

Strategische scenarioanalyse

Twee scenariostudies van TNO

drs. D.J.D. Wijnmalen*

Inleiding

In dit artikel wil ik een scenario-analyse voor het voetlicht brengen die in de jaren 1997-1998 en opnieuw in 2001-2002 is uitgevoerd ten behoeve van de 'corporate planning' in de Nederlandse defensieorganisatie. Het gaat daarbij om studies ter ondersteuning van de totstandkoming van de Planningsrichtlijnen van de Chef Defensiestaf (CDS) in het Defensie Strategisch Plan (DSP) van 1998, respectievelijk de Strategische Visie van de CDS in 2002.

In beide gevallen werd met behulp van een scenarioanalyse getracht inzicht te krijgen in de behoefte aan militaire capaciteiten bij de Nederlandse krijgsmacht op lange termijn.

In dit artikel zal ik niet zozeer de inhoudelijke resultaten van deze studies behandelen, maar ingaan op de rol en verschijningsvormen van scenario's en de wijze waarop zij worden ontwikkeld en gebruikt bij strategische defensieplanning.

In het eerste deel van dit artikel doe ik dat in algemene zin, om in het tweede deel specifiek in te gaan op de doelstelling van de twee uitgevoerde scenariostudies in relatie tot de Nederlandse defensieplanning.

Vervolgens zal ik de gehanteerde werkwijze van die studies belichten en afsluiten met een korte beschouwing. Ik zal in dit artikel niet ingaan op de rol van scenario's bij de planning en voorbereiding van concrete operaties.

Wat is scenarioanalyse?

Toekomstverkenningen en voorspellingen zijn riskant; dat bewijzen de onverwachte, soms dramatische gebeurtenissen in de recente geschiedenis. Trends en extrapolaties waarop beleid was gebaseerd, bleken bij verrassing breuken te ondergaan en te worden gelogenstraft. Het lijkt erop of we vaker wel dan niet essentieel nieuwe situaties hebben zien ontstaan die herijking en nieuw beleid noodzakelijk maakten.

Analyse en besluitvorming

Scenario's zijn juist niet voorspellend bedoeld, hoewel de schijn vaak tegen is. De meerwaarde van scenario's betreft het explorerende karakter ervan. Zij schetsen mogelijke, maar niet noodzakelijk heel waarschijnlijke situaties, gebeurtenissen of reeksen van gebeurtenissen.

Het aardige is dat men bij de ontwikkeling ervan de fantasie kan laten werken, maar ook de koele ratio. Een verzameling van scenario's kan als context dienen om te analyseren hoe een beslissing uitpakt in elk van de scenario's. Wat zijn de verschillen, wat zijn de overeenkomsten, wat zijn

de neveneffecten in de verschillende omstandigheden?

Omgekeerd kan ook geanalyseerd worden welke beslissingen zouden moeten worden genomen om op de omstandigheden van elk van de scenario's voorbereid te zijn, en hoe robuust elk van de onderscheiden keuze-opties is.

Scenarioanalyse en besluitvorming zijn met elkaar verbonden en dienen ter voorbereiding van de planning van maatregelen. In dit artikel richt ik de aandacht op een bijzonder soort planning: lange-termijndefensieplanning. Daarbij gaat het om de maatregelen die de krijgsmacht moet nemen om op den duur nog steeds goed voorbereid te zijn op de taken die aan haar worden gesteld. Een horizon tot twintig jaar is daarvoor gebruikelijk.

Effecten onderzoeken

Wat versta ik nu onder een 'scenario'? Een scenario is een beschrijving van één gebeurtenis, of een reeks van gebeurtenissen, die van een zogenoemde uitgangssituatie leidt tot een eindsituatie.

De uitgangssituatie kan de huidige werkelijkheid zijn, maar ook een verzonnen situatie. De gebeurtenissen die tot een eindsituatie leiden, zijn vooral relevant als moet worden bezien hoe eventueel 'onderweg' kan worden ingegrepen teneinde de oorspronkelijk geschetste eindsituatie te beïnvloeden (interventie).

* De auteur is senior consultant/wetenschappelijk onderzoeker bij de divisie Operationele Research & Bedrijfsvoering van TNO Fysisch en Elektronisch Laboratorium te Den Haag.

Maar gebeurtenissen kunnen ook dienen om de eindsituatie te 'verklaren' en dus plausibel te laten zijn. Het definiëren van een aantal verschillende eindsituaties is nuttig om de effecten van of de eisen aan beleidsmaatregelen of beslissingen onder verschillende omstandigheden te onderzoeken (*ex-ante evaluatie*). Bij elke eindsituatie hoort dan een eigen reeks van gebeurtenissen die ertoe leiden.

Een scenario met uitsluitend een eindsituatie is weliswaar incompleet, maar kan toch relevant zijn als vooral moet worden gezien hoe een bedrijf (of de overheid) zich op die situatie moet voorbereiden (*anticiperen*).

Kenmerken

De bedoelde scenariobeschrijving heeft de volgende kenmerken:

- *aansprekend-verhalend*, dat wil zeggen dat het scenario de vorm van een stuk proza aanneemt dat niet alleen duidelijk en concreet is, maar ook tot de verbeelding spreekt en uitdaagt;
- *relevant*, dat wil zeggen betrekking hebbend op het probleem dat aan de orde is (dus het doel waarvoor de scenarioanalyse wordt gedaan);
- *plausibel*, dat wil zeggen dat de gebeurtenissen en situaties in het verhaal niet zozeer waarschijnlijk als wel voorstelbaar moeten zijn;
- *consistent*, dat wil zeggen dat er een logisch en samenhangend verband tussen de gebeurtenissen en situaties moet bestaan;
- *hypothetisch*, dat wil zeggen dat de gebeurtenissen en situaties in het scenario (meestal) verzonnen zijn.

'What... if...'-karakter

In alle gevallen heeft een analyse het karakter van een 'what... if...'-onderzoek: wat moeten we doen en hoe raakt het ons als dat en dat zal gebeuren of aan de hand zal zijn. Of: hoe zal een beslissing uitpakken onder verschillende toekomstige omstandig-



De Euromast, beeldbepalend gebouw in Rotterdam en doelwit van een terroristische aanslag in één van de scenario's van de TIT-studie (1997-1998)

heden? In alle gevallen probeert men onzekerheden over de toekomst zoniet te reduceren, dan toch (zowel mentaal als beleidsmatig) tastbaar en hanteerbaar te maken.

In alle gevallen moeten scenario's het mogelijk maken om over de toekomst na te denken teneinde richting te geven aan beslissingen en acties in het

heden.¹ Er worden dan ook eisen gesteld aan zowel het *representatieve* als het *onderscheidende* karakter van de totale verzameling van te beschouwen scenario's. Zij moeten duidelijk

¹ Adam Kahane in het *Long Range Planning Journal* (1992): *Although scenarios deal with the future, they are essentially a way of structuring the present.*

van elkaar verschillen op essentiële kenmerken en met elkaar het 'probleemveld' afdekken. Ze moeten het bovendien mogelijk maken dat de relevante aspecten van een probleem aan bod komen, en ze moeten plaats bieden aan onverwachte omstandigheden en wendingen van de loop der gebeurtenissen.

In de tabel hiernaast zijn de algemene stappen van ontwikkeling en analyse van scenario's samengevat.^{2,3}

Scenario's worden meestal ontwikkeld en geanalyseerd in een participatief proces met beslissers c.q. 'probleemeigenaren', adviseurs, experts, et cetera. Plenaire discussies, presentaties, syndicaatsessies en eventueel het gebruikmaken van elektronische vergadersystemen wisselen elkaar daarbij af.

Een dergelijke 'workshop'-aanpak vergroot niet alleen de kans op acceptatie, maar biedt ook alle gelegenheid tot verrijking en verdieping. De deelnemers brengen immers elk hun eigen ervaring en visie in en leggen hun eigen accenten.

Scenarioanalyse en defensieplanning

Tijdens de Koude Oorlog vertoonde lange-termijndefensieplanning alle kenmerken van een op *dreiging* gebaseerde planning: identificatie en analyse van de (potentiële) tegenstander en zijn capaciteiten, en het afstemmen van de eigen militaire capaciteiten daarop. Het uitgangspunt daarbij was dat het in elk geval niet die tegenstander mocht zijn die de winnaar was van een gewapend conflict.

2 Zie ook bijvoorbeeld: G. Ringland, 'Scenarios in public policy' (Wiley, 2002), blz. 145-152.

3 De eigenlijke analyse is in hoge mate afhankelijk van het doel van de scenario's, en kan hier dus slechts in algemene zin worden benoemd.

4 NATO Symposium on 'Coping with uncertainty in defence decision making', 16-18 January 1995, Technical Proceedings AC/243 (Panel 7) TP/9, Volume 1, blz. 56.

Stappen van scenario-ontwikkeling en -analyse

- *ontwikkeling*
 - identificeer het doel van de analyse;
 - identificeer het doel van de scenario's en daarmee het abstractieniveau en het karakter ervan;
 - identificeer relevante stuurfactoren en parameters, alsmede hun mogelijke waardenbereik;
 - kies op basis van het vorige de verhaalthema's en 'issues' voor de scenario's;
 - werk de scenario's uit tot in het juiste detail en benoem ze op aansprekende wijze;
 - verkrijg acceptatie en goedkeuring.
- *analyse (in enge zin)*
 - tel per scenario de onderzoeksvragen die aan de orde zijn en inventariseer de antwoorden;
 - stel vast of consequenties verschillend dan wel gelijk zijn vanuit elke scenario-invalshoek bezien, en stel vast welke nieuwe ideeën elk scenario genereert;
 - probeer gemeenschappelijkheid te ontdekken, of na te gaan waardoor verschillen worden veroorzaakt, dan wel hoe relevant of generiek een eventuele waaijer aan ontdekte mogelijkheden is;
 - trek conclusies ten aanzien van de doelstellingen.

Vervolgens werd een verschuiving naar een op *capaciteiten* gebaseerde planning waarneembaar: definitie van de eigen militaire doelstellingen (missies) en het daarvan afleiden van de vereiste capaciteiten. Nu was vooral het uitgangspunt dat een en ander zo kosteneffectief mogelijk moest zijn. Hier is inmiddels een element van op *budget* gebaseerde planning bijgekomen. Dit heeft ertoe geleid dat operationele wenselijkheden en financiële mogelijkheden steeds nauwer met elkaar werden verbonden en er thans 'méér met minder' mogelijk moet zijn.

Zo er bij deze drie typen planning al onzekerheden een rol speelden, dan betroffen die respectievelijk vooral: wanneer en hoe de tegenstander zou aanvallen, óf de vereiste capaciteiten wel konden worden verkregen, en wat de omvang van het budget zou zijn.

Een en ander bleef gestoeld op een overigens steeds diffuser wordende dreiging, vooral in de vorm van een bedreiging van uiteenlopende belangen.

NAVO-symposium

De behoefte aan scenario's was er uiteraard vóór 1989 al, maar de val

van de Berlijnse muur heeft na een kortdurende euforie toch zo veel (nieuwe) onzekerheden opgeleverd dat scenarioanalyse haast onvermijdelijk leek. Een in 1995 gehouden NAVO-symposium stelt in de context van lange-termijn defensieplanning dat:

...the new strategic environment had opened a much wider range of uncertainty as to the circumstances of future operations than had existed during the Cold War.

Bovendien wordt gesteld dat:

...there seems to be little alternative to facing up directly to uncertainty by explicitly considering a range of possible futures and adopting plans in the light of these considerations.⁴

Een (soms belangrijke) rol voor scenarioanalyse bij defensieplanning is dan ook inmiddels in de meeste NAVO-landen de praktijk. Daarbij komen de eerder genoemde elementen van bedreiging en missie samen als leidende beginselen voor eisen aan nieuwe militaire capaciteiten enerzijds en anderzijds de potentie van bestaande capaciteiten.

Scenario's zijn inmiddels binnen defensieplanning een bekend fenomeen op verschillende beleids- en organisatieniveaus:

- *politiek-strategisch*; op dit niveau speelt bijvoorbeeld de 'NATO Defence Requirements Review' op basis van ongeveer twintig 'planning situations', maar ook het gebruik van scenario's voor de vaststelling van politieke ambities ten aanzien van mogelijke ontwikkelingen in de internationale veiligheidssituatie⁵;
- *militair-strategisch*; op dit niveau worden bijvoorbeeld scenario's ontwikkeld die mogelijke missies en taken onder verschillende omstandigheden illustreren, hetgeen keuzes over inrichting en uitrusting van de krijgsmacht helpt te onderbouwen;
- *operationeel-tactisch*; een voorbeeld hiervan is de bijlage bij de Landmacht Doctrine Publicatie II waarin met behulp van vier scenario's het proces wordt toegelicht vanaf de opdracht tot de gekozen wijze van optreden door de eenheden;
- *systeem-technisch*; dit is het niveau waarop de gewenste of feitelijke prestaties van een wapensysteem onder verschillende gevechtsomstandigheden worden onderzocht, bijvoorbeeld bij de behoeftebepaling, ontwikkeling en verwerving van materieel.

Het is voorstelbaar en volgens het eerder genoemde NAVO-symposium zelfs uitermate wenselijk dat de scenario's op deze verschillende niveaus een samenhangende hiërarchie vormen.

⁵ Hoewel dat nog niet gebruikelijk is binnen het Nederlandse veiligheidsbeleid.

⁶ Zie voor een beknopt overzicht van kenmerken, methoden en technieken en overige aspecten van scenariogebruik bij lange-termijn defensieplanning: 'NATO Scenario Planning: The use of scenarios in long term defence planning' (<http://www.plausibletures.com/text/natoscenario.html>).

Op elk niveau spelen lange-termijneffecten een rol: besluitvorming en implementatie kunnen immers veel tijd in beslag nemen (soms vele jaren; bijvoorbeeld bij de verwerving van complexe wapensystemen en ingrijpende organisatiewijzigingen).

Maar ook een zeer nabije toekomst kent onzekerheden: hoe bijvoorbeeld op te treden bij uitzendingen met relatief onbekende dreigingsomstandigheden? Met behulp van scenario's kunnen deze onzekerheden worden geanalyseerd. Deze scenario's voor defensiegebruik kenmerken zich door onderling (zeer) verschillende waarden van factoren van diverse aard: militair, civiel (inclusief politiek en sociaal-economisch) en nog andere (bijvoorbeeld geografisch en omgevingsgericht).

Op welke factoren het accent valt en in welke mate van detail deze factoren worden uitgewerkt, hangt af van het specifieke doel van de scenario's en dus van het beleids- of organisatie-niveau.⁶

Het doel van scenariostudies

Politieke documenten

De hoofddoelstellingen van het Nederlandse defensiebeleid zijn, binnen het kader van het Nederlandse veiligheidsbeleid, omschreven in de Defensienota 2000. De voorloper van die nota was de Defensienota 1991 met de Prioriteitennota van 1993 als actualisering ervan.

Deze documenten zijn politieke documenten, besproken en goedgekeurd door het parlement. Zij schetsen het politieke kader en het nationale ambitieniveau. Als afgeleide ervan worden taakstelling, omvang en middelen van de krijgsmacht vastgelegd. In navolgende politieke documenten (vooral in het kader van de jaarlijkse defensiebegroting) is het ambitieniveau opnieuw aangepast.

De elementen van dat Nederlandse veiligheidsbeleid worden vervolgens

vertaald in consequenties voor de inrichting, instandhouding en wijze van taakuitvoering van de krijgsmacht. Dit geschiedt onder verantwoordelijkheid van de Chef Defensiestaf (CDS) in zijn rol als 'corporate planner'.

Tot enige jaren geleden geschiedde deze vertaling in de vorm van het Defensie Strategisch Plan (DSP), een militair-strategisch document dat met zijn blikveld van twintig jaar fundamenteel richtinggevend was bedoeld voor de gehele krijgsmacht. Als planningskader gaf het DSP de aanzet tot de jaarlijkse defensieplanningscyclus van het Integraal Defensie Planningsproces (IDPP).

De Adviescommissie Opperbevelhebberschap ('Commissie-Franssen') heeft in 2002 voorstellen gedaan die ook het IDPP en het DSP betreffen: het DSP vervangen door de '(Defensie) Strategische Visie' (sv). Een van de voorstellen was ook om de nieuwe sv naar een hoger beleidsniveau te tillen dan het oude DSP. Deze ontwikkelingen zijn echter nog niet afgerond.

Richtlijnen voor de krijgsmacht

Blijft dat de CDS de voorziene taken van de krijgsmacht toetst aan de veranderende omgeving en de zich ontwikkelende veiligheidssituatie. Kritische succesfactoren voor militair optreden worden benoemd, evenals de gevolgen die de veranderingen in de omgeving hebben voor de toekomstige invulling en uitvoering van de krijgsmachttaken.

Het gaat daarbij dus om de toekomstige kwalitatieve capaciteiten (functionele bekwaamheden, of ook wel: functionaliteiten) van de krijgsmacht. Deze analyses leiden tot krijgsmachtbrede en krijgsmachtdeelspecifieke richtlijnen die de toekomstige gewenste geschiktheid van de krijgsmacht betreffen.

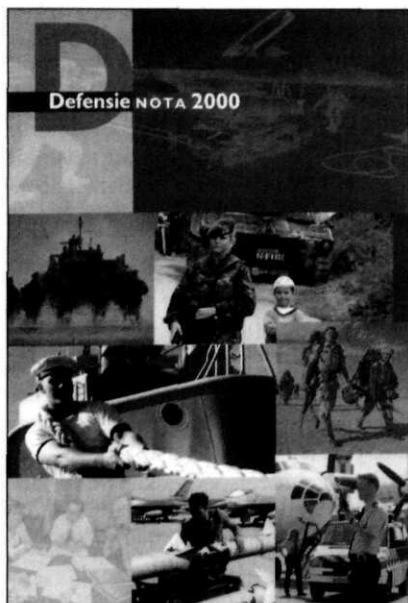
De omvang van de krijgsmacht wordt bij de in deze alinea genoemde planningsdocumenten als uitgangspunt genomen; deze is vastgelegd in de eerder genoemde politieke documenten. →

Twee studies

Teneinde vooraf inzicht in die gewenste geschiktheid te krijgen, zijn scenariostudies uitgevoerd door TNO⁷: 'Toekomst in Thema's (TIT)' ten behoeve van het DSP van 1998 en vervolgens 'Uitzicht op Uitdaging (UopU)' ten behoeve van de sv van 2002.

Voor deze studies was de stafafdeling Conceptuele Zaken van de Defensiestaf (de penvoerder voor het DSP en de sv) opdrachtgever en medeorganisator. Vertegenwoordigers van diverse geledingen binnen Defensie zijn nadrukkelijk betrokken geweest.⁸ Deze betrokkenheid betrof daarbij in het bijzonder de analyse van de scenario's.

De doelstelling 'inzicht krijgen in de gewenste toekomstige geschiktheid' is concreet vertaald naar 'identificeren van onderwerpen die voor de planning relevant zijn (ofwel: 'planningsrelevante thema's') en de bestaande dan wel gewenste functionaliteiten van de krijgsmacht betreffen'.



De Defensienota met het politieke ambitieniveau voor de Nederlandse defensie als basis voor een analyse van de geschiktheid van de krijgsmacht



Een meerderheid in de Tweede Kamer heeft op 22 augustus 2001 ingestemd met de deelname van Nederlandse militairen aan de NAVO-missie in Macedonië. Dat betekent dat 250 Nederlandse militairen gaan toezien op de ontwapening van Albanese rebellen. In de haven van Vlissingen wordt materieel ingescheept voor de Luchtmobiele eenheid die naar Macedonië vertrekt

(Foto: Mindef, DV, H. Keeris; collectie: IMG-KL)

Een functionaliteit is een (permanente) bekwaamheid om een samenhangende groep activiteiten met eigen karakter en kenmerken te kunnen uitvoeren, benodigd voor de realisatie van deeltaken of operaties. Hierop kom ik nog terug.

Deze benadering is kwalitatief van aard; capaciteiten zijn in geen van beide studies kwantitatief opgevat. Dit neemt niet weg dat overwegingen in termen van aantallen personen, eenheden of middelen niet geheel konden worden vermeden. Deze hebben echter bij de verwerking van de resultaten en de formulering van de planningsrelevante thema's geen rol gespeeld. Bovendien zijn functionaliteiten niet krijgsmachtdeelspecifiek; bij de invulling van de functionaliteiten in termen van middelen ligt hier dus nog een principiële keuzevrijheid.

Planningsrelevante thema's kunnen worden opgevat als onderwerpen of aandachtspunten die in de scenario-analyse worden afgeleid uit beperkingen en potentiële zwaktes van de Nederlandse krijgsmacht en hun mogelijke oorzaken. Deze thema's

kunnen een gewenste benadrukking van dan wel accentverschuiving in de functionaliteiten van de Nederlandse krijgsmacht impliceren en, uiteindelijk, tot concrete behoeftstellingen leiden.

Verschillen tussen beide studies

Tussen de twee scenariostudies bestond echter een inhoudelijk verschil. De eerste studie, Toekomst in Thema's (1997-1998), was vooral

⁷ De eerste keer bovendien met medewerking van het Programma voor Interdisciplinair Onderzoek naar Oorzaken van Mensenrechtenschendingen van de Universiteit van Leiden (PIOOM; inmiddels opgeheven) en het Nederlands Instituut voor Buitenlandse Betrekkingen Clingendael.

⁸ Vertegenwoordigers van de krijgsmachtdeelstaven en de staf van het Defensie Interservice Commando, en de tweede keer bovendien van de Directoraten-Generaal Personeel en Materiaal alsmede Financiën en Control, de Militaire Inlichtingen- & Veiligheidsdienst, het Medisch Geneeskundig Facilitair Bedrijf van het DICO, en Operatiën, Plannen, Evaluatie en Internationale Plannen & Samenwerking van de Defensiestaf. Defensiestaf/Plannen heeft bij de eerste studie aan een voorbereidend experiment meegedaan. De Koninklijke Marechaussee heeft in beide gevallen niet kunnen participeren.

gericht op de identificatie van thema's vanuit een zo evenwichtig en representatief mogelijk beeld van het brede spectrum aan conflictsituaties, operatietypen en geweldsniveaus waarvoor de krijgsmacht zich gesteld kan zien.

De tweede, Uitzicht op Uitdaging (2001-2002), was specifiek gericht op de mogelijke uitdagingen voor de Nederlandse krijgsmacht 'aan de randen van' dit brede spectrum. Deze uitdagingen betreffen optreden onder nieuwe omstandigheden, met nieuwe deeltaken of nieuwe activiteiten binnen de bestaande drie hoofdtaken; ook een combinatie was mogelijk.

De aanduiding 'nieuw' moet daarbij overigens worden opgevat als: anders of extremer dan gebruikelijk. De tweede studie trachtte dan ook het 'out-of-the-box' denken te stimuleren en op die wijze juist complementair te zijn aan de studies die in het kader van het NAVO 'Defence Planning Process' en de EU 'Headline Goal' zijn of worden uitgevoerd.

Er zijn tussen de twee studies niet alleen verschillen qua doelstelling, maar ook in methodische opzet en uitwerking. Het doel van dit artikel is echter niet om de twee studies naast elkaar te zetten en vergelijkenderwijs te beoordelen, maar om de algemene aanpak en uitwerking voor het voetlicht te brengen. Wat volgt is derhalve een samenstel van de kenmerkende elementen van beide studies.

Kader voor de scenariostudies

Voor beide scenariostudies golden enige uitgangspunten en restricties. Deze waren enerzijds ingegeven door praktische overwegingen van tijd en inspanning en anderzijds door beleidsmatige beperkingen. Deze kaderstelling was, samengevat, de volgende:

a. Het uitgangspunt is dat Nederland in militaire operaties buiten het eigen koninkrijksgebied slechts in

internationale coalities participeert en niet zelfstandig. Aan de orde is de vraag of en in welke mate Nederland in een toekomstige periode militair in staat is om bij te dragen aan de volle breedte van een missie: wat is het toekomstige vermogen dan wel onvermogen van de Nederlandse krijgsmacht en wat kan Nederland wel respectievelijk niet aan functionaliteit bijdragen? Of Nederland werkelijk deelneemt en, zo ja, in welke mate en met wat voor soort bijdrage, zijn politieke vragen die worden beoordeeld als de feitelijke situatie zich voordoet. Deze vragen waren in de studies dus niet aan de orde.

b. De studies hadden een kwalitatief karakter, waarbij de nadruk viel op militaire functionaliteiten en niet op middelen specifiek dan systeemconcepten die daarvoor (ongetwijfeld) benodigd zijn. Niettemin kan een aanduiding van een type middel tevens het karakter van de functionaliteit nader bepalen. Voor het beschrijven van functionaliteiten van een internationale en Nederlandse strijdmacht is als uitgangspunt aangehouden dat van eenzelfde, 'joint', begrippenkader moest worden uitgegaan.

c. Teneinde de hoeveelheid informatie en de analyse beheersbaar te houden, is een beperkt aantal illustratieve scenario's en representatieve cruciale momenten ontwikkeld. Tevens is de actie-reactieketen van het conflictverloop beperkt gehouden.

Hoewel de scenario-ontwikkelaars uiteraard hebben getracht om de gefingeerde achtergronden en conflictontwikkelingen plausibel en consistent te laten zijn, hebben zij een en ander slechts weinig gedetailleerd uitgewerkt.

Het illustratieve en uitdagende karakter is steeds in het oog gehouden bij het verstrekken van informatie over omstandigheden (in het bijzonder de dreiging en de conflictsituatie), man-



Koeweit, juli 2003. Mariniers Van Laar (l) en Van Vliet bewaken het zojuist aangekomen containerschip, dat is beladen met 392 containers. Deze bevatten militair materiaal bestemd voor Irak

(Foto: AVDKM, R. Gieling; collectie: IMG-KL)

daten, coalities, missies en dergelijke. Voor die beperkte uitwerking is vooral gekozen om de analyserende discussies tijdens een meerdaagse workshop een zo open mogelijk karakter te geven.

Uitvoering en resultaten

In grote lijnen zijn de algemene stappen voor scenario-ontwikkeling gevolgd zoals eerder beschreven. Dit is deels in de vorm van workshops gedaan en deels als bureauwerk voorbereid, uitgezocht en uitgewerkt.

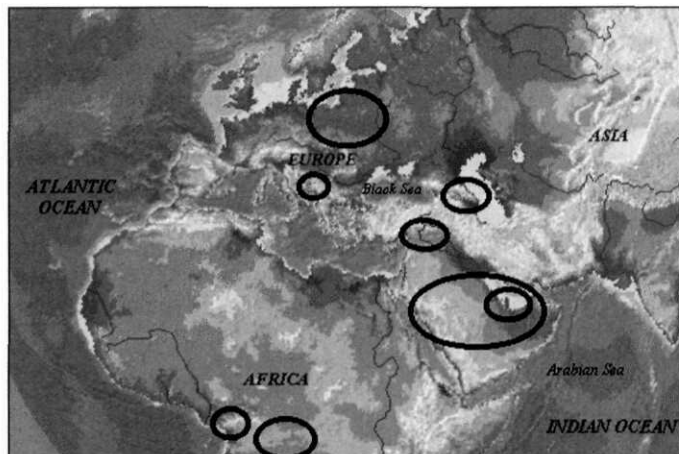
De scenariobeschrijvingen geven in eerste instantie de algemene politieke, sociaal-economische en geografische context, de conflictorzaken, de inzetomstandigheden, de betrokken partijen en hun doelstellingen, alsmede bijzondere dreigingsbronnen weer, voorafgaand aan en tot op het moment van de uitgangssituatie.

Vervolgens ontwikkelt het conflict zich verder, beschreven in een beperkt aantal 'cruciale momenten'.⁹ Een cru-

⁹ Cruciale momenten kunnen 'op gevoel' worden verzonnen, maar kunnen ook meer systematisch worden bepaald. In het laatste geval worden conflictfasen gedefinieerd en vervolgens gebeurtenissen per fase, leidend tot een verwachte eindtoestand (een en ander zonder internationale interventie). Op basis van het verschil tussen deze verwachte eindtoestand en een internationaal gewenste eindtoestand kunnen die gebeurtenissen worden geselecteerd die cruciaal zijn. Indien bij zo'n cruciale gebeurtenis niet zou worden geïntervenieerd, zou dat een gemiste kans betekenen.

¹⁰ Op zichzelf is 'niets doen' uiteraard wel een reële optie.

¹¹ Vermeden is dus om functies en elementen in de lijst op te nemen die het specifieke karakter van een krijgsmachtdeel benadrukken. Functionaliteiten zijn generieke militaire bekwaamheden, nodig tijdens een operatie, en worden ingevuld met behulp van door de krijgsmachtdelen te leveren specifieke personele en materiële middelen. Ook verwarring met 'taken' is vermeden. Andere ten tijde van de studies bekende lijsten, nationaal en internationaal, bezaten deze en in de hoofdttekst genoemde kenmerken in onvoldoende mate.



Indicatie van de locaties van de scenario's

ciaal moment is een toestand, ontwikkeling of gebeurtenis die in de beschouwde scenario's dringend noopt tot interventie, wil het conflict niet escaleren naar een ongewenste eindtoestand.

Niet ingrijpen door een coalitiemacht op zo'n cruciaal moment betekent een gemiste kans om het conflict (nader) tot een oplossing te brengen; dit wordt in de scenarioanalyse dan ook niet als optie verondersteld.¹⁰

De scenario's dienen als illustratieve achtergrond; de geselecteerde cruciale momenten bieden het analyse-materiaal waarop de planningsrelevante thema's worden gebaseerd. Per gedefinieerd cruciaal moment wordt een omschrijving van toestand, militaire doelstelling en politiek oogmerk van een interventie gegeven. Eventueel wordt dat aangevuld met bijzondere informatie-elementen: bijvoorbeeld rond de coalitie of bijzondere kenmerken of omstandigheden van het conflictmoment.

De tabel op de volgende pagina bevat een korte karakterisering van de scenario's en de onderscheiden cruciale momenten. Dit is bedoeld om enige 'flavour' aan het bovenstaande te geven; in de echte scenariobeschrijvingen waren de plaatsbepaling, samenhang en logische opeenvolging van de gebeurtenissen meer gespecificeerd dan hier mogelijk is.

De cruciale momenten zijn in deze tabel bovendien meer in termen van de missie beschreven dan in termen van de feitelijke gebeurtenis die aanleiding voor de interventie was.

In beide studies zijn de cruciale momenten van de scenario's tijdens een workshop geanalyseerd aan de hand van een lijst van vooraf onderscheiden functionaliteiten. Deze functionaliteiten zijn deels toepasbaar op de inzet voor een specifieke operatie waar militaire deeltaken al dan niet met civiele componenten en/of civiele deeltaken uitgevoerd moeten worden, en deels op de voorbereiding voor en de afronding van een operatie.

Functionaliteiten

De functionaliteiten omvatten elk een specifieke kwaliteit – in de vorm van een bekwaamheid. Op strategisch niveau kunnen deze bekwaamheden als separate bijdrage aan een coalitie worden aangeboden, met de bijbehorende uitvoeringsmiddelen (bijvoorbeeld de functionaliteit 'commandovoering' door het aanbieden van een hoofdkwartier).

Op tactisch niveau zijn de functionaliteiten echter onlosmakelijk met elkaar verbonden en als geheel bepalend voor de effectiviteit van de eenheid. De indeling is maximaal onderscheidend (de overlapping van de functionaliteiten is dus zo gering mogelijk) en zo 'joint'¹¹ mogelijk

Scenario's en cruciale momenten: aanduiding van context, conflict en missie

<p>S1 (TiT) <i>Uit de hand gelopen opstand in Oost-Europees land leidt tot bedreiging NAVO-verdragsgebied</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> • Afschrikken van acties van niet-NAVO-eenheden en tonen van bereidheid tot collectieve verdediging. • Gerichte ontplooiing van NAVO-eenheden; de-escalerende maatregelen. • Na grensoverschrijding herstellen van integriteit NAVO-verdragsgebied (regionaal conflict, 'Article-5').
<p>S2 (TiT) <i>Behoud van integriteit van een bevriende en economisch onmisbare mogendheid in het Midden-Oosten</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> • Bescherming van eigen eenheden, burgers en militaire infrastructuur tegen raketaanvallen; tonen van steun aan legitiem gezag. • Belemmeren van vijandelijke blokkade en verzekeren van vrije doorgang van maritieme eenheden. • Humanitaire hulpverlening. • Scheppen van stabiliserende voorwaarden d.m.v. instellen van controles, blokkades, beveiliging bevriende eenheden, herstel openbare orde, deroutring en opvang van vluchtelingen.
<p>S3 (TiT) <i>Conflict over water tussen een NAVO en een niet-NAVO staat in het Midden-Oosten</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> • Terroristische sabotageactie in Nederland leidt tot beveiliging van maatschappelijk strategische objecten en voorzieningen in Nederland. • Afschrikken van aanval op NAVO-grondgebied; voorbereiden van preventieve offensieve acties in zeer bergachtig gebied.
<p>S4 (TiT) <i>Conflict over onafhankelijkheid in Kosovo¹²</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> • Bescherming van internationale hulporganisaties tegen gewapende bendes. • Ontzetting van ingesloten en hongerende bevolking en instellen van een 'safe area' in zeer bedreigende omstandigheden.
<p>S5 (TiT) <i>Etnisch-religieus conflict in Afrika</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> • Grootschalige evacuatie van Westerse ingezetenen na aanslagen en massamoord.
<p>S6 (TiT) <i>OVSE-waarnemingsoperatie op Kaukasus bedreigd</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> • Implementatie van een vredesplan met elementen van vredesafdwinging. • Ontwapening, handhaving openbare orde, herstel maatschappelijke structuren.
<p>S1 (UopU) <i>Humanitaire hulp en stoppen van religieus geïnspireerde agressie van een land in het Midden-Oosten</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> • Bescherming tegen piraterij en het zekerstellen van handelsverkeer op zee en toegang tot oliebronnen. • Beheersing en opvang van een grote vluchtelingenstroom op zee en land en installatie van deze vluchtelingen in woestijn-oases met zeer schaarse voorzieningen en ingrijpende klimatologische omstandigheden. • Herstel van het staatsgezag in een islamitisch land met op grote schaal optreden in verstedelijkte gebieden. • Antwoord op aanval op informatie- en communicatiestructuren van de coalitie. • Afdwingen van de uitvoering van een arrest van het Internationaal Gerechtshof van de VN, leidend tot passieve en actieve verdediging tegen de TBM¹³ capaciteit van een agressieve mogendheid.
<p>S2 (UopU) <i>Humanitaire operatie in Afrika loopt uit de hand wegens agressie en B-dreiging</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> • Passieve en actieve bescherming van vluchtelingenkampen tegen bendes/warlords onder moeilijke terrein- en klimatologische omstandigheden. • Speciale operatie om gegijzelden te redden en strategische hulpbronnen veilig te stellen op de grens van jungle en savanne. • Biologische dreiging: lokale en internationale inperking van een dodelijke epidemie, voorbereiding van een exit-operatie onder B-omstandigheden. • Het treffen van maatregelen tegen een bedreiging van het Europese grondgebied en i.h.b. Nederland zelf door een zich snel verspreidende dodelijke epidemie; civiele support, paniekmanagement.
<p>S3 (UopU) <i>Beheersing van de implicaties van het falen van een Europese mogendheid, zonder deelname van de grote NAVO-landen</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> • Omvangrijke en versnelde (internationale) herplaatsing van NAVO-eenheden, in het bijzonder van (deels uitgezonden) Nederlandse eenheden. • Actieve bescherming van 'kritische goederen' en NBC-wapendepots. • Het voorkomen van aanslagen op gaspijpleidingen over grote afstand teneinde (inter)nationale (economische) belangen veilig te stellen. • Beteugeling van criminaliteit en herstel van de burgermaatschappij in een relatief grote 'failed state' in Europa ('non-Article 5 crisis operation').

¹² Dit scenario werd bedacht en geanalyseerd voordat het Kosovo-conflict werkelijk uitbrak.

¹³ *Tactical Ballistic Missiles.*

geformuleerd. De afgedrukte tabel is in de studie *Uitzicht op Uitdaging* gebruikt.¹⁴ Tegenwoordig echter wordt een iets gewijzigde indeling in 'essentiële operationele functionaliteiten' ('essential operational capabilities') gehanteerd.

Tijdens elke workshop zijn de cruciale momenten successievelijk per scenario ingeleid en bediscussieerd. In het bijzonder werd daarbij steeds per functionaliteit de vraag beantwoord welke bijzondere eisen moeten worden gesteld dan wel welke bijzondere problemen zich zouden kunnen voordoen rond die functionaliteit.

Elke functionaliteit werd dus geconfronteerd met de specifieke inzetomstandigheden van het scenario-moment. Dit leidde meestal tot identificatie van nieuwe elementen van functionaliteiten en een discussie over vermogen en onvermogen van de Nederlandse krijgsmacht daarbij. Haast onvermijdelijk speelden daarbij ook aspecten van kwantiteit een rol naast die van kwaliteit.

Observaties

In beide studies leverde dit een grote hoeveelheid informatie op; de scenarioanalyse was dan ook steeds als een explorerende en inventariserende exercitie bedoeld. Op basis van deze informatie konden, na opschoning en structurering, concluderende observaties over vermogen en onvermogen van de Nederlandse krijgsmacht worden gedaan.

Deze observaties werden vervolgens samengevat onder de noemer van een aantal planningsrelevante thema's.

¹⁴ Met uitzondering van functionaliteit 8. Deze is immers een voorwaarde voor de algemene inzetbaarheid van de krijgsmacht en niet zozeer toepasbaar op de inzet voor een specifieke operatie bij de scenarioanalyse.

¹⁵ Dit betreft een selectie uit beide studies. Gelet op het confidentiële karakter ervan zijn deze thema's bovendien enigszins bedekt aangeduid. Tevens moet worden bedacht dat sommige thema's in 1998 weliswaar een vernieuwend karakter hadden, maar thans niet meer.

Generieke functionaliteitenlijst (voorloper van de tegenwoordig gehanteerde 'essential operational capabilities')

1	Commandovoering
2	Omgevingsbeeldopbouw / Inlichtingen
3	Verplaatsing en manoeuvre
3.a	strategische verplaatsing
3.b	tactische verplaatsing
3.c	manoeuvre
4	Bestrijding van doelen (wapeninzet)
4.a	bestrijding van statische objecten / infrastructuur
4.b	bestrijding van materieel
4.c	bestrijding van personeel
4.d	bestrijding van informatie(processen)
5	Bescherming (van eigen vermogen)
5.a	bescherming van objecten, terreinen en infrastructuur
5.b	bescherming van materieel
5.c	bescherming van personeel
5.d	bescherming van informatie(processen)
6	Logistiek
7	Samenwerking met en ondersteuning van civiele organisaties
8	Planning, opbouw en ondersteuning van de defensieorganisatie

Elk thema is uitgewerkt in kenmerkende elementen, met aanduiding van relaties met andere thema's en relevantie voor de onderscheiden functionaliteiten.

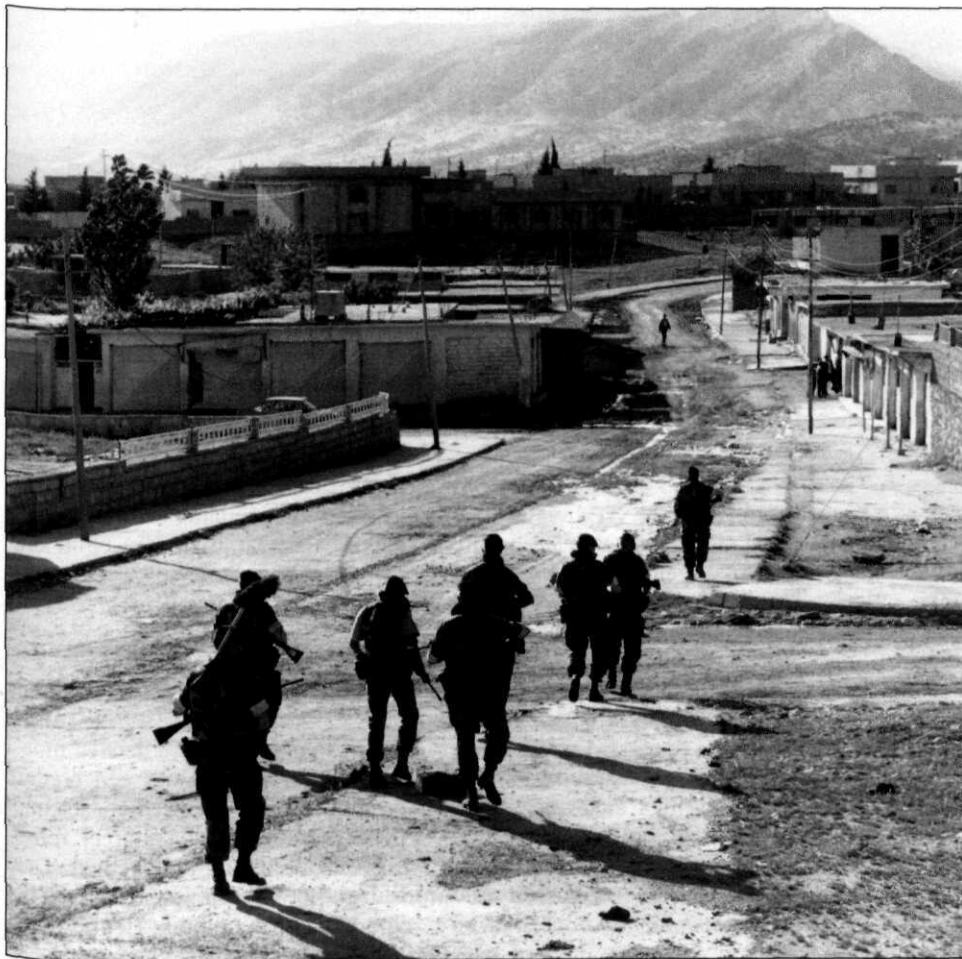
In het bijzonder de eerste twee functionaliteiten, 'commandovoering' en 'omgevingsbeeldopbouw/inlichtingen', bleken voor elk cruciaal moment in elk scenario relevant te zijn. Nadenken over deze functionaliteiten bleek bij uitstek te helpen om gevoel te krijgen over wat er rond conflictsituatie en missie aan de hand was, en daarmee het inlevingsvermogen te stimuleren.

Hierna volgt een aantal voorbeelden van onderwerpen waarop thema's zijn geformuleerd¹⁵:

- optreden in een verstedelijkte omgeving;
- 'human intelligence' (bijvoorbeeld het gebruik van 'native speakers') in het kader van inlichtingen en omgevingsbeeldopbouw;

- vele aspecten van informatievergaring en -verwerking, onder meer in relatie tot besluitvorming en 'network centric warfare';
- maritieme dreiging in kustwateren;
- bescherming en voortzettingsvermogen van middelen tijdens tactische verplaatsingen;
- interoperabiliteit in internationale coalities van 'ongelijkwaardige' partners;
- kwetsbaarheidsaspecten bij inzet van bepaalde wapensystemen;
- gebruik van niet-dodelijke wapens;
- snelheid van reageren (logistiek en operationeel).

Deze en dergelijke onderwerpen hebben in de vorm van thema's de opstelling van de Planningsrichtlijnen in het DSP van 1998 en de Strategische Visie van de CDS in 2002 ondersteund.



Optreden in verstedelijkt gebied. Nederlandse mariniers in Irak tijdens de Golfoorlog (1991)

(Foto: AVDKM; collectie: IMG-KL)

Slotbeschouwing

Terugkijkend op de twee studies kan worden vastgesteld dat beide studies uiteenlopende planningsrelevante thema's hebben opgeleverd. Deze thema's waren deels vernieuwend, deels onderbouwend of accentverleggend of verdiepend in vergelijking met het op dat moment van kracht zijnde DSP. In die zin hebben de studies aan het doel beantwoord.

Een punt van discussie is uiteraard of een beperkt aantal scenario's respec-

¹⁶ Dit zijn keuzes uit het zeer grote aantal mogelijkheden aan dreiging, typen inzet, omstandigheden, enzovoort, van het brede spectrum, die voldoende van elkaar verschillen maar ook de essentie van wat mogelijk is bevatten en dus met elkaar toch representatief zijn voor het totaal.

tievelijk cruciale momenten het gehele spectrum aan typen conflicten, omstandigheden en operaties, en verschillen in geweldsintensiteit kan afdekken. Het antwoord is niet 'nee', maar een voorzichtig 'ja'. Een continu spectrum aan mogelijkheden kan in beginsel door een aantal goed gekozen, illustratieve condensatiepunten¹⁶ worden gerepresenteerd.

Doordat bovendien de cruciale momenten voldoende open ruimte voor interpretatie en verbeelding boden, en ook inderdaad uitvoerige discussies over het vermogen en onvermogen van de krijgsmacht hebben uitgelokt, bestond bij de meeste deelnemers een positief gevoel over de waarde van de exercities.

Er bestond ook begrip voor de onvolledigheid ervan in een aantal opzichten. Na afloop van elke studie is een

evaluatieformulier aan de deelnemers voorgelegd. Dit heeft geleid tot een lijst van aandachtspunten voor een volgende keer.

Dat er een volgende keer komt, lijkt zeer aanbevelenswaardig. Sterker nog, de ervaringen rechtvaardigen dat aan scenarioanalyse een eigen, volwaardige plaats wordt gegeven naast andere werkwijzen en analyseme-

thoden ter ondersteuning van de Nederlandse strategische defensieplanning.

De scenario's kunnen tot in verschillend detail worden uitgewerkt, al naar gelang het doel waarvoor zij worden gebruikt. Op deze wijze ontstaat een hiërarchie van onderling samenhangende scenario's die structuur kan bieden aan een scala van toekomstbeschouwingen en andere scenario-gebaseerde onderzoeken binnen de Defensieorganisatie.

Die hiërarchie kan bovendien de vergelijking tussen dergelijke beschouwingen en onderzoeken vergemakkelijken. In navolging van enkele andere landen, waaronder het Verenigd Koninkrijk, zou een zekere formele status van een dergelijke scenarioverzameling niet misstaan. ■