

MENINGEN van anderen

Het Nederlandse veiligheids- en defensiebeleid

Met veel belangstelling heb ik het artikel gelezen van drs. I. Piepers over het Nederlandse veiligheids- en defensiebeleid. Het is een omvangrijk artikel waarin een fors aantal zaken aan de orde komt. Daarbij overheerst een opbouwende doch – soms zeer – kritische toon. Zo stelt de auteur dat een aantal fundamentele ontwikkelingen zo goed als onopgemerkt aan Nederland voorbij lijkt te gaan. Voorts ontbreekt naar zijn mening een visie op het Nederlandse veiligheids- en defensiebeleid.

Ook worden volgens hem standpunten ingenomen en maatregelen afgekondigd die onderling strijdig zijn. Ten aanzien van de huidige militaire capaciteiten vindt de schrijver dat 'zeker niet altijd de goede dingen worden gedaan' en geeft daar een aantal voorbeelden van.

Gaarne geef ik hier mijn reactie op, waarbij ik me vooral concentreer op de militaire aspecten.

Visie

Delen van zijn betoog zijn valide. Met name de schets van de factoren van invloed en de internationale ontwikkelingen vind ik goed. Deze laatste komt voor een groot deel overeen met ontwikkelingen die zijn genoemd in een recent verschenen Strategische Visie van de CDS die, gezien de classificatie, intern Defensie wordt gebruikt. Ook de door de auteur aangegeven strategische keuzes¹ komen daarin aan bod, zij het in andere bewoordingen. Tevens worden in de Visie de functionele eisen en benodigde capacitei-

ten behandeld die vervolgens worden vertaald naar planningsrichtlijnen voor de krijgsmacht.

De Visie bevat ook concrete functionele eisen voor de benodigde militaire capaciteiten. Verder komen vrijwel alle overige punten uit het artikel in de Visie aan de orde – al is deze laatste uitgebreider en diepgaander. 'Blind' of 'visieloos', is de Defensiestaf dus niet. Voorts worden in de Strategische Visie voor veel aspecten soortgelijke conclusies getrokken als door de auteur. Dat is dus bemoedigend. Er bestaan echter ook belangrijke verschillen van mening, met name over de benodigde capaciteiten.

Capaciteiten KM

Hoezeer drs. Piepers in sommige opzichten ook gelijk heeft, de Onderzeedienst en de Marine Luchtvaartdienst worden wel heel eenvoudig door hem weggeschreven. Dit eens te meer als expeditieair vermogen, *power projection*, een korte reactietijd en flexibiliteit volgens de auteur functionele eisen zijn, wat ik overigens met hem eens ben. Zowel de Onderzeedienst als de Marine Luchtvaartdienst voldoen in veel opzichten aan deze eisen.

Voorts richt de KM zich de laatste jaren wel degelijk op het ondersteunen van operaties op het land en is een trend waarneembaar van *blue* naar *brown water operations*. M.a.w., we nemen steeds meer afstand van de 'oude taken' op de (Atlantische) Oceaan, alhoewel die zeker niet helemaal zullen verdwijnen. De twee *Landing Platform Docks*, de voorziene versterking van het Korps Mariniers, het *Capability Upgrade Programme* voor de P3-C en de initiatieven voor een *land attack weapon* voor de LCF's zijn ook goede voorbeelden van de heroriëntatie bij de KM.

Het is dus niet zo dat de KM momenteel taken bij middelen zoekt, integendeel. De KM past de bestaande capaciteiten juist aan om deze ook geschikt te maken voor taken in een nieuwe omgeving. Dit proces loopt al sinds jaren.

Capaciteiten KL

Ook de kritiek op de KL komt enigszins gedateerd over. De bescherming van het

Nederlandse en bondgenootschappelijke gebied is al lang niet meer de belangrijkste taak van de KL. Dit blijkt bijvoorbeeld uit de zeer sterke reductie in zware wapensystemen van de KL sinds 1991 en de afschaffing van de dienstplicht. Voorts is recent voorgesteld – als uitvloeisel van de opgelegde bezuinigingen – om de mobilisabele KL-eenheden en bijbehorende uitrusting te schrappen. Geen gemakkelijke beslissing en een die pijn doet; maar in het licht van de ontwikkelingen gekoppeld aan de opgelegde forse bezuinigingen, onontkoombaar.

Ook gaat de schrijver voorbij aan de oprichting van de *Air Manoeuvre Brigade*, die uitstekend geschikt is voor expeditieaire operaties en 'power projection'. Daarnaast past het op te richten KL ISTAR-bataljon uitstekend bij de behoeften van de huidige omgeving.

Verder is de kritiek op het divisieconcept van de KL onnodig. Dit betreft namelijk uitsluitend een organisatievorm, waaruit geselecteerde modules – zoals bijvoorbeeld (pantser)infanteriebataljons – kunnen worden losgemaakt voor expeditieaire operaties, zoals in de Balkan en in Afghanistan. Tenslotte reikt de Nederlandse crisisbeheersingsambitie voor de KL sinds jaren niet verder dan een brigade. Dit betreft de zogenaamde *Peace Enforcement Brigade*. Het door de auteur ter discussie willen stellen van de politieke bereidheid om een divisie in te zetten is dus overbodig, tenzij de auteur een brigade heeft bedoeld, maar een dergelijke vergissing kan ik mij niet voorstellen.

Capaciteiten KLU

Ten aanzien van de KLU richt de heer Piepers zijn pijlen vooral op het besluit deel te nemen aan de SDD-fase van de JSF. Naar zijn mening staan 'nut en noodzaak van de JSF immers nog niet vast'. Deze bewering bevreemdt me. Ten eerste is het besluit tot deelname op ongekend uitgebreide wijze geanalyseerd en bediscussieerd, waarbij alle meningen diepgaand aan de orde zijn geweest. Ten tweede ondergraaft de auteur met deze bewering zijn eigen betoog. Jachtvliegtuigen passen immers uitstekend bij de door hem aangedragen functionele eisen en hij noemt zelf in dit verband de F-16 als passend middel.

¹ In de woorden van de auteur betreft dit: (1) kiezen voor Europese pariteit met de VS; (2) complementariteit met de VS; (3) relaties op bilaterale basis of (4) marginalisatie.

Er is dan ook geen reden waarom dit voor de JSF anders zou zijn. Deze beschikt namelijk over betere capaciteiten dan de huidige F-16 en voegt daar andere bruikbare capaciteiten aan toe.

Ten derde ziet drs. Piepers het *capability gap* met de VS als een zorgwekkende ontwikkeling. Voorts pleit hij voor investeringen in precisiecapaciteiten en benadrukt hij het belang van *network centric warfare*. Als voorbeeld van dit laatste noemt hij de Kosovo-oorlog en de operaties in Afghanistan, waar de VS door een korte *sensor-to-shooter-loop* in staat waren om 24 uur per dag en onder vrijwel alle omstandigheden doelen aan te grijpen. Ook noemt hij *instant wars* en 'chirurgisch' optreden als belangrijke trends.

De huidige F-16 en de toekomstige JSF – als mogelijk toekomstige opvolger – passen uitstekend bij alle hiervoor genoemde aspecten en spelen daarin vaak een heel belangrijke rol en maken het geïntegreerd opereren met onze belangrijkste (en machtigste) bondgenoot daarmee zeer wel mogelijk. De stelling dat de JSF 'een project is waarvoor de veiligheids- en defensie-rationale (vooralsnog?) ontbreekt', is naar mijn mening dus onjuist.

ANTWOORD op meningen van anderen

Het Nederlandse veiligheids- en defensiebeleid

Openheid zal discussie verder bevorderen

Het is bemoedigend in de reactie van het hoofd van de afdeling conceptuele zaken bij de Defensiestaf, kolonel drs. A.A.H. de Bok, te lezen dat Defensie wel degelijk beschikt over een visie – de recent verschenen Strategische Visie van de chef defensiestaf –, en dat die visie klaarblijkelijk een aantal overeenkomsten bezit met mijn artikel 'Het Nederlandse veiligheids-

Ten slotte

De auteur spreekt de hoop uit met het artikel een bijdrage te leveren aan een fundamentele discussie over het veiligheids- en defensiebeleid. Daarin is hij wat mij betreft in geslaagd, ook al ben ik het inhoudelijk niet altijd met hem eens, zoals hiervoor aangegeven.

Tijdens deze fundamentele discussie moet vooral niet uit het oog worden verloren dat een goede krijgsmacht, met goed getraind personeel, kwalitatief goed materieel en die breed inzetbaar is voor politieke doeleinden, gemakkelijk in enige jaren is af te breken. Het vergt echter veel langer en veel meer moeite om, in tijden waarin de operationele inzet ongekend hoog is en tegelijkertijd continu moet worden bezuinigd en gereorganiseerd, een uitgebalanceerde en over een breed spectrum in te zetten politiek en militair relevante krijgsmacht te creëren en in stand te houden.

Besluiten over de toekomst van de krijgsmacht moeten dan ook in deze context worden genomen.

drs. A.A.H. DE BOK, kolonel KLU
Hoofd Afd. Conceptuele Zaken
Defensiestaf

en defensiebeleid: fundamentele ontwikkelingen vragen om een fundamentele discussie' (MS 172(1)5-17).

Ik vind het bijzonder jammer en bovendien een gemiste kans dat classificatie van de betreffende visie van de CDS een meer inhoudelijke toelichting niet toelaat. De lezer moet nu maar aannemen dat Defensie inderdaad niet 'blind en visieloos' is: een inhoudelijke beoordeling en toetsing is namelijk niet mogelijk.

Ik denk dat juist een meer open discussie het strategieformuleringsproces in positieve zin zou kunnen beïnvloeden en dat met een dergelijke aanpak, bij zowel de burger als de militair, meer begrip kan worden gecreëerd voor de lastige positie waarin Defensie zich bevindt en de complexe keuzes die moeten worden gemaakt.

Interessant is, dat ondanks de evidente overeenkomsten tussen beide visies, uit-

eindelijk wezenlijk andere keuzes worden gemaakt voor capaciteiten waarover de Nederlandse krijgsmacht zou moeten beschikken. Hoe kan dat?

Cruciaal bij de vaststelling van de capaciteiten van de krijgsmacht is de gedachte-lijn die wordt gehanteerd om de functionele eisen die voortvloeien uit de geformuleerde visie, op een logische en consistente wijze te vertalen naar capaciteiten. Die vertaalslag moet leiden tot een beschrijving van capaciteiten in kwalitatieve zin, en verder helderheid verschaffen over de noodzakelijke omvang ervan. De vertaalslag in mijn artikel (volgens welke methodiek) is nog onvoldoende uitgewerkt; ik betwijfel overigens ook of dat het geval is in de visie van de CDS. Het gebrek aan transparantie laat helaas niet toe dat te beoordelen.

De vaststelling van kolonel De Bok dat zowel de Onderzeedienst als de Marine Luchtvaartdienst in veel opzichten voldoen aan de functionele eisen – expeditie-nair vermogen, *power projection*, een korte reactietijd en flexibiliteit – ondersteun ik niet. Integendeel, daarvan is voor betreffende onderdelen in de huidige strategische context geen sprake.

Wel kan ik mij iets voorstellen bij de politieke en militaire gebruikswaarde van de Onderzeedienst, bij het vergaren van strategische, operationele en tactische inlichtingen. Of die gebruikswaarde de instandhouding van een dergelijk platform en bijbehorende ondersteunende organisatie rechtvaardigt, betwijfel ik echter. Lastig voor onderdelen als de Onderzeedienst is, dat voor systemen als onderzeeboten een minimale schaalgrootte (organisatorische omvang) is vereist wil zij als organisatie levensvatbaar blijven (opgeleid en getraind personeel, borgen expertise, onderhoud onderzeeboten, een veiligheidsorganisatie en dergelijke). De kritische ondergrens voor de Onderzeedienst bedraagt kennelijk vier onderzeeboten. Is dat ook de operationele behoefte (in kwantitatieve zin) voor Defensie gegeven de huidige taakstelling van de Onderzeedienst? Of is dat aantal lager en worden daarom onderzeeboten ingezet in de Caribische Zee om drugs-transporten te lokaliseren?

Kolonel De Bok constateert dat bij de Koninklijke Marine wel degelijk een trend waarneembaar is van *blue* naar *brown water operations*. Ik constateer ook een dergelijke ontwikkeling. Overigens is een dergelijke heroriëntatie bij de US Navy en het Marine Corps al ruim tien jaar geleden voortvarend in gang gezet.

Echter, voor de Koninklijke Marine geldt helaas toch *too little, too late*. Waarom wordt bijvoorbeeld niet afgezien van de genoemde *update* van de P3-C Orion en is de Marine Luchtvaartdienst niet uitgerust met transporthelikopters die kunnen worden ingezet vanaf beide *Landing Platform Docks*: pas dan is er sprake van een volwaardige en integrale amfibische capaciteit, pas dan worden de gemaakte investeringen gekapitaliseerd. Een dergelijke vraag kan ook geformuleerd worden voor het geschut waarmee de Nederlandse fregatten zijn uitgerust. Ook in dit opzicht is er geen sprake van consistente opbouw van marinecapaciteiten in lijn met een doordachte strategische visie, waarbij politieke gebruikswaarde van militaire middelen als leidraad heeft gediend.

De aanpassingen bij de Koninklijke Landmacht zijn inderdaad ingrijpend en indrukwekkend. Ik ondersteun de constatering van kolonel De Bok grotendeels: op hoofdlijnen is de politieke en militaire gebruikswaarde van de KL verzekerd. Echter, mijns inziens worden nog steeds structuren en de daarbij behorende middelen instandgehouden, terwijl nut en noodzaak niet helemaal helder zijn. Ik doel hier inderdaad op bepaalde divisie- en legerkorpscapaciteiten (voor het Duits/Nederlandse Legerkorps). Ik realiseer me evenwel dat we met deze capaciteiten bijzonder zorgvuldig moeten omgaan: de politieke relevantie van het Duits/Nederlandse hoofdkwartier dat nu in Afghanistan wordt ingezet in het kader van ISAF, behoeft geen nader betoog.

De Joint Strike Fighter, beter gezegd het besluit tot deelname aan de SDD-fase, blijft een dankbaar en wat mij betreft zinvol

¹ Ik doel op de *combined vision for the 21st century* van de US Navy en Marine Corps gepubliceerd in 1992: *From the Sea*.

onderwerp van discussie. Kolonel De Bok stelt vast dat naar mijn mening '*nut en noodzaak van de JSF nog niet vaststaan*'. Dat is juist, maar voor alle duidelijkheid: de nadruk ligt hierbij op JSF.

Ik heb namelijk geen enkele twijfel over de huidige en toekomstige, militaire en politieke gebruikswaarde van jachtvliegtuigen, of ze nu bemand of onbemand zijn.

Jachtvliegtuigen of capaciteiten met soortgelijke functionaliteiten, zijn effectief, bijvoorbeeld voor het vergaren van inlichtingen en het bestrijden van doelen, en bezitten daarnaast een duidelijk politiek en publicitair 'profiel'. Mijn bezwaren tegen deelname aan de SDD-fase van de JSF spitsen zich toe op:

- (1) de hoge kosten hiervan (maar liefst 800 miljoen, het bedrag dat kort na de beslissing tot deelname defensiebreed moest worden bezuinigd),
- (2) de in de praktijk altijd weer teleurstellende (economische) tegenorders, ondanks de toezeggingen daartoe, en
- (3) het bijna onvermijdelijke besluit tot aanschaf dat 'logischerwijze' voortvloeit uit deelname aan de SDD-fase. Waarom nu dat geld in een SDD-fase voor de JSF investeren en de defensiebegroting belasten? Waarom te zijner tijd de JSF niet van de 'plank' kopen, vooropgesteld dat de Eurofighter of een UAV-variant niet een beter alternatief is? Waarom niet door ondersteuning van het Eurofighter-project de Europese defensie-industrie en militaire samenwerking een stimulans geven?

De 'link' die kolonel De Bok in zijn reactie legt tussen de *capability gap* met de Verenigde Staten, *network centric warfare* en de JSF is juist, maar behoeft wel enige nuancering: de JSF als sensorplatform zal een wezenlijke *component* en aanvulling zijn in een *network centric warfare* concept, maar dat geldt ook voor de Eurofighter en zeker voor UAV-technologie die dan beschikbaar zal zijn. Beide laatstgenoemde systemen zijn bovendien, evenals de JSF, geschikt voor *instant wars* en 'chirurgisch optreden'. Wat mij betreft is de stelling dat '*de JSF een project is waar-*

voor de veiligheids- en defensie-rationale (vooralnog?) ontbreekt' nog steeds juist en niet onkracht.

Helaas blijft mijn kritiek op de relatief grote diversiteit van de luchtvloot van de Koninklijke Luchtmacht onbesproken. Zou luchttransport in het kader van taakspecialisatie in Europees verband niet beter kunnen worden uitbesteed?

Ik hoop dat de discussie over de visie op de krijgsmacht en de capaciteiten waarover zij zou moeten beschikken kan worden voortgezet, bij voorkeur met meer openheid. Informatie die bijvoorbeeld in de Verenigde Staten beschikbaar is over dit soort vragen en de wijze waarop dergelijke discussies publiekelijk worden gevoerd, kunnen hierbij als voorbeeld dienen.

Een dergelijke discussie zal bijdragen aan de kwaliteit van het strategieformuleringsproces (een continu proces, zeker in tijden van fundamentele ontwikkelingen die elkaar snel opvolgen), het begrip van de krijgsmacht en de problemen waarmee zij wordt geconfronteerd bevorderen, en bovendien bijdragen aan het maatschappelijke draagvlak van Defensie.

Ik onderschrijf de afsluitende woorden van kolonel De Bok waarin hij vaststelt dat onze hoogwaardige krijgsmacht in enige jaren zou kunnen worden afgebroken, terwijl de vorming en instandhouding van een dergelijke krijgsmacht met de vereiste politieke en militaire relevantie veel langer duurt en veel meer inspanning kost. Toch is het identificeren en doortastend doorvoeren van veranderingen juist nu geboden om de relevantie van de krijgsmacht veilig te stellen. De uitdaging is die veranderingen door te voeren met behoud van een dusdanige balans, dat aanpassingen en het verandertempo niet leiden tot roofofbouw en aantasting van de operationele effectiviteit. Daarvoor is politiek en militair leiderschap nodig, evenals een heldere, begrijpelijke en 'zichtbare' visie op de krijgsmacht. Van die visie moet vervolgens een *joint doctrine* worden afgeleid waarvoor dezelfde kwalificaties gelden.

Een dergelijke visie en doctrine zijn niet

alleen van groot belang voor de keuze van capaciteiten en de ontwikkeling van gedeelde opvattingen over een operationeel 'bedrijfsvoeringsmodel' bij de krijgsmacht, maar ook cruciaal als leidraad voor de besluitvorming in geval van nieuwe bezuinigingen op de defensiebegroting. Een gebrek aan visie en doctrine zal leiden tot nieuwe bezuinigingen en tot onbezonnen kaalslag, waarbij de krijgsmacht-delen bovendien het gevaar lopen tegen elkaar uitgespeeld te worden.

drs. I. PIEPERS

ANTWOORD op meningen van anderen

Opdrachtgerichte commandovoering en transformationeel leiderschap*

Vooropgesteld moet worden dat de strekking van het artikel – opdrachtgerichte commandovoering kan worden ondersteund door de theorie van transformationeel leiderschap – bepaald niet staat of valt met het moment waarop deze wijze van commandovoering is ingevoerd. Toch willen wij ons graag verweren tegen het verwijt aan geschiedvervalsing te hebben gedaan: wij zouden over het hoofd hebben gezien dat de principes van opdrachtgerichte commandovoering al sedert het midden van de vorige eeuw in de KL in zwang zijn.

Slaan we er echter de *Leidraad Commandovoering (2000)* erop na, dan lezen we dat na de opheffing in 1950 van het KNIL, die er wel een wijze van commandovoering op nahield, die trekken vertoonden van wat nu opdrachtgerichte commandovoering heet, de commandovoering bij de KL, 'net als voor 1940 traditioneel-directief

was. *Vergeleken met de vooroorlogse benadering was de doctrine sterker geformaliseerd en zeer voorschrijvend van aard*' (p. 28). Deze conclusie wordt getrokken op basis van, en wordt bovendien in de Leidraad onderbouwd met, passages uit de *Gevechtshandleiding-1957*. Dit is nu juist de gevechtshandleiding waarnaar ook kolonel b.d. Felius verwijst, echter om het tegenovergestelde punt te maken, gedeeltelijk op basis van dezelfde passages die voor de Leidraad Commandovoering voldoende grond vormden om deze versie van commandovoering traditioneel-directief te noemen. De Leidraad heeft het bij het juiste eind: in de bewuste passages wordt gesproken in termen van 'oprechte medewerking en gehoorzaamheid', wat volgens de Leidraad duidt op een 'thans nogal traditioneel aandoende opvatting van leiderschap, die overigens wel paste in de dagelijkse praktijk van toen' (p. 27-28). De wijze van commandovoering uit deze periode sloot aan bij de Amerikaanse benadering die in het teken stond van gedetailleerde planning en centraal geleide uitvoering (p. 27). In een passage die de Leidraad niet, maar de kolonel b.d. wel aanhaalt, wordt gesteld dat moet worden gewaakt voor 'het initiatief van ondercommandanten te doden, onder meer door het regelen van niet-noodzakelijke details.' Dit is een zonder meer negatieve formulering van de vrijheid die ondercommandanten is gegund, die vër blijft van het stimuleren van initiatief dat opdrachtgerichte commandovoering beoogt.

Met de *Gevechtshandleiding-1968*, waarnaar kolonel b.d. Felius eveneens verwijst, lijkt echter inderdaad een eerste aanzet tot opdrachtgerichte commandovoering te zijn gegeven (p. 32). Ook hier worden in de reactie van de kolonel en in de Leidraad dezelfde passages aangehaald. In de praktijk, zo lezen we in de Leidraad Commandovoering, werkte dat echter anders uit en ontstond in deze periode juist 'een sterk gecentraliseerde en sjabloonmatige verdedigingsdoctrine' (p. 33). In de Leidraad Stafdienst die vervolgens beschikbaar kwam, was van een specifieke commandovoeringsdoctrine geen sprake (p. 33). De Leidraad Commandovoering stelt dan ook dat 'de doc-

trine bij de KL tussen 1968 en 1985 sterk voorschrijvend en gedetailleerd was en dat daardoor de commandovoering zich – ondanks enige lippendienst met betrekking tot decentralisatie – in de praktijk uitsloot' (p. 34). Ook na 1985, toen men in theorie wel uitging van een opdrachtgerichte versie, bleef de commandovoering in de praktijk voorschrijvend, wat verder werd versterkt door de 'vanzelf ontstane' detaillering in de oorlogsvoorbereiding (p. 37). Dat laatste onderschrijft de reactie van Felius alleen maar. Het was de LDP I die in 1996 verscheen die, uiteraard in het licht van de gewijzigde omstandigheden waarop wij in de eerste pagina's van ons artikel uitgebreid ingaan, meer dan voorheen benadrukte wat moest worden bereikt en minder inging op hoe dat moest gebeuren (p. 39). De Leidraad noemt deze benadering zelfs 'een dwingende vereiste'. Waar de *Gevechtshandleiding-1957* de ondercommandant vrijheid gunt omdat de omstandigheden zulks soms noodzakelijk maken, wordt opdrachtgerichte commandovoering gekenmerkt door de omgekeerde benadering: de omstandigheden maken dat de vrijheid van de ondercommandant, die voorop staat, een enkele keer moet worden ingeperkt.

Ten slotte: in ons artikel stellen wij dat 'meer dan ooit tevoren in het bestaan van de moderne Nederlandse krijgsmacht het belang van zelfstandigheid van handelen van ondercommandanten en de aan hen toevertrouwde eenheden wordt onderschreven.' Deze zinsnede, waar ook de kolonel naar verwijst, toont ons inziens heel duidelijk dat wij niets anders stellen dan dat meer dan vroeger het belang van zelfstandig handelen wordt onderscheiden, allermindst echter dat het belang van zelfstandig handelen voorheen in het geheel niet werd erkend. De ervaringen van kolonel b.d. Felius ondersteunen dit laatste nog eens nadrukkelijk.

dr. P.H.J. OLSTHOORN
prof. dr. A.L.W. VOGELAAR

* De reactie van kolonel b.d. G.J. Felius is gepubliceerd in de rubriek *Meningen van Anderen* in het januarinummer.