mijn onderzoek (naast het kijken naar meerdere democratieën over een langere periode) is onderscheid maken tussen woord en daad. Je kunt immers als politicus wel zeggen dat je je beleid aanpast (of zeggen dat je het ‘in overweging neemt’ om bijvoorbeeld ontstane ophof de kop in te drukken), maar het daadwerkelijk doen is een tweede.

Veranderen militaire slachtoffers de politieke communicatie?

Samen met mijn collega Gijs Schumacher van de UvA heb ik het effect onderzocht van militaire slachtoffers op de strategische communicatie

-
- 11 B. Vis en D. Kuijpers, ‘Prospect Theory and Foreign Policy Decision-making: Underexposed Issues, Advancements, and Ways Forward’, in: *Contemporary Security Policy* 39 (2018) (4) 575-589; B. Vis, ‘Prospect Theory and Political Decision-making’, in: *Political Studies Review* 9 (2011) (3) 334-343.
- 12 Zie bijvoorbeeld I.L. Janis, *Victims of Groupthink. A Psychological Study of Foreign-Policy Decisions and Fiascoes* (Oxford, Houghton Mifflin, 1972); R.M. Kramer, ‘Revisiting the Bay of Pigs and Vietnam Decisions 25 Years Later: How Well Has the Groupthink Hypothesis Stood the Test of Time?’, in: *Organizational Behavior and Human Decision Processes* 73 (1998) (2-3) 236-271; J.S. Levy, ‘Prospect Theory, Rational Choice, and International Relations’, in: *International Studies Quarterly* 41 (1997) (1) 87-112; R. Mcdermott, N. Wernimont en C. Koopman, ‘Applying Psychology to International Studies: Challenges and Opportunities in Examining Traumatic Stress’, in: *International Studies Perspectives* 12 (2011) (2) 119-135; A. Smith, ‘International Crises and Domestic Politics’, in: *The American Political Science Review* 92 (1998) (3) 623-638.



Een vergelijking met andere democratieën levert inzichten op rond de mechanismes van escalatie of 'doorgaan op dezelfde weg' bij het optreden van militaire verliezen

FOTO CANADIAN FORCES COMBAT CAMERA, FRANÇOIS CHAREST

van politieke partijen.¹³ Hiervoor hebben we gekeken naar verkiezingsprogramma's in de eerder genoemde elf landen en gezien of militaire slachtoffers een effect hebben op de manier waarop politieke partijen over defensiegerelateerde onderwerpen in hun verkiezingsprogramma praten. Kiezers lezen de verkiezingsprogramma's misschien niet altijd, maar ze vormen wel de basis voor kieswijzers en – als de partij in kwestie het goed doet – coalitieonderhandelingen. Juist hierdoor zijn het strategische documenten, waar politieke partijen op af te rekenen zijn en die ook hun inzet voor de komende verkiezingen onthullen.

De resultaten van deze analyse¹⁴ zijn verwerkt in tabel 1. Zoals te zien hebben we ook rekening gehouden met politieke ideologie: zo hebben conservatieve partijen een veel positievere grondhouding ten aanzien van defensie dan bijvoorbeeld socialistische partijen. Met name socialistische en groene partijen hebben antimilitaristische en pacifistische standpunten, terwijl linkse partijen in bredere zin minder uitgesproken zijn over het onderwerp. Aan het ultrarechtse spectrum zijn bijvoorbeeld libertariërs evenmin overtuigd van militair ingrijpen, omdat ze vinden dat het sowieso een

taak is voor de vrije markt en de overheid überhaupt geen leger hoeft te hebben. Als je ervan overtuigd bent dat militair ingrijpen in geen enkel geval de oplossing kan zijn, dan zullen militaire slachtoffers wellicht alleen maar worden beschouwd als een bevestiging hiervan. Maar als je er juist van overtuigd bent dat militair ingrijpen wel degelijk een oplossing biedt, dan is de kans groter dat je militaire slachtoffers ziet als een reden om alleen maar meer te investeren in een missie.

In totaal hebben we gekeken naar 326 veranderingen in defensiestandpunten van 75 politieke partijen in de elf landen van 1990-2014. In Europa zijn er geen ultrarechtse partijen die zowel in de oppositie als de regering hebben gezeten. Omdat er daarom geen vergelijking kan worden gemaakt of deze partijen zich anders gedragen in de oppositie dan in de regering, zijn ze weggelaten uit de analyse.

-
- 13 Een eerste poging richtte zich op het analyseren van speeches op partijcongressen van alle Nederlandse politieke partijen, maar al snel bleek dat defensie en militaire missies een dermate zeldzaam onderwerp zijn dat er te weinig vergelijkingsmateriaal was.
 - 14 Gekozen is – met het oog op leesbaarheid en begrijpelijkheid – om de controlevariabelen en gedane statistische robuustheidscontroles te bespreken.

	Oppositiepartij	Regeringspartij
Alle partijen	+	-
Linkse partijen	+	0
Rechtse partijen	+	-
Ecologische/socialistische partijen	0	0

Tabel 1 Gaan partijen positiever of negatiever praten over defensie na militaire slachtoffers?

Een plusje in de tabel betekent dat de partijen positiever gaan praten, een minnetje dat ze negatiever gaan praten en een 0 houdt in dat er geen significant effect is. Opvallend is het verschil tussen oppositie en regering: regeringspartijen (met name rechtse) die worden geconfronteerd met militaire slachtoffers, gaan vervolgens minder positief praten over defensie, terwijl oppositiepartijen juist positiever worden. Het is namelijk voor oppositiepartijen een goed moment om over het leger te praten en dan vooral het onvermogen van de regering om dit effectief in te zetten. Maar ze worden dus niet kritisch op de krijgsmacht zelf. Voor regeringspartijen is het blijkbaar beter om er gewoon helemaal niet over te praten: whatever you do, don't mention the war. En als ze dan toch negatiever gaan praten zijn dit – opvallend genoeg – rechtse partijen. Hieruit blijkt dat regeringspartijen in woord liever afstand nemen van verliezen, dan dat ze het aangrijpen als argument om hun besluit juist goed te praten. Ze escaleren dus niet in woord, maar nemen juist afstand. Het meest interessante is dat het blijkbaar meer uitmaakt of je in de regering of in de oppositie zit, dan welke ideologie je aanhangt. Met uitzondering van socialistische en

ecologische puristen gebruiken oppositiepartijen en regeringspartijen gemiddeld gezien dezelfde strategie.

Veranderen militaire slachtoffers de politieke daden?

Regeringen nemen dus in woord afstand van defensie als onderwerp zodra ze worden geconfronteerd met militaire slachtoffers. Om te kijken of dit overeenkomt met hun daden heb ik 1.642 regeringsbesluiten geanalyseerd die tijdens 28 conflicten gedurende alle VN-, NAVO- en (multi)nationale missies in de periode 1990-2014 zijn genomen.¹⁵ Grafiek 1 visualiseert uit wat voor soort keuzes de 1.642 besluiten bestaan. Deze zijn onderverdeeld in drie opties: escaleren (meer troepen sturen), de status quo behouden (geen of marginale verschillen in aantal troepen) en de-escaleren (troepen terugtrekken).

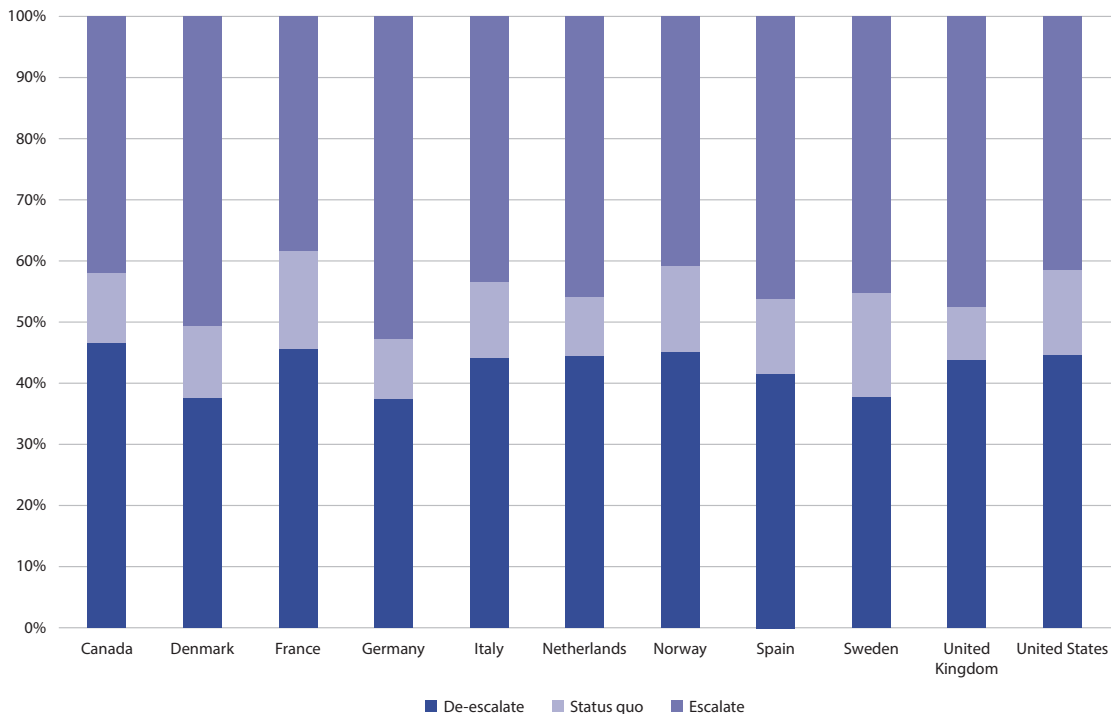
Op basis hiervan heb ik een kansberekening gemaakt om te kijken of de kans op een van de drie scenario's toeneemt zodra het betreffende land wordt geconfronteerd met militaire slachtoffers.¹⁶ Want hoewel op het eerste gezicht de verdeling tussen de-escaleren en escaleren gelijk is verdeeld, leert een kansberekening dat de keuze voor het een of het ander afhankelijk is van of er militaire slachtoffers vallen. De kans op escaleren neemt dan zelfs 35 procent toe. Dit kan de langdurige interventies in Afghanistan en Irak verklaren: zodra we eenmaal hebben besloten om mee te doen en een stevig aantal troepen sturen in een heftige oorlog, is de kans niet alleen groter dat er militaire slachtoffers vallen, maar ook dat we blijven, en escaleren door meer troepen te sturen. Deze escalatie na het lijden van verlies kan worden gezien als het nemen van meer risico: je vergroot namelijk de mogelijke uitkomsten door te blijven, zowel in positieve als negatieve zin.

Implicaties

Zodra regeringen dus worden geconfronteerd met negatieve gevolgen van hun beleid (zoals militaire slachtoffers tijdens missies) nemen zij

15 Kuijpers, *Gambling with lives for political survival*. Omdat absolute aantallen niet altijd informatief zijn (zo is er een verschil tussen 250 VN-soldaten op post-conflictmissie en 250 Special Forces in Irak in 2003 die de eerste parameters opzetten), is er voor gekozen om VN-missies die 'observe and monitor' als primair mandaat in de post-conflictfase hebben, uit deze analyse te schrappen. Hieronder vallen onder meer de jarenlange VN-missies in Israël en Cyprus. Het bepalen voor de status quo is middels een 'bandbreedte' gegaan die rekening houdt met de verhouding tussen aantal troepen en populatie. Dit omdat 250 soldaten erbij voor de Verenigde Staten wellicht kan worden gezien als behoud van de status quo, terwijl dit voor een land als Nederland wel degelijk een escalatie kan zijn. Op deze manier wordt voorkomen dat een soldaat meer (of minder) direct kan worden gezien als een verandering van beleid en dat grote landen met grotere aantallen troepen het beeld vertekenen.

16 Kuijpers, *Gambling with lives for political survival*.



Grafiek 1 Analyse van regeringskeuzes rond missies in de periode 1990-2014

in woord afstand, maar in daad doen ze precies het tegenovergestelde. Militaire slachtoffers vergroten zelfs de kans met 35 procent dat het volgende besluit er een van meer troepen sturen is. De vervolgvraag is dan natuurlijk of dit systematische verschil tussen woord en daad in democratieën een teken is van politiek opportunisme en dus strategisch analfabetisme.

Hier komen we direct bij de beperkingen van statistisch onderzoek: we kunnen zien *dat* mechanismes plaatsvinden, maar wat er precies onder de besluitvormingsmotorkap gebeurt is lastig vast te stellen. Dit betekent niet dat deze bevindingen niet zijn te duiden in een bredere context. Wat betreft de ‘praatjes’ is aangetoond dat militaire slachtoffers ervoor zorgen dat regeringspartijen in ieder geval in verkiezingstijd liever niet herinnerd willen worden aan het beleid dat dit voortbracht: ze gaan minder positieve aandacht aan defensie besteden. Het is dan ook geen toeval dat politici ons tijdens Prinsjesdag maar wat graag om de oren slaan met koopkrachtplaatjes. Regeringspartijen laten graag zien hoe goed ze

bezig zijn in Den Haag en bedekken of vermijden liever onderwerpen die tot een tegengestelde conclusie kunnen leiden. Het actief afstand nemen in woord zodra het mis gaat duidt er op dat politici minder moeite hebben met de verantwoordelijkheid te nemen, dan deze te langdurig te dragen.

Het – statistisch aangetoonde – electoraal opportunisme laat zich lastig rijmen met een strategische veiligheidsvisie. Hetzelfde geldt voor de bevinding van steevaste escalatie als vast recept in het geval van militaire slachtoffers. Indien elke missie was voorzien van een op maat gemaakte en bijpassende strategie, dan zouden we immers meer variatie moeten verwachten bij het vallen van militaire slachtoffers. Maar we zien bij tegenslag juist meer van hetzelfde. Interessant voor de discussie in bredere zin is dat het steevast escaleren bij geleden verliezen opgaat voor een periode waarbij defensie-budgetten steeds krappere werden (1990-2014), zeker omdat het aantal militaire slachtoffers voor alle landen in de set in de periode na 9/11 is toegenomen door de intensievere missies die zijn

gedraaid. In een periode waar al ruim een decennium op de krijgsmacht werd bezuinigd, werden er meer missies gedraaid met een verhoogde kans op militaire slachtoffers, die op hun beurt weer een verdere escalatie en dus een groter beroep op de krijgsmacht bewerkstelligden.

Twee werelden: politiek wenselijk en operationeel effectief

'I was selling an unsellable position', zei generaal McChrystal in *Rolling Stone* over zijn verzoek aan president Obama om 40.000 extra militairen in Afghanistan.¹⁷ De analyse van de generaal was gebaseerd op de opdracht waarmee hij op pad was gestuurd; die kunnen uitvoeren vereiste veel meer middelen en manschappen. Het Witte Huis was furieus, en de diagnose werd gezien als het onder druk zetten van een

president. Ook in Nederland zagen we niet alleen dat militairen met beperkte middelen op pad werden gestuurd, maar ook nog eens werden overvraagd. In de documentaire *De Missie* van Robert Oey was te zien hoe civiel adviseur Ten Kate, gestuurd door Den Haag, langskwam bij kolonel De Wolf in Mali om zijn *brain te picken* en te vragen of hij even wat militairen af kon staan voor een civiele klus.¹⁸ Want militairen zijn tenslotte goedkoper. En net als bij Afghanistan waren er vraagtekens te zetten bij de strategische motivatie. Volgens het ministerie van Buitenlandse Zaken was de missie noodzakelijk. Ze wees stevast op een 'gordel van instabiliteit om Europa heen' die te lijf moest worden gegaan. De vraag is in hoeverre de gordel buigzaam is: zo nam Nederland deel aan de coalitie tegen Islamitische Staat, en hoewel IS zich niet hield aan natiestaatgrenzen, bombardeerde Nederland tot 2016 alleen in Irak.

Kortom, wat politiek wenselijk is en operationeel effectief, schuurt. De precieze locatie waar het wringt is niet altijd direct aan te wijzen. De politieke opdrachtgevers moeten *wheelen and dealen* met bondgenoten, coalitiegenoten, de

17 Hastings, 'The Runaway General'.

18 Robert Oey, *De Missie* (Evangelse Omroep, 11 juli 2016). Zie: <https://www.2doc.nl/documentaires/series/2doc/2016/juli/de-missie.html>.

Ook in Nederland zagen we dat militairen met beperkte middelen op pad werden gestuurd en ook nog eens werden overvraagd

FOTO MCD, GERBEN VAN ES





De discussie over 'strategisch tekort' is vooral een academische, waarin de diversiteit van inzichten vanaf de werkvloer niet genoeg doorklinkt

FOTO MCD, EVA KLJUN

partijtop, de achterban en mogelijke kiezers. Ondertussen vormt het werk van militairen het prisma waarin politieke en publieke belangen samenkomen. Dit verklaart wellicht ook waarom de professionele inzichten die militairen deelden in de interviews veel verder gingen dan simplistisch gemopper over de 'hoge heren in Den Haag'. Ze kwamen met analyses op het snijvlak van sociologie, politicologie, geschiedenis, bestuurskunde en (internationaal) recht. De uitgebreide discussies die hebben plaatsgevonden in de *Militaire Spectator* over deze problematiek bevestigen het beeld.¹⁹

Er bevindt zich een omvangrijk intellectueel potentieel binnen de krijgsmacht waarvan we ons kunnen afvragen wat we er precies mee doen. Is het tevreden stellen van NAVO-bondgenoten en de verzekering van Artikel 5 voldoende? Dat is een politieke discussie. Tegelijkertijd is de discussie over 'strategisch tekort' vooral een academische, en misschien is dat precies het probleem. Als we de diversiteit van inzichten vanaf de werkvloer namelijk effectief zouden kunnen meenemen bij de besluitvorming, dan hadden we een grotere variatie moeten zien in de uitkomsten van het statistisch onderzoek, in plaats van 'bij tegenvallende resultaten, meer van hetzelfde'. Die multidisciplinaire manier

van denken lijkt voor militairen haast een tweede natuur, maar hoe hoger in de organisatie, hoe meer de ambtelijke eenheidsworst – en bijbehorend managementlingo en kantoorjargon – naar voren komt.

Gelukkig is gedeelde smart halve smart. Dit onderzoek toont immers aan dat alle democratieën vergelijkbare mechanismes laten zien. We hebben dus niet per se te maken met een typisch Nederlands probleem, waarbij we alles kapotpolderen en stukvergaderen tot er een grijze, nietszeggende massa overblijft. Er zit iets in democratieën wat er voor zorgt dat ze zich allemaal dezelfde kant op gedragen. Wat dit precies is, is moeilijk te zeggen. Maar de voorlopige conclusie is dat iets vaker luisteren naar degenen die het werk moeten uitvoeren en iets minder staren naar de peilingen geen kwaad kan. ■

19 H. Amersfoort, 'Nederland, de weg kwijt. Over de teloorgang van de militaire strategie en de noodzaak van geschiedenis', in: *Militaire Spectator* 185 (2016) (5) 217-231. Zie voor de volledig geannoteerde versie: <https://www.militairespectator.nl/sites/default/files/teksten/bestanden/Amersfoort%20Afscheidsrede%20volledige%20en%20geannoteerde%20versie%20maart%202016.pdf>; '2017: het jaar van strategisch inzicht', editoriaal in: *Militaire Spectator* 186 (2017) (1) 2-3; Redactie Militaire Spectator, 'Reactie op toespraak van minister van Defensie', in: *Militaire Spectator* 186 (2017) (7/8) 362-363.

Allegations of Russian Weaponized Migration Against the EU

With the Blackest Intention?

By February 2016, the EU had been trying for months to cope with an increasingly desperate refugee crisis stemming from the civil war in Syria, raging since March 2011. Nerves in Brussels and the national capitals of the EU countries were stretched, and it was felt that there would be a renewed upsurge in the refugee flows as soon as weather improved in Spring. Stories about migrants crossing from Russia into Finland and Norway in 2015 and early 2016 further fuelled the sense of a deliberate strategy. Many feel that the refugee crisis may have weighed heavily on public opinion in the UK. in the run-up to the Brexit referendum. In order to explore the allegations against Moscow, it is necessary to analyse what Russia did in support of the Assad regime in Syria. Did Russia's actions indeed worsen the migrant crisis in the EU?

*Hans Schoemaker MA**



Frontex assists the Bulgarian authorities at the southern border, 2016

PHOTO FRONTEX, FRANCESCO MALAVOLTA

In February and March 2016, when the refugee crisis facing the European Union was still ongoing and vivid in the minds of European politicians as well as the public, U.S. General Philip Breedlove, Head of NATO forces in Europe, accused Russia of working actively to exacerbate the refugee flows in an attempt to destabilize and destroy the EU. In a testimony in front of the House Armed Services Committee, he said, 'Together, Russia and the Assad regime are deliberately weaponizing migration from Syria. In an attempt to overwhelm European structures and break European resolve.'¹

This accusation did not fall into a vacuum. By February 2016, the EU had been trying for months to cope with an increasingly desperate refugee crisis stemming from the civil war in Syria, raging since March 2011. Although the world would later realise that the refugee crisis had already peaked by then, nerves in Brussels and the national capitals of the EU countries were still stretched, and it was felt that there would be a renewed upsurge in the refugee flows as soon as weather improved in Spring. Stories about migrants crossing from Russia into Finland and Norway in 2015 and early 2016 – sometimes using a legal loophole by crossing by bike – further fuelled the sense of a deliberate strategy.² Many feel that the refugee crisis may have weighed heavily on public opinion in the UK in the run-up to the Brexit referendum in June.

Although Breedlove's accusation found some support among security mavens, it was largely left unchallenged in the media and political arenas, especially considering how severe the allegations were. This article explores the allegations in order to determine their merit

and, in doing so, fill the gap in the response. It will do so by examining the allegations themselves, the response they evoked, and the general circumstances: an examination of the actual events in Syria and the EU. In particular, this paper addresses the following questions: firstly, what did Russia do in support of the Assad regime in Syria, and, secondly, did its actions significantly worsen the migrant crisis in the EU? An analysis of what we know caused the peaks and troughs in the refugee crisis has been included. Furthermore, answers will be sought to questions such as whether Russia *deliberately* targeted civilian populations in Syria, and whether it was with the *intent* to exacerbate the refugee crisis resulting from Syria's civil war and to *target* the EU and its member states. It should be noted that there is evidence Russia has used the refugee crisis for political purposes, in so far that the Kremlin seeks to leverage the political cleavages in the EU through propaganda and influencing campaigns. An example of this is the alleged rape case of a 13-year old German-Russian girl, known as Lisa F., who claimed to have been raped for 30 hours on end after being kidnapped by migrants which, German authorities said, never happened.³

* Hans Schoemaker is an official at the Council of the EU, where he works on the Integrated Political Crisis Response arrangements (IPCR). He was the Official with Primary Responsibility for the Council in the 2018 EU NATO Parallel and Coordinated Exercise (PACE). The views expressed in this article are those of the author and in no way reflect the views of the Council or European Council.

- 1 P.M. Breedlove, *Gen. Breedlove's hearing with the House Armed Services Committee in Washington D.C.*, (2016a) 3.
- 2 H. O'Rourke-Potocki, 'Finland and Norway tangle with Russia over migrants', in: *Politico*, 25 January 2016; A. Korteweg, 'Hekwerk moet Noorse grenzen behoeden voor fietsende vluchtelingen', in: *de Volkskrant*, 25 August 2016.
- 3 Andreas Rinke and Paul Carrel, 'German-Russian ties feel Cold War-style chill over rape case', *Reuters*, 1 February 2016.

However, this paper's scope is to address only the allegations of causing the refugee flows in order to attack Europe.

The allegation

On 25 February 2016, General Philip Breedlove, Supreme Allied Commander of NATO and Commander of the United States European Command, gave his last testimony before the United States House of Representatives Armed Services Committee. Shortly before retiring from his command as well as from the military Breedlove was asked to provide his views on the European security situation. Europe, he said, faces threats from two sides: a resurgent Russia to the East, and a complicated migration crisis triggered by the inability of states in the Middle East to provide security to their populations to the South. Exacerbating this wave of migration is Islamic State, which 'is spreading like a cancer',⁴ displacing millions in Syria and Iraq, and thereby creating an unprecedented refugee crisis. Framing it as hybrid warfare, he then

added, 'Russia and the Assad regime are deliberately weaponizing migration from Syria. In an attempt to overwhelm European structures and break European resolve.'⁵

Breedlove stated: '... I am seeing in Syria in places like Aleppo and others [...] what I would call absolutely indiscriminate, unprecise bombing ruzzblizing (sic) major portions of a city. That do not appear to be -- to me to be against any specific military target because the weapons they're using have no capability of hitting specific targets. They are unguided dumb weapons. And what I have seen in the Assad regime from the beginning when they started using barrel bombs which have absolutely no military utility. They are unguided and crude and what are they designed to do (sic) is terrorize the public and get them on the road. Later, Assad using chlorine gas and other chemical type approaches to these same barrel bombs. Again, almost zero military utility. Designed to get people on the road and make them someone else's problem. Get them on the road, make them a problem for Europe to bend Europe to the will of where they want them to be. And so I see a continuing pattern in Aleppo and other places of this indiscriminate use of military capability that all I can determine from it is the goal is to get more people on the road and make them a problem for someone else to bend the will of those being affected.'⁶

Five days after this, Breedlove gave the same statement – nearly verbatim – before the Senate Armed Services Committee. In neither case did he provide evidence supporting his conviction on the intentions of Russia and Syria beyond his belief that it was corroborated by the indiscriminate nature of the targeting as applied by Russia and Syria. Furthermore, unlike at other moments during his two briefings, when he offered to follow up on specific questions with a classified briefing at a later stage, he does not extend this offer for his accusation about Russian and Syrian weaponized migration. Breedlove's comments resonated with Senator John McCain, a veteran of the Vietnam War and Chairman of the Senate Armed Services Committee, who had laid the same accusation at the



General Philip Breedlove speaks to the press about the complex security situation in Europe, shortly after his testimony to Congress

4 Breedlove (2016a) 3.

5 Ibid, 3.

6 Ibid, 12.



PHOTO ANP/AFP, GEORGE OURFALIAN

Russian and Syrian forces stand guard near posters of Syrian President Bashar al-Assad and his Russian counterpart Vladimir Putin at the Abu Duhur crossing in Idlib province, 2018

feet of Russia only two weeks earlier at the 2016 Munich Security Conference. Speaking to an audience of politicians and security leaders there, he said: ‘Mr Putin is not interested in being our partner. He wants to shore up the Assad regime, he wants to re-establish Russia as a major power in the Middle East, he wants to use Syria as a live fire exercise for Russia’s modernizing military, he wants to turn Latakiah province into a military outpost from which to harden and enforce a Russian sphere of influence, a new Kaliningrad or Crimea, and he wants to exacerbate the refugee crisis and use it as a weapon to divide the transatlantic alliance and undermine the European project.’⁷

At the Senate hearing of Breedlove, McCain asked the retiring general if he believed that the Russians are using the refugee issue as a means to break up the EU. Again Breedlove explained his reasoning: ‘These indiscriminate weapons used by both Bashar al-Assad and the non-precision use of weapons by the Russian forces I cannot find any other reason for them other than to cause refugees to be on the move and

make them someone else’s problem.’⁸ At his earlier testimony, when asked by Senator Tom Cotton if the break-up of the EU and NATO are long-term goals of Putin, Breedlove answered that he believes this to be one of Putin’s ‘primary goals’.⁹

‘Mr Putin wants to exacerbate the refugee crisis and use it as a weapon’

7 J. McCain, *Recording of Statement by John McCain at the Munich Security Conference 2016* (2016, 03m49s).

8 P.M. Breedlove, ‘*Hearing To Receive Testimony On United States European Command*’ (2016b), 17.

9 Breedlove 2016a, 75.

It is hard to see the alleged actions of Russia and Syria as anything less than a *casus belli*

The response

Despite the seriousness of the allegations, careful screening of the literature presented no well-founded studies on the subject. There are a number of commentaries, op-eds, and lectures by academics reacting in a more ad-hoc way to the accusations, without being based on thorough study. Most take the accusation at face value and provide some context.¹⁰ In the media, the response was also muted. The main international outlets picked up the statements by General Breedlove, but few went further than placing it in the broader context of the refugee crisis.¹¹ The same was the case with the allegations by Senator John McCain, which were picked up by a number of outlets without

sparkling more in-depth coverage.¹² A rare exception was a longer editorialized article in *The Economist*.¹³ It is somewhat puzzling to see this lack of interest, as compared to the continued scrutiny awarded to other incidents involving (alleged) Russian aggression, such as election interference in the US, and later in France, or the assassination attempt with a chemical weapon on former Russian spy Sergei Skripal in the UK. This is especially remarkable, given the fact that it is hard to see the alleged actions of Russia and Syria as anything less than a *casus belli*.

Weaponized migration

Allegations of weaponized migration lead straight to the work of Kelly Greenhill, who has coined the phrase and provided a large body of work on the subject, consisting of a book published in 2010 and around half a dozen papers on the subject.¹⁴ The links but also the gap between her work and the allegations are evident.

Greenhill defined the concept of weaponized migration in 2008 as ‘the manipulation of population movements as operational and strategic means to political and military ends.’¹⁵ She distinguishes between four forms of strategic engineered migration:

1. Dispossessive, meant to dislocate populations in order to appropriate their territory
2. Exportive, which either seeks to strengthen control of an area, or, conversely, loosen control of an area held by a foe by flooding it with refugees
3. Militarized, which disrupts or destroys command and control of a foe by displacing its personnel, or denying access to infrastructure, or possibly overwhelming its military structures
4. Coercive, with actuated or threatened outflows used to extract a certain behaviour from the adversary.¹⁶

Greenhill has identified over one hundred cases of the phenomenon since 1951, implying that

10 E.g. P. Roell, *Migration – A New Form of ‘Hybrid Warfare’?* (Berlin, Institut für Strategie-Politik- Sicherheits- und Wirtschaftsberatung ISPSW, 2016).

11 E.g. L. Dearden, ‘Russia and Syria ‘weaponising’ refugee crisis to destabilise Europe, Nato commander claims’ in: *The Independent* (3 March 2016); E. Randolph, ‘France razes migrant camp as Greece seeks EU aid’, *Agence France Presse* (1 March 2016); T. Watkins, ‘NATO commander says Russia, Syria using migrant crisis as weapon’, *Agence France Presse* (1 March 2016).

12 E.g. C. Charlton, ‘Russia is deliberately escalating refugee crisis by bombing civilians... and using them as a weapon against the West, claims US senator John McCain’, in: *MailOnline* (15 February 2016); A. Cowburn, ‘Vladimir Putin ‘making refugee crisis worse to undermine Europe’’, in: *The Independent* (2 February 2016).

13 ‘Vladimir Putin’s war in Syria: Why would he stop now?’, in: *The Economist* (20 February 2016).

14 E.g. K.M. Greenhill, ‘Extortive engineered migration: asymmetric weapon of the weak’, in: *Conflict, Security & Development* 2 (2002) (03); K.M. Greenhill, ‘Strategic Engineered Migration as a Weapon of War’, in: *Civil Wars* 10 (2008) (1); K.M. Greenhill, *Weapons of mass migration: forced displacement, coercion, and foreign policy* (Ithaca, New York, Cornell Studies in Security Affairs, 2010); K.M. Greenhill, ‘Migration as a Weapon in Theory and in Practice’, in *Military Review* (June 2015).

15 Greenhill, ‘Strategic Engineered Migration as a Weapon of War’, 7.

16 Greenhill, ‘Extortive engineered migration’; Greenhill, ‘Strategic Engineered Migration as a Weapon of War’; Greenhill, *Weapons of mass migration*; Greenhill, ‘Migration as a Weapon in Theory and in Practice’.

the weaponization of strategically engineered migration is relatively common.

However, Greenhill's framework neither describes engineered migration as a means of hybrid warfare, nor fits the case of Russia engineering refugee flows to destabilize the EU. Variant 1, Dispossession, is not applicable at all, as Russia has no designs for taking the houses or land of displaced Syrians. The other variants are problematic in their own right. In the case of Exportive, the intention of Russia and Syria could indeed be to strengthen control over the areas they are targeting; in fact this is a likely reason for aggressive targeting. By dislodging the population from urban areas, they can subsequently engage hostile militias without any lingering concern about collateral damage. However, that is a method of warfare against the insurgents, not against the EU. In order to count towards that aim, Russia would have to believe it can affect the strength of governance of areas which refugees flee to. The size of the refugee flows – although of historic proportion with around 1 million Syrians fleeing to Europe – cannot be expected to truly affect governance in this extremely rich part of the world with over 500 million inhabitants, especially considering the fact that far higher numbers had no such effect in countries in the vicinity of Syria.

Lebanon, which has some 6 million inhabitants, hosts over 1 million Syrian refugees,¹⁷ the highest share of refugees per capita in the world. In Jordan, a country with 9.7 million inhabitants, there are around 650,000 Syrian refugees, the second highest share.¹⁸ In similar proportion, the EU would have to face a flow of over 80 million refugees.

The third form of strategic engineered migration Greenhill has identified is militarized, in which a refugee flow is meant to disrupt or destroy military capabilities in a region, either by depopulation or by overwhelming numbers on the move, depending on the direction of the flow. Again, it may be the case that the outflow of populations in areas controlled by insurgents, such as Islamic State, is a strategic aim of the Syrian and Russian forces. Guerrilla type forces often depend on local civilians to provide part of the logistic support needed to maintain fighting strength. However, to suggest that 1 million dispersed refugees could disrupt the fighting strength of European nations is an enormous stretch of the imagination.

17 United Nations High Commissioner for Refugees, *Lebanon* (Geneva, 2017).

18 United Nations High Commissioner for Refugees, *Jordan* (Geneva, 2018).

If it was Russia's intention to use refugees as a means of coercion and getting sanctions relief from the EU, it has not worked

PHOTO US AIR NATIONAL GUARD, CHERESA THEIRAL



The fourth form of strategically engineered migration identified by Greenhill is coercive, based on an aversion to newcomers from either ethno-nationalist, economic, or strategic considerations, in order to extort concessions. This form seems to have limited local applicability, as the militias would not be overly bothered by migration flows into their areas as such. This variant might have more traction in the case of the EU, where particular member states have shown a lot of aversion to taking in even small amounts of refugees. However, there

may fit Greenhill's model, but their use as a weapon against the EU is shown to be an unlikely motive.

Hybrid Warfare

Breedlove explicitly linked the weaponized migration allegations against Russia to a broader context of Hybrid Warfare by Moscow. This term, however, even though it is widely used among academics and policy makers, is misleading and unhelpful. A survey of the literature on Hybrid Warfare, a relatively new favourite of security studies, also shows there is little to no direct examination of the weaponization of migration or refugee crisis and – as said – no serious study of the allegations that lie at the heart of this paper. Hybrid Warfare as a concept, as well as its derivatives, has become such a mainstay in security studies in the last few years, that it is easy to overlook that it does not have a fully established definition.

The term Hybrid Warfare has been around at least since 2005, when it was used by James Mattis and Frank Hoffman to describe an 'unprecedented synthesis' of 'the traditional, the irregular, the catastrophic, and the disruptive.'¹⁹ The original meaning of hybrid was that of blended political-military threats, but was primarily seen as supporting conventional assets in the context of kinetic conflicts.²⁰ However, the meaning has shifted over the years from mixed tactics in open, asymmetrical war towards conflicts 'below the level of armed conflict.'²¹

It was the intervention of Russia in the Ukraine in 2014 that triggered the shift in meaning in recent years, argues Keir Giles. 'The hybrid phraseology became firmly embedded in NATO's conceptual framework for characterizing Russian operations in Ukraine, and as a result is now permeating the doctrine and thinking of NATO member states.'²² Apart from that, in order to cover all of Russia's geopolitical activity since, the concept has been stretched and no longer has a lot of utility, he adds. In fact, the concept has 'emerged as a catch-all description of the new Russian threat to European security.'²³ Likewise, Bettina Renz laments the

There is no coercion without demands, but, at least publicly, none have been acknowledged

is no coercion without demands, and there have not been any, at least not publicly acknowledged. Even if discussions were held behind closed doors, it should be noted that the grand prize, sanctions relief, did not come to pass, so even if Russia intended to coerce the EU like this, it has not worked.

Displacing populations in Syria may have had certain strategic or tactical benefits for the Syrian and Russian forces in the fight against insurgents. Its usefulness in trying to topple the EU, on the other hand, is clearly lacking. As such, the displacements – insofar as deliberate –

19 J.N. Mattis and F. Hoffman, 'Future Warfare: The Rise of Hybrid Wars', in: *US Naval Institute Proceedings*, 131 (2005) (11) 1.

20 M. Galeotti, 'Hybrid, ambiguous, and non-linear? How new is Russia's 'new way of war'?', in: *Small Wars and Insurgencies* 27 (2016a) (2); Mattis and Hoffman, 'Future Warfare'.

21 J.N. Mattis, '2018 National Defense Strategy of the United States Summary, 11' (2018) 6.

22 K. Giles, *Russia's 'New Tools for Confronting the West. Continuity and Innovation in Moscow's Exercise of Power* (London, Chatham House, 2016) 6.

23 S. Charap, 'The Ghost of Hybrid War', in: *Survival* 57 (2015) (6) 51.



PHOTO DPA/PICTURE ALLIANCE

President Putin meets his Turkish counterpart Erdogan: the concept of 'hybrid' has been broadened to incorporate nearly all of the geopolitical activities by Russia

trend of academics and policy-makers to increasingly use 'Hybrid Warfare' to describe Russia's foreign policy in general, rather than just military doctrine, something that can potentially cause miscalculation and escalation.²⁴

Increasingly, the academic consensus seems to be that Hybrid Warfare is simply the latest term to describe ambiguous warfare, which in itself is not new, and a 'rather simplistic observation.'²⁵ As the understanding – if not the academic definition – of Hybrid Warfare seems to shift more and more to describing any (quasi) deniable activity below the threshold of armed aggression, such as disinformation, anti-democratic interference, et cetera – in other words anything that Russia can be credibly accused of – the earlier understanding that the 'hybridity' refers to a mix of conventional and unconventional tactics, seems to have fallen by the wayside.

What remains then, is that Hybrid Warfare appears to have become the latest term for covert action. Consider the official US definition of covert action: '...the term 'covert action' means an activity or activities conducted by, or on behalf and under the control of, an element of the United States Government to influence political, economic, or military conditions abroad so that the role of the United States Government is not intended to be apparent or acknowledged publicly.'²⁶ Rand Corporation's Christopher Chivvis lists the means and methods of Russia's Hybrid Warfare toolkit, including information operations, cyber weapons, the use of pro-Russian proxies, economic influence such as gas diplomacy,

24 B. Renz, 'Russia and 'hybrid warfare'', in: *Contemporary Politics* 22 (2016) (3).

25 R. Cormac and R.J. Aldrich, 'Grey is the new black: covert action and implausible deniability', in: *International Affairs* 94 (2018) (3); Renz, 'Russia and 'hybrid warfare''.

26 US Congress, *Intelligence Authorization Act* (Washington, D.C., 1991) sec 503.

exploitation of espionage to target vulnerable politicians abroad, and the use of special forces, and more traditional political influencing, always with the backdrop of Russia's conventional and nuclear capabilities.²⁷ In comparison, there is not much that fundamentally divides the US definition and Chivvis's list.

The concept of 'hybrid' has thus been broadened on the one hand, to incorporate nearly all of the geopolitical activities by Russia, and deepened on the other, to extend to nearly any type of unconventional aggression or threat and no longer refers specifically to a mix of conventional and unconventional tactics. And

whereas academia appear to be approaching consensus of opinion that the very construct of hybrid is neither very helpful nor very informative, policy professionals continue to use the term and prioritize the policy area. It is the threat of hybrid that is a key focus in the newly found rapprochement between the EU and NATO. Following a Joint Declaration in 2016 by the leaders of the European Council, the European Commission, and NATO,²⁸ 'common sets of proposals' were approved by the EU and NATO Councils.²⁹ Of these (eventually) 74 proposals for cooperation, 20 focus on countering hybrid threats.

The afore-mentioned debate and policy-makers' fascination does little to increase our understanding of geopolitical realities. Instead, it tends to obscure or displace more important considerations, such as how to respond to a broad-spectrum threat posed by a strategic adversary. Consider, for example, Chivvis, who proclaims that 'Russian hybrid strategies pose a clear challenge to U.S. national interests in NATO unity, a prosperous EU, and a strong liberal democratic system in Europe.'³⁰ By focussing on the 'hybrid' nature of the threat,

27 C.S. Chivvis, *Understanding Russian 'Hybrid Warfare' And What Can Be Done About it* (Santa Monica, Rand Corporation, 2017).

28 European Council, European Commission, and NATO, *Joint Declaration by the President of the European Council, the President of the European Commission, and the Secretary General of the North Atlantic Treaty Organization* (Warsaw, 2016).

29 Council of the European Union, *Council conclusions on the Implementation of the Joint Declaration by the President of the European Council, the President of the European Commission and the Secretary General of the North Atlantic Treaty Organization* (Brussels, 2017).

30 Chivvis, *Understanding Russian 'Hybrid Warfare'*, 10.

PHOTO MCD, EVA KLIJN



Over 5 million people have fled Syria since 2011, seeking refuge in Lebanon, Turkey, Jordan and the EU

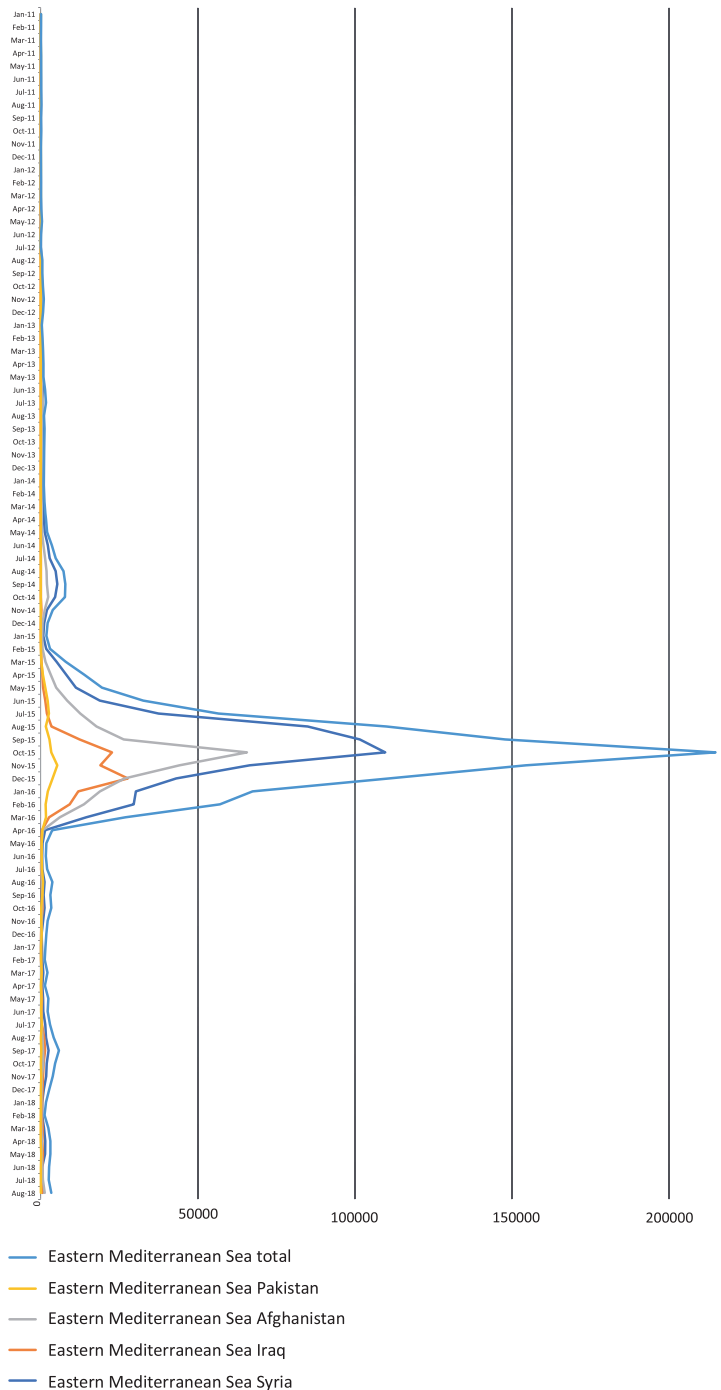
comments like these act to mystify what amounts to non-deniable covert action. It also amplifies the perceived threat and gives said adversaries, often Russia or Islamic State, an aura of power that is disproportionate to reality.³¹ According to Cormac and Aldrich, 'NATO, and western commentators more broadly, see Russian subversion behind every gooseberry bush and fear that Putin is already waging hybrid warfare against eastern Europe, if not the whole of NATO.'³²

Charap likewise cautions against the feverish excitement of some commentators in describing this 'new' threat, as well as against the danger inherent in the prevailing views of the same commentators, such as Chivvis: 'Russian strategists believe that the US is willing to risk conducting a limited, hybrid operation in Russia – that is, on the territory of a nuclear power – just as NATO strategists believe Russia is willing to risk the same on the territory of a nuclear alliance.'³³ For example, Oliker et al, argue that as long as Putin or his inner circle remain in power, the relations between Russia and the West will continue to be affected by his fear of encroachment by liberal democracy and Western institutions – the EU and NATO – and Russia will attempt 'within its capabilities, to keep them at a distance and, opportunity, weaken and undermine them, including through force of arms.'³⁴

Timeline of the Syrian civil war and refugee crisis

The following section examines if there is evidence of *actus reus* ('guilty act') for the accusations. To this end, this paper will anchor a few key moments in the Syrian civil war and refugee crisis against a timeline of the refugee flows.

In March 2011, bolstered by events across the Arab world, protests started in Syria to demand the release of a number of political prisoners. Security forces reacted heavy-handedly, killing a number of protesters. With the ensuing violence between – initially secular – revolutionaries and government forces the displacement of people started in May. Over 5 million people have fled



31 Cormac and Aldrich, 'Grey is the new black'.

32 Ibid, 491.

33 S. Charap, 'The Ghost of Hybrid War', in: *Survival* 57 (2015) (6).

34 O. Oliker, C. Chivvis, K. Crane, O. Tkacheva, and S. Boston, *Russian Foreign Policy in Historical and Current Context* (Santa Monica, Rand Corporation, 2015) 25.

Syria since then, seeking refuge in Lebanon, Turkey, Jordan and the EU, while millions more were displaced internally. And without trying to shift blame away from the Syrian regime and Russia, engaged in a particularly brutal campaign against the insurgents, it should not be forgotten that the country has at some point been subject to airstrikes by the US, France, the UK, Israel, Turkey, Russia, Iran, Saudi Arabia, and others. Large parts of the country were under the yoke of Islamic State for years, whereas other parts were controlled by Al-Qaeda groups, such as Jabhat Fatah al-Sham (formerly Jabat Al-Nusra). It cannot hold that Russian/Syrian aggression is the only factor in generating refugee flows.

When examining the data in figure 1 – in this case from Frontex – it becomes quickly evident that even if the allegations against Russia were true, they largely came after the facts. By February 2016, when the allegations were uttered, the peak of the crisis had decidedly passed. The entry into the Syrian theatre by Russian forces on 30 September may have resulted in a significant upsurge in refugee flows, but the trend at that point had already been established. Certainly October saw the highest number of border-crossings of any time during the crisis; however, the average time it took Syrian refugees to reach the Western Balkans Route was 21 days.³⁵ If this Russian bombing campaign had really led to a major movement of people, it would have been likelier that the bulk of this became *more* evident later but, as noted earlier, the peak came in October and passed. In fact, as one year later the full brunt of Russian military capability was brought to bear against Aleppo, in particular between 19 September 2016 after a ceasefire had been cancelled, and 18 October 2016 when Russia called an end to aerial attacks,³⁶ this was barely registered in terms of crossings of the Aegean Sea, as we can see in the Frontex data. One



PHOTO EUROPEAN COMMISSION

Kristalina Georgieva, member of the EC in charge of International Cooperation, Humanitarian Aid and Crisis Response, announces 100 million euros of humanitarian funding for Syrian refugees and displaced persons, 2013

reason this had so little impact was the gradual closure by Turkey of its land border with Syria, starting in March 2015 and ending with a complete closure in early February 2016. What also stemmed the flow of refugees was the introduction by Turkey of visa requirements for Syrians, on 8 January. The argument could be made that it was then merely circumstance that thwarted Putin's designs to target the EU through a refugee wave, but it seems unlikely that he was unaware of this. The fact that he continued to target civilian areas for months, particularly in Aleppo, indicates that generating a refugee flow towards the EU was not a primary consideration.

Mens rea

Next, this paper will examine the fundamental principle of (international) criminal law, namely the concept of *mens rea* - or 'guilty mind'. To be sure, proving intent is exceptionally difficult, but evidence can be sought and found. Concerning the reasons why Russia got involved in Syria, there are a number of stated and perceived possibilities in the public domain. First and foremost, Putin attempts to prop up Bashar al-Assad's position, and he has said as much.³⁷ Additionally, Moscow exports arms to

³⁵ International Organization for Migration, *Analysis: Flow Monitoring Surveys* (2016).

³⁶ Human Rights Watch, *Russia/Syria: War Crimes in Month of Bombing Aleppo* (2016).

³⁷ 'Vladimir Putin Addresses Russia's Intentions in Syria', *CBS News* (24 September 2015).

Syria and maintains military bases in Tartus and Hmeimim.³⁸ In the next section follows an examination of the choice of methods and means of warfare. Within International Criminal Law, intent is provided for by Art. 30 of the Rome Statute, which stipulates criminal responsibility exists only when acting with intent and knowledge, meaning the person meant to engage in the conduct, or – in relation to a consequence – that person either meant to cause it, or knew it would occur ‘in the ordinary course of events.’³⁹

The first issue is to establish intent in the context of targeting, in other words, did Russia intend to target civilians, and did it intend to displace them? In this respect, the allegations seem to have some truth in them. Particularly in the case of the Battle of Aleppo (2012-2016) President Putin appears to have taken a page from his strategy manual for the Second Chechen War (1999-2000). Rather than a side-effect of a heavy-handed response to insurgency, argues Vignal, ‘destruction is not only a consequence of war but is central to the regime’s strategy.’⁴⁰ Mark Galeotti equally points at extreme levels of destruction, and draws a parallel with the capital of Chechnya in the Second Chechen War: ‘Putin is playing by Grozny Rules in Aleppo’ with the goal to break morale of the uprising and convince insurgents ‘that resistance is both futile and lethal.’⁴¹

On the intent to displace: one cannot inflict such levels of destruction on urban areas without either a desire to cause – or the knowledge it would likely cause – an exodus; in fact this may be part of the strategy. By moving civilians out, insurgents lose the ability to hide among them, to benefit from an existing infrastructure and resources, and to use civilians as a human shield. However, evidence of targeting civilians – even when overwhelmingly present – is not sufficient to ‘prove’ that the secondary intent – to create a refugee crisis in the EU – exists. In order to establish a solid case of ‘weaponized migration’, the refugee flows should not be a side effect, but a clear, specific intent additional to the general intent of harming non-combatants through indiscri-

minate targeting. For the allegations to stick, it is necessary that there is the intention to use the result of this targeting strategy to cause a further effect, namely the destabilisation of the EU in this particular case. However, here the facts on the ground cannot be overlooked. Where the supposedly desired effect is absent, but the behaviour is the same, the question arises if the desire was ever there. As discussed earlier, the effect on the refugee crisis in the EU by Russia’s actions in Syria was no longer relevant by February 2016, if ever it had been before. Yet the Russian campaign in Syria is ongoing to this day.

Conclusion

This paper neither attempts to exonerate Russia’s behaviour in Syria, nor does it seek to justify it. It is the author’s opinion that Russia and the Syrian regime are committing atrocities

Russia and the Syrian regime
are committing atrocities
that amount to war crimes

38 ‘Russia to extend Tartus and Hmeimim military bases in Syria’, *Deutsche Welle* (26 December 2017).

39 UN General Assembly, ‘Rome Statute of the International Criminal Court (last amended 2010)’ (1998) Art. 30.

40 L. Vignal, ‘Destruction-in-progress: Revolution, repression and war planning in Syria (2011 onwards)’, in: *Built Environment* 40 (2014) (3) 326.

41 M. Galeotti, ‘Putin Is Playing by Grozny Rules in Aleppo’, in: *Foreign Policy* (29 September 2016).



Abandoned life jackets at a beach in Lesbos, Greece: there is evidence that Russia may have caused a portion of the refugee flow towards Europe

that amount to war crimes. They do so recklessly and by willingly targeting civilian populations with a heinous disregard for key principles of International Humanitarian Law, including distinction and proportionality. In the end, evidence of this disdain for collateral damage



Upon examination of the available evidence, it can be said that the accusation of Russia weaponizing the refugee crisis in order to destabilise the EU cannot be maintained. Although there certainly are elements in Russia's actions in Syria that may serve as evidence for the allegations, and are therefore not baseless but, at the same time, presuppose a lot. The line of argumentation used by General Breedlove in particular is as follows: Russia indiscriminately targets insurgents and civilians alike, *apparently* attempting to displace the populations from the active theatre, *presumably* in order to motivate these internally displaced persons to take to the road, *hopefully* overwhelming the closed borders of Turkey, go beyond Turkey and moving on to the EU, in an *assumed* plot to undermine the EU. The only evidence presented by Breedlove is that he sees no direct military objective for the methods of war employed by Russia and Syria against the insurgent factions in Syria. This paper has shown that there are a number of possible other motives for Russia to engage the way it does, and others could still be imagined. It also established that the supposed desired effect was not really achieved as the peak of the refugee crisis in October 2015 certainly came after the Russian intervention in Syria on 30 September, but not by much, and subsequent campaigns were waged without much impact on the refugee flows. This lack of supposed success reduced neither the intensity of Russia's campaign, nor its brutality, and as such, generating migration flows was likely not a primary consideration for the intervention, nor was it a key driver for its continuation.

In conclusion, thus, there is evidence that Russia may have caused a portion of the refugee flow towards Europe, and was happy to exploit this for propaganda purposes. However, it was at most a side effect of their 'normal' approach to the kind of destructive war they have also waged previously, not a central element of their campaign, and not a key driver of the migration crisis, which was well underway when Russia jumped in, and in fact diminished in months to come despite the brutal campaign continuing unabated. ■

does not equate to evidence of the intent to exacerbate the refugee crisis in order to strike at the European Union. As argued in this paper, there is scant evidence of this intent, except for the assertions of Senator McCain and General Breedlove.

Carrièrepaden van militaire topfunctionarissen na functioneel leeftijdsontslag

Een pilot-onderzoek



Binnen de defensieorganisatie geldt al enige jaren een zogenaamd lobbyverbod. Oud-medewerkers moeten na hun functioneel leeftijdsontslag twee jaar 'afkoelen' voor ze commerciële activiteiten mogen ontplooiën gericht op de voormalige werkgever en met behulp van het netwerk en de kennis die zijn opgedaan bij Defensie. Dit artikel is een 'systematisch observatieonderzoek' naar het verschijnsel *revolving door* of draaideur onder militaire topfunctionarissen die tussen 2007-2017 de Nederlandse krijgsmacht verlieten. De resultaten van deze eerste verkenning vragen om onderzoek op grotere schaal onder alle defensiemedewerkers. Ook kan een herziening van de verplichte afkoelperiode en minder focus op regels opportuun zijn.

Prof. dr. R.J.M. Beeres*

Op 12 mei 2017 heeft de ministerraad besloten dat ministeries niet meer in gesprek zullen gaan met oud-bewindslieden (voormalig ministers en staatssecretarissen) die lobbyen voor een bedrijf, semi-publieke organisatie of lobbyorganisatie op het beleids-terrein van deze oud-bewindspersoon.¹ Het besluit moet voorkomen dat oud-bewindslieden hun kennis en voormalige positie inzetten om de belangen van organisaties, waar zij na hun aftreden zijn gaan werken, te behartigen. Dit lobbyverbod, dat overigens al langer van kracht was voor oud-medewerkers van het ministerie van Defensie, geldt voor de duur van twee jaar na vertrek.² In dit artikel richten we ons in dit verband op een specifieke categorie van oud-medewerkers van Defensie, namelijk voormalige militaire topfunctionarissen. Het overstappen van oud-topmilitairen na hun functioneel leeftijdsontslag (FLO) naar nieuwe werkgevers in aan Defensie gerelateerde sectoren om vervolgens invloed uit te oefenen op hun vroegere werkgever, wordt in de literatuur aangeduid met het begrip *revolving door*.³

* Robert Beeres is hoogleraar defensie-economie aan de Nederlandse Defensie Academie.

- 1 Zie: <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2017/05/12/lobbyverbod-oud-bewindspersonen-op-eigen-portefeuille>.
- 2 Centrale Organisatie Integriteit Defensie, *Handreiking omgaan met het bedrijfsleven* (2017). <https://www.defensie.nl/downloads/brochures/2017/09/28/handreiking-omgaan-met-het-bedrijfsleven>.
- 3 C.J. Coyne, 'Lobotomizing the defense brain' in: *The Review of Austrian Economics* 28 (2015) (4) 383; GAO, *DOD Revolving Door. Processes Have Improved but Post-DOD Employment Reporting Still Low*, GAO/NSIAD-89-221 (Washington, D.C., GAO, 1989) 2; M.P. Ulrich, 'Cashing In Stars'. Does the Professional Ethic Apply in Retirement?', in: *Strategic Studies Quarterly* 9 (2015) (3) 105.



De revolving door is volgens Transparency International Nederland een ingewikkeld onderdeel van de Nederlandse cultuur

Eerder empirisch onderzoek naar de carrièrepaden van voormalige generaals in de VS kent een grote variatie aan uitkomsten

Aan deze draaideur kleven zowel potentiële voor- als nadelen. Voordelig is dat jarenlange kennis en vaardigheden, opgedaan bij Defensie, zo kunnen worden ingezet dat ook de krijgsmacht en de belastingbetaler er van profiteren. De ex-militair weet waaraan de krijgsmacht behoefte heeft, kent de mensen en heeft autoriteit. Dat schept vertrouwen, vermindert informatie-asymmetrie en transactiekosten tussen betrokken partijen.

Nadelig is dat hij of zij de schijn tegen kan hebben. In hoeverre worden bijvoorbeeld de beslissingen van een luitenant-generaal, die na FLO verwacht in dienst te treden bij een privaat bedrijf in de defensie-industrie, beïnvloed door de belangen van dat bedrijf? Heeft hij of zij alvorens met FLO te gaan beslissingen genomen die dat bedrijf hebben bevoordeeld ten opzichte van andere bedrijven? In hoeverre gebruikt de luitenant-generaal confidentiële informatie van zijn of haar oude werkgever om doelen te bereiken voor zijn nieuwe werkgever? Gebruikt hij of zij vroegere contacten binnen de krijgsmacht ten faveure van zijn of haar nieuwe werkgever? Dergelijke vragen kunnen leiden tot achterdocht en vormen een risico voor de beeldvorming over het integer functioneren van de overheid en het ministerie van Defensie in het bijzonder.

Naar het bestaan en de omvang van de revolving door binnen het ministerie van Defensie is in Nederland nog geen systematisch onderzoek verricht. In de publicatie *Lifting the lid on lobbying* van Transparency International Nederland uit 2015 wordt echter gesteld dat 'revolving doors form an intricate part of the Dutch culture. The revolving door between the political world and the corporate/lobbying world is one of the riskier and least regulated phenomena in the Netherlands'.⁴ Het is daarom naar onze mening relevant te onderzoeken of deze Nederlandse cultuur zich ook uit in de keuze van carrièrepaden van Nederlandse militaire topfunctionarissen buiten dienst.

In de Verenigde Staten wordt al langer onderzoek gedaan naar de revolving door. Het gaat daarbij zowel om journalistiek onderzoek⁵ als

4 A. Scheltema Beduin en W. ter Weele, *Lifting the lid on lobbying. Enhancing trust in public decision-making in the Netherlands* (Amsterdam, Transparency International Nederland, 2015) 33-34.

5 B. Bender, 'From the Pentagon to the Private Sector', in: *Boston Globe*, 26 december 2010, zie: http://archive.boston.com/news/nation/washington/articles/2010/12/26/defense_firms_lure_retired_generals/; CREW (Citizens for Responsibility and Ethics in Washington), *Strategic Maneuvers. The revolving door from the Pentagon to the Private Sector* (Washington, D.C., CREW 2012): zie: <https://www.scribd.com/document/113134688/CREW-Strategic-Maneuvers-The-Revolving-Door-from-the-Pentagon-to-the-Private-Sector>.

om periodiek onderzoek door de Government Accountability Office (GAO),⁶ Onderzoek naar carrièrepaden van oud-generaals van de Amerikaanse krijgsmacht, dat nader wordt toegelicht in de volgende sectie van dit artikel, kent een grote variatie in uitkomsten. De laagste schatting is dat 7 procent van de daadwerkelijke carrièrepaden is te verklaren vanuit de revolving door. De hoogste schatting suggereert dat 80 procent van de daadwerkelijke carrièrepaden van drie- en viersterrengeneraals kan worden verklaard vanuit de revolving door.

Dit artikel beschrijft de resultaten van een verkennend onderzoek naar de vraag of en in hoeverre de gekozen carrièrepaden van voormalige militaire topfunctionarissen van de Nederlandse krijgsmacht na hun FLO zijn te verklaren vanuit de revolving door. Daarbij maken we ten geleide vier opmerkingen. Ten eerste hebben we in het empirische deel van ons onderzoek de term voormalig militaire

topfunctionaris geoperationaliseerd als een militair die in de periode 1 januari 2007 tot 31 december 2017 met FLO is gegaan als luitenant-generaal, vice-admiraal of in een hogere rang. Deze keuze is gemaakt in verband met de haalbaarheid van het onderzoek. Ten tweede zijn onze onderzoeksresultaten *evidence-based* interpretaties op basis van openbare bronnen van de functie(s) die de betreffende militair buiten dienst in zijn of haar carrièrepad na FLO heeft vervuld. Centraal in die interpretatie staat het antwoord op de vraag: kan deze oud-militair zijn of haar specifieke netwerk en kennis, opgedaan tijdens de militaire

-
- 6 GAO, *DOD Revolving Door. Processes Have Improved but Post-DOD Employment Reporting Still Low*; GAO, *DOD Revolving Door. Few Are Restricted From Post-DOD Employment and Reporting Has Some Gaps*, GAO/NSIAD-90-103 (Washington, D.C., GAO, februari 1990) zie: <http://archive.gao.gov/d27t7/140736.pdf>; GAO, *Defense Contracting. Post-Government Employment of Former DOD Officials Needs Greater Transparency*, GAO-08-485 (Washington, D.C., GAO, mei 2008) zie: <https://www.gao.gov/new.items/d08485.pdf>.



FLO-ceremonie bij de Amerikaanse mariniers: in de VS wordt al langer onderzoek gedaan naar de revolving door

Van in totaal 28 Nederlandse ex-topmilitairen voldoen er 11 (39,3 procent) wel en 9 (32,1 procent) niet aan de definitie van revolving door

loopbaan, benutten ten bate van de nieuwe werkgever in een andere defensie-georiënteerde sector in ruil voor financiële compensatie? Ten derde beschouwen we dit onderzoek als een pilot-onderzoek. We zijn slechts geïnteresseerd in de vraag in hoeverre de carrièrepaden van de door ons geselecteerde steekproef van voormalig topmilitairen voldoen aan de definitie van de revolving door. Een dergelijk pad kan zowel nuttig zijn voor de maatschappij als nuttig voor de desbetreffende persoon.

Ten slotte hebben we besloten de onderzoeksresultaten anoniem te presenteren; wij zijn slechts geïnteresseerd in de carrièrepaden na FLO die verklaard kunnen worden vanuit de revolving door, niet in persoonlijke, juridische of ethische discussies over een dergelijke overstap. Afhankelijk van de uitkomsten van deze pilot-studie kan grootschaliger onderzoek worden opgezet, waarbij eventueel een scherpere definitie van revolving door kan worden gehanteerd. Daar komen we op terug in de conclusies van dit artikel.

Revolving door: begripsbepaling en eerder empirisch onderzoek

Duncan en Coyne modelleren de revolving door in de context van de defensiesector als een 'ijzeren driehoek' van wetgevende macht (regering en parlement), ministerie van Defensie en de private defensie-industrie waarbinnen mensen bewegen.⁷ Voor oud-defensiemedewerkers gaan de deuren na hun FLO, volgens deze auteurs, dan open naar posities in de defensie-industrie, als gekozen parlementsleden of naar posities in (lobby)bedrijven in de private sector. De revolving door verwijst in ons artikel naar het gebruiken van netwerk en kennis die door de oud-topmilitair is opgedaan tijdens de militaire loopbaan, terwijl hij of zij nu werkzaam is voor een andere werkgever in een op defensie georiënteerde sector, in ruil voor financiële compensatie.

Ulrich brengt naar voren dat een succesvolle carrière van generaals in de Verenigde Staten in toenemende mate leidt tot verdere carrière(s) in de defensie-industrie. Zij stelt daarbij het volgende: 'Particularly worrisome are those retired members of the profession who play more than one 'national security influencer for profit' role, such as being on the payrolls of a defense firm, a media outlet, and the government simultaneously'.⁸

Benadrukt moet worden dat in de literatuur de revolving door niet noodzakelijk als negatief wordt gezien. Hong en Lim zien de overstap van oud-bestuurders uit de industrie naar de overheid juist als positief. Kennis en ervaring vanuit de industrie kan zo voordelig worden ingezet voor de publieke zaak. Andersom kunnen voormalig topambtenaren die overstappen naar de private sector ervoor zorgen dat bedrijven handelen en blijven handelen volgens de actuele overheidsregels, overheidsbeleid en protocollen. Wel is het volgens hen belangrijk dat het nationale belang altijd voorop blijft staan en niet het financiële gewin van een bedrijf of de voormalig ambtenaar.⁹

7 T.K. Duncan en C.J. Coyne, 'The revolving door and the entrenchment of the permanent war economy', in: *Peace Economics, Peace Science and Public Policy* 21 (2015) (3) 396.

8 Ulrich, 'Cashing In Stars', 105.

9 S. Hong en J. Lim, 'Capture and the bureaucratic mafia: does the revolving door erode bureaucratic integrity?', in: *Public Choice* 166 (Blacksburg, Virginia Polytechnic Institute and State University, 2016) (1-2) 71.



Omdat in Nederland nog niet eerder empirisch onderzoek is gedaan naar de revolving door onder voormalig topmilitairen, zijn empirische onderzoeken uit de VS belangrijke voorbeelden

FOTO US DEPARTMENT OF DEFENSE,
BRENDAN CAVANAUGH/P3 IMAGING

Naast mogelijke voordelen brengt de revolving door ook potentiële problemen met zich mee die te maken hebben met publiek vertrouwen en de juiste vertegenwoordiging van belangen in het politieke besluitvormingsproces.¹⁰ Het eerste probleem is dat de overheid en zijn instanties bestaan om het welzijn en belangen van burgers te behartigen. Een probleem dat kan ontstaan is dat overheidsinstanties de belangen van de defensie-industrie en defensiegerelateerde bedrijven boven de belangen van de burgers verkiezen. Als de private sector 'infiltreert' met de hulp van oud-militairen bij de overheid dan vormt dit een risico omdat bijvoorbeeld de keuze voor nieuwe technologieën en nieuw beleid voordelig zijn voor bepaalde industrieën en bedrijven. Oud-militairen die in de private sector gaan werken bij de industrie, kunnen hun netwerk van hun voormalige functie(s) gebruiken om hun (ex)collegae bij het ministerie te overtuigen van een nieuwe industrie of bedrijf ten koste van het publieke goed.¹¹

Uit empirisch onderzoek door *Citizens for Responsibility and Ethics* in Washington (CREW) blijkt dat, tussen 2009 en 2011, 76 van de 108

(70 procent) drie- en viersterrengeneraals in de Verenigde Staten na hun FLO een nieuwe functie kregen binnen de defensie-industrie of als consultant in de private sector. CREW verzamelde de namen van alle gepensioneerde Amerikaanse drie- en vier-sterren generaals van de landmacht, luchtmacht, marine en het korps mariniers uit 2009, 2010 en 2011. Vervolgens bracht CREW via artikelen, sociale media-profielen en andere openbare informatie alle functies na FLO in kaart. Verder ontdekte CREW dat een aantal generaals na FLO zowel het Pentagon adviseerde uit hoofde van hun voormalige functie als oud-generaal bij defensie én in dienst was van de private defensiesector.¹² De GAO concludeerde in 2008 dat van de 35.192 oud-defensiemedewerkers (zowel militair als burger) van het Amerikaanse ministerie van Defensie die tussen 2001 tot 2006 met FLO

10 Z. Meghani en J. Kuzma, 'The 'revolving door' between regulatory agencies and industry: A problem that requires reconceptualizing objectivity', in: *Journal of agricultural and environmental ethics* 24 (Ontario, University of Guelph, 2011) (6) 576-577.

11 Ulrich, 'Cashing In Stars', 105.

12 CREW, 'Strategic Maneuvers'.

In plaats van een verplichte afkoelperiode lijkt het verstandiger de transparantie over de totstandkoming van politieke beslissingen te vergroten

gingen er 2.435 (7 procent) een baan vinden in de private defensiesector; 177 van die 2.435 (eveneens 7 procent) personen bleken drie- en viersterrengeneraals buiten dienst. GAO verzamelde de gegevens door bij private defensiecontractors na te gaan hoeveel oud-defensiemedewerkers in dienst waren. Dit werd gedaan door middel van vragenlijsten waarbij ook het salaris en het soort opdrachten inzichtelijk werd. Van de 2.435 bleek een aanzienlijk aantal voormalig defensiemedewerkers wel degelijk invloed uit te oefenen op de voormalige werkgever in hun nieuwe functie in de private defensiesector. Volgens GAO gaven echter niet alle contractors eerlijk antwoord op de vragen waardoor de onderzoeksresultaten mogelijk zijn vertekend.

Ten slotte doet Bender verslag van een empirisch onderzoek naar de carrièrepaden na FLO van 750 oud-generaals uit de Verenigde Staten die tussen 1990 en 2010 met FLO zijn gegaan.¹³ Hij concludeert dat tussen 2004 en 2008 80 procent van de

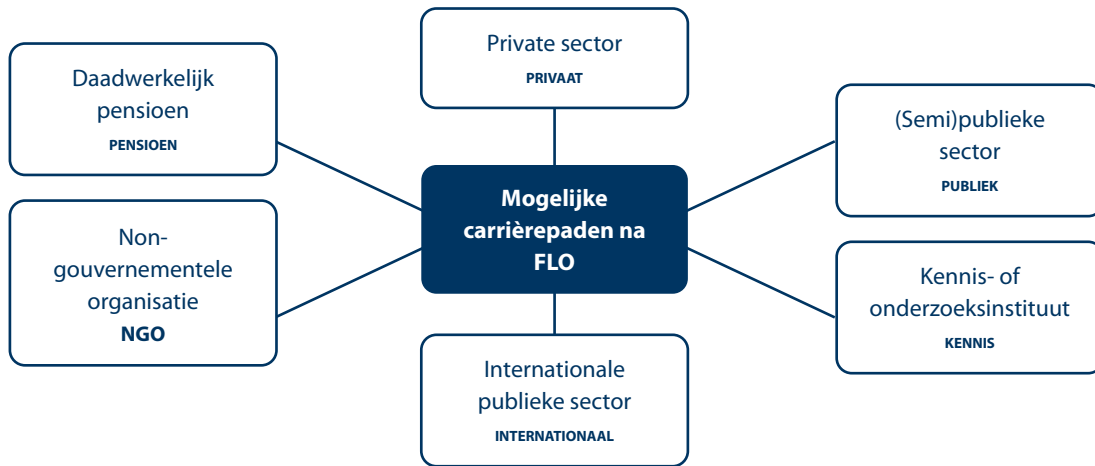
voormalig vlag- en opperofficieren zijn gaan werken in de private sector als consultant of lobbyist voor een defensiecontractor.

Samengevat: eerder empirisch onderzoek naar de carrièrepaden van voormalig generaals in de Verenigde Staten kent een grote variatie in uitkomsten. De laagste schatting impliceert dat 7 procent van de daadwerkelijke carrièrepaden kan worden verklaard door de revolving door. De hoogste schatting impliceert dat 80 procent van de daadwerkelijke carrièrepaden van drie- en viersterrengeneraals na FLO wordt verklaard door de revolving door. Omdat in Nederland nog niet eerder empirisch onderzoek is gedaan naar de revolving door onder voormalig topmilitairen, zijn de besproken empirische onderzoeken uit de Verenigde Staten belangrijke voorbeelden voor de vormgeving van ons onderzoek. Het gebruik van vragenlijsten viel daarom al meteen af. Daarnaast bleek de keuze voor een dergelijk onderzoek naar voormalig topmilitairen het meest haalbaar en vergelijkbaar met onderzoeksresultaten uit de Verenigde Staten; het betreft immers Nederlandse drie- en viersterrengeneraals.

Revolving door: mogelijke carrièrepaden

De revolving door-literatuur onderscheidt verschillende mogelijke carrièrepaden na FLO. Ook zijn er verschillende criteria waarom een oud-militair wordt aangenomen door een nieuwe werkgever. Opvallend is dat onderzoek voornamelijk focust op één carrièrepad, namelijk: de private sector (als bestuurder, consultant of lobbyist). De criteria om voormalig militaire topfunctionarissen aan te nemen die we in deze literatuur hebben gevonden zijn: netwerk, kennis, kennis verkregen tijdens het dienstverband bij Defensie, ervaring, politieke, beleidsmatige en procedurele vaardigheden en een bevoorrechte toegang tot het ministerie. In de literatuur bestaat min of meer consensus dat de criteria 'kennis' en 'netwerk' het belangrijkste zijn. Voormalige topmilitairen worden in dienst genomen om informatie te verkrijgen vanuit hun voormalige werkgever of hun opvolgers bij het ministerie van

13 Bender, 'From the Pentagon to the Private Sector'.



Figuur 1 Mogelijke carrièrepaden oud-vlag- en opperofficieren na FLO

Defensie te overtuigen van nieuwe middelen, kennis en innovaties uit de private sector.

In ons onderzoek onderscheiden we op basis van literatuur zes mogelijke carrièrepaden (zie figuur 1).¹⁴

Het eerste carrièrepad is het maken van een switch naar de private sector. Binnen die sector maken we onderscheid tussen werken voor een privaat bedrijf met een winstdoelstelling dat wel of juist niet in hetzelfde domein werkzaam is als waarvoor de militair buiten dienst tijdens zijn ambt verantwoordelijk was.

Het tweede pad is werken voor een (semi)-publieke organisatie. Voorbeelden van dergelijke organisaties zijn (onderdelen van) andere ministeries, zorginstellingen en onderwijsinstellingen. (Semi)publieke organisaties kennen geen (of een laag) winstoogmerk. Tot deze categorie behoren functies die in bepaalde mate afhankelijk zijn van opdrachten van de voormalig werkgever, het ministerie van Defensie. Een derde carrièrepad is het vervullen van een bestuursfunctie bij een kennis- of een onderzoeksinstituut. Voorbeelden zijn de

Nederlandse organisatie voor Toegepast-Natuurwetenschappelijk Onderzoek (TNO), Clingendael Institute, *The Hague Centre for Strategic Studies* (HCSS), het Maritime Research Institute Netherlands (MARIN) of de Nederlandse Defensie Academie (NLDA). Het vierde carrièrepad dat wij onderscheiden is op internationaal niveau werken voor, bijvoorbeeld, de Noord-Atlantische Verdragsorganisatie (NAVO). De vijfde carrièreoptie is switchen naar een bestuursfunctie bij een niet-gouvernementele organisatie (NGO). Dat zou een internationaal georiënteerde organisatie kunnen zijn als Artsen zonder Grenzen of een nationaal of lokaal georiënteerde organisatie als de Oorlogsgravenstichting. Ten slotte kan de gewezen militair gedurende zijn of haar FLO vast gaan wennen aan zijn of haar pensioen.

14 P.C. van Fenema en R. Beeres, 'Re-Drawing the Boundaries. Sourcing operational and supportive services in military organizations', in: J. Soeters, P.C. van Fenema en R. Beeres (red.) *Managing Military Organizations: Theory and Practice* (Abingdon-on-Thames, Routledge, 2010) 85; GAO, *DOD Revolving Door. Processes Have Improved but Post-DOD Employment Reporting Still Low*, 2; Ulrich, 'Cashing In Stars', 105.



Uit Amerikaans onderzoek bleek dat een aanzienlijk deel van de oud-defensiemedewerkers vanuit de private defensiesector nog invloed uitoefende bij de voormalige werkgever

FOTO US ARMY, JAMES K. MCCANN

Elk van bovenstaande carrièrepaden – behalve ‘het wennen aan pensioen’ – is potentieel als revolving door te duiden. Het gaat er hierbij om of gebruik kan worden gemaakt van kennis en netwerken die zijn verkregen in dienst van de voormalig werkgever, terwijl de huidige werkgever hier financiële compensatie tegenover stelt. In het eerstgenoemde carrièrepad zou dat wel gelden indien een generaal een bestuursfunctie aanvaardt bij een bedrijven als BAE Systems, Damen, Lockheed Martin of Thales, maar niet als hij of zij besluit general manager te worden bij de plaatselijke buurtsuper. Binnen de tweede categorie zou geen sprake zijn van revolving door in geval van een tweede carrière bij de Belastingdienst, maar een vervolgloopbaan bij het Rijksvastgoed-bedrijf zou wel zo kunnen worden geduid. Ten aanzien van het voortzetten van de carrière bij een kennisinstituut, zou de revolving door wel van toepassing zijn op een bestuursfunctie bij

TNO, maar niet op een dergelijke functie bij de Universiteit Groningen. Voor het als vierde genoemde carrièrepad is dat afhankelijk van het soort functie dat is aanvaard bij de NAVO. Ten slotte zal de switch naar een nationale of lokale NGO over het algemeen niet als revolving door worden geduid.

Revolving door: daadwerkelijke carrièrepaden

Ons onderzoek is te karakteriseren als een systematisch observatieonderzoek. De onderzoeksobjecten zijn ex-militairen in de rang van luitenant-generaal, vice-admiraal of hogere rang die met FLO zijn gegaan tussen 1 januari 2007 en 31 december 2017. Voor deze categorie van vlag- en opperofficieren zijn de initieel benodigde gegevens – naam en FLO-datum – goed te achterhalen via de jaarverslagen van het

ministerie van Defensie en internet.¹⁵ Gedurende deze periode zijn 28 topmilitairen met FLO gegaan.

De data met betrekking tot de daadwerkelijke tweede carrières zijn aansluitend verzameld aan de hand van (auto)biografische gegevens die openbaar toegankelijk zijn via internet, de website LinkedIn en websites van de organisaties waar de militairen buiten dienst werkzaam zijn (geweest) na hun FLO. Een kanttekening hierbij is dat niet elke oud-topmilitair actief is op internet of op LinkedIn (9 van de 28 topmilitairen buiten dienst hebben, voor zover we hebben kunnen nagaan, geen LinkedIn-account). Ook verschillen de gegevens qua actualiteit. Van 25 van de 28 personen is voldoende informatie gevonden; een responsegraad van 89 procent.

De verzameling (auto)biografische gegevens omvat (1) de aard en het aantal functies dat de vlag- of opperofficier heeft vervuld na FLO; (2) of hij of zij een eigen bedrijf is gestart; (3) of na het switchen naar een nieuw carrièrepad hij of zij uit hoofde van de nieuwe functie nog contact heeft gehad met het ministerie van Defensie; (4) of hij of zij een functie als consultant of adviseur bekleedt of heeft bekleed na FLO. Op basis van deze gegevens is per persoon afgeleid of er is voldaan aan de definitie van revolving door. Tabel 1 presenteert onze geanonimiseerde analyse van de topmilitairen buiten dienst. Om de anonimiteit te waarborgen hebben we vermelding van de aard en het aantal functies dat de ex-topmilitair heeft vervuld na FLO achterwege gelaten.

In tabel 1 is per persoon (kolom 1) weergegeven welk soort carrièrepad is gekozen (kolom 2). Verscheidene personen zijn meerdere carrières gestart na hun FLO. Wij hebben ons echter beperkt tot de naar onze mening meest dominante carrière per persoon. Vervolgens geven we aan of de oud-militair een eigen bedrijf is gestart (kolom 3). Kolom 4 laat zien of de ex-militair na het switchen vanuit de nieuwe functie nog aanwijsbaar contact heeft gehad met het ministerie van Defensie. Daarnaast hebben we onderzocht of een functie als adviseur of consultant is bekleed na FLO (kolom 5). Kolom 6

Persoon	Carrière	Eigen bedrijf	Contact ministerie	Adviseur	Revolving door	Contact ministerie < 2 jaar na FLO
1	Privaat	Ja	-	Ja	Nee	-
2	Publiek	Nee	Ja	Ja	Nee	Ja
3	Kennis	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
4	Privaat	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
5	Pensioen	Nee	Nee	Nee	Nee	Nee
6	Privaat	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
7	Publiek	Nee	Ja	Nee	Nee	Nee
8	Publiek	Ja	Ja	Ja	Nee	Nee
9	Pensioen	Nee	Nee	Nee	Nee	Nee
10	Publiek	Nee	Ja	Nee	Ja	Ja
11	Pensioen	Nee	Nee	Nee	Nee	Nee
12	Privaat	Ja	Ja	Ja	Nee	Nee
13	Kennis	Nee	Nee	Nee	Nee	Nee
14	Pensioen	Nee	Nee	Nee	Nee	Nee
15	Pensioen	Nee	Nee	Nee	Nee	Nee
16	Privaat	Nee	Nee	Ja	Nee	Nee
17	Kennis	Nee	Ja	Nee	Ja	Ja
18	Publiek	Nee	Nee	Ja	Nee	Nee
19	Privaat	Nee	Ja	Ja	Ja	Nee
20	Privaat	Nee	Ja	Nee	Ja	Nee
21	Publiek	Nee	Ja	Nee	Ja	Ja
22	-	-	-	-	-	-
23	-	-	-	-	-	-
24	-	-	-	-	-	-
25	Privaat	Nee	Ja	Ja	Ja	Ja
26	Privaat	Nee	Nee	Nee	Nee	Nee
27	Kennis	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
28	Kennis	Nee	Ja	Nee	Ja	Ja

Tabel 1 Analyse carrièrepaden topfunctionarissen na FLO

15 Tweede Kamer, *Jaarverslag en slotwet Ministerie van Defensie 2013*, TK (2013-2014) 33930X(1) 115-124; Tweede Kamer, *Jaarverslag en slotwet Ministerie van Defensie 2014*, TK (2014-2015) 34200X(1) 115-117; Tweede Kamer, *Jaarverslag en slotwet Ministerie van Defensie 2015*, TK (2015-2016) 34475X(1) 118-121; Tweede Kamer, *Jaarverslag en slotwet Ministerie van Defensie 2016*, TK (2016-2017) 34725X(1) 123-126; Tweede Kamer, *Jaarverslag en slotwet Ministerie van Defensie 2017*, TK (2017-2018) 34950X(1) 106-109; *Chief of Defence*, zie: [https://en.wikipedia.org/wiki/Chief_of_Defence_\(Netherlands\)](https://en.wikipedia.org/wiki/Chief_of_Defence_(Netherlands)); *Commandant Zeestrijdkrachten*, zie: https://nl.wikipedia.org/wiki/Commandant_Zeestrijdkrachten; *Commander of the Royal Netherlands Army*, zie: https://en.wikipedia.org/wiki/Commander_of_the_Royal_Netherlands_Army; *Commander of the Royal Netherlands Airforce*, zie: https://en.wikipedia.org/wiki/Commander_of_the_Royal_Netherlands_Air_Force; *Koninklijke Marechaussee*, zie: https://nl.wikipedia.org/wiki/Koninklijke_Marechaussee; *Inspecteur-generaal der Krijgsmacht*, zie: https://nl.wikipedia.org/wiki/Inspecteur-generaal_der_Krijgsmacht.



De verplichte afkoelperiode van twee jaar na FLO is niet goed te controleren en is daarom aan herziening toe

FOTO MCD, HANS ROGGEN

presenteert onze interpretatie, op basis van de voorgaande gegevens, of de tweede carrière van de voormalig militaire topfunctionaris voldoet aan de definitie van revolving door. Omdat de huidige regeling van het ministerie van Defensie een lobbyverbod kent voor een periode van twee jaar na vertrek (zie inleiding), is ook onderzocht of het contact met het ministerie binnen twee jaar na FLO-datum heeft plaatsgevonden. Van de in totaal 28 ex-topmilitairen uit tabel 1 voldoen er elf (39,3 procent) wel en negen (32,1 procent) niet aan de definitie van revolving door. Vijf zijn er met pensioen gegaan (17,9 procent) en van drie (10,7 procent) personen hebben we via

openbare bronnen geen verdere gegevens kunnen vinden. In vergelijking tot het eerder besproken onderzoek uit de Verenigde Staten, waarbij de laagste schatting 7 procent en de hoogste 80 procent bedroeg, ligt deze schatting dan dichterbij de laagste schatting.

Conclusie en discussie

Uit het voorgaande blijkt dat ongeveer 39 procent van de onderzochte categorie van voormalig vlag- en opperofficieren hun kennis, netwerk en voormalige positie uit hun militaire loopbaan



kunnen worden ingezet die tot diepgaander onderzoek kunnen leiden. Naar onze mening dient dat onderzoek dan wel door een onafhankelijke partij te worden uitgevoerd en deelname aan dat onderzoek op vrijwillige en anonieme basis te geschieden.

Een tweede, meer praktische, aanbeveling is een herziening van de verplichte afkoelperiode van twee jaar waarin oud-defensiemedewerkers niet in commercieel contact mogen komen met hun voormalig werkgever. Uit ons onderzoek komt naar voren dat het niet goed te controleren is of deze regeling ook daadwerkelijk wordt of kan worden nageleefd. Verder geldt dat men zowel binnen de private als binnen de publieke sector de beste personen op bestuursfuncties wil hebben. In plaats van kennis, expertise en netwerken verloren te laten gaan, lijkt het verstandiger de publieke en private sector er potentieel beide van te laten profiteren.

Daartegenover staat wel dat er transparantie dient te zijn over de belangengroepen, organisaties en personen waarmee de publieke sector in gesprek is. In plaats van met een verplichte afkoelperiode het aanbod van recente en relevante kennis en vaardigheden te beperken, lijkt het verstandiger aan de vraagzijde de transparantie over de totstandkoming van politieke beslissingen te vergroten.

Ten slotte zullen, door het verhogen van de leeftijd waarop militairen met FLO kunnen gaan, militairen naar verwachting eerder naar andere organisaties in de publieke en private sector uitstromen. Verder valt in de toekomst een toename van publiek-private samenwerking te voorzien, evenals meer maatschappelijke betrokkenheid van Defensie, die militairen en burgers meer dan voorheen gedurende alle fasen van hun loopbaan met civiele publieke en private sectoren in contact brengt. Regels moeten hun doel niet voorbijschieten en daarom lijkt het verstandig om in plaats van vooral te richten op meer compliance aan regelgeving, gedurende het gehele dienstverband van militairen en burgers te investeren in integer handelen en transparantie ten aanzien van een voor Defensie relevante buitenwereld. ■

gebruiken ten bate van een andere werkgever in een defensie-georiënteerde sector in ruil voor financiële compensatie. Daaruit kan echter niet worden geconcludeerd dat deze personen bijvoorbeeld aan excessieve zelfverrijking doen, corrupt zijn, schade doen aan de nationale veiligheid, of ethisch onjuist handelen of hebben gehandeld. Ook het omgekeerde kan niet worden geconcludeerd. Daarvoor bieden openbare bronnen te weinig informatie. Een aanbeveling voor verder onderzoek zou zijn om ons onderzoek op grotere schaal – voor in beginsel alle oud-defensiemedewerkers, zowel burger als militair – te herhalen, waarbij middelen en methoden

In deze *Militaire Spectator* is plaatsgemaakt voor twee gastcolumnen. W. Hagemeijer schrijft over de militaire belofte of eed, L. Leeuwenburg-de Jong gaat in op de Dutch Approach. De redactie van de *Militaire Spectator* biedt lezers de mogelijkheid een gastcolumn te schrijven van maximaal duizend woorden. Het thema is vrij, maar moet passen in de formule van het tijdschrift. Een gastcolumn bevat

een relevante boodschap voor de lezers, een gefundeerde eigen mening en juiste en verifieerbare feiten in een logisch opgebouwd betoog. U kunt uw gastcolumn sturen naar de bureauredactie (zie colofon) of aanbieden via de website. De redactie wacht uw bijdrage met belangstelling af.

De hoofdredacteur

Waarde van de militaire belofte of eed

Wouter Hagemeijer – Luitenant-kolonel b.d. en burgermedewerker bij Defensie

Op 1 maart 2017 heeft koning Willem-Alexander mij eervol ontslag verleend bij het beroepspersoneel van de krijgsmacht. Na ruim 39 jaar zat mijn diensttijd erop. Sinds 1 januari 2019 werk ik weer bij Defensie, maar dit keer op basis van een jaarcontract en als burgerambtenaar. En bij deze nieuwe status hoort het afleggen van de belofte. Dit gebeurde op donderdag 4 april tijdens een stijlvolle ceremonie op de KMA. Commandant-NLDA generaal N. Geerts pakt dit serieus en waardig aan. Ieder half jaar neemt hij de tijd en moeite om zijn nieuwe burgermedewerkers te beëdigen. En daarbij geeft hij bijzonder goed aan wat de betekenis hiervan is. Gezien de bijzondere (machts)positie van de ambtenaar – ook bij Defensie – is het een goede zaak dat zij publiekelijk uitspreken dat ze zich bewust zijn van hun verantwoordelijkheden. Goed dat deze wettelijke verplichting bestaat en goed dat C-NLDA daar tijd voor vrijmaakt.

Maar desondanks kijk ik met gemengde gevoelens terug op deze dag en het opnieuw afleggen van de belofte. Ik ervaar deze wettelijke

verplichting als een miskennis van mijn belofte die ik op 10 september 1982 heb afgelegd. Toen heb ik 'voor het front van de alhier (Middelburg) in garnizoen zijnde troepen met hoorbare stemme de volgende woorden uitgesproken: Ik beloof trouw aan de Koningin, gehoorzaamheid aan de Wetten en onderwerping aan de Krijgstucht. Dat beloof ik'. Ondanks mijn eervolle ontslag voel ik mij, naar de geest van de doelstelling van een belofte, daaraan nog steeds gebonden en bovenal gehouden. Officieren hebben traditioneel publiekelijk een belofte of eed afgelegd, de (wettelijke) verplichting voor burgerambtenaren is van recentere datum. Voorafgaande aan de invoering hiervan is daar ongetwijfeld uitgebreid door juristen naar gekeken. En dat is dan ook goed merkbaar in de lengte en 'volledigheid' van de belofte die de burgerambtenaar aflegt.

Het begint met: 'Ik beloof dat ik trouw zal zijn aan de Koning en dat ik de Grondwet en alle overige wetten van ons land zal eerbiedigen' en eindigt met: 'Ik beloof dat ik mij zal gedragen zoals een goed ambtenaar betaamt, dat ik

Militairen die als burgerambtenaar weer in dienst treden moeten deelnemen aan een overbodige ceremonie

zorgvuldig, onkreukbaar en betrouwbaar zal zijn en dat ik niets zal doen dat het aanzien van het ambt kan schaden. Dat verklaar en beloof ik!' (zie het kader voor de volledige tekst).

Belofte burgerambtenaar

'Ik beloof dat ik trouw zal zijn aan de Koning en dat ik de Grondwet en alle overige wetten van ons land zal eerbiedigen;

Ik beloof dat ik noch direct, nog indirect in welke vorm dan ook valse informatie heb verstrekt in verband met het verkrijgen van mijn aanstelling;

Ik beloof dat ik tot het verkrijgen van mijn aanstelling aan niemand iets heb geschonken of beloofd en dat ik dit ook niet zal gaan doen;

Ik beloof dat ik tot het verkrijgen van mijn aanstelling van niemand giften heb aanvaard en aan niemand beloften heb gedaan en dat ik dat ook niet zal gaan doen;

Ik beloof dat ik plichtsgetrouw en nauwgezet de mij opgedragen taken zal vervullen en zaken die mij uit hoofde van mijn functie vertrouwelijk ter kennis komen of waarvan ik het vertrouwelijke karakter moet inzien, geheim zal houden voor anderen dan die personen aan wie ik ambtshalve tot mededeling verplicht ben;

Ik beloof dat ik mij zal gedragen zoals een goed ambtenaar betaamt, dat ik zorgvuldig, onkreukbaar en betrouwbaar zal zijn en dat ik niets zal doen dat het aanzien van het ambt kan schaden.

Dat verklaar en beloof ik!'

En daar voel ik mij in ieder geval nog steeds aan gebonden. Ik heb die plechtige belofte in 1982 niet voor niets afgelegd.

Wat ik nu zo opmerkelijk vind is, dat wanneer ik bij een ander ministerie de belofte had afgelegd, die ook geldig is bij Defensie. En nu kom ik, na 39 jaar trouwe dienst als militaire ambtenaar, als burgerambtenaar terug bij mijn 'eigen' ministerie en dan blijkt de militaire belofte van nul en generlei waarde te zijn. En dat vind ik zeer apart en eigenlijk ook onverteerbaar.

Immers, militairen, dienend bij een organisatie die (massaal) geweld mag toepassen, moeten juist integer en zorgvuldig met die bevoegdheid omgaan. En daarom was en is het ook goed dat zij, van oudsher, publiekelijk verklaarden de wetten te respecteren. Die belofte om dit vergaand mandaat binnen de kaders van de wet toe te passen wordt dus niet serieus genomen door mijn eigen ministerie. En dat steekt.

De ongetwijfeld juridisch verantwoorde lange en formalistische tekst is voor mij, als niet-jurist, kort en bondig samen te vatten met de belofte die ik in 1982 heb afgelegd. En waar ik, bij mijn weten, nooit formeel van ben 'ontslagen'. Maar ook het eerste en laatste punt van de burgerbelofte zouden voldoende moeten zijn. De tussenliggende vier (!) beloften zijn in mijn ogen nadere aanvullingen op zaken die ik al heb beloofd: namelijk het naleven van de wetten en mij als goed ambtenaar te gedragen.

Het zou het Defensie sieren wanneer zij zich hard maakt om te voorkomen dat militairen die als burgerambtenaar weer in dienst treden aan deze overbodige ceremonie moeten deelnemen. ■

Het eerste en laatste deel van de burgerbelofte geeft kort en kernachtig weer wat van mij als (rijks)ambtenaar wordt verwacht. En komt in mijn ogen aardig overeen met de doelstelling en strekking van de ooit afgelegde militaire belofte.

Dutch Approach: mythisch politiek instrument of eindelijk geïntegreerd in ons optreden?

Kapitein (r) Lysanne Leeuwenburg-de Jong MA – stafofficier Militaire Geschiedenis bij het NIMH en RSD bij 1CMI Co

Na vijf jaar is onze grootschalige inzet bij de VN-missie MINUSMA in Mali voorbij. Op een enkele stafofficier na zijn er geen Nederlandse blauwhelmen meer in het Sahelland te vinden. Een pelotonscommandant van de laatste eenheid vertelt dat coalitiepartners interesse hebben in ‘onze’ manier van werken: ‘We gaan met een open houding gesprekken met de bevolking aan, vandaar ook de open voertuigen. Zo win je sneller vertrouwen dan wanneer je rijdt in gepantserde wagens en elkaar niet kan aankijken.’¹ De betreffende commandant spreekt over de Dutch Approach, een uitspraak die luitenant-generaal Leo Beulen (C-LAS) op zijn Facebookpagina onderschrijft. Ook in het licht van het optreden in Zuid-Afghanistan wordt deze term regelmatig gebruikt. Tijdens een debatavond begin dit jaar van het Humanity House over militair ingrijpen sprak een landmachtofficier b.d. binnen één minuut over de specifieke Nederlandse aanpak in Uruzgan: de Dutch Approach. Bij een eerder afstudeeronderzoek door mij over de VN-vredesmissie UNIFIL gaven meerdere geïnterviewde veteranen

de Dutch Approach als verklaring voor het voorkomen van conflicten met de lokale bevolking, dit in tegenstelling tot bijvoorbeeld hun Franse collega’s. Kortom: de Dutch Approach is *hot*.

Bij het horen van de term Dutch Approach krijg ik – als een soort pavlovreactie – koude rillingen. De Dutch Approach, onze unieke, (in beginsel) niet-agressieve, cultureel-sensitieve aanpak waarbij tijdens patrouilles te voet of in open voertuigen dicht bij de bevolking zou worden opgetreden, zonder het dragen van helmen of spiegelende zonnebrillen, met een lage schietbereidheid² en met de nadruk op het winnen van de *hearts and minds*³ van de lokale bevolking, berust op een mythe, toch? Tijdens de masteropleiding Militaire Geschiedenis werd de Dutch Approach al tijdens de eerste cursus beschreven als een clichématig zelfbeeld waar wij alleen zelf in geloven. Als de situatie hier om vraagt, voeren we net zo’n oorlog als elk ander land. Dit strookt met onze nationale militaire cultuur. Wij, als non-militaire natie,⁴ treden immers fundamenteel anders op dan bijvoorbeeld onze Amerikaanse collega’s, nietwaar?

In de wetenschappelijke literatuur wordt wisselend over de Dutch Approach geoordeeld. Thijs Brocades Zaalberg en Arthur ten Cate beschrijven dat zij de zogenaamde unieke, Nederlandse manier van optreden niet hebben aangetroffen tijdens SFIR in Irak. Naar aanleiding van hun onderzoek over het optreden in de Iraakse provincie Al Muthanna stellen ze bijvoorbeeld dat we enkel zo optreden als de situatie het toelaat.⁵ Na de hinderlaag met dodelijke afloop in al-Rumaythah (augustus

-
- 1 Zie: <https://www.defensie.nl/actueel/nieuws/2019/04/29/afscheid-van-mali> (geraadpleegd op 20190510).
 - 2 T. Brocades Zaalberg en A. Ten Cate, ‘A gentle occupation: unravelling the Dutch approach in Iraq, 2003-2005’, in *Small Wars & Insurgencies*, 23:1, 117, 120.
 - 3 T. Brocades Zaalberg en A. Ten Cate, *Missie in Al Muthanna: de Nederlandse krijgsmacht in Irak, 2003-2005* (Amsterdam, Uitgeverij Boom, 2010) 297.
 - 4 W. Klinkert, ‘Van Waterloo tot Uruzgan: De militaire identiteit van Nederland’, in: *Militaire Spectator* 177 (2008) (7/8) 436; L. Sion, ‘Too Sweet and Innocent for War? Dutch Peacekeepers and the Use of Violence’, in: *Armed Forces & Society*, Vol. 32 (3) (2006) 456.
 - 5 Brocades Zaalberg en Ten Cate, ‘A gentle occupation’, 134; T. Brocades Zaalberg, ‘The Use and Abuse of the ‘Dutch Approach’ to Counter-Insurgency’, in: *Journal of Strategic Studies*, 36:6, 879-880.

2004) werd hier vanwege de dreiging niet meer gepatrouilleerd, en al zeker niet te voet zonder helm en scherfvest.⁶ In een Kamerstuk uit 2003 staat dat in Irak gekozen was voor pro-actief optreden, waarbij de nadruk lag op het vergaren van inlichtingen, maar zonder de nadruk te leggen op militaire aanwezigheid.⁷ Als er al sprake was van een typisch Nederlandse aanpak, dan was dit zeker geen vooropgestelde tactiek. In Irak volgde 1 NLBG namelijk de Britse lijn om nadrukkelijk presentie te tonen, wat de lokale bevolking aanmoedigde.⁸ Overigens merkten verkenners van 1 NLBG al in mei 2003 op dat de Britten tijdens patrouilles de wapens op de rug droegen en de helm hadden verruild voor de baret.⁹ Tot zover dus de uniciteit van onze manier van optreden. Brocades Zaalberg is daarnaast van mening dat de Dutch Approach niets meer dan een gefabriceerde term is die als politiek middel is ingezet om de deelname aan controversiële missies te verantwoorden.¹⁰ Een mythisch politiek instrument dus.

Voorstanders van de Dutch Approach zijn bijvoorbeeld Joseph Soeters en René Moelker. Volgens Soeters reflecteert de Dutch Approach het poldermodel dat de Nederlandse samenleving en krijgsmacht domineert.¹¹ Moelker is van mening dat het in het geval van ISAF in Zuid-Afghanistan wel degelijk plausibel kan worden gemaakt dat Nederlandse militairen anders, *softer*, optraden dan hun coalitiepartners.¹²

Hoe zat het dan met een eventuele Dutch Approach in Mali, zoals genoemd aan het begin van deze column? In december 2016 werd begonnen met langeafstandsverkenningen die – net als tijdens SFIR – als doel hadden inlichtingen en informatie te vergaren, maar hier hadden we niet zoals in Irak gebiedsverantwoordelijkheid. In het betreffende Kamerstuk over MINUSMA staat dat langeafstandsverkenningen uitgevoerd werden, inlichtingen vergaard en (juist well!) contact werd gelegd met de lokale bevolking.¹³ Is het zogeheten *soft touch*-optreden, dicht bij de bevolking, inmiddels geïntegreerd in de Nederlandse tactiek na *lessons learned* uit bijvoorbeeld Irak? Tijdens de laatste patrouilles in Mali gingen immers Belgen en Duitsers mee om te zien hoe wij, als Nederlanders, te werk

gingen.¹⁴ Verschilde ons optreden dan zo van dan dat van onze coalitiepartners dat zij mee op snuffelstage gingen? Een snelle zoekslag in openbare bronnen laat zien dat onze zuiderburen eveneens meerdaagse verkenningen uitvoeren.¹⁵ Dit doen zij, als we de foto's bij het meest recente artikel over de inzet (maart 2019) mogen geloven, onder pantser.¹⁶ Het beeld dat de Duitse Bundeswehr laat zien wijkt hier niet van af.¹⁷ Was ons toegankelijke optreden dicht bij de bevolking in Mali dan toch uniek en typisch Nederlands?

De vragen die ik de lezer wil stellen zijn: moet de Dutch Approach iets zijn dat wij uitgevonden hebben, of kan het ook een onderdeel c.q. kenmerk van onze manier van optreden zijn geworden? Kunnen we zeggen dat de Dutch Approach anno 2019 onderdeel uitmaakt van onze tactiek, mits de omstandigheden dit toelaten? Het dreigingsniveau was immers laag tijdens MINUSMA.¹⁸ Waar Brocades Zaalberg en Ten Cate voor SFIR nog stelden dat de aanpak 'op zich niet origineel was en er van een bewuste, gestuurde *Dutch Approach* geen sprake was',¹⁹ zou dit naar mijn mening voor MINUSMA wel gezegd kunnen worden. Coalitiepartners wilden immers zien hoe wij te werk gingen. Hoewel bescheidenheid eveneens bij onze nationale militaire cultuur hoort, mogen we op onze aanpak best een beetje trots zijn. ■

6 Brocades Zaalberg en Ten Cate, 'A gentle occupation', 132-133.

7 Kamerstuk 23432 nr. 116.

8 Brocades Zaalberg en Ten Cate, *Missie in Al Muthanna*, 320.

9 *Ibidem*, 303.

10 Brocades Zaalberg, 'The Use and Abuse of the 'Dutch Approach' to Counter-Insurgency', 869.

11 J. Soeters, T. Bijlsma en J. van den Heuvel, 'Trust thy Ally: Multinational Military Cooperation in Uruzgan' in: R. Beeres *et al*, *Mission Uruzgan. Collaborating in Multiple Coalitions for Afghanistan* (Amsterdam, Amsterdam University Press, 2012) 173.

12 R. Moelker, 'The Genesis of the "Dutch Approach" to Asymmetric Conflicts: Operations in Uruzgan and the "Softly, Softly" Manner of Approaching the Taleban', in *Armed Forces & Society*, Vol. 40 (I) (2014) 98 en 110.

13 Kamerstuk 29 521 W.

14 <https://www.defensie.nl/actueel/nieuws/2019/04/29/afscheid-van-mali>.

15 <https://www.mil.be/nl/operatie-mali> (geraadpleegd op 20190510).

16 <https://www.mil.be/nl/artikel/schoolbezoeken-voertuigpannes-en-slapen-onder-de-sterren>.

17 Zie bijvoorbeeld <https://www.daserste.de/information/politik-weltgeschehen/weltspiegel/reportage/sendung/operation-mali-138.html>.

18 <https://www.defensie.nl/actueel/nieuws/2019/04/29/afscheid-van-mali>.

19 Brocades Zaalberg en Ten Cate, *Missie in Al Muthanna*, 323.

Numerus fixus

Drs. Frans Matser – publicist

Hé, Jan, m'n oude KMS-maatje, leuk jou hier te zien. Man, dat is lang geleden!' 'Ja, Henk dat was voor het laatst in Afghanistan toch, ben jij toen na je tweede tour niet naar Münster geplaatst?' 'Ja dat klopt, heb ik vier jaar gezeten, nu zit ik hier op de kazerne, bij de Sectie 3 als adjudant operatiën. Maar jij hebt het ook niet slecht gedaan zie ik. In Kandahar waren we alletwee nog sergeant-majoor en nu ben jij luitenant. Gefeliciteerd man! Hoe heb je dat in de huidige tijd van bevorderingsstops voor elkaar gekregen?'

'Ja, Henk dat is eigenlijk wel grappig. Toen ik terugkwam uit Afghanistan heb ik natuurlijk een beetje naar een adjudantstoel gekeken. Ik had alle verplichte nummers als sergeant-majoor gedaan en thuis moet de kachel ook branden. Maar wat je zegt is waar. Allemaal bevorderingsstops, dus dat schoot niet op.'

'Hoezo, jullie hebben bij de geneeskundige dienst toch genoeg adjudantfuncties?'

'Niet meer dus. Hier en daar nog wel voor specifieke medische functies, maar voor een troeper zoals ik, is het merendeel van de adjudantfuncties geschrappt in de vorige reorganisatie. Numerus fixus en zo. Er moesten defensiebreed allemaal adjudantfuncties en overstepfuncties geschrappt worden. Weet je nog?'

En daar moesten dan sergeants en luitenants voor terugkomen. Verjonging van het bestand en zo.'

'Oh, ja, numerus fixus. De waan van de dag hè. Ik was het alweer bijna vergeten. We moesten naar een natuurlijke rangpiramide en de gemiddelde leeftijd en de gemiddelde loonsom moesten alle twee ook omlaag.'

'Precies! Dus alle functies voor adjudanten inwendige dienst in ons dienstvak werden geschrappt, ook op alle gezondheidscentra zoals hier. En daar zijn toen allemaal luitenants voor teruggekomen. Op papier zijn die immers jong en starters in de officierspiramide. Meer luitenants en minder overstes, dit was zoals dat heet een beleidsbeslissing.'

'Ja, toen zijn er meen ik nog heel wat overstes met vervroegd pensioen gegaan. Die kwamen ze dan een jaar later weer tekort; heb ik wel eens gehoord.'

'Ja. Zo gaat dat na alle reorganisaties. De groepen die eerst overtollig zijn en er met een mooie regeling uit gaan, komen we een paar jaar later tekort. En hetzelfde gebeurde met die adjudantfuncties. Want dit soort functies als hoofd inwendige dienst – ach, het heet nu anders, maar ik zal je er niet mee vermoeien – dat zagen ze toch niet als hele geschikte startfuncties voor jonge KMA-officieren.'

‘Laat me raden, en toen werden dat functies voor uitlopers?’

‘Ja, dat heet tegenwoordig ook anders, maar daar komt het wel op neer. Er is de mogelijkheid om van onderofficier naar officier te wisselen als je een HAVO-diploma hebt. En dat had ik dertig jaar geleden nog eens gehaald, voor ik naar de KMS ging. Dus ik heb gereageerd op zo’n INFOOP¹ en na een gesprek met de Aannemings Adviescommissie mocht ik een paar maanden naar de KMA om omgeschoold te worden tot officier. En daarna ben ik hier op deze functie geplaatst. Maar nu als luitenant! Door de reorganisatie in het geneeskundige veld die zich al acht jaar voortsleept, is het aantal functies en taken op het gezondheidscentrum trouwens omlaag gegaan. Dus de baan is niet echt uitdagender geworden, maar wel beter betaald hè.’

‘Maar Jan, dat is toch een beetje krom! Ik bedoel. Heel fijn voor jou natuurlijk. Maar als de bedoeling was dat al die adjudanten vervangen werden door luitenants om de middensommen omlaag te brengen en meer jongere mensen in de organisatie te hebben, dan werkt dit toch precies de verkeerde kant uit. Nu doe je als veertigplusser hetzelfde werk als vroeger die adjudant, je bent net zou oud, hebt dezelfde ervaringsopbouw, alleen krijg je twee salarisschalen beter betaald.’

‘Tja. Ik denk dat je gelijk hebt. Zo had ik het zelf nog niet bekeken.’

‘En als ik daar nog eens dieper over nadenk, jij bent toch al lang fase 3. Je hebt een vast contract dus ze kunnen jou niet meer even laten uitstromen.’

‘Gelukkig niet zeg! Ik ben 49. Ik zou niet graag weer op de arbeidsmarkt gaan zoeken. Dat schijnt nog behoorlijk lastig te zijn als je een beetje tegen de 50 gaat lopen.’

‘Maar als er straks een paar kapiteinsfuncties vrijkomen dan hebben ze bij de DP&O weinig keus en moeten ze jou daar wel op plaatsen, want jij hebt immers een vast contract. Die jonge luitenants, die zijn de sjaak. Hoe goed ze ook presteren. Als de organisatie geen plaats heeft voor alle luitenants om kapitein te worden – door die numerus fixus-piramide – hebben ze geen andere keus dan meer van die jonge

luitenants te ontslaan. Die hebben immers allemaal een tijdelijke aanstelling. En daarmee stijgt trouwens ook de gemiddelde leeftijd voor de kapiteins en dan voor de majoors...’

‘Ja, Henk, je helemaal hebt gelijk. Bizar eigenlijk. Zo diep heb ik daar eigenlijk nog nooit over nagedacht. Maar het goede nieuws is dat ik met mijn leeftijd geen overste meer wordt. Tenzij we natuurlijk straks tot 70 moeten gaan werken.’

‘Ik weet helemaal niet of dat nu zulk goed nieuws is. Want als ik zo een beetje doordenk dan zijn er straks veel minder jonge majoors om overste te worden. Die zijn immers de afgelopen jaren door dit soort ‘beleid’ al voor een groot deel door hun tijdelijke contracten uit de organisatie gewerkt om plaats te maken voor mensen die net als jij op latere leeftijd zijn overgestapt.’

‘Henk, waarschijnlijk heb je gelijk. Maar moet ik me daar dan schuldig over voelen? Ik bedoel. De organisatie biedt mij kansen en die grijp ik met beide handen aan. Dat zeggen ze toch tegenwoordig bij P&O, dat je zelf verantwoordelijk bent voor je loopbaan. Dat kan toch niemand mij kwalijk nemen?’

‘Natuurlijk moet jij je niet schuldig voelen, Jan. Maar ik heb altijd gedacht dat daar in Den Haag en Utrecht door hele slimme mensen over dit soort dingen werd nagedacht. En dat wij als Defensie door al die reorganisaties en reducties en bezuinigingen alleen maar doelmatiger werden.’

‘Dat valt dan wel weer mee, toch?’

‘Hoe lang zei je dat die reorganisatie in het medische veld heeft geduurd? Acht jaar? Dat kan toch niet? Wat was daar allemaal aan de hand?’

‘Ach weet je, dat volg ik allemaal niet zo. Al die reorganisaties en beleidswijzigingen, dat is toch meer officiersgedoe.’

‘Maar Jan, dat ben jij nou toch!’

‘Shit!’

1 Informatie op Personeelgebied.



Het antwoord van Gerasimov op het Paard van Troje

Op 2 maart 2019 hield Valery Gerasimov, chef van de generale staf van de Russische Federatie, een toespraak aan de gerenommeerde Academie van Militaire Wetenschappen. Tijdens een lezing voor de KVBK in juni lichtte een Nederlandse defensiefunctaris de inhoud en betekenis van die speech nader toe.

Frans van Nijnatten

In 2013 hield Gerasimov voor hetzelfde forum, bestaande uit een groot deel van de Russische militaire top, een uiteenzetting over het westerse militaire optreden. Die toespraak is later uitgelegd als de Gerasimov-doctrine, wat zich heeft omgevormd tot hybride oorlogvoering. Mark Galeotti, senior onderzoeker bij het Royal United Services Institute in Londen, die de term in zwang bracht, heeft er intussen afstand van genomen.¹

Gerasimov (1955) vertelde op 2 maart over de strategie van beperkte actie, wat onder meer betrekking heeft op de Russische activiteiten in Syrië. Daar heeft Rusland zo'n 5.000 militairen heengestuurd, wat een gering aantal is vergeleken met ISAF in Afghanistan, waar het om vele tienduizenden westerse militairen ging.

Bij het interpreteren van de jongste toespraak van de landmachtgeneraal is het belangrijk

enkele kenmerken van het Russische militaire domein goed in te schatten.² Zo staat hoofdtak 1, bescherming van het eigen grondgebied, boven alles. Rusland is een continentale macht met lange grenzen, waardoor de veiligheidsproblematiek fenomenaal qua scope is. Hoofdtak 1 is ook na de instorting van de Sovjet-Unie in 1991 nooit van de agenda geweest. Terwijl westerse landen zich na die tijd met stabilisatieoperaties gingen bezighouden, bleef de verdediging van het eigen grondgebied voor Rusland, als opvolger van de SU, het primaire doel.

1 Mark Galeotti, 'I'm Sorry for Creating the 'Gerasimov Doctrine'', in: *Foreign Policy*, 5 maart 2018. Zie: <https://foreignpolicy.com/2018/03/05/im-sorry-for-creating-the-gerasimov-doctrine/>.

2 Zie ook: Dave Johnson, *General Gerasimov on the Vectors of the Development of Military Strategy* (Rome, NATO Defense College, Russian Studies 4/19, 30 maart 2019) <http://www.ndc.nato.int/research/research.php?icode=585>.

Voor Rusland is het kinetische deel van de strategie het belangrijkste, want de verdediging van het grondgebied is altijd leidend

Daarnaast is de dreigingsperceptie belangrijk. Rusland ziet de NAVO als een werkelijke bedreiging en voelt zich strategisch omsingeld. Het toetreden van voormalige Warschaupact-landen heeft dat beeld verscherpt en als Finland en Zweden ooit lid van de NAVO zouden worden, zou de dreigingsperceptie in Moskou nog veel acuter worden. Vanuit het oosten en zuiden voelt Rusland niet dezelfde militaire dreiging. Conceptueel geldt voor Rusland dat een militaire crisis in de Baltische regio in eerste instantie een regionaal conflict zou zijn; dat dat zou kunnen escaleren naar een grootschalig conflict is duidelijk.

Het Paard van Troje

In zijn speech op 2 maart zei Gerasimov dat Rusland een nieuwe strategie moet ontwikkelen omdat de VS een nieuwe strategie heeft, die hij het Paard van Troje noemt. In die Amerikaanse strategie ziet Gerasimov twee elementen: *weapons of mass destruction*, waaronder ook grote scheepsverbanden, het luchtwapen, kruisvluchtwapens et cetera vallen, en *weapons of mass disorganisation*, waarmee hij allerlei activiteiten in het informatiedomein bedoelt, zoals cyber, media, de inlichtingendiensten en diplomatie. Het doel van die categorie is de ontwrichting van de Russische samenleving. In zijn toespraak zei Gerasimov dat de ontwikkelingen in Irak, Libië, Afghanistan en recent Venezuela bewijzen dat de VS het Paard van Troje toepast. De Russische militaire en politieke leiding concludeert dat de regimes in die landen de VS onwelgevallig waren en dat

Washington ook Rusland standaard in die rij schaaft. Dat betekent per definitie dat Moskou Amerika als een constante dreiging beschouwt.

Actieve verdediging

Als antwoord komt Gerasimov met de strategie van de actieve verdediging, die uiteenvalt in het informatiedomein en het kinetische deel. In het informatiedomein, waarin Moskou de laatste jaren zeer actief is en waarop academische etiketten als New Generation Warfare of Hybrid Warfare worden geplakt, zal Rusland superioriteit moeten zien te bemachtigen. Maar voor Rusland is het kinetische element belangrijker, want de verdediging van het grondgebied is altijd leidend in het Russische defensiebeleid. Kinetisch leggen de Russen het zwaartepunt bij kruisvluchtwapens en ballistische raketten: precisiegeleide wapens voor de lange afstand. De belangrijkste ontwikkeling daarin op dit moment is de toepassing van hypersoniteit.

Gerasimov geeft een aantal richtlijnen mee voor de eventualiteitenplanning en zegt dat de kern van de actieve verdediging proactief handelen is, met de nadruk op pre-emptief, verrassing en het herwinnen van het strategisch initiatief. Belangrijk zijn de Russische *dual capable*-wapensystemen, die lucht-, grond-, en maritiem gelanceerd kunnen zijn. Bij kruisvluchtwapens bijvoorbeeld moet de vijand gissen of ze met een conventionele of een kernkop uitgerust zijn. Het door Washington en Moskou opgezegde INF-Verdrag vervalt per 2 augustus en Rusland heeft gezegd grondgelanceerde *intermediate-range nuclear forces* te gaan ontwikkelen, wat ze volgens Amerika al lang deden.

Bij de nucleaire doctrine zet Rusland in op het behoud van de escalatiedominantie. Die doctrine verschilt fundamenteel van de westerse, want boven pelotonsniveau krijgen Russische officieren in hun opleiding scenario's mee waarin de inzet van een tactisch nucleair wapen voorkomt en in de praktijk kan de verantwoordelijkheid voor inzet in ieder geval deels bij de brigadecommandanten liggen. De verantwoordelijkheid voor eerste inzet blijft voorbehouden aan president Poetin.



FOTO: OFFICE OF THE PRESIDENT OF THE REPUBLIC OF LITHUANIA, ROBERTAS DACKIUS

Militairen van de enhanced Forward Presence in Litouwen: het NAVO-lidmaatschap van de Baltische Staten geldt in Moskou als een constante dreiging

Gerasimovs actieve verdediging gaat uit van een schild aan de grenzen en het zwaard van de operationele planning. Zo is het in hoge mate gemilitariseerde Kaliningrad in de ogen van de Russen omringd door de vijand. Luchtverdediging speelt dan ook een grote rol, want een eventuele, maar onwaarschijnlijke aanval van de NAVO wordt ook door de lucht verwacht. Rusland zal in dat geval richting Kaliningrad gaan om dat deel van het eigen land veilig te stellen, waarbij schending van het NAVO-grondgebied aan de orde zal zijn.

Dalende begroting en nieuwe wapens

De NAVO zegt een defensief bondgenootschap te zijn, maar toch wordt de angst voor het Paard van Troje deels echt gevoeld in Rusland. Moskou vindt dat het expeditionair optreden van het Westen in landen als Irak en Afghanistan niet defensief uit te leggen is. De overtuiging dat de

westgrens kinetisch beschermd moet worden is nooit weggeweest uit het Russische militaire denken en in de Baltische regio schrijft de militaire strategie van Rusland voor A2/AD toe te passen: geen toegang voor de vijand en voorkomen dat hij in verband kan handelen. Het gaat er om zelf vrijheid van handelen te houden.³ De vier pijlers daarbij zijn luchtverdediging, kustverdediging, elektronische oorlogvoering en *precision-guided munitions*. De verovering van de Baltische Staten lijkt geen agendapunt, maar als er een gewapend conflict in de regio ontstaat zal Moskou alles zetten op het behoud van Kaliningrad. In dat geval lijken operaties tegen de Baltische staten, uit oogpunt van flankbeveiliging, onvermijdelijk.

3 Zie voor verdere achtergrond ook: *Russia Military Power. Building a Military to Support Great Power Aspirations* (Washington, D.C., Defense Intelligence Agency, 2017) en *Military Thought. A Russian Journal of Military Theory and Strategy*, via: www.eastview.com.



FOTO US NAVY, DOMINIQUE PINEIRO

Gerasimov (links) besprak de operaties in Syrië in 2017 met zijn Turkse en Amerikaanse ambtgenoten Hulusi Akar (midden) en Joseph Dunford (rechts)

Uit analyses van Russische oefeningen blijkt dat de operationele planning minder ver reikt dan in het verleden

De speech van Gerasimov maakt duidelijk dat Rusland zich defensief richt op de verdediging van het territorium en behoud of uitbreiding van de invloedzone, terwijl Moskou offensief gezien effecten wil genereren op NAVO-grondgebied en in individuele lidstaten bij de eventualiteit van een militair conflict. Het debat of het Westen en Rusland in een nieuwe Koude Oorlog terecht zijn gekomen is nog niet uitgewoed. Wel is het zo dat Rusland momenteel niet in staat is de grote manoeuvres uit te voeren van de jaren 70, want daar hebben de strijdkrachten het materieel en de manschappen niet meer voor. Er zijn veel minder tankdivisies, waardoor veel manoeuvre verloren gegaan is. Uit analyses van Russische oefeningen blijkt dat de operationele planning minder ver reikt dan in het verleden.

Gerasimov benadrukte in zijn speech dat het Russische antwoord op het Paard van Troje de actieve verdediging is en dat Rusland zich het recht van de pre-emptieve aanval voorbehoudt. Zijn toespraak over militaire strategie dient serieus genomen te worden en is zeker geen desinformatie. Bij kinetische operaties zullen de Russen het accent leggen op het behalen van snel militair succes, terwijl het doel van de informatiestrategie de verdeling van de NAVO en het verzwakken van het bondgenootschap is. De pogingen om Turkije los te weken van de NAVO vallen daar ook onder. Turkije verzwakt de NAVO intussen ook zelf door Russische S-400 luchtverdedigingsraketten aan te schaffen. De Amerikaanse president Trump heeft laten weten de levering van 100 F-35 straaljagers aan Turkije daarom niet door te laten gaan.⁴

Het Middellandse Zeegebied is belangrijk voor Rusland en de Syrische president Assad is een strategische bondgenoot in de regio, die de Russen militaire steunpunten in Tartus en Khmeimim garandeert. Het sturen van Russische eenheden naar Syrië was ook bedoeld om wapens en de inzetbaarheid van brigades te testen. Overigens zijn sinds 2013, de vorige toespraak van Gerasimov, hervormingen gaande voor het inrichten van meer divisies in plaats van brigades. Divisies zijn gericht op groot-schalig conflict met de NAVO, met meer mogelijkheden voor manoeuvre en het opvangen van verliezen. De schattingen rond de Russische defensiebegroting lopen uiteen. Volgens het Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI) liep de begroting in 2018 vergeleken met het jaar er voor met 3,5 procent terug naar 61,4 miljard dollar.⁵ Moskou investeert dat geld grotendeels op gepercipieerde zwakheden van de NAVO.

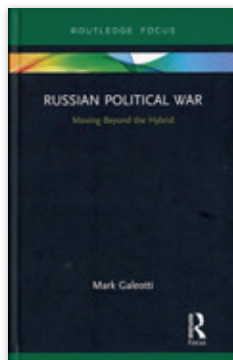
De Russische regering heeft veel draagvlak voor de strijdkrachten. Bezuinigingen op defensie voert Moskou als laatste door, eerder wordt de pensioenleeftijd omhooggeschroefd of op onderwijs, infrastructuur of gezondheidszorg bespaard. Ieder jaar komen er 300.000 rekruten op voor de dienstplicht, die niet openlijk ter discussie staat. ■

Verdere artikelen

- A.J.C. Selhorst, 'Russia's Perception Warfare. The development of Gerasimov's doctrine in Estonia and Georgia and its application in Ukraine', in: *Militaire Spectator* 185 (2016) (4) 148-164.
- J.E. Noll e.a., 'De Baltische staten, de Russische minderheid en de verdediging van de NAVO', in: *Militaire Spectator* 186 (2017) (4) 169-182.
- B. Kerstens en J.E. Noll, 'Rusland, de NAVO en het veiligheidsdilemma Scenario-ontwikkeling rond de Baltische staten', in: *Militaire Spectator* 186 (2017) (5) 221-237.
- E.H.F. Donkersloot, 'Hybrid threats from the East. The Gerasimov doctrine and intelligence challenges for NATO', in: *Militaire Spectator* 186 (2017) (9) 391-403. Zie: <https://www.militairespectator.nl/thema/strategie/artikel/hybrid-threats-east>.
- T.H.F. Herbert, 'Russia's Zapad 2017 military exercise. Implications for European security strategy', in: *Militaire Spectator* 186 (2017) (10) 520-532.
- O.P. van Wiggen en R.J. Aarten, 'Oefening Bison Drawsko 2017. Een essentiële nulmeting voor de landmacht', in: *Militaire Spectator* 186 (2017) (12) 581-596.
- C. Kamphuis, 'Reflexive Control. The relevance of a 50-year-old Russian theory regarding perception control', in: *Militaire Spectator* 187 (2018) (6) 324-339.
- Marcel de Haas, 'De ontwikkeling van het Russische veiligheidsbeleid in de jaren negentig (1). Een verkenning langs militaire doctrines van de Sovjet-Unie, het GOS en de Russische Federatie 1990-2000', in: *Militaire Spectator* 171 (2002) (2) 110-119.
- Marcel de Haas, 'De ontwikkeling van het Russische veiligheidsbeleid in de jaren negentig (2). Een verkenning langs militaire doctrines van de Sovjet-Unie, het GOS en de Russische Federatie 1990-2000', in: *Militaire Spectator* 171 (2002) (3) 176-187.
- W. Nazarenko, 'De Militaire doctrine van de Sovjet-Unie. Een strategie ter voorkoming van oorlog', in: *Militaire Spectator* 158 (1989) (4) 165-169.

4 'Turkey defies US as Russian S-400 missile defence arrives', *BBC*, 12 juli 2019. Zie: <https://www.bbc.com/news/world-europe-48962885>; 'Trump blames Obama as he reluctantly bans F-35 sales to Turkey', *CNN*, 17 juli 2019. Zie: <https://edition.cnn.com/2019/07/16/politics/trump-turkey-s400-sales/index.html>.

5 Zie: SIPRI Military Expenditure Database: <https://www.sipri.org/databases/milex>.



Russian Political War

Moving Beyond the Hybrid

By Mark Galeotti

Abingdon (Routledge) 2019

126 blz.

ISBN 9781138335950

€ 40,-

The Gerasimov Doctrine has been the popular buzzword in staff meetings and public engagements since Mark Galeotti accidentally introduced the term into the mainstream debate in 2014. It has become a synonym for (Russian) Hybrid Warfare, adding to a long list of denominators describing unconventional warfare over the last three decades. It has become cringe-worthy to see high-level officials, ministers and chiefs of Defence use the term Gerasimov Doctrine, and it is potentially dangerous: misuse of the term reveals a gross misunderstanding of the world around them, undermining their *ethos*, the credibility of the speaker and his or her argument. This is exactly what makes Mark Galeotti's latest book *Russian Political War* very timely and a must-read for political and military leadership. Why? Simple, the Gerasimov Doctrine does not exist. Thus by using the term the user reveals a misunderstanding of the Russian approach to warfare or Political Warfare in general. Since writing *The 'Gerasimov Doctrine'* and *Russian Non-Linear War*, Galeotti added a postscript to the article apologising for introducing the term. Galeotti admits he was looking for a title that would draw attention, but that he had not expected (or

wanted) the term to be amplified in the mainstream debate and cloud the discussion about (hybrid) warfare or how Russia engages in war today. In a way, *Russian Political War* is both the ultimate apology and the rectification.

Questions and answers

Galeotti adds a fundamentally important insight into the general discussions about contemporary warfare and Russia. His latest book is a compilation of articles and book chapters he wrote over the past three years. In *Russian Political War*, these come together in a comprehensive, easy-to-read and compelling argument that gives insight into the developments of Hybrid Warfare in the past years. The book serves as a useful and efficient rectification of a poorly translated and misunderstood opinion piece by General Valery Gerasimov. Divided into four sections, Galeotti debunks the Gerasimov Doctrine myth and concludes that it is in fact Political Warfare, in which Russia uses Hybrid Warfare, combining conventional and unconventional tactics. He recommends to accept that the West is at (political) war and says it should (re)learn Political Warfare to defend itself.

Changing the boundaries of Warfare

Galeotti starts with a summary and recollection of the discussion on Hybrid Warfare. He traces the term through time, from the illegal annexation of the Crimea in 2014, which caused the US and NATO to dust off an old report describing asymmetric clashes in the 2006 Israel-Hezbollah War (the original Hoffman definition of Hybrid Warfare). The author goes further by describing the unconventional tactics used by and against insurgents as Hybrid Warfare. In the military lexicon these are often referred to as 4th Generation Warfare. The Chinese notion of 'Unrestricted Warfare' and its overlap with the Russian approach is also drawn out to describe the changing boundaries of warfare: from kinetic operations to the information domain. Galeotti then goes on to explain how this way of conducting war has been embraced and ingrained in the Russian way of thinking, calling Russia a 'Hybrid State'. He argues that there is plenty of writing available in specialist publications, such as *Voennaya mysl* and *Voenny vestnik* (Russian military science magazines). These publications give a candid insight into what Russian military leaders are actually thinking, how Russia embraces Political Warfare and how this type of warfare can be traced through a long historical tradition, going back to the czars of the former Russian empire.

Galeotti draws upon four sets of earlier publications to summarize the weapons and tools of Russian Political Warfare. The first is the unconventional use of conventional military, examples of which include 'Polite People', more commonly known as the little green men, the intimidation tactics of Vladimir Putin

in diplomatic engagements and the demonstration of Russian capabilities (e.g. cruise missiles fired at Syrian targets in November 2015) and the use of mercenaries. As militias, gangsters and ‘volunteers’ the latter may or may not include intelligence operatives in their ranks. Finally, the author argues that everyone else should also be included, that is to say not just the covert and overt military or criminal assets – but also non-military elements of government and civil society. Russia is adept at mobilizing the whole of government, with a distinctive increase under Putin. The mobilization includes NGOs, the Orthodox Church, small and large businesses and the use of (state) media and social media.

The West is at war

The last section of *Russian Political Warfare* is dedicated to the acknowledgement of our state of affairs. Whether we like it or not, Galeotti argues, we are at war. The overarching conclusions of this book are simple: the current situation requires serious attention. Galeotti succeeds in reintroducing the term Political Warfare and explains that, like Hybrid Warfare, it is nothing new. Its roots lay in 1948, when George Kennan introduced it in his memo ‘The Inauguration of Organized Political Warfare’ (Memo 269). In a way, Gerasimov was right when he wrote in the *Voyenno Promyshlenny Kuryer* that the West had conducted this type of warfare

against Russia in the past. Western leaders have largely forgotten about effectively using this form of warfare, perhaps intentionally, or they consciously choose to ignore that such warfare occurs under their watch. It is seen as immoral and publicly they say that the West should not lower itself to the level of its adversaries, this type of Warfare being Chinese or Russian. But as Galeotti argues in *Russian Political Warfare*, it is the West that came up with it, and the West was good at it – it won the Cold War. It is high time we embraced Political Warfare and rediscover deterrence in this domain vis-à-vis our adversaries. ■

Captain G.L.J. Jacobs



Ooggetuigen van de Tachtigjarige Oorlog

Van de eerste ruzie tot het laatste kanonschot
Door Luc Panhuysen en René van Stipriaan
Amsterdam (Querido) 2018
336 blz.
ISBN 9789021415383
€ 23,99

Vorig jaar was het 450 geleden dat de Tachtigjarige Oorlog uitbrak. Dat vormde aanleiding voor de publicatie van verschillende boeken en voor het uitbrengen van een fraaie documentaireserie door de NTR. Bovendien waren er in tal van musea speciale tentoonstellingen gewijd aan aspecten van de Tachtigjarige Oorlog. René van Stipriaan en Luc Panhuysen dragen aan dit geheel een verzameling van ruim 130 getuigenissen bij van mensen die de oorlog aan den lijve ondervonden, er zelf een

hoofdrol in speelden of die in ieder geval van dichtbij meemaakten. Hun boek biedt niet zozeer een chronologisch overzicht van de Tachtigjarige Oorlog of een analyse van de oorzaken, de ontwikkelingen en de gevolgen – hiervoor kan de lezer al op tal van andere plaatsen terecht – maar ooggetuigenverslagen die zij hertalen naar modern Nederlands, wat een fascinerende en soms ronduit intieme inkijk geeft in de percepties en de emoties van de tijdgenoten. Ook toont het onomwon-

den de horror van vroegmoderne oorlogvoering.

Verslagen van de strijd

Voor de lezers van de *Militaire Spectator* is er veel moois te halen in het boek van Panhuysen en Stipriaan. Het eerste deel, over de periode 1558-1568, gaat over de vervreemding die optrad tussen het regime van koning Filips II enerzijds en de Nederlandse adel en grote delen van de burgerij anderzijds. De landsheer en zijn vertrouwelingen beperkten met hun centraliserende beleid de invloed van Willem van Oranje en de andere edellieden op het bestuur, terwijl de strenge kettervervolgving een groeiende bron van maatschappelijke onrust vormde. We zien het conflict vorm krijgen en vervolgens escaleren.

Het tweede deel, ‘Opstand en chaos 1568-1600’, opent met een verslag van de Slag bij Heiligerlee van 23 mei 1568 door de Spaanse edelman en militair Bernardino de Mendoza. Uit

zijn later geschreven memoires blijkt hoezeer onderschatting van de tegenstander en de gesteldheid van het terrein het Spaanse leger parten speelden. Diezelfde Mendoça was twee maanden later ook aanwezig bij de Slag bij Jemmingen, toen de troepen van Alva het huurlingenleger van Lodewijk van Nassau een zware nederlaag toebrochten. In het verslag van Mendoça lezen we dat de vluchtende Duitse huurlingen geen genade werd getoond. Ze trachtten een veilig heenkomen te zoeken of zich te verstoppen, bijvoorbeeld in de plaatselijke moerassen, maar werden de dagen erna opgespoord, achtervolgd en afgeslacht door Spaanse infanteristen en cavaleristen. In hetzelfde deel vinden we onder meer verschillende ooggetuigenverslagen van de slachting van Naarden, het beleg en de inname van Haarlem, het mislukte beleg van Alkmaar, het ontzet van Leiden en de gruwelijke plundering van Antwerpen door muitende Spaanse troepen in 1576. Deze Spaanse Furie zien we door de

ogen van de Engelse soldaat George Gascoine, die vol walging de nietsontziende wreedheid van de moordende, plunderende en verkrachtende muiters beschrijft.

Het derde deel, 'Oorlog en uitputting 1600-1648' bevat onder meer verschillende ooggetuigenverslagen van de Slag bij Nieuwpoort van 1600. Het wordt de lezer duidelijk hoe precair de situatie op het Vlaamse strand en in de duinen voor het Staatse Leger wel was en hoe nipt de overwinning. Het was de goed getimede inzet van de in reserve gehouden cavalerie door prins Maurits die hier uiteindelijk de doorslag gaf. In hetzelfde deel vinden we verslagen van de verovering van de Zilvervloot door Piet Hein, de belegering van Den Bosch en de zeeslag tegen een tweede Spaanse Armada bij Duins bij 1639.

Verdieping

Panhuysen en Van Stipriaan hebben geen teksten boven water gehaald die voorheen onbekend waren en nu een

wezenlijk ander licht werpen op onze kennis van de Tachtigjarige Oorlog. Alle teksten zijn eerder gepubliceerd, als pamflet, in memoires en als bouwsteen in oudere geschiedenssen. Voor specialisten biedt het boek daarom niet heel veel nieuws. Maar 16e- en 17e-eeuws proza is vaak ontoegankelijk, met complexe bijzinnen op onlogische plaatsen en tal van onbekende woorden. Door deze ooggetuigenverslagen op fraaie wijze te hertalen brengen de auteurs deze opnieuw tot leven, zodat we echt deelgenoot kunnen worden van de emoties en de verwondering van de tijdgenoten. Een centrale verhaallijn mag dan ontbreken en van enkele van de getuigenissen is de toegevoegde waarde onduidelijk – bijvoorbeeld het bezoek van de Poolse koningin aan een Amsterdams theater in 1645 – maar voor lezers met enige voorkennis van de Tachtigjarige Oorlog biedt het boek een prachtige verdieping. ■

Dr. Gijs Rommelse, University of Leicester

MEDEDELING

Inschrijven voor de master CIIMT

De Faculteit Militaire Wetenschappen van de Nederlandse Defensie Academie verzorgt de tweejarige Engelstalige wetenschappelijke masteropleiding (MSc) Compliance and Integrity in International Military Trade (CIIMT). Deze erkende en geaccrediteerde opleiding start op 30 september 2019.



De master richt zich op managementvraagstukken rond de *export control* van militaire en *dual-use* goederen en diensten. Elk van deze vraagstukken wordt behandeld en bestudeerd vanuit economisch, ethisch, organisatorisch, juridisch en/of strategisch perspectief.

De website van de NLDA (intranet en internet) geeft meer informatie over de inhoud, opzet en toelatingseisen van deze master.

Inschrijven voor de master kan tot en met 25 augustus 2019. De opleidingscoördinator is bereikbaar via het e-mailadres master.ciimt@mindef.nl.

Mededeling

Symposium *Navies, states and ideologies, 1500-1815*

Museum Vlaardingen 27 september

Early modern navies were not just real entities, but also cultural constructs. Because navies were manifestations of the state, and required the permanent investment of a significant percentage of the nation's fiscal resources, it was only natural that the composition, financing and organization of the fleet, and the strategies underlying its operations, were ideologized for political and commercial purposes. These ideologies created a shared sense of purpose, which explains why nations were prepared to sacrifice so much to sustain their naval capacity.

This politico-cultural approach to sea power is new, at least in the Netherlands. For this reason, the Netherlands Institute of Military History and Museum Vlaardingen jointly organize the symposium *Navies, states and ideologies, 1500-1815*.

Datum en tijd:

vrijdag 27 september 2019,
13.30-17.30 uur

Locatie:

Museum Vlaardingen,
Westhavenkade 54, 3131 AG Vlaardingen

Programma en aanmelden:

via de website
www.museumvlaardingen.nl.
Deelname kost € 7,50.

Sprekers:

- Dr. David Davies, 'Myths and broadsides in the naval ideology of the Later Stuart Age: or, how to make Christopher Columbus an Englishman'
- Dr. Alan James, 'Imagining a Royal Navy in France: the imperial ambitions of Louis XIV'
- Dr. Gijs Rommelse, 'National flags as key components in Dutch naval ideology, 1600-1800'
- Professor Andrew Lambert, 'Seapower states as culture and identity'



Luchtpamflet 'Caen veroverd': De Vliegende Hollander van 13 juli 1944

Erwin Rossmeis

Op donderdag 13 juli 1944 wierp de geallieerde luchtmacht boven Nederland de veertigste uitgave van het luchttijdschrift *De Vliegende Hollander* uit, met als belangrijkste nieuwsfeit de verovering van de Normandische stad Caen. Na weken van zware gevechten was het de Britten op 8 juli 1944 eindelijk gelukt dit belangrijke knooppunt in te nemen.¹ 'Caen heeft veel geleden. Ook onder de burgerbevolking waren vele doden en gewonden', meldde het bericht naar waarheid, echter niet zonder er een positieve draai aan te geven: 'Maar uit de eerste verslagen der oorlogscorrespondenten blijkt dat nog nooit de Geallieerde legers met zoveel warmte, zoveel hartelijkheid, zoveel enthousiasme zijn ontvangen als juist hier, waar de offers het zwaarst zijn geweest.'

Het luchttijdschrift *De Vliegende Hollander* was een initiatief van journalist en historicus Loe de Jong en schrijver A. den Doolaard (pseudoniem van Bob Spoelstra). Beiden werkten in Londen voor de regeringszender *Radio Oranje*, die veel luisteraars dreigde kwijt te raken nadat de Duitse bezetter in mei 1943 het bezit van radiotoestellen had verboden. Om de bevolking in bezet Nederland te blijven informeren, besloten De Jong en Den Doolaard een weekblad in de vorm van een luchtpamflet uit te geven. *De Vliegende Hollander* berichtte over de vorderingen van de geallieerden aan het front en stak de bevolking in het bezette Nederland een hart onder de riem.

Op 22 mei 1943 verspreidden de geallieerde luchtstrijdkrachten het eerste nummer boven bezet Nederland, waarin onder meer foto's van de

RAF-aanval op de Roerdammen te zien waren. De oplage bedroeg aanvankelijk veertig- tot vijftigduizend stuks, maar liep al snel op tot een veelvoud daarvan. Om een zo groot mogelijk aantal mensen te bereiken riep het blad de lezers op het door te geven aan anderen. In oktober 1944 besloot de redactie *De Vliegende Hollander* voortaan dagelijks te gaan verspreiden. Dat was echter te hoog gegrepen: het blad verscheen in de praktijk drie of vier keer per week. In totaal zijn ongeveer dertig miljoen krantjes afgeworpen.

Voor meer luchtpamfletten uit het bevrijdingsjaar 1944-1945, zie: www.75jaarvrij.nl. ■



FOTO: BEELDDANK NIMH

De voorpagina van *De Vliegende Hollander* van 13 juli 1944 bracht nieuws van twee fronten

¹ Zie ook: J.A.H. van Hoof, 'Air-land campaign Cobra. Uitbraak uit het Normandische bruggehoofd in 1944', in: *Militaire Spectator* 163 (1994) (7) 300-311.

In de kraag gegrepen door de Irenebrigade

Erwin van Loo

Begin september 1944 razen de geallieerden in sneltreinvaart door België. Van deze aanvalsmacht maakt ook de Irenebrigade deel uit, waarvan de eerste eenheden op 6 augustus 1944 in Normandië aan land zijn gegaan. De Nederlandse militairen rukken op 6 september via de plaatsen Sint-Pieters Leeuw, Brussel en Leuven op in de richting van het Albertkanaal. Op weg naar Sint-Joris-Winge wordt de brigade gewaarschuwd dat in de omgeving nog vijandelijke troepen aanwezig zijn.² Dat blijkt te kloppen. Even verderop belandt de Nederlandse colonne in een hinderlaag. Er vallen drie doden en meerdere gewonden, terwijl ook een aantal voertuigen in vlammen opgaat.

Met enkele uren vertraging wordt op 7 september alsnog het Albertkanaal bereikt, waar de Britse *Armoured Guards Division* eerder die morgen een bruggenhoofd heeft weten te vestigen op de noordoever bij Beringen. Er ontwikkelen zich weldra felle gevechten, waarbij de vijand – onder meer bestaande uit Nederlandse SS'ers en Duitse *Fallschirmjäger* – uit alle macht probeert de Britse en Nederlandse militairen terug te dringen. Tevergeefs. Op 8 september is het gevaar geweken en wordt het bruggenhoofd verder uitgebreid. De Irenebrigade maakt bij Beringen tientallen krijgsgevangenen, onder wie de twee *Luftwaffe*-militairen op de foto.

Voor meer ingekleurde foto's uit de Tweede Wereldoorlog, zie: www.75jaarvrij.nl. ■



INKLEURING FOTO ERWIN ZEEMERING

Twee Duitse *Luftwaffe*-militairen in handen van de Irenebrigade bij Beringen

2 J.J.G. Beelaerts van Blokland, 'Het gevecht bij St. Joris Winge, 7 september 1944', in: *Militaire Spectator* 123 (1954) (3) 127-130.

Was het EUNAVFOR MED?

Linda Polman

Vaak hoor je beweren dat NGO's in de Middellandse Zee met hun reddingsschepen een soort veerdienst onderhielden. Zij patrouilleerden dichtbij de kust van Libië en speurden naar migranten- en vluchtelingenboten in nood. Mensensmokkelaars wisten dat en gebruikten daarom steeds slechtere boten; de schuitjes hoefden immers maar een klein stukje te blijven drijven om een NGO-schip te bereiken. En zo maakten de NGO's de overtocht alleen maar gevaarlijker en verdronken er meer mensen onderweg naar Europa. De argumentatie was reden om de reddingsschepen te verbieden en de NGO's aan te klagen. Van het dozijn dat de Middellandse Zee bevoer in 2015-2016, zijn er nog maar een of twee over. De University of London onderzocht de beschuldigingen. Conclusie: het waren niet de NGO's die de overtocht gevaarlijker maakten, maar het was de anti-smokkeloperatie van de Europese Unie, EUNAVFOR MED.

In het onderzoeksverslag *Death by Rescue* ontrafelt de werkgroep Forensic Oceanography van de Londense universiteit het web van actoren in het drama op de Middellandse Zee. Ze bevestigen de neerwaartse spiraal: steeds vaker gebruikten mensensmokkelaars levensgevaarlijke rubberboten in plaats van meer solide houten scheepjes. Maar in een weinig bekend rapport van EUNAVFOR MED zelf was dat het gevolg van het eigen beleid om onderschepte smokkelschepen direct tot zinken te brengen. In januari 2016 meldde EUNAVFOR MED dat

houten boten voor smokkelaars een 'te dure optie' waren geworden en dat ze waren overgestapt op goedkope opblaasdingen, *made in China*. Het was voor EUNAVFOR MED geen reden om het beleid te wijzigen: het aantal oversteken moest koste wat kost naar beneden.

Inmiddels liggen de meeste NGO-schepen aan de ketting en is ook de EUNAVFOR MED-operatie stopgezet. De EU laat het reddingswerk nu over aan de Libische kustwacht, maar die heeft daarvoor de vaardigheden noch de capaciteit – met als gevolg dat de druk toeneemt op koopvaardij schepen in die buurt om een reddende hand te bieden. Het percentage reddingen door commerciële zeevaarders steeg van 3 naar 13 procent. Nu luidt de Koninklijke Vereniging van Nederlandse Reders (KVNR) de noodklok: kapiteins zijn volgens zeerechtverdragen verplicht om mensen in nood te helpen. Maar als ze aan die plicht voldoen, krijgen ze in Europese havens zelden of nooit nog toestemming om geredde drenkelingen aan land te zetten. Als Europese landen hun havens gesloten houden voor bootvluchtelingen, wat moeten we dan, wilde de KVNR in een brandbrief weten. Breng ze maar naar Libië, zeggen de EU-lidstaten. Maar hoewel EU-lidstaten wel investeren in de Libische kustwacht, geldt Libië volgens Brussel niet als een veilig land. Zouden reders vluchtelingen naar Libië terugsturen, dan handelen ze in strijd met het VN-vluchtelingenverdrag. De KVNR eist nu dat er in het Middellandse Zeegebied voldoende veilige havens zijn om reddingsacties van de koopvaardij tot een goed einde te brengen. Op de vraag 'wat anders' hebben internationale rederijen officieel nog geen antwoord gegeven, maar in de praktijk kunnen we het al wel zien gebeuren: koopvaardij schepen die doen alsof ze noodoproepen niet horen en met een boog om vluchtelingen heen varen.

Het Europese anti-smokkelbeleid heeft de reis naar Europa steeds gevaarlijker gemaakt, maar maakte aan het smokkelen geen einde. Volgens de University of London past maar één conclusie: als het écht de bedoeling is dat minder mensen verdrinken, moet je de NGO's hun werk laten doen. ■

SIGNALERINGEN



Kijk niet weg

De missie van generaal Patrick Cammaert
Door Esther Bootsma
Amsterdam (Atlas Contact) 2019
272 blz.
ISBN 9789045037035
€ 21,99

In *Kijk niet weg* schetst journalist Esther Bootsma de levensloop en professionele carrière van generaal-majoor der mariniers Patrick Cammaert. Bootsma gebruikte zijn dagboeken en voerde gesprekken met Cammaert, die vredesmissies leidde naar Ethiopië, Cambodja en Congo en adviseur was van VN-secretaris-generaal Kofi Annan. Cammaert kent de cultuur van de VN goed en sinds hij in 2007 met leeftijdsontslag ging is hij onder meer initiatiefnemer en mentor geworden van de UN Female Officers Course en voorzitter van een VN-commissie voor een staakt-het-vuren in de Jemenitische stad Hodeida. Door het hele boek zoomt Bootsma in op de karakteristieke manier van leidinggeven van Cammaert.



Schot in het duister

Mijn leven als sluipschutter in de strijd tegen ISIS
Door Azad Cudi (met Alex Perry)
Amsterdam (Luitingh-Sijthoff) 2019
320 blz.
ISBN 9789024581740
€ 19,99

Als sluipschutter had Azad Cudi een aandeel in het teruggedrijven van Islamitische Staat in Syrië. In *Schot in het duister*, geschreven in samenwerking met oorlogsjournalist Alex Perry, vertelt hij hoe hij overdag en 's nachts opereerde binnen de Koerdische strijdkrachten. Het strijdtoneel was Kobani, de stad in de door de Koerden uitgeroepen vrije provincie Rojava. Tussen september 2014 en januari 2015 hielden 2000 Koerden er 12.000 IS'ers tegen. In Kobani hadden de Koerden vijf sluipschutters die op 1,5 kilometer een doelwit konden raken. Cudi, ooit gedeserteerd uit het Iraanse leger, verwijst ook naar Vasily Zaitsev, die in 1942 in Stalingrad als sluipschutter de Duitsers terroriseerde.



Kroniek van de Koninklijke Luchtmacht

Door Rogier Koedijk en Jan Janssen (red.)
Amsterdam (Uitgeverij JEA) 2019
518 blz.
ISBN 9789070024987
€ 69,95

Kroniek van de Koninklijke Luchtmacht biedt een overzicht van markante gebeurtenissen uit de Nederlandse luchtmachtgeschiedenis. De aan het Nederlands Instituut voor Militaire Historie verbonden auteurs Rogier Koedijk en Jan Janssen gaan terug tot 1913, het jaar waarin de Luchtvaartafdeeling werd opgericht. In een korte inleiding geven zij een beeld van de luchtmacht in de perioden 1913-1940, 1940-1990 en 1989-heden (expeditionair optreden). Daarna beschrijven de auteurs gebeurtenissen in beknopte lemma's, waarbij onder meer de aanschaf van vliegtuigen, helikopters en luchtverdedigingssystemen, opleidingen, de oprichting van squadrons, het optreden in Nederlands-Indië en operaties boven voormalig Joegoslavië aan bod komen.



Van wereldmacht tot 'braafste jongetje'

Onze militaire identiteit door de eeuwen heen
Door Christ Klep
Amsterdam (Atheneum) 2019
296 blz.
ISBN 9789025310332
€ 20,-

Militair historicus Christ Klep stelt zich in *Van wereldmacht tot 'braafste jongetje'* de vraag hoe Nederlanders tegen de krijgsmacht aankijken en of de nationale identiteit wel aansluit bij de militaire cultuur. Kleps onderzoek loopt van de 17e eeuw tot nu en hij beschrijft 'een slagveld van meningen'. In de 20e eeuw hebben de meidagen van 1940, de strijd in Nederlands-Indië en het drama Srebrenica de houding van Nederlanders ten opzichte van de krijgsmacht gecompliceerd, aldus de auteur. De huidige tijd ziet hij als een overgangsfase, waarin de krijgsmacht zich herstelt van zware bezuinigingen en oude helden, onder wie Michiel de Ruyter, onder vuur liggen.

