

MILITAIRE SPECTATOR



Quadrennial Defense Review 2014

- Lokale gewelddadige niet-statelijke actoren
- Overzeese handel en de inzet van zeestrijdkrachten

De *Militaire Spectator* digitaal

De *Militaire Spectator* gaat digitaal verschijnen met een eigen website. De site gaat later dit jaar online en zal een portal voor de krijgswetenschappen worden.

Op de site worden de artikelen, editoriaalen en columns op een moderne manier gepresenteerd en zijn gemakkelijk toegankelijk. Ook zal de site een pdf-versie bevatten van de gedrukte versie en een digitaal archief van eerder uitgegeven nummers.

Leden van de Koninklijke Vereniging ter Beoefening van de Krijgswetenschap blijven iedere maand een gedrukte versie van de *Militaire Spectator* ontvangen.

Medewerkers van Defensie die de *Militaire Spectator* tot nu toe vanwege hun rang of schaal ontvingen krijgen geen gedrukt exemplaar meer. Zij kunnen via een e-mail-alert op de hoogte blijven van het uitkomen van nieuwe nummers.

De hoofdredacteur



René Olthuisprijs 2014

Vereniging Informatici Defensie
beloont de beste scriptie of publicatie over IV en ICT

De Vereniging Informatici Defensie wil de kennisoverdracht bevorderen en kent daarom jaarlijks de René Olthuisprijs toe voor een scriptie, publicatie of artikel over het vakgebied. Het onderwerp is bij voorkeur een actueel (defensie)vraagstuk binnen de IV of ICT.

Het reglement met de voorwaarden waaraan inzendingen moeten voldoen is te downloaden van de intranetsite van de VID: <http://intranet.mindef.nl/portaal/service/verenigingen/vid/index.aspx>, of op te vragen bij de secretaris van de VID via secretaris.vid@mindef.nl. De sluitingsdatum voor aanleveren is 1 november 2014.

De prijs bestaat uit een geldbedrag van 250 euro en een bijbehorende herinnering.

De René Olthuisprijs 2013 is uitgereikt aan majoor Timo Schless, die in zijn scriptie de organisatie van de bestrijding van botnets in Nederland onderzocht. Schless deed een aantal aanbevelingen om ook de bestrijding van complexere botnets effectiever te regelen.



UITGAVE

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

Secretaris en ledenadministratie

Majoor Daan Storm van Leeuwen
DM.StormVanLeeuwen@mindef.nl

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

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

REDACTIE

luitenant-generaal ir. R.G. Tieskens
(hoofdredacteur)
kapitein ter zee P. van den Berg
luitenant-kolonel Marns drs. G.F. Booij EMSD
kolonel drs. A.J.H. Bouwmeester
drs. P. Donker
kolonel MJD dr. P.A.L. Ducheine
dr. J. Duel
cdre KLu b.d. F. Groen
drs. P.H. Kamphuis
luitenant-kolonel kmar drs. ing. D.J. Muijskens
kolonel KLu D.J. Traas MSc
kapitein ter zee mr. N.A. Woudstra
kolonel ir. F.J.A. van Zitteren

BUREAU-REDACTIE

mw. drs. A. Kool
dr. F.J.C.M. van Nijnatten
NIMH
Postbus 90701
2509 LS Den Haag
T 06 - 10 74 66 34 of
06 - 20 49 86 48
E redactiemilitairespectator@mindef.nl

De Militaire Spectator is aangesloten bij de European Military Press Association

LIDMAATSCHAP

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

OPMAAK EN DRUK

Drukkerij Ten Brink
ISSN 0026-3869

Nadruk verboden

Coverfoto:
Eenheden van de Amerikaanse luchtmacht bereiden zich voor op de inzet boven Syrië tegen strijders van de Islamitische Staat, september 2014
Foto US Air Force, J. Heiland

MILITAIRE SPECTATOR

428 De Quadrennial Defense Review 2014

F.W. Moerenhout

Achter de *Quadrennial Defense Review 2014* schuilt de nieuwe Amerikaanse leiderschapsrol van *leading from behind*, terwijl de VS verwacht dat Europa als strategische partner meer taken als veiligheidsproducent op zich neemt.

437 Lokale gewelddadige niet-statelijke actoren

D. van den Wollenberg

Samenwerking met lokale gewelddadige niet-statelijke actoren kan belangrijk zijn in *statebuilding*-operaties, maar het is essentieel om van tevoren de voor- en nadelen zorgvuldig af te wegen.

448 Overzeese handel en de inzet van zeestrijdkrachten

A. Hofman

Nederland is een handelsland met een maritieme economie en het is de vraag in hoeverre die belangen de inzet van de zeestrijdkrachten bij het beschermen van de handelsvloot rechtvaardigen.

En verder:

Editoriaal	426
Tegenwicht	460
Andere ogen	462
Boeken	463

Digitoriaal

De *Spectator* aan zijne lezers'. Met deze woorden richtte eerste luitenant Van Rijnveld, oprichter en hoofdredacteur van het eerste uur, zich in het eerste nummer van *De Militaire Spectator* in 1832 tot zijn lezers. Hij deelde hen mee dat *De Militaire Spectator* kon gaan fungeren als een 'conductor' die ervoor zou zorgen dat de krijgservaring die het leger onlangs in België had opgedaan, de aandacht zou krijgen die ze verdiende. Verder deed hij over het doel van zijn periodiek slechts een betrekkelijk vage mededeling dat de *Spectator* waarnemingen zou kunnen doen en opmerkingen zou kunnen maken tot nut van het leger en het vaderland.¹

Nu, 183 jaar later, richt de redactie zich andermaal tot de lezers van de *Militaire Spectator*. Het tijdschrift is sinds 1832 – met uitzondering van de periode tussen 1943 tot 1945 – onafgebroken in druk verschenen. Onder verantwoordelijkheid van de Koninklijke Vereniging ter Beoefening van de Krijgswetenschap (KVBK) geven wij elf keer per jaar een militair-wetenschappelijk tijdschrift uit. Door de jaren heen is de *Militaire Spectator* met zijn tijd meegegaan en is de vormgeving verschillende keren in een nieuw jasje gestoken. Oudere lezers herinneren zich ongetwijfeld nog de twee-koloms opmaak zonder gebruik van kleuren. Sinds 2008 kennen we de huidige opmaak, full-colour en ruimschoots voorzien van beeldmateriaal.

De afgelopen decennia bestaat er ook een andere ontwikkeling, waar alle gedrukte media een antwoord op zoeken of hebben gezocht, en dat is de digitalisering. De wereld van de geschreven media verandert razendsnel. Het is moeilijk te voorspellen welke ontwikkelingen duurzaam zijn en welke van voorbijgaande aard. Neem bijvoorbeeld de kranten. Elke krant is tegenwoordig online beschikbaar, maar moet voor wat betreft de nieuwsfunctie concurreren met vele andere gratis nieuwssites. De huidige generatie vergaart nieuws op een heel andere manier dan de man in de straat die honderd jaar geleden het nieuws over de ontwikkelingen in de Grote Oorlog uit de krant moest vernemen. De dagbladen zien hun gedrukte oplages in rap tempo afnemen en die ontwikkelingen nopen hen zich te bezinnen op de toekomstige rol van de krant.

De redactie van de *Militaire Spectator* heeft zich ook bezonnen op de rol van het tijdschrift in het digitale tijdperk. Een dergelijke analyse begint bij de bestaansgrond van het tijdschrift, te weten de overeenkomst tussen het ministerie van Defensie en de KVBK. Daarin is overeengekomen dat het ministerie 'een wetenschappelijk tijdschrift wenst uit te geven op het gebied van de krijgswetenschap in de ruimste van het woord teneinde defensiepersoneel en geïnteresseerden buiten de krijgsmacht te informeren omtrent ontwikkelingen op dit gebied, onderzoek en publicatie wil stimuleren, een bijdrage wil leveren aan het op peil houden van de professionaliteit van de krijgsmacht en de dialoog met de maatschappij wil behouden'.

In modern jargon hebben we deze doelstelling eerder verwoord als de 3D-benadering van

¹ Ben Schoenmaker en Floribert Baudet, *Officieren aan het woord. De geschiedenis van de Militaire Spectator 1832-2007* (Amsterdam, Uitgeverij Boom, 2007).

de *Militaire Spectator: Disseminate, Development en Debate*. Verspreiding van informatie, ontwikkeling van de lezer en de krijgswetenschap, en het voeren van de dialoog daarover.

Digitalisering opent de weg om de verspreiding te vergemakkelijken en de informerende rol te versterken door gebruik te maken van internet en sociale media. Ook biedt internet nieuwe mogelijkheden om de dialoog vorm te geven. De *Militaire Spectator* wordt nu in gedrukte vorm, naast de leden van de KVBK, toegezonden aan alle actief dienende officieren, burgermedewerkers vanaf schaal 12 en actieve reservisten in de rang van officier. Door de digitalisering breiden we de potentiële verspreiding in één keer uit tot de volledige doelgroep, zoals bedoeld in de overeenkomst tussen het ministerie van Defensie en de KVBK. Via internet kan iedereen immers gemakkelijk kennis nemen van de inhoud van ons tijdschrift.

Onze ambitie blijft een wetenschappelijk tijdschrift uit te geven en we hebben ons daarom gespiegeld aan andere wetenschappelijke bladen die ons zijn voorgegaan op de digitale snelweg. Dergelijke tijdschriften zijn meestal ontsloten via een website, waarop de artikelen snel en eenvoudig, zowel in *plain text* als in de vertrouwde opmaak als pdf-formaat, zijn te vinden. Dat is precies wat wij in deze eerste digitaliseringsslag gaan doen. Natuurlijk hebben wij ook vergezichten besproken voor de *Militaire Spectator* verder in de eenentwintigste eeuw, maar we kwamen tot de conclusie dat hier het adagium geldt 'In der Beschränkung zeigt sich der Meister'.

We zullen voorzichtig gaan experimenteren met moderne media en technieken. Zo zal het eenvoudig worden om een reactie in te sturen aan de redactie, maar zijn we terughoudend met het openen van een openbaar online discussieplatform. Om dat professioneel te doen ontbreekt het ons voorlopig aan capaciteit. We behouden natuurlijk wel onze rubriek 'Meningen van anderen', waar het iedereen vrijstaat een bijdrage te leveren aan de zo gewenste dialoog. We zullen reacties vooralsnog alleen plaatsen nadat de redactie er kennis van heeft genomen.

Wij hebben met deze website de ambitie om in de toekomst uit te groeien tot het *portal* van de krijgswetenschap. Vanuit deze pagina moet het mogelijk worden snel de beschikbare informatie op het gebied van de krijgswetenschap te vinden. Daarvoor gaan we samenwerking zoeken met partners op dit gebied om zo de krijgswetenschap die plaats te geven op het World Wide Web die ze verdient. Met deze digitalisering zetten we een voorzichtige maar belangrijke stap. Een ander voordeel van de nieuwe website is dat het mogelijk wordt artikelen eenvoudig te delen via sociale media als *Twitter*, *Linkedin* en *Facebook*.

Vanaf 1 januari 2015 wordt het tijdschrift niet langer in gedrukte vorm toegezonden naar de voornoemde medewerkers van het ministerie van Defensie. De KVBK zet deze service voor haar leden overigens wel voort. Wilt u de *Militaire Spectator* in de toekomst in gedrukte vorm blijven ontvangen, dan is een lidmaatschap van de KVBK de oplossing. Dankzij de digitalisering kan iedereen kennis nemen van de pennenvruchten van onze auteurs via de website. Internet is voor iedereen toegankelijk en dat zal dus met de *Militaire Spectator* na 1 januari 2015 ook zo zijn. U kunt via de website eenvoudig met één klik de nieuwste uitgave in pdf-formaat laden. Daarnaast worden de artikelen, editorials en columns vanaf 2006 op een moderne manier op de site gepresenteerd en gemakkelijk toegankelijk gemaakt. Het erfgoed van vóór die tijd, pdf's van de *Militaire Spectator* van 1832 tot 2005, blijft beschikbaar via www.kvbk-cultureelerfgoed.nl.

De inhoud en de doelstelling van de *Militaire Spectator* heeft bewezen niet voorbijgaand van aard te zijn. Het erfgoed van de *Militaire Spectator* biedt een fantastisch overzicht van de ontwikkeling van het militair-wetenschappelijke denken in Nederland door de eeuwen heen. De *Militaire Spectator* is het enige militair-wetenschappelijke tijdschrift in Nederland en we willen deze positie graag behouden. Het digitale tijdperk biedt nieuwe kansen om onze ambitie in te vullen. We nodigen u van harte uit om de *Militaire Spectator* ook in digitale vorm te omarmen. ■

Quadrennial Defense Review 2014

Een nieuw hoofdstuk van Amerikaans leiderschap?

De *Quadrennial Defense Review 2014* geeft de strategie, het ambitieniveau en de inrichting van de Amerikaanse krijgsmacht voor de komende twintig jaar weer. Er wordt bezuinigd op kwantiteit en geïnvesteerd in kwaliteit. De regering stelt het ambitieniveau naar beneden bij en een stabilisatiemissie als in Irak of Afghanistan is voorlopig van de baan. Daarnaast valt uit de *QDR 2014* de nieuwe vorm van Amerikaans leiderschap in de wereld te destilleren. Deze leiderschapsrol is bescheidener dan vroeger en wordt vaak aangeduid met de term *leading from behind*. Voor deze leiderschapsrol is Europa nodig als strategische partner met eigen taken als veiligheidsproducent.

F.W. Moerenhout*

Here's my bottom line: America must always lead on the world stage. If we don't, no one else will.¹ Dit waren de woorden die president Barack Obama op 28 mei 2014 sprak tijdens de beëdiging van de nieuwste lichter officieren van de militaire academie West Point. In zijn toespraak zette hij uiteen hoe het nieuwe Amerikaanse leiderschap in de wereld er volgens hem uit moet zien. De visie die hij hierbij uit de doeken deed, werd eerder dit jaar al in een beleidsdocument geschreven, namelijk de *Quadrennial Defense Review 2014* (*QDR 2014*). Die nota staat in dit artikel centraal. Om de *QDR 2014* op de juiste manier te duiden is dit artikel in drie delen opgesplitst. Alvorens de *QDR 2014* te beschouwen, wordt inleidend de achtergrond van deze defensie-nota's in kaart gebracht. Leidraad hierbij is een analyse van de ontwikkeling van enkele

toonaangevende zaken uit de *QDR 2014* in voorgaande edities. In het tweede deel van het artikel komen de hoofdzaken uit de *QDR 2014* aan bod. Ten slotte zal in het laatste deel van het artikel gekeken worden wat de positionering van de VS in de *QDR 2014* betekent voor Europa als trans-Atlantische partner.

De voorgeschiedenis van de Quadrennial Defense Review 2014

De *QDR* is een vierjaarlijkse nota waarin het *Department of Defense* twintig jaar vooruitblijkt naar de strategische uitdagingen en hiervoor een passende strategie en inrichting van de krijgsmacht formuleert. Het schrijven van de nota staat onder leiding van de *Secretary of Defense* en de *Chairman of the Joint Chiefs of Staff*. Het idee dit op regelmatige basis te doen, kwam voort uit de bezuinigingen en hervormingen van de Amerikaanse krijgsmacht na de Koude Oorlog. Eerdere *QDR's* verschenen in 1997, 2001, 2006 en 2010. Bij de bestudering van de individuele *QDR's* valt op hoe sterk deze beïnvloed werden door de context waarin zij verschenen. Shawn Brimley van de denktank *Center for a New American Security* stelt dan ook:

* De auteur is masterstudent Internationale Betrekkingen aan de Universiteit Utrecht en is als stagiair verbonden geweest aan de Defensieafdeling van de Nederlandse ambassade in Washington, D.C.

1 De volledige tekst van de toespraak is te raadplegen op: http://www.washingtonpost.com/politics/full-text-of-president-obamas-commencement-address-at-west-point/2014/05/28/cfbcdcaa-e670-11e3-afc6-a1dd9407abcf_story.html.



FOTO US ARMY M. SPRENKLE

In zijn toespraak op West Point wees president Obama op de veranderingen in de wereld en benadrukte hij dat de VS een leidende rol moet blijven spelen op veiligheidsgebied

'QDRs are best understood as 'snapshots' in time along the entire arc of the post-Cold War era'.²

Het ambitieniveau en multilateralisme

De geschiedenis van de QDR begon in 1997. De Verenigde Staten bleven als enige supermacht over na de Koude Oorlog. De unipolaire wereld van de jaren negentig was daarom het vertrekpunt van de analyse van de QDR. Het Department of Defense wikkeld er geen doekjes om in de QDR 1997: 'America begins the new millennium as the sole superpower, the indispensable nation'.³ Het eerste belangrijke onderdeel dat centraal stond in deze analyse was echter een leidend concept dat de Koude Oorlog overleefd had, ongeacht de nieuwe unipolaire wereldorde: de zogeheten *Two-War Doctrine*. Deze doctrine stond aan de basis van het ambitieniveau van de Amerikaanse krijgsmacht van de afgelopen twee decennia en draaide om de mogelijkheid in twee groot-schalige conflicten in twee verschillende theaters tegelijkertijd te kunnen zegevieren.

Dit werd in de QDR 1997 gezien als de 'sine qua non of a superpower'.⁴ Paul D. Miller van de denktank *RAND Corporation* beschrijft in zijn artikel *Five Pillars of American Grand Strategy* hoe deze doctrine voortkwam uit de noodzaak van de Koude Oorlog om zowel in Europa als op het Koreaanse schiereiland te kunnen standhouden. Na de Koude Oorlog evolueerde dit echter tot het militaire uitgangspunt van het Amerikaanse wereldleiderschap. Wanneer de VS immers niet instaat was twee grootschalige conflicten tegelijk aan te gaan, kon een tegenstander profiteren van de situatie op het moment dat Amerika zich al aan één conflict gebonden had.

2 Center for a New American Security, 'Choice and Constraint: Considering the 2014 Quadrennial Defense Review. Prepared Statement of Shawn Brimley' (versie 26 februari 2014), http://www.cnas.org/files/documents/publications/CNAS%20Testimony_QDR_Brimley_022613.pdf.
 3 U.S. Department of Defense, 'Quadrennial Defense Review 1997', zie: <http://www.fas.org/man/docs/qdr/>, 14.
 4 Idem, 32.

Voor de Amerikaanse bondgenoten was de Two-War Doctrine zodoende de garantie dat ze altijd op de VS konden rekenen. Voor landen die de Amerikaanse hegemonie wilden ondermijnen was het juist een reden niet aan deze revisionistische intenties toe te geven.⁵

Dit ambitieniveau heeft sindsdien stand weten te houden, maar dit ging niet zonder slag of stoot. Met name de realiteit van daadwerkelijk twee oorlogen tegelijkertijd te vechten in Irak en Afghanistan was een test van het ambitieniveau. De aard en formulering veranderden zodoende mee met de realiteit van de dag. Een voorbeeld hiervan was het alternatieve *One-plus-Two Concept* van Michael O'Hanlon, thans onderzoeker bij *The Brookings Institution*. Het concept van O'Hanlon houdt de mogelijkheid meerdere conflicten tegelijk te vechten overeind, maar weegt eveneens de aard van het conflict mee. Het idee was het ambitieniveau te hervormen naar de mogelijkheid één groot-schalig conflict aan te kunnen gaan en daarnaast twee kleinere stabilisatiemissies te ondernemen.⁶ Ongeacht dergelijke suggesties van experts, bleef de Two-War doctrine overeind in de QDR. Desalniettemin waren de daadwerkelijke ervaring van twee gelijktijdige operaties en de aard hiervan vormend voor het volgende punt dat van belang is voor de duiding van de QDR 2014: de geleidelijk veranderende houding ten opzichte van het multilateralisme.

In de begindagen van de QDR was multilateralisme bij militair optreden een legitimiteitsgrond. Onder het presidentschap van Bill Clinton heerste bij de oriëntatie van de Amerikaanse krijgsmacht een liberale tijdsgeest met humanitaire interventies als belangrijkste focus. Hierbij was multilateralisme in de vorm van brede coalitievorming bij interventies een nadrukkelijk nagestreefd ideaal, maar op militaire gronden was het niet noodzakelijk.

Onder president George W. Bush verloor dit ideaal in eerste instantie aan waarde en de initiële militaire overwinningen in Afghanistan en Irak bevestigden het idee dat dit ook niet nodig was. Pas nadat de druk op de Amerikaanse krijgsmacht begon toe te nemen vanwege de moeilijke situatie in beide landen begon duidelijk te worden hoe belangrijk bondgenoten en partners waren voor het inzettingsvermogen van de Amerikaanse krijgsmacht. Multilateralisme veranderde zodoende van legitimiteitsgrond naar een operationele noodzaak, wat zichtbaar werd vanaf de QDR 2006, die de NAVO herwaardeerde als het belangrijkste bondgenootschap van de VS. Dit was niet het enige dat gerealiseerd werd gedurende de twee oorlogen. De QDR 2006 was eveneens een trendbreuk met de eerdere nota's vanwege de nieuwe strategische focus van de Amerikaanse krijgsmacht, het derde belangrijke punt met het oog op de QDR 2014.

Van Revolution in Military Affairs tot Counterinsurgency

Het derde punt is de meer abstracte achtergrond van de QDR's met betrekking tot de aard van oorlogvoering en het beste strategische antwoord hierop. De QDR 1997 was volledig gebouwd rond het dominante concept van de *Revolution in Military Affairs*, waarin technologische voorsprong als de beslissende factor van oorlogvoering geldt. Deze QDR noemt *Revolution in Military Affairs* nog expliciet bij naam, terwijl minister van Defensie Donald Rumsfeld het als fervent aanhanger in de QDR 2001 liet vervangen door de term *transformation*. Dit was echter één en hetzelfde idee. Rumsfeld had zijn QDR volledig gebouwd rond zijn voornemen de Amerikaanse krijgsmacht uit te rusten voor de zogeheten uitdagingen van de 21ste eeuw.⁷ De QDR 2001 was echter geschreven voor de aanslagen van 11 september dat jaar en verscheen enkele dagen na deze schokkende gebeurtenis. Waar de QDR 2001 vrijwel volledig gericht was op staten met mogelijk massa-vernietigingswapens als Irak, Iran en Noord-Korea, werd Amerika juist in het hart geraakt door een niet-statelijke actor zonder dergelijke middelen.

5 P.D. Miller, 'Five Pillars of American Grand Strategy' (versie oktober/november 2012), zie: <https://www.iiss.org/en/publications/survival/sections/2012-23ab/survival--global-politics-and-strategy-october-november-2012-fda3/54-5-02-miller-b497>, 34-36.

6 Idem, 34-36.

7 L. Freedman, *The Transformation of Strategic Affairs* (Hoboken, Taylor and Francis, 2013) 14-15.

De *War on Terror* en de *Long War* in Afghanistan en Irak zorgden voor een omslag in het denken in het Pentagon. De *QDR 2006* ging nu veel meer over niet-staatelijke actoren, asymmetrische dreigingen en irreguliere oorlogvoering.

Deze koerswijziging werd nog verder doorgevoerd in de *QDR 2010*. In deze versie stond de missie in Afghanistan centraal. *Counter-insurgency* (COIN) werd als strategie omarmd met de *comprehensive approach* als basis. De technologische mogelijkheden waren nog steeds belangrijk, zoals de *Unmanned Aerial Vehicles* (UAV's), maar het winnen van de *hearts and minds* van de bevolking werd het belangrijkste doel. Hierbij hadden de Amerikanen al wel het voortschrijdend inzicht dat het geld en mensenlevens scheelde wanneer partnerlanden getraind en bevoorrad werden om deze strijd zelf te vechten. Hier tekende zich de militaire leiderschapsstijl van president Obama af, in de media ook wel *leading from behind* genoemd en bepalend voor de *QDR 2014*.

De Quadrennial Defense Review 2014

Een treffende analyse rond de *QDR 2014* gaf Samuel Brannen, onderzoeker van het *Center for Strategic and International Studies*. Hij stelde dat de *QDR* drie maal een oorlogsstrategie had bevat, namelijk voor Irak in 2006, voor Afghanistan in 2010 en ook in 2014, maar ditmaal tegen het Congres. Brannen doelt op de bezuinigingen waaronder de Amerikaanse krijgsmacht gebukt gaat. Naast de over tien jaar verspreide 487 miljard dollar bezuinigingen uit de *Budget Control Act* van 2012 hangt de jaarlijkse sekwestratiebezuiniging van vijftig miljard eveneens als een zwaard van Damocles boven het Pentagon. Deze sekwestratiebezuiniging is wettelijk vastgelegd en gaat als een soort straf in werking als het Congres geen overeenstemming kan bereiken over de federale begroting. De *QDR 2014* is er volledig op gericht het Congres te overtuigen van de door de president in zijn begroting voorgestelde verlichting van bezuinigingen en investeringen. Het is echter niet zeker dat het Congres hier medewerking aan wil verlenen.

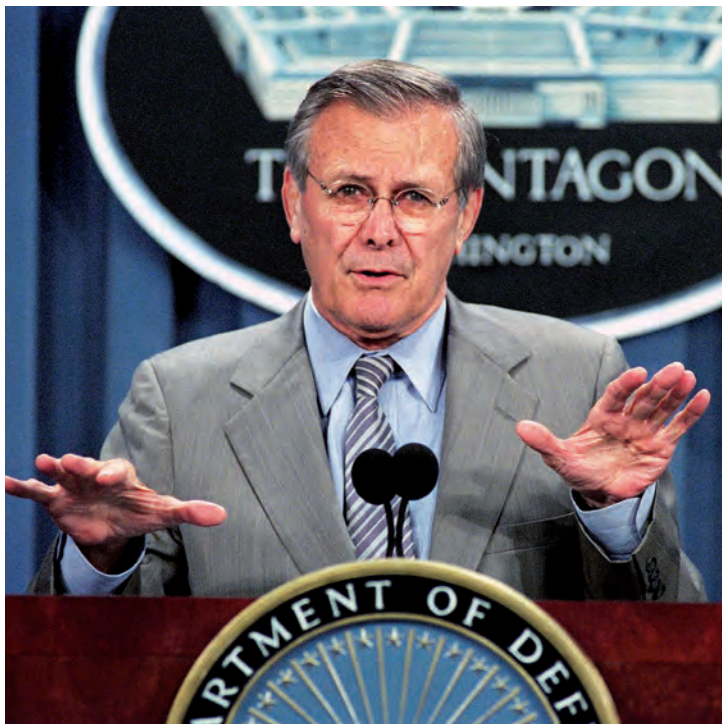


FOTO US DEPARTMENT OF DEFENSE, H. STIKEL

De toenmalige minister van Defensie Donald Rumsfeld kwam in de *QDR 2001* met de term *transformation* en zijn nota draaide volledig rond het voornemen de Amerikaanse krijgsmacht uit te rusten voor de uitdagingen van de 21ste eeuw

Bezuinigingen en modernisering

De *QDR 2014* is gebouwd op drie pijlers: *Protect the homeland*, *Build security globally* en *Project power and win decisively*.⁸ Christine Wormuth, onderminister van Defensie en medeauteur van de *QDR 2014*, benadrukt dat de nota 'strategy driven' en 'resource informed' is, wat impliceert dat het *an sich* niet om bezuinigen draait, maar dat juist de gemaakte keuzes van belang zijn. Desalniettemin wordt benadrukt dat in het geval van blijvende bezuinigingen het effect op de mogelijkheden van de Amerikaanse krijgsmacht niet gering is. De meest opvallende conclusie daarover is: 'if the fiscal environment does not improve, by 2021 the Joint Force will be too small and insufficiently modern to fully implement our defense strategy'.⁹ De *QDR* geeft daarom bij elk voorstel aan wat het effect van terug-

8 U.S. Department of Defense, 'Quadrennial Defense Review 2014' (http://www.defense.gov/pubs/2014_Quadrennial_Defense_Review.pdf), V.

9 *Idem*, 56.

kerende sekwestratiebezuinigingen zou zijn op het betreffende voorstel. Hierbij geldt dat elk door het Congres tegengehouden voorstel ten koste gaat van modernisering en paraatheid. Een voorbeeld waar dit een uitdaging gaat zijn is de voorgestelde *Base Realignment and Closure* (BRAC)-ronde in 2017. Hierbij gaat infrastructuur op de schop om geld vrij te maken voor modernisering. Het is echter allerminst zeker dat de BRAC het gaat halen in het Congres, gezien de lokale belangen van Congresleden om bases in hun kiesdistricten open te houden. Deze lokale belangen wegen in

‘Our forces will no longer be sized to conduct large-scale, prolonged stability operations’

meer gevallen mee, bijvoorbeeld bij de keuze van plaatselijke defensie-industrie voor het verminderen of annuleren van de aankoop van materieel.

Eén van de redenen achter de inzet op modernisering en innovatie is het risico van proliferatie van geavanceerde technologie onder statelijke- en niet-statale actoren dat de QDR 2014 constateert. Het antwoord van het Pentagon op deze ontwikkeling is onderzoek en innovatie om de technologische voorsprong in de toekomst te behouden. Een voorbeeld zijn de Chinese technologische ontwikkelingen in *Anti-Access and Area-Denial*, cyber en het ruimte-domein.¹⁰ De opkomst van China is wellicht de belangrijkste achtergrond van de QDR 2014, de eerste nota sinds onder Obama de *rebalance to Asia* opkwam. Deze strategische prioritering van de regio Azië-Stille Oceaan is inmiddels een veelbesproken onderwerp. In dit artikel gaat het niet om het debat of de rebalance op de juiste manier vorm krijgt en daadwerkelijk kracht bijgezet wordt met de benodigde middelen. De prioriteit van deze specifieke regio dient echter wel in het achterhoofd

gehouden te worden bij de analyse van het ambitieniveau en multilateralisme. Dit zijn immers de meest in het oog springende punten, maar zij ontwikkelen zich niet geïsoleerd van het veranderende veiligheidslandschap.

Ambitieniveau en multilateralisme

De QDR 2014 heeft als ambitieniveau: ‘*Simultaneously defending the homeland; conducting sustained, distributed counterterrorist operations; and in multiple regions, deterring aggression and assuring allies through forward presence and engagement. If deterrence fails at any given time, U.S. forces could defeat a regional adversary in a large-scale multi-phased campaign, and deny the objectives of – or impose unacceptable costs on – another aggressor in another region*’.¹¹ Ongeacht de veelvoud aan activiteiten die tegelijkertijd plaats kunnen vinden binnen dit ambitieniveau staat er feitelijk dat de VS nog maar in één grootschalig conflict een beslissende overwinning kan afdwingen. Dit is een fundamentele breuk met de vereiste van een supermacht die in verschillende bewoordingen in de eerdere QDR’s beschreven stond. Daarnaast stelt de QDR 2014 dat ‘*our forces will no longer be sized to conduct large-scale, prolonged stability operations*’.¹² Hiermee lijkt een missie als in Irak of Afghanistan voorlopig van de baan. Dit is vooral het gevolg van de keuze voor modernisering van de krijgsmacht boven het behoud van grote aantallen. Deze realiteit vertaalt zich in terughoudendheid bij de beslissing wel of niet te interveniëren. Het afgelopen jaar was dit zichtbaar in zowel de Krim-crisis, als tijdens de opmars van IS in Irak. Het alternatief voor de VS vindt zijn oorsprong in een groter belang van multilateralisme.

Multilateralisme is inmiddels doorgroeid van operationele noodzaak tot een strategische noodzaak. De gedwongen terughoudendheid aan Amerikaanse zijde vanwege de bezuinigingen en het bijgestelde ambitieniveau leidt er toe dat het begrip multilateralisme op termijn beter vervangen kan worden voor afhankelijkheid van bondgenoten. Hoewel het op dit moment de vraag is of de VS daadwerkelijk kan terugvallen op regionale bondgenoten om

10 *Idem*, 6-7.

11 *Idem*, 22.

12 *Idem*, 19.

als veiligheidsproducenten op te treden en regionale balans en stabiliteit te bewerkstelligen, zal dit steeds belangrijker worden. Als de bezuinigingen op de Amerikaanse krijgsmacht doorgaan zullen de militaire mogelijkheden immers alleen maar verder krimpen. De *QDR 2014* is zodoende de meest multilaterale nota tot nu toe, met specifieke aandacht voor bijvoorbeeld de Associatie van Zuidoost-Aziatische Naties en de Samenwerkingsraad van de Arabische Golfstaten.¹³ De wenselijkheid van meer regionale verantwoordelijkheid voor bondgenoten en partners blijkt uit de formulering in de *QDR 2014*: ‘*In many regions we are witnessing the emergence of international partners with the capacity to play productive and even leading security roles in their respective regions*’.¹⁴ Deze constatering past binnen het kader van het eerder aangehaalde *leading from behind* en dit wordt concreet in de zogeheten *light footprint*-strategie.

De light footprint-strategie

In Irak en Afghanistan bleek dat er veel troepen nodig waren voor het slagen van de COIN-operatie. Nu de Verenigde Staten deze operaties afgesloten hebben, wordt het aantal soldaten bij de *U.S. Army* teruggebracht van 520.000 tot ongeveer 440.000, zoals minister van Defensie Chuck Hagel in een toespraak in februari aankondigde.¹⁵ Rond irreguliere oorlogvoering

benadrukt de *QDR 2014* slechts dat de *lessons learned* mee worden genomen in de doctrinevorming.¹⁶ Daarnaast lijkt er een heroriëntatie plaats te vinden op traditionele manoeuvre-oorlogvoering: ‘*We will refine our doctrine, modernize our capabilities, and regain our proficiency to conduct forcible entry and large-scale combined arms maneuver operations against larger and more capable adversaries than we have confronted over the past decade*’.¹⁷ De enige overgebleven oriëntatie op irreguliere dreiging is *Counterterrorism and Special Operations*. Hierbij wordt geïnvesteerd in *special forces*, met als taak het adviseren, trainen en bevoorraden van partners.¹⁸ Deze keuze past binnen de *light footprint*-strategie.

De *light footprint*-strategie is de belichaming van Obama’s visie op het Amerikaanse wereldleiderschap conform het credo *leading from behind*. Hoewel deze vorm van COIN door de partnerlanden zelf geboren is uit financiële noodzaak en politieke voorkeur geniet in een

13 *Idem*, 17-18.

14 *Idem*, 6.

15 De volledige tekst van de toespraak is te raadplegen op: <http://www.defense.gov/Speeches/Speech.aspx?SpeechID=1831>.

16 *QDR 2014*, 23.

17 *Idem*, 37.

18 *Idem*, 37.

De QDR 2014 erkent dat de VS feitelijk nog maar in één grootschalig conflict tegelijk een beslissende overwinning kan afdwingen, een fundamentele breuk met de eisen die eerdere nota’s aan de supermacht stelden

FOTO US NAVY, K. ABBATE





FOTO US AIR FORCE, E. LOPEZ

De light footprint-strategie van Obama, waarin ook wapens als UAV's ingezet kunnen worden, geniet de politieke voorkeur in Amerika, maar stuit ook op de kritiek proxy wars te bevorderen

oorlogsmoe land, is er ook kritiek. Zo ziet Nick Turse van *The Nation Institute* COIN met inzet van special forces, UAV's, cybermiddelen en partnerlegers als een typische vorm van *proxy war*. Hij ziet hierbij parallellen met de traumatische ervaring uit de Vietnamoorlog, waarbij het gesteunde regime in Zuid-Vietnam alleen nog overeind kon blijven door Amerikaanse interventie.¹⁹ Dat de VS actief is in 75 verschillende landen, waarvan vele fragiele staten zijn, maakt het risico van *entrapment* reëel.²⁰ Entrapment zou betekenen dat de VS alsnog zelf moet ingrijpen, in het uiterste geval met een grote hoeveelheid grondtroepen, om te voorkomen dat het partnerland omver gelopen wordt. Dit risico speelt bijvoorbeeld op de achtergrond bij de inzet van Amerikaanse militaire middelen tegen IS in Irak, waarbij Washington een soort balans probeert te vinden. Enerzijds mag het partnerland niet overlopen worden, anderzijds biedt een blik

op de eigen financiële situatie geen gunstig vooruitzicht wanneer de VS zou ingrijpen met *boots on the ground*. Terugtrekken na een interventie blijft lastig en levert juist de stabilisatiemissie op waar het Pentagon geen trek in heeft. Wanneer we dit risico vanuit een Amerikaans perspectief blijven beschouwen, blijkt welke rol er in de QDR 2014 voor Europa als trans-Atlantische partner weggelegd is.

Europa als trans-Atlantische partner

Voor Europa ligt het belang van de QDR 2014 eigenlijk simpelweg in de verschillende hierboven genoemde aspecten. Bovendien is de QDR 2014 zelf duidelijk in wat het Pentagon van Europa verlangt: *'Europe remains our principal partner in promoting global security. As unrest and violence persist, particularly in the Middle East and North Africa, Europe will be critical in addressing these challenges. Europe is home to our most stalwart and capable allies and partners, and the strategic access and support these countries provide is essential to ensuring that the U.S. Armed Forces are more agile, expeditionary, and responsive to global challenges.'*²¹ Uiteraard is het de beslissing van individuele Europese landen zelf wat te

19 N. Turse, *The Changing Face of Empire: Special Ops, Drones, Spies, Proxy Fighters, Secret Bases, and Cyberwarfare* (New York, Haymarket Books, 2012) 77-78.

20 Idem, 81.

21 QDR 2014, 5.

doen met het verlangen aan Amerikaanse zijde. Desalniettemin is de positionering in de *QDR 2014* belangrijk voor alle Europese landen vanwege de verwachting van het Amerikaanse leiderschap in de toekomst.

Het ambitieniveau en de rebalance

Het afscheid van de Two-War doctrine zal niet in alle delen van de wereld met gemengde gevoelens aanschouwd worden. De doctrine was gebaseerd op het idee dat een revisionistisch land kon profiteren van een voortgaande Amerikaanse oorlog als de Amerikaanse krijgsmacht niet in staat was tot een tweede grootschalige oorlog. Hoewel de intenties van de leiders in Moskou en Beijing nog altijd moeilijk te doorgronden zijn, zijn zij waarschijnlijk het minst rouwig om deze herdefiniëring. Wanneer vervolgens gekeken wordt naar de in de *QDR 2014* geformuleerde rol voor Europa vallen de puzzelstukjes in elkaar. Hierbij moet bovendien opgemerkt worden dat de *QDR 2014* slechts enkele dagen na de Russische inval op de Krim verscheen. Het document voorzag een dergelijke grondige wijziging van de strategische situatie op het Europese continent niet. De VS richt zich met de rebalance to Asia in de *QDR 2014* op het in banen leiden van het militair opkomende China. Deze opkomst gaat gepaard met verschillende territoriale geschillen met Amerikaanse Zuidoost-Aziatische partners en bondgenoot Japan. De Amerikaanse mogelijkheden in dat gebied worden gezien de wereldwijde verantwoordelijkheden van de Amerikaanse krijgsmacht bepaald door de balans in andere regio's. In het kader van de rebalance verwachten de Amerikanen vooral Europese ondersteuning in het Midden-Oosten en Noord-Afrika. Na de Krim-crisis is dit gewenste takenpakket uitgebreid met een strategische heroriëntatie op Rusland.

De onder Obama aangegeven prioriteit van de regio Azië-Stille Oceaan in combinatie met het verlaagde ambitieniveau lijkt een grote rol te spelen in de Amerikaanse terughoudendheid. In andere regio's geniet het gehele palet aan middelen van economische sancties tot diplomatieke maatregelen de voorkeur boven

grootschalig militair ingrijpen. Eenmaal deze kaart gespeeld, is hij immers niet nogmaals beschikbaar. De realiteit gebiedt daarnaast te zeggen dat de kans beperkt is dat de Europese landen qua politieke wil en militaire middelen op dit moment zelfstandig de aanvullende en ondersteunende rol op zich kunnen nemen. Wellicht dat landen als het Verenigd Koninkrijk en Frankrijk graag zouden willen, maar de interventie in Libië in 2011 legde ook in hun geval de afhankelijkheid van de VS bloot.

Multilateralisme en het risico van entrapment

Europa wordt een strategische partner met een eigen missie als het aan de VS ligt, maar waar en waarmee kan Europa de VS dan van dienst zijn? Multilateralisme is van een operationele noodzaak tot een strategische noodzaak doorgroeid. De rol voor Europa zoals de *QDR 2014* die voorziet is gebaseerd op een verdeling van verantwoordelijkheid voor stabiliteit in de wereld tussen de trans-Atlantische partners. Vanuit Amerikaans perspectief zou Europa in de meest ideale situatie volledig zelfstandig in staat moeten zijn stabiliteit in Noord-Afrika te garanderen en daar een grote bijdrage aan te leveren in het Midden-Oosten. Dat dit op termijn noodzakelijk zal blijken is afhankelijk van de omvang van het risico van entrapment met de light footprint-strategie. Juist dit risico benadrukt het belang van Europa voor het Amerikaanse leiderschap in de wereld.

Een entrapment-scenario als gevolg van de light footprint-strategie zal waarschijnlijk een irreguliere strijd betekenen. De meerderheid van de tegenstanders waar de VS partners voor traint en bewapent zijn immers niet-staatelijke actoren zoals terroristen en *insurgents*. Een mogelijke missie in één van deze landen zal waarschijnlijk het beste met een COIN-strategie ondernomen worden. Dit impliceert dat een stabilisatiemissie op de schaal van Irak of Afghanistan op termijn toch weer noodzakelijk zal zijn. David Kilcullen, expert op het gebied van COIN, zegt dat de omgeving van een dergelijke stabilisatiemissie meer op Irak dan Afghanistan zal lijken. Hij benadrukt hierbij vooral het belang van de sociaalgeografische trend van urbanisering. Grote steden in

ontwikkelingslanden zullen steeds vaker het terrein van COIN zijn vanwege spanningen door klimaatverandering en voedsel- en drinkwaterschaarste.²² Veel van dit soort steden liggen juist in de regio's waar de VS een rol voor Europa weggelegd ziet. Dat de trans-Atlantische bondgenoten samen optrekken zoals ook het geval was in Afghanistan, is een pure noodzaak voor de VS gezien de keuzes in de QDR 2014. Want als een stabilisatiemissie onverhoopt toch nodig blijkt te zijn, is de VS afhankelijk van bondgenoten om die op te zetten.

Conclusie

De VS is zonder twijfel voor langere tijd nog de leidende supermacht in de wereld, zowel politiek en economisch als militair.

Desalniettemin vormt de druk van de opkomende grootmacht China en ook het gedrag van Rusland een uitdaging voor het Amerikaanse leiderschap in de verschillende regio's in de wereld. Een Amerikaanse bevolking die oorlogsmoe is en minder militaire mogelijkheden als gevolg van bezuinigingen liggen aan de basis van Obama's strategie van *leading from behind*. Desondanks staat zijn opmerking op West Point over het Amerikaans leiderschap in de wereld overeind: *'If we don't, no one else will'*. De VS blijft leiden, maar om dit te doen is een daadkrachtige strategische partner nodig. Deze rol is weggelegd voor Europa, het continent met de *'most stalwart and capable allies and partners'*. De QDR 2014 vraagt om een nieuwe fase van trans-Atlantisch bondgenootschap. Het is aan Europa om hier gehoor aan te geven. ■

22 Gebaseerd op de inleidende woorden van David Kilcullen op het symposium 'Securing America's Future in the New 'Interwar Years'' van *The Brookings Institution* (12 maart 2014). Dit symposium is na te luisteren op: <http://www.brookings.edu/events/2014/03/12-securing-americas-future-in-new-interwar-years>.

De VS richt zich volgens de QDR 2014 op het in banen leiden van het militair opkomende China en verwacht dat Europa meer zal bijdragen aan het bevorderen van stabiliteit in Noord-Afrika en het Midden-Oosten



FOTUS NAVY, M. HAWES

Lokale gewelddadige niet-statelijke actoren

Partners in statebuilding?

De relevantie van lokale gewelddadige niet-statelijke actoren voor statebuilding operaties wordt steeds vaker onderschreven. Voorsnog is echter onduidelijk op welke wijze deze lokale actoren een bijdrage kunnen leveren. Dit artikel tracht hiervoor handvatten aan te dragen. Door het scala aan niet-statelijke actoren te toetsen aan kenmerken van een staat blijkt dat de machtsstructuren van rebellen, clan chiefs en warlords tot op zekere hoogte lijken op die van een staat. Clan chiefs kunnen een bijdrage leveren op de gebieden veiligheid en politieke instituties. Rebellen kunnen mogelijk een bijdrage leveren aan de veiligheid. Maar alvorens samen te werken met lokale gewelddadige niet-statelijke actoren is het essentieel om de voor- en nadelen zorgvuldig af te wegen.

Drs. D. van den Wollenberg – eerste luitenant der Artillerie*

In landen waar een centrale overheid niet langer in staat is om het staatsmonopolie op geweld te handhaven ontstaat ruimte voor lokale gewelddadige niet-statelijke actoren.¹

In tegenstelling tot ‘reguliere’ niet-statelijke actoren – *international governmental organizations* en *non-governmental organizations*, die interstatelijke betrekkingen doorgaans bevorderen – hebben deze gewelddadige entiteiten de middelen om het staatsmonopolie op geweld aan te tasten.

Terroristische organisaties en georganiseerde criminaliteit kunnen in deze landen ongestoord opereren. Hierdoor kunnen ook de buurlanden van deze instabiele staten getroffen worden door grensoverschrijdend terrorisme en criminaliteit. Bovendien kunnen de buurlanden worden geconfronteerd met vluchtelingenstromen, die in hoog tempo en om uiteenlopende redenen op gang kunnen komen. Met andere woorden: de regionale stabiliteit kan worden aangetast.

Samenwerking is noodzakelijk

Om de situatie van de lokale bevolking te verbeteren en de regionale en internationale dreiging te reduceren ontplooit de internationale gemeenschap vaak militaire operaties in het kader van *statebuilding operations*.² Dergelijke operaties richten zich op het opbouwen of versterken van (grofweg) veiligheid, welvaart en politieke instituties.³ Om deze doelen te verwezenlijken is de internationale gemeenschap genoodzaakt met lokale actoren samen te werken.

* De auteur is pelotonscommandant van het C-vuursteunpeloton bij de Bravo Batterij van het Vuursteuncommando.

1 E. Krahman, *New Threats and New Actors in International Security*, Palgrave, 2005.

2 S. Campbell & J.H. Peterson, *Statebuilding*, in: *Routledge Handbook of Peacebuilding*, R. Mac Ginty, 336-346, (Abingdon, Routledge, 2013) 336.

3 R. Paris & T.D. Sisk, *Introduction*, in: *The Dilemmas of Statebuilding - Confronting the contradictions of postwar peace operations*, by R. Paris & T.D. Sisk (Abingdon, Routledge, 2009) 14-15; J. Rochelau, *Ethical Principles for State-building*, in: *Stability Operations and State-building: Continuities and Contingencies*, by G. Kaufmann (Strategic Studies Institute, 2008) 20-23.



FOTO: US DEPARTMENT OF DEFENSE

Aanvankelijk weigerde Nederland zich te ontfemen over Uruzgan tenzij gouverneur Jan Mohammed Khan, uit zijn functie werd ontheven. Khan heeft tijdens zijn bewind andere stammen gemarginaliseerd. Nederland besloot om juist met de tribale leiders van gemarginaliseerde stammen samen te werken en hen meer invloed te geven. Matiullah Khan (midden op de foto), een andere warlord en een neef van Mohammed Khan, werd juist betaald om wegen te beveiligen. Dit roept de vraag op waarom er wel met de één en niet met de ander wordt samengewerkt

Tijdens de interventies in Irak en Afghanistan werd duidelijk dat ook (lokale) gewelddadige niet-statelijke actoren een grote rol kunnen vervullen in dit proces van statebuilding.⁴

Voorbeeld: Uruzgan

In hoeverre deze niet-statelijke actoren hierbij daadwerkelijk een rol kunnen vervullen en hoe deze dan invulling moet krijgen, blijft echter nog onduidelijk. Een beknopte beschrijving van de Nederlandse bijdrage aan de wederopbouw

van Uruzgan illustreert dit. Aanvankelijk weigerde Nederland zich te ontfemen over de provincie tenzij de huidige gouverneur – een warlord en voormalig tribaal leider van een Popalzai stam – Jan Mohammed Khan werd ontheven uit zijn functie.⁵

Tijdens zijn bewind heeft Khan andere stammen gemarginaliseerd en zijn naasten aan politieke sleutelposities geholpen.⁶ Nederland besloot om juist met de tribale leiders van de gemarginaliseerde stammen samen te werken en hen meer invloed te geven in provinciale aangelegenheden. Daarentegen werd er wel weer een andere warlord – Matiullah Khan, een neef van Mohammed Khan – betaald om de wegen van Tarin Kowt naar Kandahar, en die van Tarin Kowt naar Deh Rawod te beveiligen.⁷

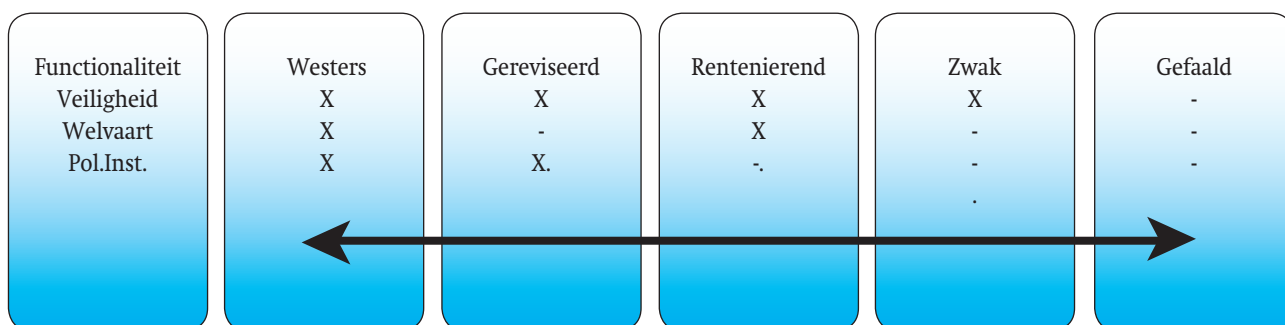
Hierbij rijst de vraag waarom er wel samengewerkt wordt met de één, maar niet met de ander. Welke factoren zijn van invloed op

4 C. Hofmann & U. Schneckener, *Engaging non-state armed actors in state- and peace-building: options and strategies*, in *International Review of the Red Cross* 93 (2011) (883) 604-606; R. Smits & R.D. Wright, *Engagement with Non-State Actors in Fragile States: Narrowing Definitions, Broadening Scope* (The Hague, Clingendael, 2012) 3.

5 M. Kitzen, *Close Encounters of the Tribal Kind: the Implementation of Co-optation as a Tool for De-escalation of Conflict - The Case of the Netherlands in Afghanistan's Uruzgan Province*, in: *Journal of Strategic Studies* 35 (2012) (5) 721; *The Liaison Office, The Dutch Engagement in Uruzgan 2006 – 2010* (The Liaison Office, 2010) 29.

6 Zie noot 5, 28.

7 *The Liaison Office, The Dutch Engagement in Uruzgan 2006 – 2010* (The Liaison Office, 2010) 55-56. 2010) 55-56.



Figuur 1 Staatscontinuüm. Deze figuur laat de classificering zien die in de ontwikkeling van een staat is aangebracht

de samenwerking tussen de internationale interventietroepen en de lokale gewelddadige niet-statelijke actoren?

Opzet artikel

Dit artikel beoogt een bijdrage te leveren aan de kennis over de omgang met lokale gewelddadige niet-statelijke actoren. Centraal staat de vraag in hoeverre het mogelijk en wenselijk is om functies van de staat die hulp ontvangt – die middels statebuilding operaties moeten worden opgebouwd of versterkt – te laten vervullen door lokale gewelddadige niet-statelijke actoren, zoals tribale leiders of (voormalige) warlords.

Hiertoe zal ik eerst het continuüm weergeven waarbinnen de ontwikkeling van een staat zich beweegt. Vervolgens belicht ik de verschillende soorten lokale gewelddadige niet-statelijke actoren. Hierna is het mogelijk om te bepalen welke van hen de potentie hebben om een rol te vervullen gedurende statebuilding operaties.

Daarna volgt een opsomming van de voor- en nadelen van het delegeren van taken aan lokale gewelddadige niet-statelijke actoren. Ten slotte worden de effecten van het delegeren van taken beoordeeld, voor zowel de eerder geïdentificeerde lokale gewelddadige niet-statelijke actoren als de landen die hulp verlenen.

Continuüm van de staat

Door statebuilding operaties tracht de internationale gemeenschap de ontwikkeling van

een hulpbehoevende staat te ondersteunen op de gebieden veiligheid, welvaart, en politieke instituties. Veiligheid is de bescherming van de bevolking tegen interne en externe dreigingen, zoals gewapend geweld en criminaliteit.⁸

Dit wordt beschouwd als *enabler* voor ontwikkelingen op het gebied van welvaart of politieke instituties.

Welvaart bestaat uit een ontwikkeld commercieel systeem, fiscale en institutionele controle, en communicatienetwerken. Daarnaast neemt de welvaart toe door bijvoorbeeld een solide infrastructuur, goede gezondheidszorg en educatie.⁹

Voor goede politieke instituties is het noodzakelijk dat individuen vrijelijk kunnen participeren aan de lokale en nationale politiek, en dat de bevolking de mogelijkheid heeft zich te representeren bij besluitvormingsprocessen.¹⁰ De overheid dient dit te faciliteren en te waarborgen door middel van een gerechtelijk en ambtelijk apparaat.¹¹ De aanwezigheid van deze aandachtsgebieden leidt tot een continuüm in de ontwikkeling van een staat (zie figuur 1).

8 K. Marten, *Statebuilding and force - The proper role of foreign militaries*, in: *Statebuilding and Intervention - Policies, practices and paradigms*, D. Chandler (Abingdon, Routledge, 2009) 129.

9 R.I. Rotberg, *Failed States, Collapsed States, Weak States: Causes and Indicators*, in: *State Failure and State Weakness in a Time of Terror*, R.I. Rotberg (Washington, Brookings Institution Press, 2003) 3-4.

10 R. Schwarz, *War and State Building in the Middle East - Governance and International Relations in the Middle East* (Gainesville, University Press Florida, 2012) 59.

11 R.I. Rotberg, *Failed States, Collapsed States, Weak States*, 3.

Deze onderverdeling illustreert een continuüm waarbinnen staten zich bewegen.¹² Een ‘gefaalde staat’ die er op den duur wel in slaagt om de veiligheid in het land te waarborgen, zou zich hebben ontwikkeld tot een ‘zwakke staat’. Daarentegen zou een ‘gereviceerde staat’ die zijn legitimiteit verliest direct terugvallen tot de categorie ‘zwakke staten’.

Lokale gewelddadige niet-statelijke actoren

Om de positie van lokale gewelddadige niet-statelijke actoren binnen het staatscontinuüm te bepalen, moeten we deze actoren eerst in kaart brengen. Het Duitse *Sonderforschungsbereich-700* – een onderzoekscentrum dat uitvoerig onderzoek doet naar bestuur in minder ontwikkelde delen van de wereld – hanteert een aantal criteria voor een lokale gewelddadige niet-statelijke actor.

De organisatiestructuur van rebellen en guerrillastrijders komt sterk overeen met die van een krijgsmacht

Deze actoren moeten ten eerste over de mogelijkheid beschikken en de bereidheid tonen geweld te gebruiken om hun doelen te verwezenlijken. Ten tweede moet er sprake zijn van een bestaande en functionerende organisatiestructuur; spontane demonstraties kwalificeren zich dus niet direct als lokale gewelddadige niet-statelijke actor. Ten derde moeten de actoren over enige autonomie beschikken op de gebieden politiek, militaire operaties, middelen en infrastructuur.

Statelijke actoren kunnen lokale gewelddadige niet-statelijke actoren wel ondersteunen op deze gebieden, maar de niet-statelijke actoren zelf mogen niet geïntegreerd zijn in een formele staatsinstitutie.¹³ Op basis van oorsprong, middelen en doelen maakt het onderzoekscentrum een verdeling in acht subgroepen.

Rebellen en guerrillastrijders

De eerste subgroep bestaat uit rebellen en guerrillastrijders. Beide treden op namens een specifieke, gemarginaliseerde bevolkingsgroep(en). Door een gewapend conflict met de heersende autoriteit – waarbij kan worden getracht om deze omver te werpen – pogen zij het milieu voor deze bevolkingsgroep(en) te verbeteren. De organisatiestructuur van deze lokale gewelddadige niet-statelijke actoren komt sterk overeen met die van een krijgsmacht: er is sprake van een duidelijke bevelsstructuur en hiërarchische verhoudingen. Steun vanuit de bevolking is essentieel als het gaat om onderdak, informatie en bevoorrading.¹⁴

Tribale leiders

De tweede categorie, *clan chiefs* (tribale leiders), is sterk vergelijkbaar met feodale autoriteiten. Een chieft regereert over een regionale gemeenschap, die gebaseerd is op tribale verhoudingen, etniciteit of religie. De prioriteiten van een chieft liggen bij het waarborgen van de veiligheid en integriteit van zijn gemeenschap of regio. Hiervoor rekruteert deze jonge mannen, om te vechten wanneer de situatie daarom vraagt.¹⁵ Ontwikkelingen buiten de eigen regio zijn voor een chieft minder belangrijk.

Warlords

Warlords floreren wanneer een staat niet langer het monopolie op geweld kan handhaven. Met behulp van een privéleger vervangen warlords de staat op lokaal niveau. Doordat de bevolking zoekt naar veiligheid verwerft een warlord snel de status van machthebber in een regio. De organisatie van warlords komt sterk overeen met die van een reguliere staat, maar wijkt af vanwege een sterk ‘parasitaire aard’; het doel van de warlord is persoonlijk gewin, ten koste van de bevolking.¹⁶

12 R. Schwarz, *War and State Building in the Middle East*, 19.

13 U. Schneckener, *Spoilers or Governance Actors? Engaging Armed Non-State Groups in Areas of Limited Statehood* (Berlin, SFB-Governance Working Paper Series, 2009) 8-9.

14 *Ibidem*, 9-10.

15 *Ibidem*, 10-11.

16 *Ibidem*, 11.

Milities

Milities worden geworven uit de eigen bevolking en krijgen training en uitrusting van de eigen staat om bepaalde groepen van de maatschappij te beschermen. Een regering tolereert deze actoren niet alleen, maar stuurt hen vaak direct aan om, bijvoorbeeld, opstandelingen te neutraliseren of politieke tegenstanders te intimideren.¹⁷

De loyaliteit van deze actoren is op zijn best twijfelachtig omdat ze geneigd zijn een eigen agenda te ontwikkelen.¹⁸ Binnen deze categorie vallen bijvoorbeeld ook zelfstandig opgetuigde buurtwachten die hun leefomgeving willen beschermen tegen gewapend geweld. Schermutselingen tussen deze buurtwachten en andere groeperingen komt de veiligheid echter niet ten goede.¹⁹

Huurlingen

Huurlingen zijn privaat georganiseerde strijders en hebben geen intrinsiek doel om te strijden. De overkoepelende organisatie is verantwoordelijk voor de werving, training en uitrusting. Gewoonlijk vechten huurlingen voor hun opdrachtgever – vaak een staat – in ruil voor financiële compensatie. Hierdoor kan hun loyaliteit dubieus zijn; een andere partij kan immers een hogere compensatie bieden.²⁰

Marauders

Marauders zijn voormalige strijders van een militaire organisatie.²¹ Na een nederlaag in het gevecht of door desertie onttrekken zij zich aan het gezag. Door te plunderen en andere illegale activiteiten trachten zij profijt te hebben van het conflict. De lokale bevolking moet het hierbij doorgaans ontgelden.²² Na beëindiging van een conflict worden deze groeperingen opgejaagd en geneutraliseerd. Soms ontbinden zij zichzelf voortijdig, in de hoop vergelding te ontlopen.

Criminelen

Criminelen komen zowel intra-staatelijk als trans- en internationaal voor. In alle gevallen hebben criminelen het bevorderen van persoonlijk financieel gewin als doel. Vanuit een intra-staatelijk perspectief heeft iedere staat te

maken met criminaliteit, variërend van kleine vergrijpen tot zware misdrijven.

Criminelen betwisten het monopolie op geweld van de overheid niet. Zij buigen – en breken – de wet om operaties op te zetten of te beschermen.²³ Binnen de landsgrenzen fungeert criminaliteit vooral als leverancier van middelen (zoals wapenhandel) die andere lokale gewelddadige niet-staatelijke actoren kunnen gebruiken.

Warlords floreren wanneer een staat niet langer het monopolie op geweld kan handhaven

Terroristen

Terroristen vormen de laatste categorie. Ze onderscheiden zich van de andere categorieën door het grote scala aan beweegredenen om over te gaan tot terrorisme. Doorgaans gaat het om politieke, religieuze, sociale, economische of persoonlijke redenen of een combinatie hiervan.²⁴ Ongeacht de ratio achter hun daden pogen terroristen overheden te dwingen om aan hun eisen te voldoen.

Terrorisme komt over de gehele wereld voor en is dus niet streekgebonden.²⁵ Ook hier speelt de bevolking een centrale rol. Zij fungeert echter niet als steunverlener maar als slachtoffer. Terroristen gebruiken de bevolking als doelwit om zo de overheid te treffen. Ze genieten dan ook geen of nauwelijks steun van de bevolking.

17 F. Wehrey, *Libya's Militia Menace* (Carnegie Endowment for International Peace, www.operationspaix.net).

18 U. Schneckener, *Spoilers or Governance Actors? Engaging Armed Non-State Groups in Areas of Limited Statehood* (Berlin, SFB-Governance Working Paper Series, 2009) 10.

19 Ibidem, 10; F. Wehrey, *Libya's Militia Menace* (Carnegie Endowment for International Peace, www.operationspaix.net) 2.

20 U. Schneckener, *Spoilers or Governance Actors?*, 10.

21 Nederlandse termen voor 'marauders' variëren van bandieten tot plundersaars of stropers. De auteur acht de Engelse benaming het meest accuraat.

22 D. Betz, *Counter-insurgency, Victorian Style*, in: *Survival: Global Politics and Strategy* (2012) 169.

23 U. Schneckener, *Spoilers or Governance Actors?*, 12.

24 M. Ataman, *The Impact of Non-State Actors on World Politics: A Challenge to Nation-States*, in *Alternatives* 2 (2003) (1) 57.

25 T. Büthe, *Governance through Private Authority: Non-State Actors in World Politics*, in: *Journal of International Affairs* 58 (2004) (1) 285.

Toelichting

Deze classificering in acht subgroepen kan de suggestie wekken dat er sprake is van verzuiling. De classificering verdient dan ook toelichting. De classificaties dienen om een lokale gewelddadige niet-statelijke actor op een specifiek tijdstip te duiden. Wanneer de kenmerken, doelen, methodes of middelen van een groepering veranderen is het mogelijk dat een eerdere classificatie niet meer toereikend is.²⁶

Terroristische en criminele organisaties kunnen in elkaar overgaan. Zo zijn de Nigeriaanse Bakassi Boys ondanks een wetteloos verleden officieel erkend door de overheid als deel van het veiligheidsapparaat



Zo bleek bijvoorbeeld uit ander onderzoek dat terroristische en criminele organisaties relatief eenvoudig in elkaar overgaan.²⁷ Een ander voorbeeld zijn de *Bakassi Boys* in Nigeria, die ondanks een wetteloos verleden officieel zijn erkend door de Nigeriaanse overheid als onderdeel van het veiligheidsapparaat.²⁸ Ook zijn er situaties bekend die de classificaties vertroebelen. Van oorsprong terroristische organisaties als Hamas en Hezbollah slagen erin meer invloed en legitimiteit te verwerven door politieke activiteiten te ontplooiën, ondanks hun onmiskenbare – en voortdurende – connectie met hun verleden. Deze zijn dan deels als rebellen en deels als terroristen aan te merken.

Dit artikel beperkt zich tot de genoemde classificaties omdat de ontwikkeling of verandering van de karakteristieken van gewelddadige niet-statelijke actoren wel is onderkend maar nog niet eenduidig is gedefinieerd.

Maatstaven voor een staat

Nu rijst de vraag welke van de genoemde gewelddadige niet-statelijke actoren daadwerkelijk een rol zouden kunnen spelen binnen het staatscontinuüm. Hiertoe belicht ik eerst de kenmerken van een staat om vervolgens te analyseren welke van deze actoren hiervoor in aanmerking komen.

De kenmerken van een staat laten zich onderscheiden in structurele kenmerken en intern functioneren. Structurele kenmerken zijn terug te voeren op de Vrede van Westfalen, waarbij de staatsovereïniteit in het leven werd geroepen.²⁹ Een staat werd soeverein geacht

26 C. Holmqvist, *Engaging Armed Non-State Actors in Post-Conflict Settings* (Hawk.ethz.ch, 2005) 46.

27 T. Makarenko, *The Crime-Terror Continuum: Tracing the Interplay between Transnational Organised Crime and Terrorism*, in: *Global Crime* 6 (2004) (1) 129-145.

28 C. Holmqvist, *Engaging Armed Non-State Actors in Post-Conflict Settings* (Hawk.ethz.ch, 2005) 46 & 64.

29 C. Lotz, *International Norms in Statebuilding: Finding a Pragmatic Approach*, in: *Global Governance* 26 (2010) 220

wanneer deze beschikte over één centrale autoriteit, een grondgebied met een bevolking, en een militaire macht om het gezag van de centrale autoriteit te handhaven en het grondgebied te verdedigen of uit te breiden.³⁰

Het interne functioneren van een staat wordt gekenschetst door internationale erkenning, legitimiteit van het landsbestuur en bekwaamheid van bestuur. Er is onder meer sprake van een volwaardige politiek-economische organisatie, efficiënte politieke instituties, begrip van nationale eenheid en een stevige economische basis.³¹

Goed intern functioneren komt voort uit de *human security* beginselen, die de mens als het hoogste goed beschouwen. Deze werden na afloop van de Tweede Wereldoorlog al spoedig internationaal omarmd. Door institutionalisering van de Verenigde Naties werd de handhaving van deze nieuwe internationale beginselen door staten gewaarborgd.³²

De relevantie van intern functioneren in overeenstemming met de internationale norm voor statebuilding operaties wordt echter betwist. In eerste instantie kan men zich afvragen in hoeverre de constructie van een westerse 'ideaalstaat' de doelstelling moet zijn van statebuilding. De bevolking heeft immers meer baat bij verbeteringen in haar leefomstandigheden dan bij een disfunctionerende overheid naar westers model.³³

Ook wanneer de staat benaderd wordt als organisatievorm van individuen – zoals in Afghanistan – lijken de sociale verbanden relevanter dan het daadwerkelijke functioneren van een overkoepelend orgaan.³⁴ Hierdoor dient de internationale gemeenschap zeer terughoudend te zijn met opleggen van internationale normen, ondanks het feit dat dit beloofd kan zijn aan de politieke achterban.³⁵ Bovendien zijn internationale normen lastig te vertalen naar een lokale context in een fragiele staat, zeker wanneer de bevolking hier nog niet aan toe is. Hierdoor ontstaat het argument dat internationale normen weinig relevante lading hebben gedurende statebuilding operaties.³⁶

Dit artikel volgt dit argument en hanteert de structurele kenmerken van de staat om vast te stellen welke lokale gewelddadige niet-statelijke actoren een rol kunnen spelen in het staatscontinuüm.

'Staatachtige' niet-statelijke actoren

Door de vereisten van Westfalen te hanteren voldoet een aanzienlijk deel van de gewelddadige niet-statelijke actoren niet aan de kenmerken van 'een staatachtige'. Milities, huurlingen, marauders, criminelen en terroristen vallen niet in deze categorie. Deze entiteiten zijn weliswaar in staat om het staatsmonopolie op geweld te betwisten, maar regeren niet over een grondgebied of een bevolking.

Rebellen en guerrillastrijders voldoen enigszins aan de definitie. Zij trachten de regerende autoriteit te vervangen, waarmee steun verworven wordt onder de bevolking. Enerzijds regeren deze entiteiten niet direct over een territorium of bevolking. Anderzijds is er in zekere zin sprake van controle over een gebied waarin de bevolking woont die steun verleent. Tevens is er sprake van een centrale autoriteit die de organisatie sturing geeft.

Voor clan chiefs en warlords geldt de Westfaalse definitie volledig. Een clan chieft regeert over een bepaalde gemeenschap, en voldoet zo aan de criteria van een Westfaalse staat. In tegenstelling tot de clan chieft – die volgens traditie voortkomt uit de lokale bevolking – kan een warlord zich pas vestigen wanneer de staat niet langer de veiligheid in een gebied

30 T.L. Knutsen, *A history of International Relations theory* (Manchester, Manchester University Press, 1997) 91.

31 R.J. Jackson & G. Sørensen, *Introduction to international relations: theories & approaches* (Oxford, Oxford University Press, 2010) 20.

32 C. Lotz, *International Norms in Statebuilding: Finding a Pragmatic Approach*, in: *Global Governance* 26 (2010) 220.

33 M. Ottaway & A. Lieven, *Rebuilding Afghanistan: Fantasy versus Reality* (Carnegie Endowment for International Peace, 2002) 7.

34 A. Giustozzi, *Afghanistan: Transition Without End. An Analytical Narrative on State-Making* (London School of Economics Crisis States Research Centre, 2008) 46.

35 C. Lotz, *International Norms in Statebuilding: Finding a Pragmatic Approach*, in: *Global Governance* 26 (2010) 227-228.

36 Ibidem, 221.

kan garanderen. Dit stelt de warlord in de gelegenheid om als surrogaatstaat over het gebied te ‘regeren’ waar de staat niet langer de eigen belangen kan verdedigen. In beginsel doet de warlord dit voor eigen gewin.

De Westfaalse definitie vraagt echter niet om een oprechte of welwillende insteek vanuit de regerende autoriteit.

Beide actoren zijn dus aan te merken als ‘staat-achtige entiteit’. Een relevante kanttekening is dat het de machtsstructuren van deze actoren zijn die zich laten kenmerken als ‘staatachtig’; het gaat niet per definitie om het individu, zoals de termen clan chieft en warlord mogelijk impliceren.

Staatachtigen in het continuüm: clan chiefs, warlords, rebellen

Gezien de karakteristieken van de hiervoor vastgestelde staatachtige gewelddadige niet-statelijke actoren blijkt dat de machtsstructuren van clan chiefs, warlords, en rebellen meer tekenen van ontwikkeling vertonen dan een gefaalde staat.³⁷

De drie staatachtige actoren zijn ieder in staat om in een bepaald gebied in veiligheid te voorzien; ze beschermen immers de eigen leefomgeving. Daarnaast is een clan georganiseerd naar basale politieke instituties. Een chieft komt op een – voor de clan – legitieme wijze aan de macht. Participatie van individuen aan het bestuur van de clan is mogelijk. De warlord beschikt niet over politieke instituties, maar, al is deze van parasitaire aard, wel over welvaart. Daarom kan een warlord onafhankelijk van externe financiering zijn *status quo* handhaven.

Dit alles betekent echter niet dat clan chiefs, warlords, en rebellen synoniemen zouden zijn voor, respectievelijk, een gereviceerde, rente-

nierende staat, of zwakke staat. Maar het geeft wel een indicatie van hoeverre deze actoren in ontwikkeling zijn ten opzichte van de gefaalde staat. Door de verantwoordelijkheden van een staat te benaderen als een te vervullen functie, in plaats van exclusieve staatsaangelegenheid, is het mogelijk dat voornoemde gewelddadige niet-statelijke actoren daar een rol in kunnen spelen.³⁸

Voordelen

Een rol voor gewelddadige lokale niet-statelijke actoren kan substantiële voordelen hebben, ook voor de lokale bevolking. Door taken toe te bedelen aan lokale gewelddadige niet-statelijke actoren is het voor de staat die hulp verleent mogelijk om zijn *span of control* aanzienlijk te vergroten.³⁹ Normaliter is dit gebied beperkt tot daar waar de eigen militaire eenheden kunnen komen. Zo kunnen lokale gewelddadige niet-statelijke actoren tekorten aan veiligheidsfunctionarissen mogelijk opvullen of zelfs opdracht krijgen om bepaalde taken uit te voeren.



37 R. Schwarz, *War and State Building in the Middle East - Governance and International Relations in the Middle East* (Gainesville, University Press Florida, 2012) 19.

38 M. Derks, *Improving security and justice through local/non-state actors - The challenges of donor support to local/non-state security and justice providers* (Den Haag, Clingendael, 2012) 17.

39 Ibidem, 6; J. Grävingholt, C. Hofmann & S. Klingebiel, *Development Cooperation and Non-State Armed Groups* (Bonn, DIE, 2007) 10.

Bovendien kan door intensievere samenwerking meer lokale informatie beschikbaar komen voor militaire eenheden van staten die hulp verlenen.⁴⁰ Vervolgens zullen militaire eenheden ook meer *goodwill* krijgen van de lokale gemeenschappen wanneer zij nauw samenwerken met lokale entiteiten. De gemeenschap heeft immers over het algemeen al respect voor deze entiteiten.⁴¹ Daarnaast is het waarschijnlijk dat lokale entiteiten op relatief korte termijn in staat zijn de veiligheid binnen een gebied te waarborgen, waardoor de politici van de staat die hulp verleent in de gelegenheid zijn om snel resultaten te presenteren aan hun electoraat.⁴²

Voor de lokale bevolking zijn er ook enkele voordelen. Voor hen bieden lokale gewelddadige niet-statelijke actoren doorgaans een

Milities worden geworven uit de eigen bevolking en krijgen training en uitrusting van de eigen staat om bepaalde groepen te beschermen. Op de foto: Iraakse militie strijdt tegen IS

consequenter en betrouwbaardere vorm van gerechtigheid – zij het in een lokale vorm. Hoewel het niet te vergelijken is met de westerse perceptie van gerechtigheid, biedt het de bevolking wel duidelijkheid en genoegdoening dat een dader – op welke wijze dan ook – gestraft is voor de gepleegde daden.

In de ogen van de bevolking geniet de lokale vorm van gerechtigheid meer legitimiteit en is betrouwbaarder dan één die wordt opgedragen vanuit een externe macht.⁴³ Bovendien staan lokale entiteiten cultureel en fysiek veel dichterbij de bevolking dan een interventiemacht,

40 J. Grävingholt, C. Hofmann & S. Klingebiel, *Development Cooperation and Non-State Armed Groups* (Bonn, DIE, 2007) 11.

41 M. Derks, *Improving security and justice through local/non-state actors - The challenges of donor support to local/non-state security and justice providers* (Den Haag, Clingendael, 2012) 17.

42 Ibidem, 16.

43 Ibidem, 6; J. Grävingholt, C. Hofmann & S. Klingebiel, *Development Cooperation and Non-State Armed Groups* (Bonn, DIE, 2007) 11.



FOTO REUTERS. M. MUHAMMED

waardoor ze sneller en doelmatiger kunnen optreden.⁴⁴

Nadelen

Lokale gewelddadige niet-statelijke actoren toerusten met taken of verantwoordelijkheden ter ondersteuning van statebuilding operaties is natuurlijk niet zonder risico. Ten eerste bestaat de kans dat er verschillende parallelle structuren ontstaan. Daardoor kan de relevantie van de centrale overheid op lokaal niveau zoekraken of zelfs helemaal niet van de grond komen.⁴⁵

Bovendien kunnen de betrekkingen tussen de hulpbehoevende staat en de hulpverlenende staat onder druk komen te staan. Zo kan directe steun aan de lokale actoren ervoor zorgen dat de centrale overheid zich gepasseerd voelt.⁴⁶ Het inschakelen van intermediaire organisaties – non gouvernementele organisaties of vakbonden – om de lokale gewelddadige niet-statelijke actoren te bereiken en te ondersteunen kan een alternatief zijn.⁴⁷

Ten tweede is een zeer nauwkeurige selectie en beoordeling van potentiële lokale gewelddadige

niet-statelijke actoren als partner essentieel. Deze lokale partners kunnen disfunctioneel raken wanneer ze taken krijgen waarmee ze geen of weinig ervaring hebben.⁴⁸ Wanneer een lokale gewelddadige niet-statelijke actor pretendeert mee te willen werken maar feitelijk een eigen agenda hanteert, dan kunnen de gevolgen groot zijn. In het operatiegebied kan de onveiligheid, ironisch genoeg, juist toenemen doordat de steun aan een lokale gewelddadige niet-statelijke actor indirect kan resulteren in steun aan criminele activiteiten of schendingen van mensenrechten.⁴⁹

In dat laatste geval zijn er politieke gevolgen voor de overheid van staat die hulp verleent niet ondenkbaar. Beleidsmakers zullen dit risico proberen te vermijden.⁵⁰ Grondige kennis van zaken is nodig om te kunnen bepalen welke lokale gewelddadige niet-statelijke actoren een geschikte partner zijn. Nadat een keuze is gemaakt zal een staat die hulp doneert mechanismen moeten ontwikkelen om de voortgang en werkwijze van deze actoren goed te kunnen controleren, zodat tijdig ingrijpen mogelijk is.⁵¹ Tevens verdient het aanbeveling voor de regering van een staat die hulp doneert om het electoraat tijdig te informeren over de mogelijke risico's zodat ze zich hiervan reeds bewust zijn, mocht het onverhoopt mis gaan.⁵²

Ten derde moet men zich realiseren dat de genoemde staatachtige gewelddadige niet-statelijke actoren geen consistente – of geen legale – bron van inkomsten hebben om de gewenste steun te blijven leveren. Hierdoor zullen ze langdurig afhankelijk blijven van internationale steun, financiële steun moeten ontvangen vanuit de centrale overheid, of een eigen bron van inkomsten moeten verwerven.⁵³

Ten slotte zal er een grotere behoefte aan stafcapaciteit ontstaan.⁵⁴ Iedere lokale gewelddadige niet-statelijke actor die op deze wijze ingezet wordt, zal immers aangestuurd moeten worden vanuit de staten die hulp verlenen. Hierdoor zal het aantal benodigde stafmedewerkers, afhankelijk van het aantal lokale actoren dat wordt ondersteund, toenemen.

44 M. Derks, *Improving security and justice through local/non-state actors*, 16; D.J. Kilcullen, *Deiokes and the Taliban: Local governance, bottom-up state formation and the rule of law in counter-insurgency*, in: *The Rule of Law in Afghanistan - Missing in Action*, by W. Mason (Cambridge, Cambridge University Press, 2011) 45-47.

45 M. Derks, *Improving security and justice through local/non-state actors*, 1; J. Grävingholt, C. Hofmann & S. Klingebiel, *Development Cooperation and Non-State Armed Groups* (Bonn, DIE, 2007) 10.

46 M. Derks, *Improving security and justice through local/non-state actors*, 2; J. Grävingholt, C. Hofmann & S. Klingebiel, *Development Cooperation and Non-State Armed Groups* (Bonn, DIE, 2007) 4-5.

47 M. Derks, *Improving security and justice through local/non-state actors*, 25; J. Grävingholt, C. Hofmann & S. Klingebiel, *Development Cooperation and Non-State Armed Groups* (Bonn, DIE, 2007) 11.

48 M. Derks, *Improving security and justice through local/non-state actors - The challenges of donor support to local/non-state security and justice providers* (Den Haag, Clingendael, 2012) 2.

49 *Ibidem*, 2; J. Grävingholt, C. Hofmann & S. Klingebiel, *Development Cooperation and Non-State Armed Groups* (Bonn, DIE, 2007) 4-5.

50 M. Derks, *Improving security and justice through local/non-state actors*, 3; J. Grävingholt, C. Hofmann & S. Klingebiel, *Development Cooperation and Non-State Armed Groups* (Bonn, DIE, 2007) 5.

51 M. Derks, *Improving security and justice through local/non-state actors*, 27.

52 *Ibidem*, 27.

53 *Ibidem*, 31.

54 *Ibidem*, 31.

Selectief delegeren

De voorgaande paragrafen maken een theoretische benadering mogelijk van de rol die lokale gewelddadige niet-statelijke actoren kunnen vervullen gedurende statebuilding operaties. Vanwege de maatschappelijke positie en organisatiestructuren van rebellen, clan chiefs en warlords zijn zij hiervoor het beste geschikt. Volgens het staatscontinuüm zijn deze actoren vergelijkbaar of zelfs verder ontwikkeld dan de zogeheten zwakke of gefaalde staat – waar statebuilding operaties zich op richten.

In beginsel geldt dit voor rebellen alleen op gebied van veiligheid. In theorie zou een clan chief een bijdrage kunnen leveren aan de politieke ontwikkeling en handhaving van de veiligheid. Voor de warlord zou dit moeten gelden op het gebied van veiligheid en welvaart.

De laatste constatering lijkt echter geenszins te verenigen met de ‘parasitaire aard’ van een warlord. Daarom is het relevant om deze functies van de staat in perspectief te brengen met de karakteristieken van rebellen, clan chiefs, en warlords. Voor rebellen ligt deze kwestie lastig omdat het milieu waarin zij tot stand komen en de steun vanuit de bevolking niet te voorspellen zijn. Toch is steun vanuit de bevolking essentieel voor deze actoren.

De clan chief is volgens de lokale standaard een legitiem tot stand gekomen entiteit en richt zich op het welzijn van de gemeenschap waarvoor deze verantwoordelijk wordt geacht. Daardoor lijken de functies van veiligheid en politieke ontwikkeling goed aan te sluiten bij de aard van deze entiteit.

Voor de warlord ligt dit fundamenteel anders omdat deze slechts persoonlijk gewin voor ogen heeft. De doorgaans illegale activiteiten die warlords ontplooiën om geld te verdienen bieden geen aanknopingspunten voor de ontwikkeling van welvaart voor een gemeenschap; de functie van welvaart lijkt dus niet aan hen besteed. Tegelijkertijd is er wel een risico dat

een invloedrijke warlord de statebuilding operatie ontwricht omdat hij niet betrokken is bij het proces.

Conclusie

Dit artikel beoogde inzichtelijk te maken of lokale gewelddadige niet-statelijke actoren mogelijk taken kunnen overnemen van de staat die hulp verleent. Het theoretische kader maakte duidelijk dat rebellen, clan chiefs, en warlords hiervoor in aanmerking kunnen komen. Rebellen zouden, afhankelijk van de omvang van de steun vanuit de bevolking, kunnen bijdragen aan de veiligheid. Samenwerking met clan chiefs is mogelijk voor politieke ontwikkeling en waarborging van de veiligheid. Bovendien kan een dergelijke machtsstructuur ook gelden als politiek voorbeeld voor een overkoepelend bestuur.

Omdat een chief voornamelijk belast is met de handhaving van de status quo van de clan is het raadzaam om eventuele veiligheidstaken in ieder geval in eerste instantie te beperken tot de eigen omgeving.

Volgens het theoretische kader zou een warlord kunnen bijdragen aan zowel veiligheid als welvaart. Maar vanwege de zelfzuchtige aard van warlords is een bijdrage aan gemeenschappelijk welvaart hoogst onwaarschijnlijk. Het lijkt dan ook raadzaam om een warlord slechts te belasten met kleine beveiligingstaken. Zo wordt deze actor wel betrokken bij het proces, maar is de kans op schade aan de missie of aan de politieke steun in de staat die hulp verleent, beperkter.

Ten slotte is verder onderzoek nodig om te bepalen in hoeverre de verschillende categorieën in elkaar over kunnen gaan en hoe actoren moeten worden benaderd die in meerdere categorieën passen. Duidelijk is wel dat, ongeacht de typering van de lokale gewelddadige niet-statelijke actor, een zorgvuldige selectie en afweging van de voor- en nadelen per missie, gebied en lokale omstandigheden noodzakelijk is om enige vorm van samenwerking te laten slagen. ■

Overzeese handel en de inzet van de zeestrijdkrachten

Nederland staat bekend als handelsland én als zeevarende natie. Deze combinatie heeft ons in het verleden bepaald geen windeieren gelegd, maar hoe belangrijk is onze maritieme economie vandaag de dag? Deze vraag is actueel geworden door de schade die bijvoorbeeld piraterij aanricht. Wat is eigenlijk de omvang van de maritieme economie? En rechtvaardigt het huidige belang van de maritieme economie de inzet van de zeestrijdkrachten bij het beschermen van de handelsvloot? Dit artikel behandelt de rol van de zeestrijdkrachten bij het beschermen van de handelswaar. Hierbij worden zowel financiële als politieke en maatschappelijke factoren afgewogen tegen de schade die bijvoorbeeld piraten, maar ook internationale conflicten aan de Nederlandse economie kunnen toebrengen.

A. Hofman *

‘Zo groot zag Rotterdam ze nog nooit!’ kopte NRC Handelsblad op 15 augustus 2013. Het nieuwe containerschip van Maersk, de Mc-Kinney Møller, voer die dag de haven van Rotterdam binnen. Het is het grootste containerschip ter wereld en heeft een maximumcapaciteit van 18.000 TEU-containers (20 ft).¹ Dit schip is gebouwd voor het vervoer tussen Azië en Noord-Europa, de drukste handelsroute ter wereld.

Marktleider

De vraag rijst nu hoe groot het belang van Rotterdam in deze handelsroute eigenlijk is.

Uit het jaarverslag van het Havenbedrijf Rotterdam blijkt dat Rotterdam al jaren een dominante positie heeft in de Hamburg - Le Havre range; dat zijn alle Noordzeehavens van Frankrijk, België, Nederland en Duitsland. In 2012 was het marktaandeel van Rotterdam 37,5 procent.² Het havenbedrijf streeft ernaar deze positie als marktleider in Europa te behouden en te versterken.

De zee is het meest gebruikte medium voor het massatransport tussen de continenten.³ Sinds enkele decennia gebruikt men de zee ook voor andere doeleinden, zoals energiewinning. Een voorbeeld daarvan is het geplande offshore windmolenpark Gemini voor de Nederlandse kust.⁴ Dit alles zorgt ervoor dat de wereldzeeën van groot strategisch belang zijn, vooral voor de staten die afhankelijk zijn van de zee.⁵

Dit geldt ook voor handelsland Nederland (ter vergelijking: voor een land als IJsland, dat veel minder gericht is op internationale handel, geldt dit minder).

* De auteur studeert geschiedenis en heeft stage gelopen aan de Faculteit Militaire Wetenschappen van de NLDA

1 Dolf de Groot, 'Zo groot zag Rotterdam ze nog nooit', NRC Handelsblad, 15-08-2013.

2 Port of Rotterdam, jaarverslag 2012 Change You Perspective, 13, beschikbaar op de webpagina van het Havenbedrijf Rotterdam, <http://www.portofrotterdam.com/nl/Havenbedrijf/financien/Documents/Jaarverslag-2012-HavenbedrijfRotterdam.pdf>.

3 S.N. Mengelberg e.a., Inleiding Krijgswetenschappen (Nijmegen 2010) 437.

4 Zie: <http://www.gemini-wind.eu/index.html>.

5 S.N. Mengelberg e.a., Inleiding Krijgswetenschappen (Nijmegen 2010) 437.

Het is moeilijk eenduidig vast te stellen hoe belangrijk de maritieme economie voor Nederland nu eigenlijk is. Daarom geeft dit artikel een overzicht van de economische achtergrond van het maritieme cluster (het geheel van maritieme middelen, kennis en infrastructuur, zowel militair als civiel⁶) en de maritieme bedrijven.

‘Seapower’

Volgens A.T. Mahan heeft een land *Seapower* nodig om een sterke maritieme economie te handhaven.⁷ Dat is het gebruik van instrumenten van macht in en vanuit het maritieme domein, oftewel het vermogen om maritieme invloed uit te oefenen met zowel civiele als militaire middelen.⁸ G. Till beschouwt het concept ‘seapower’ als de sterke onderlinge verbondenheid tussen maritieme macht en handelsvloot, waarbij de maritieme macht

de handelsvloot beschermt, die op zijn beurt de bron is van welvaart en daarmee ook van de militaire effectiviteit van de maritieme macht.⁹

De Europeanen hebben volgens hem in het verleden veel voordeel gehad van de hechte band tussen de militaire en handelsaspecten van seapower. Als voorbeeld geeft hij de Britten in de negentiende eeuw. Zij hadden een *‘krachtige mix van een klein, relatief behendig leger, een uitgebreide marine en een economische macht, die het op zijn beurt mogelijk maakte een brede strategie te ontwikkelen gebaseerd op de economische druk uitgeoefend door Seapower.’*

6 Ministerie van Defensie, Grondslagen Maritiem Optreden, versie 2014 (13 februari 2014) 54.

7 A.T. Mahan, *The influence of seapower upon history, 1660-1783* (1890).

8 N.A. Woudstra, ‘Nut en noodzaak van een maritieme strategie’, *Militaire Spectator* 179 (2010) (3) 148.

9 G. Till, *Seapower, a guide for the twenty-first century* (New York 2013) 17.



Het nieuwe containerschip van Maersk, de Mc Kinney-Møller, is het grootste containerschip ter wereld en is gebouwd voor vervoer tussen Azië en Noord-Europa, de drukste handelsroute ter wereld

De handel en de Royal Navy hielden het rijk bij elkaar, wat Groot-Brittannië een groot en welvarend land maakte.¹⁰

Ook nu nog is er een sterk verband tussen de marine en de maritieme economie. Volgens de 'Grondslagen van het Maritiem Optreden' zijn de Nederlandse nationale belangen en doelstellingen vastgelegd in de Nederlandse grondwet in plaats van in een zogeheten nationale strategie ('*grand strategy*').¹¹ Volgens deze grondwet zijn nationale belangen, zoals volksgezondheid, bevordering van de werkgelegenheid (artikel 19), bestaanszekerheid en spreiding van de welvaart (artikel 20), alsmede handhaving van de internationale rechtsorde (artikel 90), de verantwoordelijkheid van de overheid.

Wereldzeeën zijn van groot strategisch belang voor staten die afhankelijk zijn van de zee, zoals Nederland

Opzet artikel

Om dit alles te verdedigen en te beschermen, is er een krijgsmacht (artikel 97). Van oudsher zijn deze belangen nauw verweven met onze internationale handel en dus met de Nederlandse maritieme economie. Handhaving van de internationale rechtsorde maakt ook deel uit

van de Nederlandse Internationale Veiligheidsstrategie, die verder betrekking heeft op economische veiligheid en het verdedigen van het eigen en bondgenootschappelijke grondgebied.¹² Al deze belangen hangen direct samen met de activiteiten van de zeestrijdkrachten. Dit artikel gaat in op het huidige belang van de Nederlandse maritieme economie en de bijdrage van de zeestrijdkrachten hieraan.

De positie van Nederland in de wereld

Volgens het rapport 'De waarde van defensie' is de Nederlandse economie een van de grotere economieën in de wereld.¹³ Maar wat zijn nu de achterliggende feiten en cijfers? In de Globaliseringindex van 2013 stond Nederland op een derde plek, met een score van 91,33 op een schaal van honderd.¹⁴ Deze index meet echter geen economische prestaties. Een goede economische prestatie is dus geen vereiste voor een hoge score, maar kan er wel toe bijdragen.¹⁵

De Globaliseringindex bevat ook jaarlijks een lijst van de economische globalisering. Karakteristiek hiervoor zijn lange-afstandsstromen van goederen, kapitaal en diensten, alsmede de informatie en de percepties die marktwisselingen begeleiden.¹⁶ Hieruit is te concluderen dat Nederland in sterke mate globaal geïntegreerd is.

De jaarlijkse '*failed states index*' geeft de mate waarin een centrale overheid van een land controle heeft over het eigen grondgebied, gebaseerd op twaalf indicatoren.¹⁷ Zuid-Soedan is sinds 2014 (in plaats van Somalië) 'het meest falende' land ter wereld. Nederland staat op deze lijst op nummer 166 van de in totaal 178 staten. De Nederlandse centrale overheid heeft dus een zeer stabiele controle over haar eigen grondgebied en daarmee over haar economie.

Het *CIA World Factbook* stelt jaarlijks een wereldlijst op, gerangschikt naar het Bruto Nationaal Product per land (de waarde van alle goederen en diensten die een bepaald land in een bepaalde periode produceert).¹⁸ Hierin stond Nederland in 2013 op de achttiende plek

10 Ibidem, 1.

11 Ministerie van Defensie, Grondslagen Maritiem Optreden, versie 2014, (13 februari 2014), 53.

12 Veilige wereld, veilig Nederland – internationale veiligheidsstrategie (2013) beschikbaar op de webpagina van de rijksoverheid: <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/rapporten/2013/06/21/veilige-wereld-veilig-nederland-internationale-veiligheidsstrategie.html>.

13 The Hague Centre for Strategic Studies, De Waarde van Defensie (16 februari 2012) 21. Zie: <http://www.hcss.nl/reports/de-waarde-van-defensie/111/>.

14 KOF, Index of Globalization, Detailed Rankings. Zie: <http://globalization.kof.ethz.ch>.

15 Zie: http://www.standaard.be/cnt/dmf20120127_136.

16 KOF, Index of Globalization Method 2013, <http://globalization.kof.ethz.ch>.

17 Fund For Peace, The Failed States Index 2013: <http://ffp.statesindex.org/rankings-2013-sortable>.

18 Central Intelligence Agency, the World Factbook, 2013. Zie: <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/fields/2195.html>.

(van de 193), met 722,300 miljoen Amerikaanse dollars.¹⁹ Bij een vergelijking op basis van koopkracht (*Purchasing Power Parity*; PPP) staat Nederland wereldwijd op de vierentwintigste plaats. Dit laat zien dat de waarde van alle goederen en diensten geproduceerd in Nederland relatief vrij hoog ligt.

Hoge positie

Deze cijfers geven een mooie indruk van de Nederlandse positie in de wereld. Toch zeggen ze lang niet alles over de Nederlandse economie en haar prestaties. Maar ook hier staat Nederland op een hoge plaats. Zo waren we in 2013 voor het zesde jaar op rij het tweede exportland binnen de EU, na Duitsland.²⁰ Daarnaast exporteerde Nederland in 2013 voor het eerst meer dan 500 miljard euro. Dit komt voornamelijk doordat Nederland een belangrijke distributeur is, die goederen vanuit havens als Rotterdam naar het Europese achterland brengt.²¹

Handelsoverschot

Naast deze gegevens presenteerde het CBS ook een lijst van handelsoverschot in Europese landen.²² Nederland staat daar bovenaan, met 61 miljard euro, omgerekend 10,2 procent van het BBP. Duitsland staat op een tweede plek met 6,3 procent, ruim onder het Nederlandse percentage. Het Europese gemiddelde is 2,9 procent. In principe betekent een handelsoverschot dat een land meer exporteert dan importeert, maar dat kan ook wijzen op een te lage binnenlandse consumptie.

De hoge Nederlandse positie ten opzichte van andere landen hangt voornamelijk samen met de Nederlandse distributiefunctie. 19 miljard euro van het handelsoverschot komt van de wederuitvoer. Tevens komt er nog eens 33 miljard euro van het verschil tussen de export van Nederlandse producten en de import van goederen voor de Nederlandse markt.²³

Al deze cijfers laten zien dat de Nederlandse economie relatief groot is. Een aanzienlijk deel hiervan is gerelateerd aan de maritieme economie, vooral aan de havens. Hoe ziet deze Nederlandse maritieme economie er nu uit?

'Nederland, de maritieme wereldtop'

Om bij deze internationale economische en maatschappelijke top te kunnen blijven, heeft de Nederlandse overheid negen 'topsectoren' benoemd. Deze sectoren moeten voldoen aan de volgende eisen:²⁴

- Kennisintensief;
- Export-georiënteerd;
- Specifieke wet- en regelgeving;
- Een belangrijke bijdrage (kunnen) leveren aan het oplossen van maatschappelijke vraagstukken.

Nederland is een belangrijke distributeur van goederen. Dat draagt bij aan de hoge positie van Nederland in de internationale wereldtop

Een van deze topsectoren is 'water'. Deze sector is voornamelijk een samenwerking tussen de overheid, het bedrijfsleven en onderzoeksinstellingen en beoogt de Nederlandse watersector nationaal en internationaal te kunnen blijven stimuleren.²⁵ Binnen deze sector zijn drie pijlers aanwezig: de maritieme, delta- en watertechnologie. De site van de topsector 'water' beschrijft het belang ervan als volgt:

'De Nederlandse watersector heeft cruciale kennis en kunde in huis om een antwoord te helpen geven op de internationale waterproblematiek. De wereld heeft ons nodig. De Nederlandse watersector kan samen met andere sectoren en internationale partners aansprekende, duurzame oplossingen voor de komende generaties realiseren. Deze oplossingen vormen een krachtige impuls voor de Nederlandse

19 Ibidem.

20 Zie: <http://www.cbs.nl/nl-NL/menu/themas/internationale-handel/publicaties/artikelen/archief/2014/2014-nederland-exportland-im-art.htm>.

21 Ibidem.

22 Zie: <http://www.cbs.nl/nl-NL/menu/themas/internationale-handel/publicaties/artikelen/archief/2014/2014-hog-handelsoverschot-im-2013-art.htm>.

23 Ibidem.

24 Zie: <http://topsectoren.nl/over-topsectoren>.

25 Zie: <http://www.topsectorwater.nl>.

economie. De internationale markt is groot en groeit sterk: het streven is de toegevoegde waarde van de Nederlandse watersector in de periode tot 2020 te verdubbelen'.²⁶

Ook geeft site kort aan wat de Nederlandse maritieme positie is in de wereld: *'Nederland is het maritieme centrum van Europa en bezit een van de sterkste en meest complete maritieme clusters ter wereld. Die sterke positie is mogelijk door een veelzijdige maritieme industrie, een zeer diverse vloot van zeeschepen, de grootste binnenvaartvloot van Europa en grootste havencapaciteit van de wereld. Daarnaast is Nederland wereldwijd toonaangevend op het gebied van offshore dienstverlening en ontwikkeling van complexe maritieme systemen'.²⁷*

De overheid wil in de Nederlandse maritieme economie investeren, opdat Nederland zijn toppositie in de wereld kan behouden. Maar hoe ziet het Nederlandse maritieme cluster eruit? En hoe groot is het eigenlijk?

Het maritieme cluster binnen de Nederlandse economie

Het Nederlandse maritieme cluster bestaat uit elf sectoren: binnenvaart, havens, marine, maritieme dienstverlening, maritieme toeleveranciers, offshore, scheepsbouw, visserij, waterbouw, watersport en zeescheepvaart. Maritieme kennisinstituten zijn niet officieel in het cluster opgenomen, maar maken hier wel degelijk deel van. Met het onderzoek in deze sector wordt de Nederlandse maritieme kennisbasis verder ontwikkeld.²⁸ Behalve de verschillende onderzoeksinstituten werken ook de TU Delft en Wageningen University hieraan mee.

De totale productiewaarde van het maritieme cluster bedroeg 36 miljard euro in 2012. De directe toegevoegde waarde (het verschil tussen de marktwaarde van de productie en de daarvoor ingekochte grondstoffen) was twaalf miljard euro. Daar kwam indirect nog eens vier miljard euro bij. Samen is dit 3 procent van het totale Bruto Binnenlands Product (de totale geldwaarde van alle in een land geproduceerde finale goederen en diensten gedurende een jaar) van Nederland.

In 2012 waren er circa 194.000 personen werkzaam binnen het cluster, waarvan 138.500 direct. Dit is omgerekend 2 procent van de totale werkgelegenheid van Nederland.²⁹ De deelsector havens zorgt voor de meeste werkgelegenheid binnen deze sector.

Deze cijfers geven weer dat het Nederlandse maritieme cluster inderdaad belangrijk is binnen de gehele Nederlandse economie. Ter vergelijking: de sector handel/vervoer/horeca vertegenwoordigt 2,4 procent van de totale werkgelegenheid en de sector landbouw/bosbouw/visserij in totaal 2,6 procent (circa 70 procent werkt in de dienstensector, ruim 20 procent in de industrie).³⁰

Bijdrage Nederlandse bedrijven

Een aantal grote, vooraanstaande Nederlandse bedrijven die actief zijn op maritiem gebied, zijn mede verantwoordelijk voor dit resultaat, zoals Damen Shipyards, Shell, Boskalis, Van Oord, SBM offshore en het Havenbedrijf Rotterdam. Al deze bedrijven zorgen jaarlijks voor miljarden euro's omzet en leveren daarmee een belangrijke bijdrage aan de totale Nederlandse economie.

Het havenbedrijf Rotterdam is daar een goed voorbeeld van. Het totale marktaandeel van Rotterdam in de Hamburg – Le Havre range in 2012, gebaseerd op de totale overslag in tonnen (goederen van het ene naar het andere vervoermiddel overbrengen) is 38 procent. Antwerpen staat op een tweede plek, met een aanzienlijk lager percentage van 16 procent. In 2012 deden 32.057 schepen Rotterdam aan.³¹ Het Centraal Bureau voor Statistiek heeft een overzicht

26 Zie: <http://www.topsectorwater.nl/wat-is-topsector-water>.

27 Zie: <http://www.topsectorwater.nl/maritiem/>.

28 Zie: <http://www.mkc-net.nl/>.

29 Ruud van der Aa e.a., De Nederlandse Maritieme Cluster, monitor 2013, (Rotterdam 2014) 15, beschikbaar op de webpagina van Maritiem Land: <http://www.maritiemland.nl/media/1002645/maritieme-monitor-2013.pdf>.

30 Zie: <http://www.cbs.nl/nl-NL/menu/themas/arbeid-sociale-zekerheid/publicaties/arbeidsmarkt-vogelvlucht/structuur-arbeidsmarkt/2006-arbeidsmarkt-vv-arbeidsvolume-art.htm>.

31 Port of Rotterdam, jaarverslag 2012 Change You Perspective, 7.

	Aanvoer nettogewicht in %	Afvoer nettogewicht in %	Totaal nettogewicht in %
Totaal Rotterdam	100	100	100
Azië	45,3	42,7	44,0
Oceanië	0,4	0,6	0,5
Amerika	19,1	9,4	14,1
Europa	30,9	43,8	37,6
Afrika	4,3	3,5	3,9

Figuur 1 Goederenoverslag in de Hamburg – Le Havre Range 2012-2010

gemaakt van de totale massa aan goederen die Rotterdam binnenkwam en uitging per werelddeel. Deze gegevens staan in figuur 1.

Hieruit blijkt dat de hoeveelheid goederen die per container van en naar Azië gaat groter is dan die van en naar Europa zelf. Tevens tonen deze cijfers hoe belangrijk de internationale markt is voor de Nederlandse maritieme economie. Aangezien 30 procent van de aandelen in het Havenbedrijf Rotterdam in handen is van de Nederlandse staat, heeft dit ook rechtstreeks gevolgen voor de schatkist.

Bedreigingen voor de Nederlandse maritieme economie

De Nederlandse internationale handel vindt plaats langs de zogeheten *Sea Lines of Communication* (SLOC's), de grote transportroutes over zee. Ook de belangrijke route van West-Europa naar Azië is zo'n SLOC. Doordat men de handel steeds meer baseert op het principe 'Just enough, just in time' (het precies genoeg voorhanden hebben op het moment dat je het nodig hebt) wordt de maritieme economie erg kwetsbaar voor verstoringen en bedreigingen in deze SLOC's.³²

Verstoringen komen het meest voor in de 'gordel van instabiliteit', een denkbeeldige strook die over de evenaar loopt, van Latijns-Amerika naar Afrika en het Midden-Oosten

naar uiteindelijk Zuidoost- en Oost-Azië. In dat gebied liggen verschillende staten die hoog op de index van 'failed-states' staan. Daar woeden verschillende conflicten en is sprake van een slechte controle van de overheid op het eigen grondgebied.

Piraterij

In deze gordel zijn verschillende *chokepoints* terug te vinden. Dit zijn knelpunten, vaak zeestraten, bij mogelijke probleemgebieden, waar er geen garantie is voor een veilige doorvaart. Hier komen zowel statelijke als niet-statale actoren voor. *Non-state actors*, zoals piraten en maritieme terroristen, kunnen in deze gebieden gemakkelijk opereren.

Twee van de belangrijkste chokepoints waar de Nederlandse maritieme economie vaak mee te maken krijgt, zijn het Suezkanaal en de zeestraat Bab-el-mandab. In 2010 werd er vanuit Azië en Oceanië 65,4 miljoen ton aan goederen ingevoerd in Nederland.³³ Van en naar Nederland voer er dat jaar 53,86 miljoen ton door het Suezkanaal.³⁴ Uit de gegevens van het jaarrapport van het Suezkanaal is te schatten dat er

32 Ministerie van Defensie, Grondslagen Maritiem Optreden, versie 2014 (13 februari 2014) 32.

33 Zie: <http://statline.cbs.nl/StatWeb/publication/default.aspx?VW=T&DM=SLNL&PA=00374hvv&D1=0%2c16&D2=0-1%2c47%2c96%2c147%2c188%2c205&D3=1&D4=0-5%2c7-12%2c14-15&D5=I&HD=120723-1655&HDR=G4%2cG2%2cT%2cG1&STB=G3>.

34 Suez Canal Authority, Suez Canal Report, (2010), beschikbaar op de webpagina van Suez Canal Authority: <http://www.suezcanal.gov.eg/reports.aspx>.

maar 5,712 miljoen ton vanuit Nederland door het Suezkanaal voer, en dus 48,148 miljoen ton vanuit Azië (en Oceanië) naar Nederland (ongeveer 73,6 procent van het totaal).³⁵

Het Suezkanaal is dus van groot belang voor de Nederlandse handel, maar wat gebeurt er met de overige 26,4 procent? Deels betreft dit transport met te grote schepen, vaak olietankers, die simpelweg niet door het Suezkanaal passen. Er zijn echter ook bedrijven die er bewust voor hebben gekozen de Golf van Aden te mijden. Zij geven liever meer geld uit aan een langere route langs Kaap de Goede Hoop dan dat ze het gevaar lopen daar door piraten gekaapt te worden. De extra kosten als gevolg van de bedreiging door piraterij voor een Nederlands schip bedragen gemiddeld 150.000 euro.³⁶ In 2011 was de geschatte schade van zeeroof wereldwijd zeven miljard dollar, waarvan 80 procent voor rekening van de reders kwam.

De route langs de westkust van Afrika is echter ook niet zonder gevaar. De VN brachten onlangs een rapport uit over piraterij in de wereld tussen 1995 en 2013. Aan de oostkust neemt de piraterij momenteel zelfs sterk af, terwijl het aantal incidenten in het westen blijft toenemen.³⁷ Sinds 2012 zijn er in West-Afrika meer incidenten met piraten dan aan de oostkust. Terwijl het de piraten in Oost-Afrika voornamelijk om losgeld gaat, stelen de zeeroovers in West-Afrika vooral olie van grote olietankers die langs de westkust moeten varen.³⁸

Maritiem terrorisme

Naast piraterij is er ook de dreiging van maritiem terrorisme. Terwijl piraten schepen

proberen te kapen voor eigen economische doeleinden, dreigen of gebruiken terroristen geweld tegen schepen, bemanningsleden, vracht en havenfaciliteiten. Het gaat hen daarbij uitsluitend om politieke en/of ideologische doeleinden. Zeker in vergelijking met alle andere vormen van terrorisme komt dit laatste maar weinig voor.³⁹ Volgens de *RAND Terrorism database* zijn er in de periode 2000-2007 'maar' veertien maritieme aanslagen gepleegd (tussen 2007-2010 geen enkele) van de in totaal 29.664 terroristische aanslagen wereldwijd, oftewel 0,05 procent.⁴⁰

35 Ibidem.

36 The Hague Centre for Strategic Studies, *De Waarde van Defensie*, (16 februari 2012), 41-43.

37 United Nations Institute for Training and Research Operational Satellite Applications Programme (UNOSAT), *Global Report on Maritime Piracy, a geospatial analysis 1995-2013*, (Genève 2014) 32, beschikbaar op de webpagina van UNITAR: <http://www.unitar.org/unosat/unosat-global-report-maritime-piracy-geospatial-analysis-1995-2013>, geraadpleegd op 14-07-2014.

38 Ibidem, 33.

39 Zie: <http://www.maritimeterrorism.com>.

40 Zie: <http://smapp.rand.org/rwtid/search.php>.



FOTO: US DEPARTMENT OF DEFENSE. B. HO

Van de 44 terroristische groeperingen die het *US Department of State's Country Reports on Terrorism 2009* beschrijft zijn er slechts tien geïdentificeerd als terroristische groeperingen die in principe in staat zijn een maritieme aanslag te plegen of die dat in het verleden hebben gekund, zoals Al Qaida, Hamas, Hezbollah en de 'bevrijdingstijgers' van Tamil

Eelam.⁴¹ Toch is het niet zo dat we ons nu geen zorgen hoeven te maken. Een aanval op bijvoorbeeld een haven kan een groot effect hebben op de handel en de maritieme economie.⁴² Hoewel de kans hierop heel klein is, zal het risico van maritiem terrorisme wel altijd reëel zijn.

Het Suezkanaal is belangrijk voor de Nederlandse handel.

Het kanaal is aangemerkt als knelpunt, vlakbij een probleemgebied waardoor er geen garantie is voor veilige doorvaart.

Piraten en maritieme terroristen kunnen hier gemakkelijk opereren

41 Zie: http://www.fairobserver.com/region/north_america/maritime-terrorism-how-real-threat.

42 Ibidem.





FOTOMCD. R. VAN EERDEN

Om de schepen te beschermen tegen piraterij en maritiem terrorisme worden er sinds 2008 Nederlandse marineschepen ingezet bij internationale coalities in de Golf van Aden. Sindsdien is het aantal kapingen sterk afgenomen

Statelijke actoren komen kunnen ook een bedreiging vormen. In het Zeerechtverdrag (UNCLOS) is vastgelegd welke rechten (op visgronden en delfstoffen, en controle op de scheepvaart) een staat heeft in bepaalde gebieden in zee, en wat de rechten van andere landen daar zijn. Soms beschouwt een kuststaat de zee als het verlengde van het territorium. Dit komt voornamelijk voor bij zeestraten, zoals de straat van Hormuz.⁴³ Iran staat al jaren onder grote externe politieke druk, waaronder internationale economische sancties. Uit ontevredenheid hierover en als vergelding voor een eventuele aanval op zijn nucleaire installaties, zou het land de Straat van Hormuz kunnen sluiten voor al het zeeverkeer.⁴⁴

Volgens UNCLOS heeft Iran wel 'recht' op dit gebied, maar mag het de doorvaart van handelsschepen niet belemmeren. Dit zou een groot probleem kunnen opleveren voor de

wereldeconomie, aangezien een vijfde van de totale olieproductie deze straat passeert. Ook voor Nederland, de op een na grootste olie-importeur van Europa, zou dit problematisch zijn.⁴⁵ Uit het jaarverslag van het Suezkanaal blijkt dat Nederland in 2013 op nummer één stond als bestemmingsland voor de olie die via het Suezkanaal werd getransporteerd.⁴⁶ Een groot deel van die olie kwam door de Straat van Hormuz. De exacte gevolgen van een afsluiting voor Nederland zijn niet bekend, maar niet uitgesloten mag worden dat met de nog fragiele en langzaam herstellende economie een nieuwe recessie mogelijk is.⁴⁷

De rol van de zeestrijdkrachten

Defensie, en in het bijzonder de zeestrijdkrachten, behoren de belangrijke internationale maritieme positie van Nederland te beschermen tegen de gevaren. Dat kan individueel, maar ook in grotere organisatieverbanden zoals de NAVO en de EU. Ook de Nederlandse bevolking is het daarmee eens.

In een peiling van het *German Marshall Fund* (juni 2012) stelt 71 procent van de Nederlandse respondenten dat de NAVO 'essentieel' is voor de Nederlandse veiligheid.⁴⁸ Dit was een van de hoogste percentages van de in totaal 15 ondervraagde landen.

43 Ministerie van Defensie, Grondslagen Maritiem Optreden, versie 2014, (13 februari 2014) 33.

44 Quint Hoekstra, 'Iran en de sluiting van de Straat van Hormuz: reflectie op maritieme dreiging', JASON Magazine, 39-1 (2014) 26.

45 <http://www.indexmundi.com/map/?v=93&l=nl>.

46 Suez Canal Authority, Suez Canal Report, (2013), beschikbaar op de webpagina van Suez Canal Authority: <http://www.suezcanal.gov.eg/reports.aspx>.

47 Hoekstra, 'Iran en de sluiting van de Straat van Hormuz', 28.

48 The Hague Centre for Strategic Studies, De Waarde van Defensie (16 februari 2012) 21.

De Internationale Veiligheidsstrategie uit 2013 vermeldt drie strategische belangen:

- Verdediging van het eigen en bondgenootschappelijke grondgebied;
- Een goed functionerende internationale rechtsorde;
- Economische veiligheid.

Daarnaast kunnen ook nationale belangen een rol spelen, bijvoorbeeld wanneer het gaat om de kaping van een Nederlands schip. Al deze belangen hebben een maritieme component. Er zijn drie maritieme vitale belangen af te leiden:

1. Veiligheid van het territorium, de territoriale wateren en de Exclusieve Economische Zone (EEZ) van het Koninkrijk in Europa en de Caraïben.
2. Veiligheid van Sea Lines of Communication, maritieme knooppunten, scheepvaart, onderzeese kabels en pijpleidingen, havens, infrastructuur en offshore installaties.
3. Ecologische veiligheid van het maritieme milieu, in het bijzonder het behoud van de visstand en een verantwoorde exploitatie van bodemschatten.⁴⁹

De verantwoordelijkheid en uitvoering van de beveiliging van deze belangen liggen primair bij de Nederlandse regering, ook al is er sprake van samenwerking met het buitenland.⁵⁰ Dit geldt ook voor piraterij. Zodra er een Nederlands schip wordt gekaapt, is op de eerste plaats de veiligheid van de bemanning in het geding, aangezien Nederlandse schepen in internationale wateren onder de Nederlandse verantwoordelijkheid vallen.

Om de schepen te beschermen worden er sinds 2008 Nederlandse marineschepen ingezet bij internationale coalities in de Golf van Aden. Er zijn verschillende categorieën te onderscheiden. De eerste is de Europese operatie *Atalanta*, waarbij de schepen tot taak hebben de zeeroverij te verstoren en af te schrikken en kwetsbare koopvaardij schepen te beschermen.⁵¹ Daarnaast is er de NAVO-missie *Operation Ocean Shield*, met als taak de piraterij te bestrijden. De Combined Task Force 151 van de

NAVO heeft tot taak het zeegebied te beschermen en mogelijke kapers aan te houden.

Verder zijn er schepen die van hun vlaggenstaat de opdracht hebben gekregen om schepen onder hun vlag te beschermen, en ten slotte is er nog de Combined Task Force 150, met als hoofdtak terrorismebestrijding. Zeeroofbestrijding is daarbij geen primaire taak.⁵² Andere taken van de Nederlandse zeestrijdkrachten zijn *scouting* (de maritieme basistaak, die de lokalisatie, identificatie en het volgen van vliegtuigen, schepen, onderzeeboten inhoudt), kustverdediging en *Sea Control* operaties (de beheersing van de zee voor een specifieke tijdsspanne in een specifiek gebied).

Private bescherming tegen piraterij

Sommige politici vinden dat bescherming tegen piraterij een privébelang van de rederijen is. Die kunnen zelf voorzorgsmaatregelen nemen, zoals het inrichten van zogeheten 'safe rooms' om de bemanning te beschermen. Daarnaast zijn er verschillende technologische mogelijkheden, zoals detectieapparatuur, de inzet van drones, het uitzenden van elektromagnetische pulsen waarmee ontstekingsmotoren kunnen worden stilgelegd en prikkeldraadversperring. Een methode die vaak wordt genoemd maar die nog niet in de praktijk is toegepast, is 'gewapende zelfbescherming'. De nadelen hiervan zijn dat de bemanning moet worden getraind in wapenhantering en dat escalatie op de loer ligt doordat kapers naar zwaardere wapens zullen grijpen.⁵³ Bovendien speelt de vraag of de verantwoordelijkheid voor het al dan niet toepassen van geweld aan de gezagvoerder kan worden gelaten.⁵⁴ De Nederlandse overheid is daarom erg terughoudend in het toestaan van gewapende zelfbescherming op schepen.

49 N.A. Woudstra, 'Nut en noodzaak van een maritieme strategie', *Militaire Spectator* 179 (2010) (3) 155.

50 Ibidem.

51 H. A. L'Honoré Naber, 'Hoe koopvaardij schepen te beschermen tegen zeeroverij?', *Justitiële verkenningen* 2009/08: Zeeroof (Den Haag 2009) 55.

52 Ibidem.

53 Ibidem, 56.

54 Ibidem.

Een alternatief hiervoor is het groeiende aantal *Private Security Companies* (PSC's), die op zee hun diensten aanbieden: van beveiliging tot risicobeoordeling en training van de bemanning. Ze beweren vaak ervaring op het gebied van piraterij te hebben, maar dit is moeilijk te controleren. Bovendien zouden sommigen zijn verwickeld in schandalen.⁵³

De grootste nadelen van PSC's zijn een gebrek aan transparantie en publiek toezicht op hun operaties.⁵⁴ Dit pleit ervoor vuurwapengeweld voor te behouden aan een nationale krijgsmacht.⁵⁷ Ook de *International Maritime Organization* (IMO) en de Nederlandse regering stellen zich op dit standpunt. Er zijn echter veel bedrijven die toch kiezen voor de hulp van een PSC. Veel van hun klanten menen dat overheidsinstellingen niet in staat zijn voldoende beveiliging te bieden en zaken als onderzoek naar kapingen op zich te nemen in het belang van het slachtoffer.⁵⁸

Kan Defensie de Nederlandse handelsvloot beschermen?

Het rapport van Commissie de Wijkerslooth 'Geweldsmonopolie en piraterij' (2011) stelt dat de wens van Nederlandse reders tot meer bescherming tegen Somalische piraterij en voldoende beveiliging aan boord van kwetsbare koopvaardijsschepen gerechtvaardigd is.⁵⁹ Volgens de Koninklijke Vereniging van Marine Officieren (KVMO) ontbeert Defensie echter de

capaciteit om alle Nederlandse koopvaarders te beschermen. Daarnaast vinden de reders de Nederlandse bescherming omslachtig en te duur. Bovendien beperkt het advies van het rapport zich uitdrukkelijk tot de Somalische situatie.⁶⁰

Ondanks de kritiek is er wel vooruitgang. Sinds het begin van de aanwezigheid van de Nederlandse marineschepen in 2008 is het aantal kapingen van Nederlandse schepen in de Golf van Aden ieder jaar sterk afgenomen, al is hiermee niet automatisch een oorzakelijk verband aangetoond.⁶¹

Er zijn echter andere landen dan Somalië die belangstelling verdienen. De zeeroof aan de westkust van Afrika, gericht op diefstal van vervoerde goederen, neemt toe. In 2012 werden 966 bemanningsleden slachtoffer van West-Afrikaanse piraten, tegenover 851 slachtoffers van Somalische piraten. Eind augustus 2013 werd er pas voor het eerst actie ondernomen: toen vertrok Zr. Ms. Rotterdam naar de westkust van Afrika voor de oefening *African Winds*. Dit maakte deel uit van het grotere '*Africa Partnership Station*', een internationale missie om de veiligheid in de Afrikaanse wateren en kustregio's te verbeteren door samen te werken met lokale autoriteiten.⁶² Doordat West-Afrika momenteel niet wil dat landen binnen zijn territoriale wateren opereren is het voor de zeeroovers relatief gemakkelijk daar te opereren.

Ook statelijke actoren kunnen een gevaar vormen voor de Nederlandse maritieme economie. In 2011 maakte de NOS bekend dat Nederland zich in 2005 nog grote zorgen maakte over een mogelijke militaire inval van Venezuela op de Nederlandse Antillen.⁶³ Deze zorgen zijn wel enigszins afgenomen, maar niet verdwenen. Ook China kan een gevaar gaan vormen. Het land is met vijf andere landen in conflict over verschillende eilanden in de Zuid-Chinese Zee. De spanning is het afgelopen jaar sterk opgelopen, nu China van plan is een gigantisch booreiland op te zetten.⁶⁴ In de Zuid-Chinese zee lopen de drukste scheepvaartroutes ter wereld. Een gewapend conflict in die omgeving zou daarom de wereldeconomie kunnen ontwrichten.⁶⁵

53 Ibidem, 56.

54 Ibidem.

55 Ibidem.

56 C. Liss, 'De privatisering van de bestrijding van zeeroof', Justitiële verkenningen 2009/08: Zeeroof (Den Haag 2009) 67.

57 L'Honoré Naber, 'Hoe koopvaardijsschepen te beschermen tegen zeeroverij?' 57-58.

58 Liss, 'De privatisering van de bestrijding van zeeroof', 74-75.

59 Rapport Commissie de Wijkerslooth, *Geweldsmonopolie en piraterij* (2011), beschikbaar op de webpagina van de Rijksoverheid: <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/rapporten/2011/09/01/rapport-commissie-de-wijkerslooth-geweldsmonopolie-en-piraterij.html>.

60 Ibidem.

61 Zie: <http://www.kvnr.nl/restyle-website/feiten-en-cijfers/piraterij/piraterij-factsheet>.

62 Zie: <http://www.marineschepen.nl/nieuws/Zr-Ms-Rotterdam-naar-Afrika.html>.

63 Zie: <http://nos.nl/artikel/213026-nederland-vreesde-invasie-antillen.html>.

64 Zie: <http://www.volkskrant.nl/vk/nl/2812/China/article/detail/3650863/2014/05/07/Chinese-schepen-rammen-Vietnamese-schepen-in-conflictgebied.dhtml>.

Ten slotte is er nog Rusland. Het conflict met Oekraïne laat zien dat de Russen in staat zijn om andere gebieden te annexeren, zoals in dit geval de Krim. Op 14 april van dit jaar vertrok de Nederlandse mijnenjager Zr. Ms. Makkum naar de Oostzee als onderdeel van een NAVO-vlootverband. Vanwege de oplopende spanningen toonde het daar zijn aanwezigheid door te oefenen bij Estland, Letland en Litouwen.⁶⁶

Het lijkt erop dat de inzet van de zeestrijdkrachten bij Somalië zinvol is geweest, maar er zijn verschillende andere soorten gevaren waarvan de dreiging (mogelijk) toeneemt. Hier is zeker wel aandacht voor geweest vanuit de Nederlandse politiek. Dat blijkt uit het feit dat er schepen naar de (mogelijke) nieuwe conflictgebieden zijn gestuurd. Toch zijn dit slechts kleine stappen in vergelijking met de grootte van de Nederlandse maritieme economie. De Nederlandse overheid vindt de maritieme economie erg belangrijk. Ze investeert er extra geld in, bijvoorbeeld via de topsector water. Toch wordt er in verhouding maar weinig aan de beveiliging van die maritieme economie gedaan.

Met Prinsjesdag 2013 werden er zelfs nieuwe, extra bezuinigingen bekend gemaakt in de nota *In het belang van Nederland*. Inmiddels wordt er, vanwege de toegenomen spanningen in de wereld, weer meer geld voor Defensie beschikbaar gesteld.⁶⁷

De kosten van maritiem-militaire inspanningen bedroegen in Nederland in 2012 1,1 miljard euro, tegenover de zestien miljard die Nederland aan de maritieme economie verdient, zoals eerder aangegeven. Dit is circa 0,15 procent van het BNP van Nederland. Ter vergelijking: In Frankrijk besteedt men jaarlijks 4,23 miljard euro en in de VS zelfs 161,4 miljard dollar aan de marine, wat neerkomt op respectievelijk 0,2 en 1 procent van het BNP.⁶⁸ Het is evident dat de opbrengsten van de maritieme economie de inzet

van goed toe-geruste Nederlandse zeestrijdkrachten ruimschoots rechtvaardigen.

Conclusie

Nederland speelt een heel belangrijke rol in het wereldwijde transport van goederen over zee. De Nederlandse maritieme economie levert een substantiële bijdrage aan de totale Nederlandse economie. Piraten, terroristen en de (recent) toegenomen spanningen tussen verschillende landen bedreigen de koopvaardij. De beste en veiligste manier om de koopvaardij schepen te beschermen is het op grotere schaal inzetten van de zeestrijdkrachten. De kosten hiervoor wegen ruimschoots op tegen de schade die anders aan de economie kan worden berokkend. ■

65 Zie: <http://www.elsevier.nl/Buitenland/blogs/2014/5/Zeevaart-in-Zuidoost-Azië-kan-wereldeconomie-ontwrichten-1523164W/>.

66 Zie: <http://www.defensie.nl/actueel/nieuws/2014/04/23/makkum-naar-oostzee>.

67 Miljoenennota 2015, beschikbaar op de webpagina van de Rijksoverheid: http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/prinsjesdag/miljoenennota-rijksbegroting-en-troonrede/prinsjesdagstukken?utm_campaign=sea-t-prinsjesdag_2014-a-prinsjesdagstukken&utm_term=%2Bmiljoenennota&gclid=CJqutsnwg8ECFQrjwgodAJ4AAw.

68 Zie: http://www.finance.hq.navy.mil/FMB/12pres/FY_2012_PB_Overview.pdf. http://fr.wikipedia.org/wiki/Marine_nationale_%28France%29.

De inzet van zeestrijdkrachten bij Somalië is succesvol geweest. Maar daarmee is kous niet af. Landen als Rusland en China kunnen nieuwe bedreigingen vormen en verdienen daarom aandacht

FOTO MCD. R. VAN EERDEN



Plan to adapt!

Dr. M.F.J. Houben – luitenant-kolonel der Mariniers*

'Plans are nothing, planning is everything', zei generaal Eisenhower. Amerikaanse mariniers daarentegen worden grootgebracht met *'improvise, adapt and overcome'*. Planning blijft boeien. Waarschijnlijk omdat het zo'n moeilijk en ongrijpbaar proces is. Wanneer het gaat om planning speelt Defensie mee in de Eredivisie. Er zijn vele en verschillende planningsprocessen, onder meer materieel-planning, personeelsplanning en operationele planning. Het maken en gecontroleerd kunnen uitvoeren van plannen is een kernvaardigheid voor Defensie. Zowel voor individuele medewerkers als voor een eenheid, team of departement. Een belangrijk aspect van complexe planningsprocessen is de betrokkenheid van verschillende planningsteams die een deel van de planning of de uitvoering op zich nemen. Het komt niet vaak voor dat één team verantwoordelijk is voor het gehele planningsproces, van oorspronkelijk idee tot de uitvoering.

In mijn ervaring wordt met de planning van EU-missies en operaties een strikt onderscheid gemaakt tussen strategische, operationele en tactische planning. Deze verschillende vormen van planning worden gedaan door verschillende eenheden (afdelingen) op verschillende momenten in het planningsproces. Als illustratie kan het planningsproces van een civiele missie in de EU dienen. Bij de planning van een civiele missie vraagt het Politiek en Veiligheidscomité aan de strategische planners om een Crisis Management Concept (CMC), dit is het strategische plan. Nadat het CMC

politiek is goedgekeurd wordt aan de (civiele) operationele planners een Operationeel Concept gevraagd. Nadat ook het operationeel concept politiek is goedgekeurd volgt meestal het politieke besluit om de civiele missie al dan niet uit te voeren en een eenheid samen te stellen op basis van bijdragen van de lidstaten. Ervan uitgaande dat het politieke besluit wordt genomen de missie daadwerkelijk uit te voeren wordt een eenheid samengesteld en krijgt de 'missie' de opdracht om het Operatieplan en het daarbij behorende operationele budget te schrijven, die ook weer politieke goedkeuring behoeven. Er zijn drie planningsdocumenten, geschreven door drie verschillende groepen planners, die drie verschillende stadia in het planningsproces vertegenwoordigen en die allemaal aan politieke goedkeuring zijn onderworpen.

Op papier is er een soort planningscascade, maar de praktijk is dat de planningsverantwoordelijkheid wordt overgedragen aan een andere eenheid. Planning blijkt een sequentieel proces, waarbij operationele planning volgt op de strategische planning en de tactische planning volgt op de operationele planning. Die 'overdracht' van de planning resulteert keer op keer in een verlies van informatie, momentum en focus. Het planningsproces, dat idealiter een continu en parallel proces zou moeten zijn, blijkt in werkelijkheid gefragmenteerd. Het is een collectie van te veel op zichzelf staande deelplanningen. En dat is onhoudbaar in de tijd van een *Comprehensive Approach* en geïntegreerde benadering.

Ik heb de vraag eerder gesteld: waarom plannen we eigenlijk? Ik gaf drie hoofdredenen om te

* Op deze plaats vindt u afwisselend een bijdrage van Frans Matser en luitenant-kolonel der Mariniers Marcus Houben.

plannen. De eerste reden is om grip te krijgen en te houden op een proces, strategie of organisatie. In dit geval is het planningsproces vooral een beheersingsproces, gericht op interne controle. De tweede reden is ‘*to organise for success*’: je plant om te winnen. Je organiseert de beschikbare resources op een zo slim en efficiënt mogelijke manier, waardoor je er het meeste rendement uit kunt halen en de output kunt optimaliseren. Een derde reden is dat we plannen om te leren en om ons te kunnen aanpassen. Het planningsproces is erop gericht om in de loop van dat proces te leren van onze eigen ervaringen en fouten en te luisteren naar het terrein om vervolgens dat plan aan te kunnen passen. ‘*The moment you stop adapting to your environment, you will start losing the war*’, aldus generaal David Petraeus. Het zal duidelijk zijn dat het planningsproces dat hierboven is geschetst weliswaar gericht is op to organise for success, maar ook alle kenmerken heeft van een proces dat gericht is op beheersing en controle en niet op leren en aanpassen.

Wat kunnen we overwegen te veranderen om de kwaliteit van de operationele planning te verbeteren? Een mogelijkheid is het inbouwen van waarborgen die dat verlies van informatie, momentum en focus tegengaan. De eerste overweging is om het continue karakter van planning te benadrukken door expliciet te spreken een continu planningsproces. De tweede overweging is om strategische, operationele en tactische planningsteams in een *Joint Planning Team* onder te brengen. Belangrijk hier is de ‘verticale integratie’ van de verschillende planningsteams. Dit wil overigens niet zeggen dat alle planners op één hoop worden gegooid; ieder team behoudt zijn eigen verantwoordelijkheid, maar de dwarsverbanden worden versterkt. Het *Joint Planning Team* is verantwoordelijk voor het continue planningsproces. Een derde overweging is om het concept van een *Main Planning Effort* te introduceren. Dit is analoog aan het concept van een *main effort* bij de uitvoering van operaties, namelijk het aanduiden van het zwaartepunt in een serie of verzameling van gerelateerde activiteiten, waarbij al die activi-

teiten erop gericht zijn de main effort te ondersteunen, dan wel voorwaarden te scheppen die bijdragen aan de kans op succes daarvan. Een *Main Planning Effort* werkt ook zo. In het begin van het proces ligt de nadruk op de strategische planning, waarbij het zwaartepunt ligt bij het vertalen van politieke ambities en intenties in een plan dat ook uitvoerbaar (*actionable*) is. Bij de operationele planning moeten de focus en richting behouden blijven (dat wil zeggen dat die politieke voorkeuren, ambities en intenties richting blijven geven aan het planningsproces). Dit geldt ook voor de verdere uitwerking in het operatieplan.

De belangrijkste uitdaging voor militaire planners is het vinden van een balans tussen planning en het zekerstellen van een noodzakelijk vermogen tot aanpassing

Planning werkt beter in een stabiele omgeving. Een zeer dynamische omgeving valt moeilijk in een plan te vangen, maar dwingt je om je continu aan te passen en, wanneer nodig, te improviseren, te handelen naar bevind van zaken, zelfs als het niet (meer) duidelijk is welk vooropgesteld doel behaald moet worden. De belangrijkste uitdaging voor militaire planners die werken in een geïntegreerde (of ‘cross-sectorale’) benadering is het vinden van een balans tussen planning (of planbare activiteiten) en het zekerstellen van een noodzakelijk vermogen tot aanpassing: de sleutel tot succes. Ik heb hiervoor geen standaardrecept, maar het lijkt mij een goed begin om de belangrijkste gaten in het planningsproces te dichten door noties als een continu planningsproces, *Joint Planning Teams* en een *Main Planning Effort* te introduceren. Ik ben dit artikel begonnen met de opvatting van generaal Eisenhower en een wijsheid van het USMC en ik voeg er graag mijn eigen doelstelling aan toe: *plan to adapt!* ■

U heeft mijn nummer

Linda Polman

Joseph Goebbels ervoer het: de pers was een groot toetsenbord waarop de Duitse leiders muziek konden maken. ‘De waarheid was onbelangrijk en volledig onderworpen aan strategie en psychologie van de massa,’ zei hij. NAVO-strategen weten dat ook. In het *NATO Military Concept for Strategic Communications* worden media frank en vrij ‘a delivery vehicle for our messages’ genoemd. Islamitische Staat bespeelt het media-instrument uiteraard ook, de ‘dode bomen brigade’, de traditionele journalistiek, net zo virtuoos als de moderne sociale media.

IS volgt een strategie die tien jaar geleden ontwikkeld is, schreef weekblad *De Groene* onlangs. Jihad-ideologen publiceerden eind 2004 op jihadistische webfora het document *Het beheer van wreedheid*, dat jarenlang in inter-nationale jihadistische kringen bediscussieerd is. Het is een handleiding voor het stichten van een kalifaat. Infrastructuren moeten vernietigd worden, landen zullen in chaos vervallen en jihadisten moeten in het machtsvacuüm springen dat daarop volgt. Grote vijanden, zoals Amerika, kunnen intussen met wreedheden getart en naar het slagveld gelokt worden en daar met terreuraanslagen verder gedesoriënteerd worden. Een mediabeleid heeft de handleiding ook. Jihadisten dienen maximale publiciteit voor gruwelen te creëren. Media zijn belangrijk als megafoon van de wreedheden en aldus instrumenteel bij het verspreiden van chaos en angst. Zo gezegd zo gedaan. In augustus werd de ontvoeringsfoto van James Foley over de hele voorpagina van *NRC Handelsblad* afgedrukt en bombastische mannen die ‘ongelovigen’ bedreigen met de hel zijn van harte welkom in talkshows op tv. De prediker Abu Imran, voormalig hoofd van Sharia4Belgium, sprak af met journalisten: ‘U heeft mijn telefoonnummer. U kunt mij altijd bellen... Ik kan u zo aan een shockerende quote helpen’. De strategie van de angstverspreiding werkt: Syrië-ganger Mujahiri Shaam kreeg heel Nederland op de kast toen

hij in een videoclip zijn broeders in Nederland opriep om een ‘stevige daad’ te stellen als reactie op de Amerikaanse bombardementen in Syrië. Sindsdien zit u uniformloos in de trein.

De multimediatproducties van IS zijn aanmerkelijk professionelere pr-instrumenten dan die van al-Qaida ooit geweest zijn. In de nieuwste van al-Qaida is topman Zawahiri een uur lang aan het woord over het vestigen van een nieuwe tak aan de organisatie in Zuid-Azië. Gaaaaaaap. In de *high definition*-clips van IS zien we hipster-jihadisten, niet met pluisbaarden vol woestijnstof, maar met kekke kaakhaarcreaties, modieuze merkbrillen, vrolijke krullenbollen en een Master in IT, die jihad promoten als ‘our call of duty’, een referentie aan de razendpopulaire computer-game.

Belangrijkste verschil met al-Qaida is dat journalisten op het kalifaat-slagveld kunnen rondbanjeren zonder achter hun bureau vandaan te hoeven komen, want de jihadi’s maken zich gemakkelijk vindbaar op internet. Ze publiceren selfies op *Facebook*, houden strijdersblogs bij, tonen films van explosies in slow motion op *YouTube* en spreken Engels. Hele dagen zijn journalisten op zoek naar de nieuwste tweet en weer een *Facebook*-bericht van een of andere Syrië-ganger of Syrië-thuisblijver. ‘Desktopjournalistiek’ heet dat, een journalistieke variant waarin IS en IS alleen bepaalt welke beelden we te zien krijgen. *The Guardian* meldde in juli dat IS in een fatwa eiste dat alle vrouwelijke inwoners van Mosul werden besneden. In januari meldden *Die Zeit* en *Huffington Post* dat IS van plan was door te stoten naar Mekka om het heiligdom Kaaba te verwoesten, omdat het aanbidden van gebouwen een zonde is. In februari meldden *The Daily Mail* en *CNN* dat een Syrisch meisje gestenigd was door IS omdat ze *Facebook* gebruikte. Is het waar? We kunnen niks checken, maar kranten en internet-sites publiceren het toch maar, want IS wil dat we geloven dat ze tot alles in staat zijn. Onze angst hebben ze al lang in hun zak. ■



Vermist is erger dan dood!

Een inkijk in de geschiedenis van de Bergings- en Identificatiedienst Koninklijke Landmacht

Door Els Schiltmans en Piet Untema

Leusden (Jomini Militair-historische boeken) 2014

148 blz.

ISBN 9789082179705

€ 18,95

Ondanks de crisis in de boekhandel rollen wekelijks veel interessante boeken van de drukpersen. De keuze wat wel en wat niet te lezen is vaak moeilijk, ook voor een recensent. Ik laat mij vaak leiden door (een samenstel van) de volgende overwegingen: de relevantie van het onderwerp, de reputatie van de auteur en/of van het fonds waarin het boek verschijnt, (kritische) boekbesprekingen of tips van collega's. Een enkele keer geven andere argumenten de doorslag, zoals een bijzondere affiniteit met het onderwerp en respect voor auteurs die – naast hun eigenlijke werkzaamheden – zich veel inspanningen hebben getroost om aandacht te vragen voor een bijzonder werkveld. Als voormalig pelotonscommandant van de gravendienst viel mijn oog op een korte, impressionistische geschiedenis van de Bergings- en Identificatiedienst KL (BIDKL), die onlangs verscheen onder de pakkende titel *Vermist is erger dan dood!*. Ik heb het boek, 'van binnenuit' geschreven door twee collega's, van wie sergeant 1 Els Schiltmans als identificatiespecialist bij de BIDKL dagelijks actief is om familieleden eindelijk zekerheid te bieden over het lot van een naaste, geboeid en in één adem uitgelezen.

Militair specialisme

Het boek kent een heldere structuur. Het opent met een bondig overzicht hoe legers door de eeuwen heen met gesneuvelden zijn omgegaan. Vervolgens zetten de auteurs uiteen hoe de grondlegger van het Rode Kruis, Henri Dunant, zijn stempel heeft gedrukt op de totstandkoming van de 'moderne' gravendienst en bieden ze een overzicht van de Internationale Conventies. Omdat Nederland niet deelneemt aan de Eerste Wereldoorlog, duurt het tot 1938 voordat minister Van Dijk het Nederlandse Rode Kruis vraagt om in geval van mobilisatie een gravendienst in te richten. In het derde hoofdstuk komen de activiteiten van deze dienst tijdens de oorlog aan de orde. De auteurs brengen de belangrijke rol van de reserve luitenant-kolonel dr. A. van Anrooy, de *founding father* van de Oorlogsgravenstichting, helder over het voetlicht. Het grote aantal slachtoffers van het oorlogsgeweld noopt tot improvisatie, maar vanaf 1952 wordt het identificeren en bergen van oorlogsslachtoffers bij uitstek een taak van militair specialisten. In het vierde hoofdstuk staat de omgang met de gesneuvelden in (vooral) Nederlands-Indië centraal. Vervolgens behandelen de auteurs de organisatie van de

gravendienst in de eerste twee decennia van de Koude Oorlog. Duidelijk wordt dat – net als voor de rest van de Koninklijke Landmacht – de *US Army* als inspiratiebron fungeerde. Het personeel bestond vooral uit dienstplichtigen, die, mede als gevolg van hun bijzondere werkzaamheden, vaak wat informelere omgangsvormen hanteerden dan de strakke discipline die bij de parate hap *bon ton* was. In dit hoofdstuk – en ook in de daarop volgende – blijken de auteurs een voorliefde te hebben voor lange citaten uit interviews of publicaties. De bevrediging in het werk blijkt, zowel voor het beroeps- als voor het dienstplichtig personeel, te bestaan uit de uitspraak die als titel van het boek fungeert.

Hoofdstuk zes behandelt de voorbereidingen op de grootschalige confrontatie die nooit kwam, waarbij onder meer de eisen die golden voor een Tijdelijke Militaire Begraafplaats de revue passeren. De val van de Berlijnse Muur en de daarop volgende afslankingsoperaties brachten binnen het kleine domein van de gravendienst de nodige onrust teweeg. Het toenmalige boegbeeld, kapitein H. 'de Neus' Jongen, zocht bewust de media op en bemoeide zich ook met bergingen en identificaties buiten het werkkterrein van de dienst. Op subtiele wijze geven de auteurs aan dat zijn solistische wijze van opereren de kansen op het voortbestaan van de dienst niet ten goede kwam.

Meer kans op succes

Veel reorganisaties komen aan de orde, maar na een korte uitstap naar het Explosieven Opruimings-

commando keert de kleine groep identificatiespecialisten terug in de moederschoot van de Intendance. Hoofdstuk acht beschrijft hoe de BID zich na 2000 meer en meer beperkte tot vermisten uit de Tweede Wereldoorlog. De lezer krijgt een inkijkje in de procedures en werkwijzen die gelden. Duidelijk wordt hoezeer de kans op succes is toegenomen dankzij de mogelijkheden die DNA-onderzoek biedt. De jarenlange speurtocht die er uiteindelijk toe leidde dat *private* Lewis Curtis in 2012 in Oosterbeek

met militaire eer kon worden herbegraven, vormt hiervan een pakkende illustratie.

Hoofdstuk tien behandelt het bergem, afvoeren en begraven van gesneuvelden in recente missies. Foto's van de indrukwekkende *ramp ceremonies* maken duidelijk hoe wezenlijk een zorgvuldige, respectvolle omgang met gesneuvelden is. Het slothoofdstuk bevat een kort overzicht van de wijze waarop de belangrijkste bondgenoten met hun gevallen omgaan.

Het boek is met groot enthousiasme geschreven en de auteurs zijn er in geslaagd het waardevolle werk van de BIDKL goed te kenschetsen. Dat is een compliment waard. Ze zijn echter geen ervaren publicisten en ook dat is merkbaar. Zij zijn daarnaast niet altijd even kritisch ten opzichte van hun bronnen, waardoor de tekst onzorgvuldigheden bevat. En ook dat is jammer, want ik had hen graag een *tadellos* boek gegund.

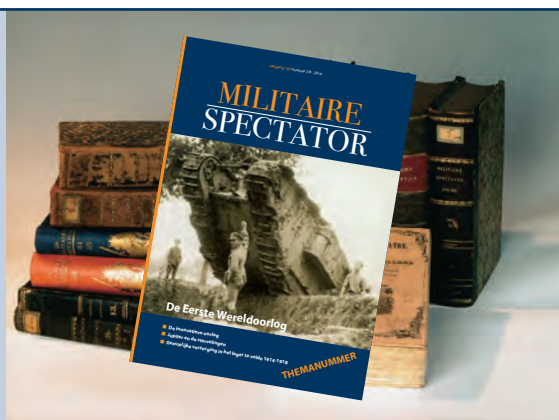
Drs. P.H. Kamphuis, NIMH

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

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

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

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



Schrijft u een gastcolumn in de Militaire Spectator?

De redactie van de *Militaire Spectator* daagt de lezers uit een gastcolumn te schrijven. Het thema is vrij, maar moet passen binnen de formule van het tijdschrift. De boodschap moet relevant zijn voor de lezers. Het moet gaan om een gefundeerde eigen mening, om een logisch opgebouwd betoog en de feiten moeten kloppen en verifieerbaar zijn.

Ten slotte: uw bijdrage mag maximaal duizend woorden tellen. U kunt uw bijdrage sturen naar de bureauredactie (zie colofon). De redactie wacht reacties met belangstelling af.

De hoofdredacteur



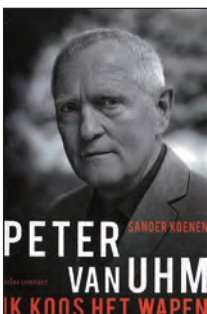
SIGNALERINGEN



Overreach

Delusions of Regime Change in Iraq
Door Michael MacDonald
Cambridge (Harvard University Press) 2014
336 blz.
ISBN 9780674729100
€ 24,-

De idealistische uitgangspunten van de Amerikaanse buitenlandse politiek zijn in de aanloop naar de militaire invasie in Irak in 2003 verward met de werkelijke belangen van de VS in de Golfregio. De gevolgen waren desastreus. Dat zegt Michael MacDonald, hoogleraar internationale betrekkingen aan Williams College, in *Overreach*. MacDonald wijst op de neoconservatieve denkers in de toenmalige regering, die meenden dat een radicale *regime change* in Irak tot liberalisme en democratie zou leiden. Het Amerikaanse ingrijpen leidde echter tot complete chaos in Irak. In zijn analyse kijkt MacDonald niet alleen naar de regering, maar ook naar belangengroepen die een rol speelden in de politieke besluitvorming rond de invasie.



Peter van Uhm

Ik koos het wapen
Door Sander Koenen
Amsterdam (Atlas Contact) 2014
352 blz.
ISBN 9789045023377
€ 19,99

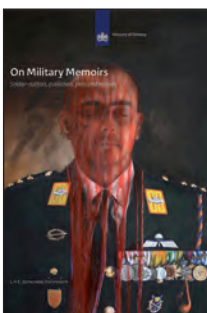
Peter van Uhm had nooit getwijfeld toen hij in 1972 op de KMA aankwam om de opleiding tot officier te volgen: hij wilde strijden voor een betere wereld, desnoods met een wapen, zo staat in zijn door Sander Koenen geschreven biografie. Koenen geeft veel details over de militaire carrière van Van Uhm, tot 2012 Commandant der Strijdkrachten. Koenen behandelt het sneuvelen van Van Uhms zoon Dennis in Afghanistan en legt veel nadruk op de lessen in leiderschap die de generaal leerde in de krijgsmacht. Ook komen de complexe dynamiek van de politiek in Den Haag en de omgang van de oud-CDS met de media aan bod.



Een krachtig instrument

De Koninklijke Marechaussee 1814-2014
Door Herman Roozenbeek, Jeffrey van Woensel en Frank Bethlehem
Amsterdam (Uitgeverij Boom) 2014
272 blz.
ISBN 9789089531599
€ 29,90

Vanaf de oprichting in 1814 vervult de Koninklijke Marechaussee als militair politiekorps een belangrijke rol op het snijvlak van politie en krijgsmacht. In *Een krachtig instrument* analyseren Herman Roozenbeek, Jeffrey van Woensel en Frank Bethlehem, verbonden aan het Nederlands Instituut voor Militaire Historie, de 200-jarige geschiedenis van het korps. Lag de nadruk tot aan de Tweede Wereldoorlog op civiele politietaken, daarna verschoof het accent naar de militaire politiezorg bij de landmacht en de andere krijgsmachtdelen in binnen- en buitenland. Onder meer in de roerige jaren zestig, zeventig en tachtig was het Wapen, zoals de marechaussee meestal werd aangeduid, een onmisbaar bijstandsinstrument.



On Military Memoirs

Soldier-authors, Publishers, Plots and Motives
Door L.H.E. (Esmeralda) Kleinreesink
Dissertatie (Erasmus Universiteit) 2014
412 blz.
ISBN 9789088920004

Memoires van naar Afghanistan uitgezonden militairen zijn opvallend genoeg vaak positief van toon: slechts 39 procent van de autobiografieën heeft een plot dat wordt gekenmerkt door desillusie. Dat blijkt uit promotieonderzoek van luitenant-kolonel Esmeralda Kleinreesink naar Afghanistan-memoires. Uit haar onderzoek blijkt dat de boeken niet zijn geschreven omdat ze helpen bij de verwerking. Kleinreesink nam voor haar onderzoek alle 54 Afghanistan-memoires onder de loep die tussen 2001 en 2010 zijn gepubliceerd in Nederland, Duitsland, de VS, het Verenigd Koninkrijk en Canada. Ze concludeert dat de keuze voor een bepaald soort plot cultuurafhankelijk is en samenhangt met de manier waarop in eigen land naar oorlog wordt gekeken.

AANKONDIGING

Seminar Crew Resource Management

28 november 2014 - Kasteel van Breda

Op 28 november organiseert de Faculteit Militaire Wetenschappen van de Nederlandse Defensie Academie in samenwerking met de Politieacademie, het Instituut Fysieke Veiligheid en de Geneeskundige Hulpverleningsorganisatie in de Regio een unieke, interactieve conferentie op het gebied van *Crew Resource Management* (CRM).

Defensie heeft veel ervaring met teamwork, zowel in opleiden, trainen en oefenen als operationeel. Joint en *combined* optreden geven daar een extra dimensie aan. Eenheden bij CLSK en CZSK werken al langer met CRM en delen tijdens dit seminar de opgedane ervaring met collega's van diverse defensieonderdelen en andere organisaties, zoals de veiligheidsregio's.

Het seminar duurt van 09.30 uur tot 18.30 uur (inclusief lunch en diner) en bestaat uit een plenaire inleiding en een aantal parallele werksessies. 's Middags zal de bekende scheidsrechter Björn Kuipers vertellen hoe hij CRM inzet bij de arbitrage van internationale voetbalwedstrijden.

Het seminar vindt plaats op het Kasteel van Breda.

Belangstellenden kunnen zich aanmelden bij

Mandy Smit, e-mail: m.smit.20@mindef.nl

Irene van Kemenade (imnm.v.kemenade@mindef.nl)

is bereikbaar voor eventuele inhoudelijke of organisatorische toelichting.