

MILITAIRE SPECTATOR



**EU steeds belangrijker voor
veiligheid en defensie**

- Hoeveel investeren is duurzaam?
- De jonge jaren van de luchtmacht

Masteropleiding *Military Strategic Studies* aan de NLDA

De Faculteit Militaire Wetenschappen verzorgt een modulaire Engelstalige wetenschappelijke masteropleiding. Deze erkende en geaccrediteerde opleiding, *Military Strategic Studies*, start weer in september 2014.

De breed opgezette master bestudeert de rol van het militaire instrument binnen de context van hedendaagse veiligheidspolitieke vraagstukken. De master bestaat uit vier verplichte courses. Daarnaast dient men een keuze te maken uit een van de drie afstudeerrichtingen (*tracks*) van elk vier courses:

- *War Studies*
- *Intelligence & Security*
- *Military Management & Logistics*

De tracks worden gecompleteerd met een *elective*. De studie wordt afgerond met een seminar over onderzoeksmethoden en een thesis. Het volgen van een of meer losse courses (elk 5 EC) is ook mogelijk.

De inhoud

De master geeft een grondig inzicht in de functie van krijgsmachten in diverse soorten contemporaine conflicten. Het gaat om conventionele oorlogen zoals *Iraqi Freedom*, etnische conflicten en burgeroorlogen zoals in de Balkan, optreden als onderdeel van een diplomatiek offensief zoals tijdens *Allied Force* boven Kosovo, of inzet ten behoeve van *statebuilding* zoals in Afghanistan. Daarbij komen de politieke, maatschappelijke en wetenschappelijke analyses, debatten en theorievorming aan de orde, evenals de juridische en ethische vraagstukken rond legitimering van militair optreden. Verder besteedt de studie aandacht aan de interne managementdynamiek van defensieorganisaties en de positie van krijgsmachten binnen moderne westerse maatschappijen. Naast logistieke thema's wordt ook stilgestaan bij de economische en psychologische dimensie van het krijgsbedrijf. Diverse courses gaan over militaire innovatie en de vorming van defensiebeleid. De track *Intelligence & Security* behandelt de rol van inlichtingen en inlichtingenorganisaties en hun betekenis voor het veiligheidsbeleid en militair optreden. Een voorbeeld van een *elective* die wordt aangeboden is *Cyber Warfare*.

Zelfstudie

De master, die in deeltijd en modulair wordt verzorgd, kent een aanzienlijke zelfstudielast. De colleges van de tweejarige opleiding vinden op vrijdag plaats op de KMA in Breda en zijn opgedeeld in courses van tien weken. De master heeft een omvang van 60 EC en de behaalde studiepunten blijven zes jaar geldig om de operationele flexibiliteit zo veel mogelijk ten goede te komen.

Voor militairen en burgers

De master is in eerste instantie bedoeld voor militairen en burgers met een bacheloropleiding en circa vijf jaar werkervaring in een militaire context. Dit kunnen naast organisaties als Defensie, de Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst en het Ministerie van Buitenlandse Zaken, bijvoorbeeld ook ontwikkelingsorganisaties zijn die vanwege hun werk met militaire organisaties samenwerken. Daarnaast kunnen ook andere geïnteresseerden met minimaal een (relevante) bacheloropleiding zich aanmelden. Voor defensiemedewerkers (militairen en burgers, uit Nederland en NAVO-landen) wordt de studie (vooralsnog) bekostigd door de organisatie. Civiele studenten betalen collegegeld. De master start in principe met maximaal 45 studenten, van wie er vijftien van buiten Defensie afkomstig zijn.

Meer informatie

De website van de NLDA geeft meer informatie over de inhoud, opzet en toelatingseisen van deze master. De inschrijving voor de master van september 2014 loopt van 1 februari tot en met 31 maart. Belangstellenden kunnen mailen naar master.mss@nllda.nl.



MILITAIRE SPECTATOR

UITGAVE

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

Secretaris en ledenadministratie

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

Nederlandse Defensie Academie (NLDA),
Locatie Breda
Faculteit Militaire Wetenschappen,
Sectie MOW
Ledenadministratie KVBK
Postbus 90004, 3509 AA UTRECHT
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. Duchéine
dr. J. Duél
cdre KLu b.d. F. Groen
drs. P.H. Kamphuis
luitenant-kolonel kmar drs. ing. D.J. Muijskens
kolonel KLu DJ. 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 Nijntzen
NIMH
Postbus 90701
2509 LS Den Haag
T 070 - 316 51 20 of
070 - 316 51 95
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: Militairen van de European Training Mission for Somalia tijdens hun inzet voor het opleiden van Somalische rekruten in Bihanga, Uganda, 2012
Foto Bundeswehr, S. Wilke

524 Het toenemende belang van de Europese Unie voor veiligheid en defensie

A.G.D. van Osch

Strategische denkers in Brussel breken hun hoofd over de snel verslechterende veiligheidssituatie en langzaam dringt het besef door dat Europa vaker zonder de VS voor zijn eigen veiligheid zal moeten gaan zorgen.

536 De jonge jaren van de luchtmacht

D. Starink

Door meerdere oorzaken, waaronder jarenlange bezuinigingen, was de modernisering en uitbreiding van het Nederlandse luchtwapen bij de mobilisering van augustus 1939 nog maar voor de helft gerealiseerd.

548 Hoeveel investeren is duurzaam?

E.J. de Bakker en R.J.M. Beeres

Bij Defensie is de behoefte aan investeren groter dan het beschikbare budget, maar bij het formuleren van doelstellingen lijkt het niet mogelijk een direct verband te leggen tussen de taken, vereiste prestaties en benodigde militaire middelen.

En verder:

Editoriaal	522
Meningen van anderen	562
Andere ogen	569
Tegenwicht	570
Gastcolumn	572
Boeken	574

Keerpunt 2013?

De regering-Rutte heeft voor een politieke noviteit gezorgd. Zij heeft zich door een zogeheten Herfstakkoord op een aantal essentiële beleidspunten verzekerd van de steun van een deel van de oppositie en daarmee van een parlementaire meerderheid. Ons land is nu, in de vorm van Christen Unie, D'66 en SGP, een nieuw fenomeen rijker: Zijner Majesteits Meest Loyale Oppositie. Voor Defensie is het akkoord een geweldige meevaller. De krijgsmacht levert minder in dan oorspronkelijk was bedacht en een aantal pijnlijke maatregelen uit de nota *In het belang van Nederland* kunnen geheel of gedeeltelijk worden teruggedraaid. De krijgsmacht hoeft minder ver terug in operationele capaciteiten en minder mensen hoeven noodgedwongen de kazernepoort te verlaten. Het besluit tot aanschaf van de JSF en de beslissing om de krijgsmacht op het scherpst van de snede in Mali in te zetten, kunnen daarnaast als positieve signalen worden geduid.

Een bekend spreekwoord zegt dat succes vele vaders kent, maar dat een mislukking wees is. Het akkoord en de genoemde beslissingen zijn geweldige opstokers voor de zwaar geplaagde krijgsmacht. Velen claimen het vaderschap en de redactie gunt een ieder de lauwerkrans. Maar één ding staat vast: het succes had nooit behaald kunnen worden als het personeel de afgelopen jaren bij de pakken neer was gaan zitten. Militairen en burgers zijn doorgegaan waar anderen al lang murw zouden zijn gebeukt na bezuinigingsklap op bezuinigingsklap, tijdens reorganisatie op reorganisatie en door de daarmee samenhangende inregel-fricties. De bureaucratische wijze waarop die reorganisaties worden opgelopen, stemt ook niet vrolijk. Het is stroperig, personeel verkeert onnodig lang in onzekerheid en het geheel wekt de indruk dat processen belangrijker zijn dan mensen.

Het Herfstakkoord biedt een unieke kans om het vertrouwen van het loyale personeel in de leiding van het ministerie van Defensie te herstellen. Eén zwaluw, één herfstakkoord, maakt immers nog geen lente!

Dat herstel van vertrouwen is dringend geboden, omdat recent onderzoek blootlegde dat de vertrouwensbasis nog nooit zo smal is geweest. Sommige leidinggevendenden lijken echter de ogen te sluiten voor de veenbrand. Zij zoeken hun heil in eenvoudige verklaringen als 'geen wonder bij al die bezuinigingen' of 'als we nu maar een goede stip op de horizon zetten'. Deze verklaringen miskennen de realiteit. Om vertrouwen te herwinnen is het dringend noodzakelijk de medewerkers het gevoel te geven dat zij ertoe doen. Met de mond wordt dit beleden ('het personeel is ons grootste kapitaal') maar nu komt het vooral op daden aan.

De Commandant der Strijdkrachten heeft in zijn weblog gewezen op de noodzaak om richting samenleving (nog beter) te communiceren wat de krijgsmacht dag in dag uit voor de samenleving doet. Het verdient aanbeveling daarbij niet te blijven steken in de traditionele, afgezaagde metafoor van 'verzekeringspremie', maar concrete activiteiten over het voetlicht te brengen en dat vooral te laten doen door de betrokken commandanten en medewerkers zelf. Geef, met andere woorden, de medewerkers meer vertrouwen, laat hen vaker zelf het verhaal vertellen (ook op de sociale media) en sterker nog: laten we hen stimuleren als ambassadeur op te treden voor de eigen eenheid of dienst. Defensie beschikt over uitstekende woordvoerders aan het Plein, maar communicatie behoort meer te zijn dan woordvoering.

Een tweede aanbeveling is om te breken met de gewoonte om bezuinigingen alvast in te boeken en niet-beproefde systemen in te voeren.

Kritische opmerkingen van de werkvloer over de transitierisico's worden daarbij vaak weggerelativeerd. En datzelfde personeel zit vervolgens met de brokken. Een blaartrekkend voorbeeld is het Assortimentsgewijs Werken (AGW), of hoe voor het functioneren van de krijgsmacht noodzakelijke goederen of artikelen worden aangeschaft. Bij de introductie werd meteen aangekondigd dat 2013 het jaar zou worden waarin iedereen aan de nieuwe werkwijze zou moeten wennen. Welnu, dat hebben we geweten. Als er één domein is dat negatieve energie heeft gekost, is dat wel het verwervingsressort. Gelukkig blijken nieuwe bezems aan het Plein bereid schoon te vegen. De Bestuursraad heeft recent besloten het grensbedrag voor verplichte concurrentiestelling te verhogen van 1.250 naar 50.000 euro. Dit besluit is hopelijk een eerste aanzet om de vredesbedrijfsvoering vlot te trekken.

Een derde aanbeveling heeft betrekking op de angst voor fouten en uitglijders. Dit klimaat heeft geleid tot een constant toenemende last aan beheersregels waarvan zo langzamerhand een verlamdende werking op de effectiviteit van de vredesorganisatie uitgaat. Ook hier zou moeten gelden: maak het personeel weer mede-eigenaar van de werkprocessen en geef hen meer vrijheidsgraden, en dus meer bevoegdheden en dus vertrouwen.

Ook bij het personeelsbeleid lijken bureaucratische wetmatigheden sterker te zijn ontwikkeld dan het hebben van een open oor voor de opvattingen van toegewijde medewerkers. Zo valt bij lopende reorganisaties op dat projectleiders een welhaast dwangmatige voorkeur hebben om de nieuwe dienst of eenheid op één locatie te huisvesten. Vaak wordt het begrip synergie gehanteerd als onderbouwing van de noodzaak. In sommige gevallen is dat terecht;

bij andere reorganisaties waarbij diensten met verschillende taken worden samengevoegd, is dat nog maar de vraag. In het laatste geval lijkt bezinning op zijn plaats. En dat niet alleen vanwege de herhuisvestingskosten. Ook belangen van medewerkers die moeten verhuizen of langere reistijden moeten accepteren, zijn in het geding. Een moderne werkgever die hier rekening mee houdt, boezemt meer vertrouwen in en haalt uiteindelijk meer uit zijn mensen.

Met de vakbonden zijn afspraken gemaakt over het reorganisatieproces. De vraag rijst of de partijen de consequenties van de procestoetsing op de zorgvuldigheid van de voorgenomen personele vulling bij reorganisaties (BCO3) wel hebben onderkend. Duizenden collega's en hun gezinsleden verkeren daardoor langer in onzekerheid over hun toekomst dan strikt nodig is. Over de uitslag van sollicitaties mag niet worden gecommuniceerd totdat BCO3 heeft plaatsgevonden. Hoe professioneel is overigens een organisatie die in spannende tijden voor medewerkers – mag ik blijven of niet? – nieuws via 'automatisch aangemaakte' brieven op het huisadres communiceert? Leidinggevenden hebben het kennelijk bij Defensie te druk om voor medewerkers belangrijke brieven zelf te tekenen. We lijken ook hier de gevangenen te zijn geworden van procesmatig gedrag, dat bepaald niet bijdraagt aan het scheppen van een klimaat waarbij medewerkers het gevoel hebben dat zij 'er toe doen'.

De redactie bepleit voor 2014 de terugkeer naar de menselijke maat, met minder geloof in idealtypische blauwdrukken en beter luisteren naar de werkvloer. De krijgsmacht draait immers op en om mensen, wederzijds vertrouwen behoort daarbij het leidend beginsel te zijn. Zal 2013 een keerpunt in de neerwaartse spiraal zijn? ■

Het toenemende belang van de Europese Unie voor veiligheid en defensie

Terwijl Europa nog maar net uit het dal van de economische crisis krabbelt, breken strategische denkers in Brussel hun hoofd over de verslechterende veiligheidssituatie en de Europese onmacht om daar wat aan te doen. Het besef dringt langzaam door dat Europa vaker dan voorheen zonder de Amerikanen voor zijn eigen veiligheid zal moeten zorgen. Wat betekent dit voor de Europese Unie? Wat is eigenlijk de kracht van de EU? En hoe liggen de verhoudingen tussen de EU en de NAVO? De auteur bespreekt de kansen en de knelpunten die hierbij een rol spelen, en baseert zijn bevindingen op zijn rijke ervaringen in de internationale arena.

*Drs. A.G.D. van Osch – luitenant-generaal der artillerie b.d.**

De economische problemen in Europa worden terecht een crisis genoemd: de belangen zijn groot, de vraagstukken complex en er is tijdsdruk om te handelen. Afnemende welvaart tast rechtstreeks ons gevoel van welzijn aan; het is dus geen wonder dat de

economische crisis zoveel aandacht heeft gekregen.

Dimensies van welzijn

Maar behalve welvaart zijn er meer dimensies van welzijn. Een tweede is dat onze fundamentele rechten en democratische normen zijn gegarandeerd. Die staan verankerd in onze grondwet en diverse internationale verdragen, maar zijn daarmee nog geen vanzelfsprekendheid.

Een derde dimensie van welzijn is veiligheid. Dat begint met de veiligheid thuis en op straat. Maar ons welzijn wordt mede bepaald door de veiligheidssituatie buiten de grenzen van Europa. Zo is er de toenemende instabiliteit in het Midden-Oosten en Noord-Afrika, met de daaraan gerelateerde stromen van vluchtelingen,¹ effecten op onze economie,² toenemende dreiging van terrorisme,³ illegale immigratie,⁴ drugsmokkel, en verspreiding van lichte wapens⁵ en massavernietigingswapens.⁶

* De auteur was onder meer hoofd Landoperaties en directeur *Joint Operations Centre* van SFOR in BiH, operationele planner in US CENTCOM te Tampa (VS) en hoofd Permanente Militaire Vertegenwoordiging bij de NAVO en de EU in Brussel. Zijn laatste functie was directeur-generaal van de EU Militaire Staf. Dit artikel is geschreven op basis van de ervaringen in voornoemde functies.

1 Zoals de problemen rond het opnemen van vluchtelingen in Europa vanuit Syrië en Libië.
2 Bijvoorbeeld de stijging van de olieprijs bij het uitbreken van de crisis in Libië en de hinder voor zeetransport wegens piraterij voor de kust van Somalië.
3 Hierbij gaat het onder meer om de invloed van terroristische bewegingen tijdens de opstanden in Syrië, Libië en Mali, met inbegrip van het risico van export via strijders met onder meer een Nederlandse nationaliteit.
4 Zo bleek het tijdens de Libië-crisis zeer lastig om onderscheid te maken tussen vluchtelingen uit Libië en illegale immigranten uit de Sahel.
5 Zo hebben wapens uit Libië een belangrijke rol gespeeld bij de opstand in Mali en verdienen diverse illegale groeperingen geld met drugs- en wapensmokkel via routes door de Sahel via o.a. Libië naar Europa.
6 Denk bijvoorbeeld aan de zorgen rond de chemische wapens in Syrië.

Er kunnen nieuwe spanningen ontstaan als gevolg van schaarste aan essentiële grondstoffen en de gevolgen van klimaatverandering. En er zijn nieuwe veiligheidsvraagstukken rond cyber en ruimtevaart. Ook blijkt dat in sommige ons omringende landen de weg naar democratie en zelfbeschikking moeizaam kan verlopen.⁷

Ongestructureerde bezuinigingen

Rusland en China hebben in de afgelopen tien jaar een forse stijging van hun defensiebudget gezien,⁸ terwijl in dezelfde periode in de meeste EU en Europese NAVO-lidstaten is bezuinigd op defensiebudgetten. Dat gebeurt bovendien tamelijk ongestructureerd, ondanks dat de EU, en vooral de NAVO, proberen om defensieplannen internationaal af te stemmen.

Veel lidstaten bezuinigen namelijk hoofdzakelijk gebaseerd op nationale prioriteiten, en klagen vervolgens over onvoldoende coördinatie.⁹ Omdat er minder wordt geïnvesteerd in onderzoek en aanschaf van defensiematerieel, begint schaars hoogwaardig personeel de krimpende defensiemarkt te verlaten, hetgeen EU-lidstaten meer afhankelijk maakt van externe markten.¹⁰

Tegelijkertijd heeft de VS zijn eigen problemen: een gigantische staatsschuld, een sterk gekrompen defensiebudget en de noodzaak om de prioriteit voor externe veiligheid te verleggen van Europa naar de Stille Oceaan.¹¹ We kunnen overigens niet zeggen dat de Amerikanen niet duidelijk zijn geweest.¹² Veel minder dan voorheen zullen zij Europa te hulp schieten, zeker wanneer er hoofdzakelijk Europese belangen op het spel staan.

Nu reeds zijn de NAVO en de EU niet helemaal in staat hun volledige veiligheidsambitie in te vullen en de trend is negatief.¹³ De urgentie wordt in landen als Nederland wellicht minder gevoeld, maar landen die grenzen aan de groeiende instabiliteit zijn reeds behoorlijk nerveus. De belangen zijn groot, de problemen complex en omdat maatregelen tijd vergen groeit de tijdsdruk. Niet voor niets heeft president Herman van Rompuy besloten om

in december 2013 voor het eerst sinds vijf jaar een vergadering van de Europese staatshoofden en regeringsleiders te wijden aan defensie.¹⁴

Opzet artikel

Gegeven de voornoemde verontrustende ontwikkelingen richt dit artikel zich op de vraag wat de rol van de EU kan zijn vanuit een militaire optiek. Daartoe behandel ik de internationale context, de kracht van de EU, zijnde de *Comprehensive Approach* voor crisisbeheersing, de complexiteit hiervan, de ontwikkeling van militaire capaciteiten en de relatie van de EU met de NAVO.

Ik maak daarbij gebruik van voorbeelden uit mijn ervaring in diverse internationale functies, waaronder mijn laatste als directeur-generaal van de EU Militaire Staf. In die functie diende ik het EU Militair Comité, zoals mijn collega DG IMS dat deed voor het Militair Comité van de NAVO. Maar anders dan bij de NAVO was mijn directe chef de Hoge Vertegenwoordiger en vicepresident van de Europese Commissie, die verantwoordelijk is voor de coördinatie van alle externe acties van de EU.

Alleen internationale oplossingen

Alle lidstaten kunnen geraakt worden door de effecten van internationale instabiliteit. Geen enkele lidstaat is in staat zich zelfstandig te beschermen. Er is dus geen andere optie

-
- 7 Bijvoorbeeld de inval van Rusland in Georgië, de politieke druk van Rusland op Oekraïne, en de moeizame democratiseringsprocessen in Egypte en Libië.
 - 8 In de periode 2002-2012 is het defensiebudget van Rusland meer dan verdubbeld en dat van China verdrievoudigd. *SIPRI Military Expenditure Database 1988-2012*.
 - 9 Op basis van uitspraken van diverse ministers van Defensie tijdens ministeriële vergaderingen over militaire capaciteiten in de periode 2007-2013. Zie ook Mölling, C. 'Europe without Defence', *SWP Comments*, 2011, 38, 3.
 - 10 Volgens vertegenwoordigers van de industrie tijdens o.a. Berlin Security Conference 2012 en EDA Conference 2013.
 - 11 Panetta (5-10-2011). *Remarks by Secretary Panetta at Carnegie Europe, Brussels*.
 - 12 Gates (10-6-2011). *Remarks by US Secretary of Defence Gates, SDA conference, Brussels*.
 - 13 Als resultaat van het *NATO Defence Planning Process* en het *EU Capability Development Mechanism* worden onder meer prioriteitslijsten met tekortkomingen in militaire capaciteiten ontwikkeld. In de afgelopen zes jaar is daar onder meer vanwege bezuinigingen nauwelijks verbetering in opgetreden, terwijl er wel nieuwe bedreigingen zijn bijgekomen, zoals in het cyber- domein.
 - 14 Van Rompuy (14-12-2012). *Remarks Pres van Rompuy following the European Council, EUCO 237/12, Brussels*.

dan deze problematiek in internationaal verband aan te pakken. Dat betekent onder meer dat het beste op internationaal niveau kan worden bepaald wat er nodig is om de bedreigingen van onze gezamenlijke belangen tegen te gaan.

Binnen de NAVO gebeurt dit middels het NATO *Defence Planning Process*, met als hoogste ambities de gemeenschappelijke verdediging van het bondgenootschap of regionale grote operaties hoog in het geweldsspectrum. Binnen de EU gebeurt dit binnen het *Capability Development Mechanism*, met als hoogste ambities een regionale *peace-keeping of peace-making operatie*.

Nederland behoort tegenwoordig helaas bij de slechtere jongetjes van de klas

Goede afstemming

Er wordt vaak gesproken over duplicatie tussen de twee organisaties, maar in werkelijkheid wordt er goed afgestemd wie wat doet. (In de paragraaf 'Relatie tussen de EU en de NAVO' licht ik dit nader toe.) Indien de organisaties hun hoogste ambitie kunnen uitvoeren, hebben zij ook de middelen voor kleinere opties lager in het geweldsspectrum. Tevens moeten de lidstaten dan in staat zijn een redelijker bijdrage te leveren aan de VN, die immers ook een belangrijke rol speelt bij het bestrijden van internationale instabiliteit.¹⁵

Een gemeenschappelijke aanpak blijft echter lastig door verschillen van inzicht over prioriteiten. In lidstaten die dicht bij een

gepercipieerde dreiging liggen is relatief veel steun voor defensie en een gemeenschappelijk veiligheidsbeleid. Dit vertaalt zich in verhoudingsgewijs hogere defensiebudgetten dan in landen die verder van de instabiliteit verwijderd zijn, zoals de Benelux.¹⁶

Gebrek aan solidariteit

Maar indien inderdaad elk land geraakt kan worden door externe crises en geen enkel land zelfstandig een crisis kan oplossen, is het op basis van solidariteit rechtvaardig als elk land naar draagkracht zijn evenredige aandeel in de lasten neemt. Zodra één of een aantal lidstaten zich daarvan onttrekt, zullen andere zich daaraan spiegelen, met als gevolg een inzakkende gemeenschappelijke veiligheidsinspanning. In die situatie zitten we nu.

Nederland hoort tegenwoordig helaas bij de slechtere jongetjes van de klas; niet voor wat betreft de inzet van militaire middelen die Defensie nog heeft, en ook niet gezien de prioriteiten binnen het gegeven defensiebudget, maar wel in financieel opzicht, als afspiegeling van ons bruto nationaal product en daarmee de totale defensie-inspanning.

Alleen 'comprehensive' oplossingen

Militairen zullen als eerste erkennen dat zij conflicten niet alleen kunnen oplossen. Daarom heeft onder meer Nederland op nationaal niveau de succesvolle 3D-benadering¹⁷ ontwikkeld. Maar op internationaal niveau blijkt dit veel lastiger. Toen ik direct na 9/11 operationele planner was in *US Central Command*, werd ik onder meer leider van het planningsteam voor de *interagency approach*, zoals dat destijds werd genoemd. Het omvatte de coördinatie met alle andere Amerikaanse en internationale regeringsinstanties en niet-gouvernementele organisaties.

Dankzij de enthousiaste medewerking van alle aanwezige militaire delegaties en hun politieke adviseurs werd een ambitieus plan ontwikkeld, toegejuicht en vervolgens nooit uitgevoerd. Hetzelfde zag ik in de NAVO, waar na ongeveer vier jaar discussie consensus werd gevonden

15 Momenteel leveren de EU-lidstaten minder dan 5 procent van alle troepen voor de VN; UN Report (30 september 2013), *Ranking of military and police contributions to UN missions*.

16 'Baltic States, Poland, Bulgaria, Greece, Italy move between 1.4-2.5% of GDP. Benelux countries move between 0.6-1.3% of GDP'. *SYPRI Yearbook 2013*.

17 3D-benadering: *Defence, Diplomacy and Development*.



FOTO EU, R. GANGALE

De Hoge Vertegenwoordiger van de Europese Unie voor Buitenlandse Zaken en Veiligheid Catherine Ashton tijdens een bezoek op het Franse marineschip *La Fayette*, in de haven van Mombasa

over een *Comprehensive Strategic Plan* voor Afghanistan. Dit was een soort matrix met de militaire taken voor de NAVO en civiele taken voor nader te benoemen instanties. Ook dit plan is nauwelijks van de grond gekomen.

Probleem: coördinatie

Het steeds terugkerende probleem is dat de meeste civiele instanties niet gecoördineerd willen worden door militairen, en omgekeerd. Daar komt bij dat als er nationale coördinatie is, zoals in Nederland, deze in de diverse landen verschillend is georganiseerd, waardoor internationale afstemming lastig blijft. Ondanks dat er binnen de NAVO waardevolle pogingen zijn ondernomen om de *comprehensive approach* leven in te blazen, hebben deze nooit tot een bevredigend resultaat geleid.

Het is een onomstreden stelling dat als de NAVO-bondgenoten en -partners er beter in

waren geslaagd om op NAVO-niveau tot betere afstemming van militaire en civiele instrumenten te komen, het positieve effect van alle acties samen veel groter had kunnen zijn.

De kracht van de EU

De kracht van de EU is weliswaar niet haar militaire vermogen, maar wel dat ze alle relevante instrumenten voor crisisbeheersing onder één dak heeft. In tegenstelling tot de NAVO heeft de EU niet alleen ministeriële raden met ministers van Defensie en Buitenlandse Zaken, maar ook vergaderingen van ministers voor Ontwikkelingssamenwerking, Landbouw, Financiën, Economie, Interne Veiligheid, Maritieme Veiligheid, Transport, enzovoort.

En de coördinerende stafcapaciteit voor al die onderwerpen zit in Brussel, zij het binnen verschillende wettelijke kaders. Eén van de

belangrijkste besluiten in het Verdrag van Lissabon was dat de Hoge Vertegenwoordiger tevens vicepresident zou zijn van de Europese Commissie (HRVP) en hoofd van de *European External Action Service*.¹⁸ De eerste persoon die deze functie vervult, is barones Cathy Ashton. Zij heeft het mandaat om alle Europese externe acties te coördineren. Inmiddels zijn de eerste voorbeelden voorhanden dat dit leidt tot meer succes dan toen deze brede coördinatie nog niet bestond.

De Europese operatie Atalanta is een succes omdat militaire acties werden afgestemd met civiele

Een goed voorbeeld van de EU Comprehensive Approach voor crisisbeheersing vormt de Hoorn van Afrika. Deze kwam op de veiligheidsagenda vanwege het probleem van piraterij. Al vrij snel werd op het niveau van secretaris-generaal en voorzitter Militair Comité afgesproken dat de EU dit probleem zou aanpakken. De belangrijkste reden was dat het niet alleen zou gaan om het bevechten van piraten op zee. De oorzaak van het probleem lag immers op land, en vereiste veel meer instrumenten dan alleen het militaire.

De Amerikanen vonden deze gedachte prima, mede gezien hun eerdere ervaringen in Somalië. Bovendien waren ze destijds nog druk genoeg met Afghanistan en Irak. Voor de EU zou dit de eerste maritieme operatie worden en het heeft daarom een paar maanden geduurd voordat deze van wal ging. En hoewel de NAVO kortstondig de leemte vulde met bestaande middelen en ook later weer actief piraterij is gaan bestrijden met de bestaande *Standing NATO Maritime Groups*, is de Europese operatie *Atalanta* uitgegroeid tot een succesvolle operatie.

Succesfactoren operatie 'Atalanta'

Dit komt niet alleen door de maritieme operatie zelf. De hoofdreden is dat de militaire acties konden worden afgestemd met civiele acties. Ik noem twee concrete voorbeelden van civiel-militaire samenwerking die leidden tot aantoonbaar beter militair resultaat. Het eerste is dat *Atalanta* al snel de bevoegdheid kon krijgen om piraten te arresteren. Dit is belangrijk omdat deelnemende landen liever geen gevangenen meenamen naar huis willen nemen voor berechting.



FOTO AVDD, R. VAN EERDEN

In het kader van de Europese missie *Atalanta* arresteren eenheden van Hr. Ms. *De Ruyter* vermoedelijke piraten voor de kust van Somalië, februari 2013

¹⁸ Lisbon Treaty Art. 9^{de} and related Council Decisions on the implementation of the Lisbon Treaty.

Dankzij het feit dat de EU ook ontwikkelingshulp geeft in de regio, die onder meer gericht kan zijn op verbetering van het justitieel apparaat, waaronder het gevangeniswezen, was het mogelijk om meer welwillendheid bij lokale autoriteiten te creëren en ook om het gevangeniswezen te laten voldoen aan de minimale Europese voorwaarden. Hierdoor werd het mogelijk voor de EU om met landen in de regio verdragen af te sluiten over de overdracht van piraten voor gerechtelijke vervolging.

Een tweede concreet voorbeeld is het mandaat om ook aanvallen tegen logistieke installaties van piraten op land uit te voeren. Militair gezien was dit een zeer aantrekkelijke optie. Toch waren er ook diverse bezwaren. Zo kon er een risico ontstaan voor EU-hulpverleners in Somalië, en een aanval op land tegen piraten zou door de plaatselijke bevolking kunnen worden beschouwd als een aanval tegen Somalië.

Het belang van afstemming

Maar het risico voor hulpverleners kon worden verminderd dankzij de afstemming met de directeuren-generaal voor ontwikkelingssamenwerking en humanitaire steun, die immers in de EU rond dezelfde tafel zitten. Het risico van een verkeerde perceptie van de Somalische bevolking kon worden verminderd dankzij de samenwerking met de diplomatieke diensten van de EU. Deze konden de operationele commandant faciliteren in de afstemming met lokale clanhoofden.

De diplomatieke diensten hebben zelf ook een belangrijke rol gespeeld in het afstemmen met autoriteiten in de regio en het orkestreren van persberichten in de lokale media. Zo kon een relatief klein tactisch succes, zijnde de vernietiging van slechts een klein aantal piratenscheepjes en buitenboordmotoren, uitgroeien tot een strategisch succes, omdat na de aanval op het strand deze door de regering in Mogadishu en diverse hoofdsteden in de regio via de pers werd gesteund. Dit was mogelijk, doordat ook de baas van de regionale EU- diplomatieke diensten betrokken was bij de planning.

Mijn ervaring is dat de afstemming met al dit soort spelers de militaire besluitvorming niet vertraagt, maar juist versnelt en verbetert. Dankzij hun inbreng lopen militaire planners minder risico om consequenties over het hoofd te zien. Hun betrokkenheid hielp de politieke besluitvorming te versnellen omdat zij, na weging van voor- en nadelen, een aanval op het strand publiekelijk steunden.

Piraterij (met een link naar de terreurgroep Al-Shabaab en georganiseerde misdaad) is immers de oorzaak van veel humanitair leed en ontwikkelingsproblemen. Het volgende citaat is afkomstig van mijn collega voor ontwikkelings-samenwerking: *'No development without security.'* Overigens voegde hij er meestal aan toe: *'...and no security without development.'* En dat laatste is uiteraard ook waar.

Totstandkoming 'Comprehensive Approach'

Hoe komt de EU Comprehensive Approach tot stand? Ik probeer daarbij de werkelijkheid te vereenvoudigen zonder haar geweld aan te doen. De ontwikkeling van plannen op het politiek-strategische niveau en de uitvoering daarvan gebeuren nu eenmaal in werkelijkheid nooit zo volgtijdelijk als dat ze procesmatig kunnen worden beschreven. Ik blijf bij het voorbeeld van de Hoorn van Afrika.

Zo kan een relatief klein tactisch succes uitgroeien tot een strategisch succes

Op het niveau van Brussel kan de HRVP (of haar secretaris-generaal) voor een crisis de zogenoemde *Crisis Management Board* bijeen roepen. Daarin zitten op ambtelijk niveau alle bazen van de relevante instrumenten voor crisisbeheersing. De voorzitter van het Militair Comité en de directeur-generaal van de EU Militaire Staf vertegenwoordigen het militaire instrument. Verder zitten daar de vertegenwoordigers van de politiek-strategische planning.¹⁹

¹⁹ CMPD: *Crisis Management Planning Department*.

de collega die verantwoordelijk is voor civiele missies voor *law & order*,²⁰ de diplomatieke dienst, ontwikkelingssamenwerking, humanitaire hulp, mensen die verstand hebben van diplomatieke sancties, economische sancties, deskundigen die financiële stromen kunnen volgen en bankrekeningen blokkeren, enzovoort.

Tevens zit de *Management Director for Crisis Response* rond de tafel die de stafverantwoordelijkheid heeft om de acties van al deze spelers te coördineren. Als er nog geen algemene strategie met EU-doelstellingen voor de betreffende regio bestaat, kan in deze vergadering worden besloten deze alsnog op te stellen. Zo is er voor de Hoorn van Afrika een strategie ontwikkeld met alle belangen en politieke doelstellingen van de EU. Daaronder bestaat er een *Action Plan*, specifiek voor de bestrijding van piraterij.

Het heeft geen zin om piraterij te bestrijden zonder alternatieve mogelijkheden voor levensonderhoud te creëren

Synchronisatie militaire en politieke acties

Een dergelijk Action Plan lijkt bijzonder veel op wat militairen een *Campaign Plan* zouden noemen. De militaire en civiele acties worden in dit Action Plan gestructureerd met elkaar in verband gebracht en in tijd en locatie gesynchroniseerd, teneinde zo optimaal mogelijk de politieke einddoelstelling te kunnen halen. Zo is bijvoorbeeld de einddoelstelling dat de regio zelf in staat moet zijn om piraterij zelfstandig te bestrijden. Daaronder hangen subdoelstellingen. De eerste is het actief bestrijden van piraterij zolang de einddoelstelling nog niet is behaald. Daaronder valt het maritiem bestrijden van piraterij op zee, maar ook diplomatieke acties op land

teneinde steun te krijgen van lokale autoriteiten en samenwerking met lokale veiligheidsdiensten.

De tweede doelstelling is het opbouwen van antipiraterij capaciteit van landen in de regio. Deels kan dat bestaan uit een maritieme opleiding van bijvoorbeeld kustwacht, maar het behelst ook het opbouwen van douane en een justitieel apparaat. Dit wordt bijvoorbeeld gedaan in de EU civiele missie *EUCAP Nestor*.

Maar het heeft geen zin om dit soort capaciteiten te creëren als er geen ‘*good governance*’ bestaat. Daarom werkt EU-ontwikkelings-samenwerking aan de ondersteuning van de regering in Mogadishu. En dat zal alleen lukken als er voor die regering en de bevolking in Mogadishu veiligheid bestaat. Daarom geeft de militaire EU-Trainingsmissie opleiding en training aan Somalische rekruten, die vervolgens onder Somalische verantwoordelijkheid (en mentorschap van de Afrikaanse Unie) worden ingezet om veiligheid te creëren, hetgeen ze tot nu toe met zeer veel succes hebben gedaan.

Het heeft echter geen zin om piraterij te bestrijden als er niet tegelijkertijd alternatieve mogelijkheden van levensonderhoud worden gecreëerd. Daarom wordt onder een derde doelstelling economische hulp gegeven door EU-ontwikkelingssamenwerking. Ook dit kan alleen in een veilige omgeving, en daartoe zal *EUCAP Nestor* ook politiefunctionarissen opleiden.

Elke subdoelstelling kent dus veel acties die in tijd en plaats op elkaar moeten worden afgestemd. En in de EU gebeurt dat dus ook, overigens in samenwerking met zeer veel andere internationale spelers. In lijn met de Algemene Strategie en het Action Plan maakt uiteraard elk instrument zijn eigen operationele plannen en vindt er veel horizontale coördinatie plaats. Niet alleen in Brussel maar ook in de conflictregio vindt een soortgelijke afstemming plaats door zorg van een door de HRVP aangestelde *EU Senior Representative* (EUSR), die de bevoegdheid heeft om in

20 CPCC: *Civilian Planning and Conduct Capability*.



FOTO EU

De militaire EU-Trainingsmissie leidt Somalische rekruten op, die vervolgens onder Somalische verantwoordelijkheid worden ingezet om veiligheid te creëren

zijn regio alle lokale EU-spelers rond de tafel te roepen om af te stemmen.

Zo op het oog lijkt in de EU dus een comprehensive approach voor crisisbeheersing te ontstaan, zoals Nederland die al lang heeft voorgestaan. Ik ben over die ontwikkeling in de EU zeer positief, maar dit artikel zou onevenwichtig zijn als niet ook de problemen worden benoemd.

Complexiteit van de EU 'Comprehensive Approach'

Het zal duidelijk zijn dat met zoveel verschillende actoren de planning, besluitvorming en uitvoering niet eenvoudig verlopen. De Comprehensive Approach vereist samenwerking tussen mensen met een uiteenlopende nationaliteit, ervaring, arbeidsethos, idealen en jargon. Er ontstaan daarom gemakkelijk misverstanden en irritaties. Niet alleen tussen burgers en militairen, maar ook tussen burgers van verschillende instrumenten. Dit wordt

nog eens versterkt door de complexiteit van de verschillende wettelijke en politieke kaders waarbinnen de instrumenten moeten werken en waardoor ook de besluitvorming verschillend moet verlopen.

Besluitvorming & verantwoording

Zo bestaat er voor militaire operaties in de EU geen budget. De EU is volledig afhankelijk van de lidstaten die over elke militaire operatie met consensus moeten besluiten. De collega's van de Commissie, zoals Ontwikkelings-samenwerking en Humanitaire Hulp, hebben een budget waarbinnen zij relatief snel kunnen handelen. Over hun handelswijze leggen ze vervolgens verantwoording af aan het Europese Parlement.

De HRVP, die alle externe acties van de EU moet coördineren, heeft dus te maken met alle verschillende kaders en legt verantwoording af aan de 28 ministers van Buitenlandse Zaken, Defensie, Ontwikkelingssamenwerking, de 28 staatshoofden of regeringsleiders onder

president Van Rompuy, de Europese Commissie onder president Barroso, en het Europese Parlement met zijn diversiteit aan subcommissies.

Daarnaast heeft zij te maken met de spanning tussen haar en de collega's binnen de Commissie zoals in elke hoofdstad bestaat tussen de minister van Buitenlandse Zaken en andere ministers. Zij wordt weliswaar geacht alle externe acties te coördineren, maar haar collega's hebben uiteraard ook een eigen mening over hun portefeuille. En dit alles terwijl de HRVP ook de wereld moet rondreizen om de EU te vertegenwoordigen.

Geen permanente operationele stafcapaciteit

Ook in militair opzicht is niet alles ideaal. Zo bestaat er binnen de EU nog geen permanente operationele stafcapaciteit. Deze moet voor elke missie eerst geactiveerd en ingewerkt worden. Dit vertraagt de militaire besluitvorming en bemoeilijkt de afstemming met alle civiele instrumenten die wel een operationele stafcapaciteit hebben.

Gebrek aan operationele stafcapaciteit binnen de EU vertraagt militaire besluitvorming

Daarom wordt meestal in de eerste fase door de EU Militaire Staf met enige improvisatie aan operationele planning gedaan totdat er een EU-hoofdkwartier is geactiveerd. Dit blijft echter behelpen. Om het militaire instrument goed geïntegreerd te krijgen is het van groot belang dat de EU op zo kort mogelijke termijn kan beschikken over permanente operationele stafcapaciteit. Zolang een permanent hoofdkwartier politiek niet haalbaar is, zou een permanente bezetting van het Operatiecentrum in de EU Militaire Staf (zonder regionale beperking van het mandaat) een stap in de goede richting kunnen zijn.

Met zoveel spelers en problemen is het onmogelijk iedereen tegelijk naar tevredenheid te bedienen en er is dus doorlopend kritiek op het functioneren van de EU. Maar eigenlijk is het verbluffend dat, na een vliegende start in januari 2011, de coördinatie door de HRVP en haar *European External Action Service* begint te werken. En na de grotendeels positieve lessen in de Hoorn van Afrika begint eenzelfde aanpak ook vorm te krijgen in andere regio's, zoals in de Sahel en de West-Balkan.

Ontwikkeling van militaire capaciteiten

De term *Comprehensive Approach* gebruikt men vooral in het kader van operaties. Maar ook de potentiële kracht van de EU op het gebied van capaciteitsontwikkeling moet dankzij de samenwerking tussen diverse spelers binnen de EU niet worden onderschat. Zo is er nauwe samenwerking tussen enerzijds het EU Militair Comité en de EU Militaire Staf (onder meer verantwoordelijk voor de ontwikkeling van de gemeenschappelijke operationele behoeften) en anderzijds het *European Defence Agency* (EDA).

Het EDA heeft het mandaat om de lidstaten te faciliteren bij internationale materieel-samenwerking, onderzoek, en het versterken van de Defensie industriële basis. Bovendien bestaat er nauwe samenwerking met de directeur-generaal *Enterprise and Industry* van de Commissie, die verantwoordelijk is voor het stimuleren van een gezonde groei van de Europese industrie. Deze beschikt over aanzienlijke budgetten voor innovatie, onderzoek en ontwikkeling.

Kansen en knelpunten

Ook voor Nederland liggen hier enorme kansen, zowel voor Defensie als de toeleverende industrie. Daarbij gaat het niet over puur militair materieel zoals wapens, gevechtsvliegtuigen en fregatten. Wettelijke kaders sluiten uit dat daarvoor EU-subsidie kan worden gegeven. Maar er zijn veel technologieën met zowel civiele als militaire relevantie waar wel mogelijkheden bestaan, zoals radartechnologie,

lucht- en ruimtevaart, kleding voor zware klimatologische omstandigheden, corrosiebestrijding, batterijtechnologie, enzovoort.

Een knelpunt is dat landen vaak onder het mom van 'soevereiniteit' argumenten aanvoeren waarom internationale materieelsamenwerking niet goed mogelijk is. Het zou de afhankelijkheid van andere landen te groot maken. Maar bestaat er nog wel nationale soevereiniteit als geen van de landen zelfstandig de bedreigingen kan tegengaan?

Soevereiniteit betekent niet alleen de vrijheid om te beslissen, maar ook de capaciteit om aan die beslissing inhoud te geven. Als je dat niet alleen kan, dan moet je dat dus doen met anderen. Daarmee verlies je geen soevereiniteit, maar geef je er meer inhoud aan. Nederland wordt hierbij vaak als goed voorbeeld genoemd.

Positie van Nederland

Eenzijds lukt het om een zo breed mogelijk scala aan militaire opties open te houden. Dat is belangrijk omdat het nooit is te voorspellen wat er precies gevraagd zal worden in een volgende crisis. Maar tegelijk is Nederland voorloper bij internationale samenwerking rond capaciteiten die alleen gezamenlijk in stand kunnen worden gehouden. Projecten die internationaal vaak als voorbeeld worden genoemd zijn de BENELUX Maritieme Samenwerking, het Duits-Nederlandse hoofdkwartier en het *European Air Transport Command*.

Relatie tussen de EU en de NAVO

De relatie tussen de EU en de NAVO is politiek goed, formeel slecht en informeel uitstekend. Politiek is er een goede relatie, omdat aan beide zijde de hoogste politieke leiders er het beste van proberen te maken. Publiekelijk wordt altijd het belang van goede samenwerking benadrukt. Het formele probleem blijkt politiek onoplosbaar en blijft daarom onbesproken, althans publiekelijk. Dit probleem is dat binnen NAVO Turkije militaire samenwerking met de EU blokkeert zolang de EU Cyprus daarvan niet uitsluit. Het kan zich daarbij

beroeven op formele afspraken. Cyprus heeft immers geen veiligheidsverdrag met de NAVO.

Dat zal zo blijven zolang het conflict tussen Cyprus en Turkije niet is opgelost. Omdat Cyprus volwaardig lid is van de EU, is het politiek onwenselijk en wettelijk onmogelijk om het uit te sluiten. Zolang deze patstelling blijft bestaan, is formele uitwisseling van geclassificeerde informatie moeizaam.

De relatie tussen de EU en de NAVO is politiek goed, formeel slecht en informeel uitstekend

Maar van alle zijden ziet men in dat de EU en de NAVO moeten samenwerken. Daarom heeft men afgesproken dat er informele samenwerking mag zijn tussen de staven aan beide zijden. Dit biedt ruimte voor coördinatie en het voorkomen van duplicatie. Toch is daarmee het probleem niet opgelost. Het leidt in beide organisaties regelmatig tot inefficiëntie, vertraging en extra risico's.

Vanuit het perspectief van de EU moet worden benadrukt dat de NAVO essentieel blijft voor onze ultieme veiligheid en defensie. De link met de VS blijft van groot belang. Zonder de NAVO zou de EU geen militaire operaties kunnen uitvoeren, omdat de internationale militaire interoperabiliteit immers grotendeels wordt geregeld via de NAVO.

Dit sluit echter niet uit dat het ook belangrijk is dat de EU een militaire dimensie heeft. Dankzij de EU Comprehensive Approach liggen daar immers enorm goede kansen om te doen aan conflictpreventie, crisisbeheersing en stabilisatie. Bovendien zouden de Amerikanen graag zien dat de EU zelf in staat is regionale conflicten op te lossen en een eerlijker deel van de lasten te dragen.

Doelstellingen van de EU en de NAVO

Om de steeds terugkerende discussie over duplicatie te vermijden zou mijn advies zijn dat beide organisaties zich strikter moeten houden aan hun fundamentele doelstellingen. Daar zit immers ook hun kracht. De fundamentele doelstelling van de NAVO is *'to safeguard the freedom and security of all its members by political and military means'*.²¹

De EU en de NAVO zouden zich strikter moeten houden aan hun fundamentele doelstellingen, want daar zit hun kracht

De kracht van de NAVO zit daarom in haar militaire capaciteit voor algemene verdediging en regionale conflicten hoog in het geweldsspectrum. Ook haar politieke kracht is daarop gebaseerd.

De fundamentele doelstelling van de EU is het bevorderen van vrede, haar waarden [zoals grondrechten, democratie, rechtsorde] en het welzijn van haar burgers.²² De doelstelling voor 'externe actie' is gericht op *het in de wereld bevorderen van democratie, mensenrechten en grondrechten, respect voor menselijke waarden, gelijkheid, solidariteit en de principes in het Handvest van de Verenigde Naties en internationaal recht*.²³

Het Gemeenschappelijk Veiligheids- en Defensiebeleid borduurt daarop voort. Het spreekt over civiele én militaire middelen die de Unie mag gebruiken op missies buiten de EU voor

'peace-keeping, conflict prevention and strengthening of international security'.²⁴ De kracht van de EU is daarom de Comprehensive Approach (inclusief het militaire instrument, maar in het lagere deel van het geweldsspectrum).

In het verdrag van Lissabon staan uitdrukkelijk taken genoemd zoals ontwapeningsoperaties, humanitaire steun, evacuatie, militair advies en assistentie, conflictpreventie, peace-keeping, peace-making, stabilisatie en steun aan derde landen bij de bestrijding van terrorisme.²⁵

Weliswaar sluit het NAVO-verdrag peace-keeping en stabilisatie niet uit, maar de nadruk ligt op militaire gemeenschappelijke verdediging. Ook sluit het EU-verdrag gemeenschappelijke verdediging niet uit (mits lidstaten hierover met consensus besluiten), maar de nadruk ligt op conflictpreventie, internationale veiligheid en peace-keeping met militaire en civiele middelen.

Zolang beide organisaties zich hoofdzakelijk blijven richten op hun fundamentele doelstellingen en niet proberen te groeien richting de kracht van de andere organisatie, bestaat er complementariteit zonder duplicatie.

Het enige grijze gebied zit in de beschrijving van de taak peace-making. Die staat specifiek genoemd in het EU-verdrag, maar zit hoog in het geweldsspectrum, vergelijkbaar met een *regional major joint operation* die in het NAVO-takenpakket zit. Maar dit zou geen probleem moeten zijn, omdat EU-lidstaten binnen de NAVO hun evenredige deel moeten kunnen inbrengen en dan is een ambitie om zonder de VS een regionale peace-making operatie uit te kunnen voeren niet direct een duplicatie te noemen.

Het is van belang om te benadrukken dat alle landen slechts één *set of forces* hebben, die ze kunnen inzetten voor de NAVO of de EU (of uiteraard voor nationale taken, de VN of *Coalitions of the Willing*). Als de EU dus lidstaten faciliteert in de ontwikkeling van militaire capaciteiten, dan versterkt dit direct ook de NAVO.

21 *NATO Handbook* (2006). Brussel, 4

22 *Treaty of Lisbon*, nr. 4, Art. 2.

23 *Treaty of Lisbon*, nr. 24, Art. 10 A.

24 *Treaty of Lisbon*, nr. 49 A.

25 *Treaty of Lisbon*, nr. 50, Art. 28 B.



FOTO: EEA/S

Voorzitter EU Militair Comité, generaal Patrick de Rousiers (links) en Directeur-Generaal EU Militaire Staf, luitenant-generaal Ton van Osch

Conclusie

De internationale veiligheidssituatie is zorgwekkend en Europa is daar onvoldoende op voorbereid. Omdat alle lidstaten daarvan de nadelen zullen ondervinden en geen van de lidstaten in staat is om de problemen zelf op te lossen, is internationale samenwerking essentieel. Die samenwerking werkt alleen indien alle lidstaten naar draagkracht hun evenredige aandeel in de lasten nemen.

De NAVO blijft essentieel voor Europa's ultieme veiligheid. Maar crisismanagement vereist synchronisatie van militaire en civiele acties, en daar ligt met name de kracht van de EU. Ook het vaststellen van de behoefte aan

militaire capaciteiten kan alleen op internationaal niveau plaatsvinden. Daarbij spelen zowel de NAVO als de EU een belangrijke rol. Zolang beide organisaties zich richten op hun eigen fundamentele doelstellingen, hoeft er geen duplicatie op te treden.

Ontwikkeling van militaire capaciteiten binnen de EU biedt aantrekkelijke kansen voor Defensie en toeleverende industrie dankzij civiel-militaire samenwerking binnen de EU. De ontwikkelde militaire capaciteiten blijven eigendom van de lidstaten, die deze zowel voor de EU als de NAVO kunnen inzetten. Aldus wordt ook de NAVO versterkt. ■

De jonge jaren van de luchtmacht

De geschiedenis van het luchtwapen in het Nederlandse leger tot 1939

De Nederlandse krijgsmacht werd in 1913 verrijkt met het luchtwapen. Tijdens de Eerste Wereldoorlog maakte het vliegtuig een geweldige ontwikkeling door en domineerde het internationaal de strategische discussie. Ook in Nederland woedde het debat over deze nieuwe dimensie in oorlogvoering. Het luchtwapen moest worden opgebouwd wat betreft organisatie, personeel en materieel en er ontstond een geheel eigen relatie met de Nederlandse vliegtuigindustrie. Pas in 1935, na vele jaren van bezuinigen, kwam de modernisering en uitbreiding van het luchtwapen op gang. Vier jaar later, bij de algemene mobilisatie van de Nederlandse krijgsmacht in augustus 1939, was dat echter nog lang niet voltooid en bestond er vrijwel geen moderne luchtverdediging.

*Dr. D. Starink, luitenant-generaal b.d.**

Toen de Nederlandse regering op 28 augustus 1939 ter bescherming van de neutraliteit de algemene mobilisatie van de strijdkrachten gelastte, was het bijna vier jaar geleden dat koningin Wilhelmina in de troonrede van 1935 maatregelen ter versterking van de bewapening had aangekondigd. In deze bijdrage zet ik uiteen hoe het luchtwapen in het Nederlandse leger moest bijdragen aan de handhaving van de neutraliteit. De militaire luchtvaart maakte pas sinds 1913 deel uit van het leger. Mijn conclusie luidt dat het luchtwapen in augustus 1939 niet in staat was op volle sterkte en voldoende modern paraat te zijn. Dit artikel geeft in verkorte vorm een antwoord op de vraag waaraan dat te wijten was.

De plaats van het luchtwapen in het Nederlandse leger

Het op 1 juli 1913 als een zeer bescheiden Luchtvaartafdeeling (LVA) van het Nederlandse leger opgerichte luchtwapen was voor een groot deel het geesteskind van chef van de Generale Staf C.J. Snijders en de eerste commandant, H. Walaardt Sacré. Zij zorgden ervoor dat het luchtwapen zich kon ontwikkelen tijdens de oorlogsjaren 1914-1918, ondanks de enorme beperkingen die het gevolg waren van de mobilisatietoestand. Tegenover ruime financiële middelen, waarmee op Soesterberg een goede infrastructuur en technische dienst werden opgebouwd, stond het gebrek aan een goede nationale vliegtuigindustrie. Het ontbreken van die industrie liet zich vooral voelen toen de levering van vliegtuigen uit het buitenland vrijwel volledig stokte. Daardoor was het onmogelijk voldoende vliegers op te leiden.

* De auteur is oud-bevelhebber der luchtsrijdkrachten en promoveerde op 22 oktober 2013 aan de Universiteit van Amsterdam op dit onderwerp. Dit artikel bevat de slot-beschouwing van het proefschrift. Voor de volledige tekst en het uitvoerige bronnen-overzicht wordt verwezen naar: D. Starink, *De jonge jaren van de luchtmacht. Het luchtwapen in het Nederlandse leger 1913-1939* (Amsterdam, Uitgeverij Boom, 2013).

Hoewel men op Soesterberg redelijk op de hoogte was van de ervaringen met het luchtwapen aan het westelijk front en de daar ontwikkelde taken en tactieken, kon men deze niet in de praktijk brengen. Naast de oorspronkelijke verkenningstaak zag Walaardt Sacré het belang van de luchtverdediging met snelle jagers in, maar de organisatie die hij hiertoe in 1917 ontwierp kon niet worden gerealiseerd door het onvermogen hiervoor goed materieel aan te schaffen. Van de totstandkoming van een strategie voor de inzet van het luchtwapen was tijdens de mobilisatie 1914-1918 geen sprake. De operationele inzet beperkte zich tot neutraliteitspatrouilles langs de grenzen en er vonden op bescheiden schaal experimenten plaats met via internering verkregen buitenlands vliegtuigmaterieel. In 1919 was Snijders van het toneel verdwenen en ging ook Walaardt Sacré voor het luchtwapen verloren, want hij weigerde voor verdere bevordering te worden teruggeplaatst naar de Genie. De bonte verzameling aan tijdens de

mobilisatie verworven vliegend materieel werd buiten gebruik gesteld en het budget voor de LVA ging drastisch omlaag. Met uitzondering van de infrastructuur op Soesterberg moest het luchtwapen aan het einde van de Eerste Wereldoorlog als het ware opnieuw beginnen.

Bezuinigingspolitiek

In de jaren twintig kromp het Nederlandse leger tot een schoolinstituut met een kleine beroepskern, om jaarlijks 19.500 dienstplichtigen gedurende vijfentwintig maanden op te leiden voor hun oorlogstaak. Als onderdeel van het leger diende de LVA dit organisatie-model te volgen, waardoor er in vredetijd geen parate formaties waren. Pas in 1922 werd het initiatief genomen om de beginselen en procedures van de lucht oorlogvoering in een dienstvoorschrift vast te leggen. Inmiddels was de taak van het luchtwapen met het oog op het sterk verlaagde budget teruggebracht tot de ondersteuning van het Veldleger met een verkennings- en waarnemingsdienst. De luchtverdedigingstaak bestond slechts op papier en de aanwezige jachtvliegtuigen werden vooral gebruikt voor het beoefenen van de escortetaak van de verkenners. Voor die primaire focus op de verkenningstaak zijn verschillende oorzaken aan te duiden.

In het Nederlandse defensiebeleid tijdens het Interbellum stond de neutraliteitshandhaving centraal. De oprichting van de Volkenbond werd in Nederland met de nodige scepsis bezien en de Generale Staf hield vast aan een omvangrijk leger om aan een neutraliteits-schender het hoofd te kunnen bieden. In de politiek-militaire strategie ter handhaving van de neutraliteit was het Veldleger het belangrijkste instrument om de opmars van een eventuele aanvaller in de oostelijke of zuidelijke provincies te vertragen. Zo nodig kon het leger zich in de Vesting Holland terugtrekken, in afwachting van de hulp van bondgenoten die een neutraliteitsschending van Nederland niet konden toestaan. In deze strategie was het luchtwapen een hulpwapen voor de ondersteuning van het Veldleger met verkenning en waarneming vanuit de lucht. Ondanks alle scepsis in Nederland over de



FOTO: BEELDBANK NIMH

Luitenant W.C.J. Versteegh voerde bij het uitbreken van de Eerste Wereldoorlog de eerste operationele verkenningen uit bij de zuidgrens

betekenis van de Volkenbond voor de Nederlandse neutraliteit, rekenden de politici er toch op dat die organisatie de vrede zou bevorderen. Door het Verdrag van Versailles was Duitsland ontwapend, waardoor de dreiging van een nieuwe Europese oorlog in de jaren twintig nog ver weg leek. Weliswaar werd in de omringende landen gesproken over offensief optreden met bommenwerpers, maar de angst daarvoor had nog niet de vorm aangenomen die Europa in de jaren dertig in zijn greep zou houden.

Het in 1922 gekozen legerstelsel-Van Dijk betekende het vasthouden aan een omvangrijk – en voor het overgrote deel mobilisabel – leger. Maar de bezuinigingspolitiek van de achtereenvolgende kabinetten leidde ertoe dat de voor de instandhouding van zo'n leger benodigde budgetten niet werden aangepast bij de militair-technische ontwikkelingen die sinds de Eerste Wereldoorlog hadden plaatsgevonden, zoals de opkomst van het luchtwapen. In deze context stelde minister Van Dijk het budget van het luchtwapen in 1922 tamelijk arbitrair vast op tweeënhalf miljoen gulden, een plafond dat min of meer zou gelden tot 1935. Commandant Hardenberg, die tien jaar lang het bevel over de LVA voerde, was zich ervan bewust dat het luchtwapen met het beperkte budget slechts een uiterst bescheiden bijdrage aan de neutraliteitshandhaving kon leveren. In nauw overleg met de Generale Staf concentreerde hij zich bij de uitrusting en oefening van de LVA daarom op de professionalisering van de verkennings- en waarnemingstaak.

Aan het eind van de jaren twintig was de technische ontwikkeling van verkeersvliegtuigen zover gevorderd dat deze ook als effectieve bommenwerpers inzetbaar waren. In de omringende landen hielden theoretici een pleidooi voor het offensief optreden van luchtstrijdkrachten als nieuwe vorm van oorlogvoering. Het bleek in de jaren twintig onmogelijk om dit offensief optreden via internationaal wapenbeheersingsoverleg te beteugelen. Daardoor kreeg ook het vraagstuk van de luchtverdediging in militaire en politieke kring meer aandacht. Toen J.J. van

Santen eind 1929 aantrad als commandant van de LVA had hij zich voorgenomen meer aandacht te besteden aan de vliegertraining voor de luchtverdedigingstaak en wilde hij met de nieuw aangeschafte jagers al in vredestijd een Jachtvliegtuigafdeling (JaVA) formeren met de meest voor die taak geschikte vliegers. Zijn pogingen werden echter gefrustreerd door de aanhoudende bezuinigingen en het gevolg was dat de actieve kern aan vliegers tot onder het minimum kwam te liggen dat Van Santen noodzakelijk achtte. Rond 1935 was het luchtwapen door de veroudering van het vliegend materieel en interne strubbelingen teruggezaakt tot een onbetekenend onderdeel van het Nederlandse leger.

Luchtvaartdenkers

Ondertussen was de tactisch leermeester van de LVA, kapitein J.G.W. Zegers, in het begin van de jaren dertig – aanvankelijk met weinig succes – opgestaan als pleitbezorger voor een meer zelfstandige rol voor het luchtwapen, waarbij hij zich liet leiden door het in Frankrijk vertaalde gedachtegoed van de theoreticus Gulio Douhet. Om deze rol van het luchtwapen te laten passen in het Nederlandse neutraliteitsbeleid, diende het meermotorig bombardementsvliegtuig volgens Zegers als luchtkruiser voor de luchtverdediging op te treden.



FOTO BEELDBANK NIMH

De in 1930 aangeschafte Fokker D.XVI-jachtvliegtuigen voor het 'alarmeringssysteem' konden volgens Johan Zegers vijandelijke bommenwerpers niet tijdig onderschappen

Het was met name de verdienste van generaal I.H. Reijnders dat de strategische betekenis van Nederland in een – door het optreden van Adolf Hitler steeds meer voor de hand liggende – nieuwe Europese oorlog onder de aandacht van de regering kwam. Zo'n oorlog zou ongetwijfeld beginnen met luchtbombardementen over en weer, waarbij het bezit van Nederland voor zowel Duitsland als Groot-Brittannië van belang was als springplank om doelen van de tegenpartij te bombarderen. Het tegengaan van een strategische overval van Nederland werd vanaf 1935 bepalend voor het optreden van het luchtwapen, waarbij de luchtverdediging van vitale punten, zoals het regeringscentrum, de industrie- en vervoerscentra, vliegvelden en mobilisatiecentra een even belangrijke rol gingen spelen als de ondersteuning van het Veldleger.

In samenhang hiermee vormde de verbetering van de materiële uitrusting van het luchtwapen en van de luchtdoelartillerie een prioriteit in het Defensiefonds, dat de regering op aandringen van Reijnders in het leven riep. Het optreden van premier H. Colijn als minister van Defensie ad interim en van generaal M. Raaijmakers als Inspecteur Militaire Luchtvaart betekende dat er vanaf 1935 ook in organisatorisch opzicht werk werd gemaakt van de opbouw van het luchtwapen.

Met Zegers als zijn belangrijkste stafofficier stelde Raaijmakers twee afzonderlijke luchtvaartregimenten voor, één voor de luchtverdediging (de zelfstandige luchtoorlog) en één voor de ondersteuning van het Veldleger. De door Zegers bepleite uitrusting van het eerste regiment met luchtkruisers als belangrijkste wapensysteem kreeg aanvankelijk de volle steun van Raaijmakers, Reijnders en Colijn. De oud-commandanten Van Santen en P.W. Best waren echter van mening dat de luchtverdediging van Nederland het best gediend was met snelle een- en tweemotorige jagers. Zij vonden later gehoor bij minister J.J.C. van Dijk, die in de tweede helft van 1937 de defensieportefeuille van Colijn had overgenomen. Al met al was de luchtverdediging in de tweede helft van de jaren dertig de belangrijkste taak van het luchtwapen, wat ook tot uitdrukking kwam in de oprichting van het Commando Luchtverdediging op 1 november



FOTO BEELDBANK NIMH

Als Inspecteur der Militaire Luchtvaart stelde reserveluitenant-generaal der Genie M. Raaijmakers in opdracht van premier Colijn de plannen voor uitbreiding en modernisering van het luchtwapen op

1938. Het luchtwapen, opgevaardeerd tot het Wapen der Militaire Luchtvaart, was ten tijde van de algemene mobilisatie van augustus 1939 een essentieel onderdeel van het Nederlandse leger, waarop de neutraliteitshandhaving in de eerste uren van een oorlog moest kunnen steunen.

De ontwikkeling van het Nederlandse luchtwapen in een breder kader

Internationaal gezien was het Nederlandse luchtwapen zeer bescheiden van omvang en beperkt qua taakstelling. De neutraliteitspolitiek sloot offensief optreden in de lucht uit en daarom leek de ontwikkeling van de LVA totaal niet op die van de Britse *Royal Air Force* (RAF), de Italiaanse luchtmacht of de Amerikaanse legerluchtmacht, waarover in die tijd veel werd geschreven. Daar gold het zelfstandige offensieve optreden van het luchtwapen als leidraad voor de nationale defensiestrategie. De twee belangrijkste luchtmachten op het Europese vasteland, het in 1933 verzelfstandigde Franse *Armée de l'Air* en de in 1935 door Hermann Göring officieel voorgestelde Duitse *Luftwaffe*, hadden sterke offensieve eenheden, maar die waren in eerste instantie toch gebonden aan het optreden van de in die landen dominante grondstrijdkrachten. Nederland kende – net als andere kleinere neutrale staten in Europa – geen

offensieve strategie en het luchtwapen had geen eenheden voor offensief optreden. Dat in de jaren dertig desondanks een bommenwerper voor de LVA werd ontworpen en geproduceerd is terug te voeren op het denken van Zegers, sterk geïnspireerd door de theorieën van Douhet en het Franse concept van *bombardement/combat/reconnaissance* (BCR). Een als luchtkruiser optredende bommenwerper kon volgens Zegers op meerdere manieren bijdragen aan de luchtverdediging: direct als patrouillerend zwaarbewapend platform de vijand opwachten en verdrijven en indirect door het bombardement van vijandelijke vliegbases. Bovendien kon de luchtkruiser ook als strategisch verkenningsvliegtuig dienst doen en zo nodig meteen aanvallend optreden tegen een vijandelijke opmars.

Luchtkruisers konden op verschillende manieren bijdragen aan de luchtverdediging

Behalve met het BCR-vliegtuig in Frankrijk en in Nederland schoot het concept van de luchtkruiser nergens echt wortel. Dat was anders bij het compromis tussen de luchtkruiser en het eenpersoons eenmotorig jachtvliegtuig, dat de Nederlandse vliegtuigbouwer Fokker handig bedacht met de G.I-jachtkruiser. Zo'n type verscheen zowel in Frankrijk (Potez 631), Duitsland (Messerschmitt Me 110) als Groot-Brittannië (Bristol Blenheim). Aan het einde van de jaren dertig kon men niet weten dat al deze tweemotorige jachtkruisers het in de praktijk van de luchtstrijd tijdens de Tweede Wereldoorlog, bijvoorbeeld in de *Battle of Britain*, zouden moeten afleggen tegen de snellere eenmotorige jagers. Het geringe belang dat in Nederland aanvankelijk aan deze jagers werd gehecht, vond zijn oorzaak in twee specifiek Nederlandse overwegingen. Ten eerste was het alarmsysteem voor de

luchtverdediging door de geostrategische situatie van het kleine Nederland niet effectief. Radar was in 1940 weliswaar in het diepste geheim in onderzoek, maar in de jaren dertig was de luchtverdediging nog geheel afhankelijk van visuele waarneming van vijandelijke vliegtuigen door luchtwachtposten. Vervolgens kostte het starten, naar hoogte klimmen en opsporen van de vijandelijke vliegtuigen zoveel tijd, dat aanvallende bommenwerpers hun vernietigende werk al hadden gedaan. Een tweede valide overweging was dat de Nederlandse deskundigen de investering in eenpersoons eenmotorige jagers afraadden, want door de snelheid van de vliegtuig- en motorontwikkeling in de jaren dertig waren deze dure 'raspaardjes' snel verouderd en daarna eigenlijk onbruikbaar. Het ministerie van Defensie hechtte daarom zeer aan 'manusjes van alles', ofwel vliegtuigen voor verschillend gebruik. Dergelijke toestellen konden, na voor één taak te zijn verouderd, nog goed dienst doen voor een andere taak, bijvoorbeeld verkenning of opleiding.

Technologische vernieuwing

Net als elders was de luchtvaart in Nederland aan het begin van de twintigste eeuw een indrukwekkende technologische vernieuwing, die de bevolking met groot enthousiasme volgde. Wat begonnen was als luchtsport veranderde door het uitbreken van de Eerste Wereldoorlog al snel in een grootschalig militair optreden in de lucht. Enerzijds had dit een stormachtige technologische ontwikkeling van het vliegtuig als wapensysteem tot gevolg, anderzijds bracht het dood en verderf, niet alleen aan de fronten, maar ook in de bevolkingscentra. Deze erfenis van de lucht-oorlog uit de Eerste Wereldoorlog zou het gehele Interbellum haar stempel drukken op het beeld dat de bevolking had van de militaire luchtvaart, met de angst voor luchtbombardementen als dominante factor. Het bleek onmogelijk deze angst met ontwapeningsinitiatieven van de Volkenbond of andere internationaalrechtelijke maatregelen weg te nemen.

Toen in 1919 ook in Nederland – mede door het succes van de Eerste Luchtverkeers

Tentoonstelling Amsterdam (ELTA) – de burgerluchtvaart met de oprichting van de KLM van de grond kwam, was de geestdrift groot. De overheid zag veel nut in de ontwikkeling van het eigen nationale burgerluchtverkeer, onderstreept door de vele miljoenen guldens regeringssteun en subsidies die de KLM gedurende het hele Interbellum kreeg. Hoewel het reizen per vliegtuig nog maar voor een enkeling was weggelegd, kon de KLM met haar prestaties bogen op grote belangstelling onder de bevolking. Vooral de mede met particulier (financieel) initiatief gestimuleerde ontwikkeling van de vliegroute naar Nederlands-Indië en de spectaculaire vluchten van vliegtuigen als de ‘Postduif’ (1927), de ‘Pelikaan’ (1933) en de ‘Uiver’ (1934), ontlokten een gevoel van nationale trots aan de Nederlandse samenleving.

Maar het Nederlandse luchtwapen kon vrijwel niet meeprofiten van deze nationale luchtvaarttrots. Als onderdeel van het weinig populaire leger, door de aanhoudende bezuinigingen op de defensieuitgaven klein gehouden en door meerdere politieke partijen als nutteloos bestempeld, kreeg de LVA weinig gelegenheid zich positief te profileren. Daarnaast was er bij de legerleiding weinig animo om naar een goed uitgerust luchtwapen te streven, want in de ogen van de militaire top stond het luchtwapen door de kostbare en snel verouderende vliegtuigen vooral gelijk aan geldverspilling. Terwijl artilleriestukken enkele decennia mee konden, waren vliegtuigen na tien jaar al hopeeloos verouderd. De opkomst van het nazibewind in Duitsland en de daardoor toegenomen kans op oorlog maakte het Nederlandse volk pas bewust van de noodzaak de luchtverdediging te versterken. Na 1935 ontstond er een geleidelijke politieke consensus omtrent de modernisering van het luchtwapen.

Vijftien verloren jaren

Op het eerste gezicht lijkt het luchtwapen na de Eerste Wereldoorlog twintig jaar de tijd te hebben gehad om zich op de algemene mobilisatie van augustus 1939 voor te bereiden. Maar deze schijn bedriegt. De opbouw van het luchtwapen begon in de jaren twintig hoopvol.

De hoofdmoot van het oefenprogramma bestond uit de verkennings- en waarnemingsdienst, conform de beperkte taakstelling. Het op zich verstandige aanschafbeleid van jaarlijkse bestellingen van kleine series moderne vliegtuigen werd in de eerste helft van de jaren twintig goed nageleefd, met als resultaat een professionalisering van de opleiding van luchtverend personeel. Rond 1925 kon een oorlogsorganisatie voor de LVA worden gedefinieerd, die op termijn voorzag in de mobilisatie van een luchtwapen met 168 vliegtuigen in de eerste lijn en een personeel omvang van 2.250 man, voor driekwart bestaand uit reservisten en dienstplichtigen met groot verloop. Vanaf 1922 werd de LVA evenwel getroffen door de kortingen op de defensieuitgaven, met als gevolg dat het jaarlijkse budget tot in het midden van de jaren dertig geen groei meer vertoonde. Op de vredessterkte van rond zeshonderd man werd constant beknipt en aan de rechtspositie werd getornd. De door de snelle technologische ontwikkeling sterk stijgende vliegtuigprijzen en toegenomen exploitatiekosten konden evenmin worden opgevangen. Hoewel het aantal vliegers in de jaren twintig verdriedvoudigde, ging dit gepaard met steeds meer bezuinigingsmaatregelen. Opgeleide vliegers gingen vanaf 1924 al na een jaar in de reserve, wat een groot, relatief onervaren reservebestand opleverde, met een uiterst kleine



FOTO BEELEBANK NIMH

De verkennings- en waarnemingsdienst ter ondersteuning van het Veldleger werd in de jaren twintig aanvankelijk uitgevoerd met de zware Fokker C.IV-verkenner

ervaren beroepskern op Soesterberg. Ook liep het jaarlijks te bestellen aantal vliegtuigen aanzienlijk terug, waardoor de beoogde oorlogsorganisatie niet kon worden gevuld en er veroudering van het materieel optrad.

Gezagscrisis

Het doorwerken van de economische crisis in de defensiebudgetten versterkte deze neerwaartse trend in de eerste helft van de jaren dertig. Bovendien kreeg het luchtwapen te maken met een interne crisis als gevolg van de afsplitsing van het Luchtvaartbedrijf (LVB) van de LVA. Terwijl de contouren van een toekomstige luchtoorlog steeds duidelijker werden en er internationaal geen overeenstemming mogelijk bleek over wapenbeheersing in de lucht, kromp de organisatie van het Nederlandse luchtwapen tot beneden een aanvaardbaar niveau. Dat gaf de regering achteraf ook toe. Er werden nauwelijks nieuwe vliegtuigen aangeschaft en de vliegopleiding leed onder de toenemende mankementen aan de verouderde vliegtuigen, wat het moreel aantastte.

weinig oog voor de grotere internationale rol van het luchtwapen. De urgente militaire adviezen voor de versterking van de luchtverdediging van Nederland lieten deze ministers onbeantwoord.

De aandacht afgeleid door Douhet

Met de komst van Colijn als bewindsman op Defensie en de generaals Reijnders en Raaijmakers op sleutelfuncties waarin zij directe invloed hadden op de modernisering van het luchtwapen, werd er vanaf 1936 krachtig inhoud gegeven aan de ontstane politieke consensus voor de versterking van de luchtverdediging. In het tienjarenplan voor het luchtwapen – later vierjarenplan – dat Raaijmakers in opdracht van Colijn opstelde, voerde de aanschaffing van luchtkruisers de boventoon. Hoewel de geplande zeventig luchtkruisers slechts zeventien procent van het aantal aan te schaffen vliegtuigen vormden, was hiermee de helft van de kosten gemoeid. Bovendien kostte de ontwikkeling en de productie van de Fokker T.V-luchtkruiser de nodige hoofdbreken en was het toestel al verouderd voor de eerste vlucht.

Het is opmerkelijk dat Colijn, Reijnders en Raaijmakers zich zo lieten leiden door de adviezen van één enkele stafofficier, Johan Zegers, die al sinds het begin van de jaren dertig pleitte voor luchtkruisers. Pas begin 1938 ontstond grote twijfel over het nut van luchtkruisers, zowel in het hoofdkwartier van het Veldleger en de Generale Staf als op het departement van Defensie. Door deze twijfel besloot de nieuwe minister Van Dijk het bij één Bombardeer Vliegtuigafdeling (BomVA) te laten en verder geen luchtkruisers meer aan te schaffen. Omdat hierdoor twee kostbare jaren verloren gingen en bovendien veel geld en energie in de ontwikkeling van en de uitrusting met luchtkruisers was gestoken, rijst de cruciale vraag hoe het kon gebeuren dat het legerbestuur zo meeding in dit denkbeeld.

Het concept van de luchtkruiser

Zegers was één van de weinige officieren die in de jaren dertig de internationale literatuur

Het fundament waarop vanaf 1935 werd gemoderniseerd was uitermate zwak

De wrijving die op Soesterberg ontstond toen de Technische Dienst van de LVA in 1932 verder ging als het zelfstandige Luchtvaartbedrijf zorgde ondertussen voor een gezagscrisis en een voortijdige commandowisseling. In operationele zin stelde het Nederlandse luchtwapen anno 1935 dan ook niet veel voor. De conclusie is dan ook gerechtvaardigd dat het fundament waarop in 1935 de modernisering en uitbreiding van dat luchtwapen moest worden gerealiseerd, door een samenspel van meerdere oorzaken uitermate zwak was, zowel in organisatorische zin als in personeel en materieel opzicht. De politieke verantwoordelijkheid hiervoor lag voor een groot deel bij de twee katholieke bewindslieden Lambooy en Deckers. Zij lieten tussen 1926 en 1935 de bezuinigingen prevaleren en hadden daardoor

over de ontwikkeling van de luchtstrijdkrachten goed bestudeerde. Hierbij moet wel voorop worden gesteld dat de toekomst van het luchtwapen uiterst ongewis was en ook in de grote buurlanden verschillend werd gezien. Daar speelde het offensief optreden met bommenwerpers een belangrijke rol, overeenkomstig de theorieën van Douhet. Voor Zegers diende de aanpassing van de offensieve bommenwerper aan het defensieve karakter van de Nederlandse landsverdediging – via het concept van de luchtkruiser – meerdere doelen. Allereerst kon daarmee een oplossing worden geboden voor het luchtverdedigingsprobleem, waarin het toenmalige alarmsysteem met eenmotorige jachtvliegtuigen in het beperkte Nederlandse luchtruim niet meer effectief was. Daarnaast leverde het concept van de luchtkruiser als ‘manusje van alles’ ook mogelijkheden op voor strategische verkenningen en zelfs voor tactische bombardementen. Ten slotte kon met het optreden van dergelijke vliegtuigen – overeenkomstig de opvattingen van Douhet – het streven naar verzelfstandiging van het luchtwapen kracht worden bijgezet. Aanvankelijk kreeg Zegers alleen van zijn voorganger en oud-commandant Van Santen – een fervent voorstander van jachtvliegtuigen – een inhoudelijk weerwoord. Vooral Zegers’ rol in de commissie-Kan, die over de uitrusting van de Indische militaire luchtvaart met bommenwerpers adviseerde,

bezorgde hem evenwel een onaantastbare positie als militair luchtvaartdeskundige. Als minister van Koloniën had Colijn voor de Indische luchtverdediging al bommenwerpers besteld, toen hij Raaijmakers in maart 1936 opdracht gaf tot het ontwerpen van het tienjarenplan voor de modernisering van het

De aanschaf van G.I-jachtkruisers eind 1937 was aan Best te danken

luchtwapen in het moederland. Als belangrijkste stafofficier van de Inspecteur Militaire Luchtvaart kon Zegers met het luchtkruiserconcept dus een belangrijk stempel drukken op het tienjarenplan. Raaijmakers, Reijnders en Colijn accepteerden dat achtereenvolgens zonder meer. Hier wreekte zich ook het gebrek aan luchtvaartdeskundigheid in de Generale Staf en op het departement van Defensie. Dat er eind 1937 bij Fokker G.I-jachtkruisers werden besteld, was vooral te danken aan kolonel Best, die zijn aanvankelijke enthousiasme voor de luchtkruiser dat jaar onder druk van de internationale ontwikkelingen verloor en een krachtig pleidooi voor moderne snelle jachtvliegtuigen ging houden. Hij greep dit geavanceerde ontwerp van Fokker aan als een goed compromis tussen een zware en langzame luchtkruiser en het snelle eenmotorige jachtvliegtuig. Na zijn aantreden als commandant Luchtverdediging in november 1938 werd Best de regisseur bij uitstek van de verdere uitvoering van de moderniseringsplannen en kwam er een einde aan de uiteenlopende opvattingen binnen het luchtwapen. Die verschillen van inzicht tussen de leidinggevende officieren van het luchtwapen hebben – zoveel is zeker – in een cruciaal tijdsgewricht een remmende invloed gehad op de ontwikkeling van het luchtwapen voor de luchtverdediging.



FOTO: REELBRANK/NIMH

Bij de modernisering en uitbreiding van het luchtwapen ter verbetering van de luchtverdediging speelde de ontwikkeling van de Fokker T.V.-luchtkruiser een centrale rol

Aan de andere kant moet worden bedacht dat de superioriteit van de nieuwe generatie eenpersoons eenmotorige jachtvliegtuigen, zoals de Britse Hurricane en Spitfire en de Duitse Messerschmitt Bf 109, pas in 1937-1938 duidelijk werd. Vanaf dat moment verschoof ook in die landen pas de prioriteit van bommenwerpers naar jagers. In dat opzicht week de gang van zaken in Nederland daar niet zo ver vanaf. Als klein land kon Nederland trouwens ook niet veel anders dan trendvolger zijn en stond het met zijn beperkte middelen voor lastige keuzes.

Pas in 1937-1938 werd de superioriteit van de eenpersoons jager duidelijk

Niettemin moet achteraf worden geconcludeerd dat Zegers' fixatie op de theorieën van Douhet, met het streven naar zelfstandigheid van het Nederlandse luchtwapen in het achterhoofd, remmend heeft gewerkt op de modernisering en uitbreiding van de LVA. Daardoor werd de opbouw van de luchtverdediging met jachtvliegtuigen met ruim twee jaar vertraagd en zat de Nederlandse luchtmacht bij de mobilisatie van 1939 opgescheept met een afdeling verouderde bommenwerpers. De afloop was noodlottig: van de drieëndertig gesneuvelde luchtvarende in de meidagen van 1940 behoorden er negentien (58 procent) tot de bemanningen van de T.V-bommenwerpers.

De problematische relatie met de nationale vliegtuigindustrie

De uitrusting met deugdelijk en modern vliegend materieel is voor een luchtwapen van levensbelang. Het neutrale Nederland ondervond in de Eerste Wereldoorlog de nadelen van de afhankelijkheid van buitenlandse leveranciers van vliegtuigen en motoren. Het streven van de regering naar vliegtuigbouw in eigen land was nauwelijks succesvol door gebrek aan grondstoffen en goede knowhow.

Prof. L.A. van Royen, die in de oorlog het Munitiebureau had geleid, speelde een belangrijke rol bij de totstandkoming van de Rijks Studiedienst voor de Luchtvaart (RSL) in 1919.

De RSL ging fungeren als kennisbank voor het ontwerpen, beproeven en gebruiken van vliegtuigen. Om de slechte ervaringen met de vliegtuigproductie tijdens de oorlog in de toekomst te vermijden, zette Van Royen de Staatscommissie inzake Luchtvaart aan de regering te adviseren in vreedstijd de instandhouding van de vliegtuigindustrie te stimuleren.

De vliegtuigindustrie was aan het begin van de jaren twintig ingrijpend veranderd. De beide succesvolle vliegtuigbouwers Fokker en Koolhoven, van wie tijdens de oorlog grote aantallen ontwerpen in Duitsland respectievelijk Groot-Brittannië gebouwd waren, waren in Nederland teruggekeerd. Fokker had de rol van vliegtuigbouwer Trompenburg overgenomen, zijn N.V. Nederlandsche Vliegtuigenfabriek in Amsterdam gevestigd en vervolgens een groot deel van zijn vliegtuigvoorraad aan de verschillende onderdelen van de Nederlandse militaire luchtvaart geleverd. Met ontwerpen van Koolhoven probeerde de Haagse Nationale Vliegtuig Industrie in de jaren twintig Fokker als hofleverancier aan de militaire vliegdienssten en de KLM te concurreren, maar zonder succes.



FOTO BEELDBANK NIMH

De tweemotorige en zwaarbewapende G.I-jachtkruiser, waar Fokker in 1936 mee kwam, bleek een goed compromis tussen de luchtkruiser en het eenmotorige jachtvliegtuig te zijn



FOTO STADSARCHIEF AMSTERDAM, COLLECTIE J. VAN DIJK

Vliegtuigbouw bij Trompenburg in Amsterdam, 1915; de Nederlandse regering wilde de vliegtuigbouw in eigen land steeds stimuleren, maar nooit via directe staatssteun

Geen staatssteun

Van echte staatssteun aan de vliegtuigindustrie, zoals in Groot-Brittannië en Frankrijk, wilde de Nederlandse overheid niets weten. Wel was zij bereid de vliegtuigbestellingen voor de overheid en de door de staat gesubsidieerde KLM waar enigszins mogelijk bij de nationale industrie te plaatsen. Dit systeem werkte in de jaren twintig redelijk goed, omdat de vliegtuigen van Fokker technologisch vooraan stonden in de wereld en de kleine bestellingen voor Nederland konden worden aangevuld met ruime export. Aan het eind van de jaren twintig liep de uitvoer echter terug en deed Fokker voor de financiering van de ontwikkeling van nieuwe vliegtuigtypes tevergeefs een beroep op de overheid. Hoewel het achterwege blijven van staatssteun zeker niet de enige oorzaak was

van de malaise bij Fokker in het begin van de jaren dertig, is het zeker ook daaraan toe te schrijven dat de fabriek technologische achterstand opliep. Dit werd manifest toen de KLM in Amerika geheel metalen vliegtuigen ging kopen. Het onderzoek naar de mogelijke nationalisatie van Fokker door de commissie-Van Doorninck leidde tot niets; de regering was immers niet overtuigd van de noodzaak.

Het onderzoek duurde bovendien zo lang dat het werd ingehaald door de vanaf 1935 verbeterde vooruitzichten voor de vliegtuigindustrie, een gevolg van de uitbreidings- en moderniseringsplannen voor het Nederlandse luchtwapen. Daarin bleek zelfs ruimte voor Koolhoven om als concurrent van Fokker op te treden, wat Raaijmakers stimuleerde.



FOTO: BEEDEBANK NIMPH

De Koolhoven FK-58, waarvan het prototype in april 1939 ter beproeving op Soesterberg was; ondanks adviezen om snel Hurricanes te kopen, koos minister Van Dijk toch voor de FK-58

Aanschaf bij de Nederlandse industrie

Dankzij de forse bestellingen van de overheid en een vernieuwing van het management bij Fokker wist deze vliegtuigfabriek na 1935 tot op zekere hoogte weer aan te haken bij de technologische vernieuwing elders in de wereld. De G.I-jachtkruiser was daar een voorbeeld van. Desondanks konden de jachtvliegtuigontwerpen van Fokker en Koolhoven niet wedijveren met de geavanceerde types die eind jaren dertig in Groot-Brittannië en Duitsland werden ontwikkeld. Voor een deel werd dat veroorzaakt doordat het neutrale Nederland niet de nieuwste motoren van 1.000 pk en hoger geleverd kreeg. Dat raakt aan de achilleshiel van de Nederlandse vliegtuigindustrie, want noch in de Eerste Wereld-

regeringsbeleid: met uitzondering van één acrobatievliegtuigje uit Duitsland waren alle vliegtuigen bij de Nederlandse industrie gekocht. Met uitgebreide vliegtuigbestellingen in het kader van het vierjarenplan voor de boeg, stelde de regering in mei 1937 het Regeringscommissariaat voor de Economische en Industriële Oorlogsvoorbereiding in, met als opdracht de Nederlandse industrie zoveel mogelijk te betrekken bij de herbewapening. Hier zaten meerdere beweegredenen achter. Ten eerste was het een voortzetting van het sinds begin jaren twintig gevoerde beleid om het defensiegeld in eigen land te besteden. Dat kon de werkgelegenheid bevorderen – niet onbelangrijk na de crisisjaren – en de vliegtuigindustrie via een goede bezetting levensvatbaar houden. Ten tweede was er de reële zorg dat Nederland bij bestellingen in het buitenland achteraan moest aansluiten bij de al met orders overstelpte wapenindustrie. Via het parlement waarschuwden de Nederlandse vliegtuigbouwers bovendien dat Nederland in het buitenland nooit het nieuwste militaire materieel – dat die landen immers voor zichzelf hielden – zou kunnen verwerven. Fokker maakte van deze omstandigheid gebruik door zijn prijzen vanaf 1937 behoorlijk op te schroeven, wat minister Van Dijk, op aanraden van het Regeringscommissariaat maar tegen de zin van Soesterberg in, ertoe bracht uit concurrentieoverwegingen ook aan Koolhoven belangrijke orders te gunnen.

De technologische en industriële basis van de Nederlandse vliegtuigindustrie was echter dermate smal dat de ontwikkeling van de nieuwste types, niet alleen voor de landmacht, maar ook voor de marine en de koloniën, veel tijd en capaciteit vergde. Daar kwam nog bij dat het Luchtvaartbedrijf, dat weliswaar onder de verantwoordelijkheid maar op grote afstand van de minister van Defensie opereerde, tal van bijzondere eisen en voorschriften hanteerde en aan bureaucratische aanschafprocedures vasthield, ook toen de tijd zeer begon te dringen. Minister Van Dijk moest menigmaal kiezen tussen de adviezen van de militaire autoriteiten om in het buitenland snel vliegtuigen ‘van de plank’ te kopen en de druk

Minister Van Dijk koos de ‘goedkoopste’ in plaats van de ‘snelste’ oplossing

oorlog, noch in het Interbellum was het technologisch en economisch mogelijk gebleken in eigen land vliegtuigmotoren te ontwikkelen en te produceren. In dat opzicht bleef Nederland afhankelijk van enkele grote buitenlandse producenten van vliegtuigmotoren. De vliegtuigaanschaffingen voor de LVA verliepen tot aan 1937 geheel volgens het

vanuit het parlement en vanuit het Regerings-commissariaat om de benodigde vliegtuigen in Nederland te ontwikkelen en te produceren. Bovendien liet deze minister zich leiden door een diepgewortelde neiging naar de ‘goedkoopste’ in plaats van de ‘snelste’ oplossing, daarbij ruim de tijd nemend voor zijn beslissing. Het blijft evenwel speculeren of snelle aanschaf van vliegtuigen in het buitenland daadwerkelijk zou hebben geresulteerd in een grotere gevechtsgereedheid van het luchtwapen bij de algemene mobilisatie van augustus 1939.

Een te smalle personele basis

In tegenstelling tot de al onmiddellijk na 1935 ingezette modernisering en uitbreiding van het vliegend materieel, kreeg de opbouw van een degelijk personeelsbestand van het luchtwapen niet meteen de volle aandacht. Terwijl het Defensiefonds al in 1936 en 1937 leidde tot een forse uitbreiding van het materieelbudget, steeg het personeelsbudget in die jaren slechts marginaal. Pas op 1 juli 1937 werd de uiterst platte organisatie van de LVA iets aangepast om wat meer kaderfuncties te creëren. Het duurde tot eind 1938 voordat de vredessterkte voor het Wapen der Militaire Luchtvaart werd vastgesteld op een zodanig niveau dat er in vredetijd een parate luchtmacht van zeventig vliegtuigen was, ofwel ruim een kwart van de beoogde oorlogssterkte.

De vulling van deze vredesorganisatie zou geruime tijd in beslag nemen en werd ingehaald door de voormobilisatie van het luchtwapen in het kader van de buitengewone oproeping in verband met de uitwendige veiligheid (BO-UV) van april 1939. Het resultaat was dat het gemobiliseerde luchtwapen grotendeels bestond uit slecht geoefende reservisten en onervaren dienstplichtigen. Bovendien was bijzonder laat begonnen met de opleiding van voldoende vliegers, zodat het vliegerbestand voor het overgrote deel uit reservisten was opgebouwd. Behalve een klein aantal reserveofficieren-waarnemer, dat in 1938 en 1939 in beroepsdienst overging, telde het waarnemersbestand alleen maar reservisten. De tot waarnemer opgeleide beroepsofficieren waren namelijk

hard nodig bij de mobilisatie van de eenheden van het Veldleger.

Met veel kunst en – letterlijk – vliegwerk konden de in 1939 gemobiliseerde luchtstrijdkrachten – op dat moment slechts de helft van de beoogde sterkte – van voldoende geoefende bemanningen worden voorzien. Ten opzichte van de maatregelen voor de versterking van de materiële component van het luchtwapen, die de instelling van het Defensiefonds mogelijk maakte, is de personeelsopbouw als ‘te laat en ontoereikend’ te kenschetsen. De personeelsopbouw moest namelijk worden bekostigd uit de ‘gewone begroting’, die pas na de wijziging van de Dienstplichtwet in 1938 een stijging van de personeelsbudgetten te zien gaf.

Ten slotte

Het resultaat van de hier beschreven inspanningen was dat de modernisering en uitbreiding van het Nederlandse luchtwapen ten tijde van de algemene mobilisatie van de Nederlandse krijgsmacht in augustus 1939, ondanks vier jaar hard werken, nog maar voor de helft was gerealiseerd en een moderne luchtverdediging vrijwel niet bestond. Zelfs al zou de materiële uitrusting van het luchtwapen tijdig zijn gerealiseerd, dan nog is het de vraag of er voldoende personeel beschikbaar zou zijn geweest. Het luchtwapen was in de loop der jaren zowel in de lucht als op de grond zo afhankelijk geworden van nauwelijks getrainde reservisten en dienstplichtigen en er was zo laat begonnen met de uitbreiding van het beroepskader, dat zelfs de beperkte organisatie die al met de BO-UV van april 1939 werd gemobiliseerd nog vele maanden training nodig had gehad om de operationele status te bereiken. ■

Hoeveel investeren is duurzaam?

Defensie heeft moeite om de eindjes aan elkaar te knopen. Dat komt niet alleen door de bezuinigingen, maar ook omdat de behoefte aan investeren groter is dan het beschikbare budget. Het is dan ook interessant om te onderzoeken hoeveel investeringen er eigenlijk nodig zijn. Hoeveel geld zou Defensie duurzaam moeten steken in nieuw materieel en infrastructuur? De auteurs onderzoeken eerst of ze kunnen bepalen hoeveel investeringen nodig zijn op basis van de taken van de krijgsmacht. Vervolgens nemen ze de verhouding tussen exploitatie en investeringen onder de loep en gaan na hoe uit de ouderdom van wapensystemen kan worden afgeleid of vernieuwing nodig is. Ten slotte komen de beslissingen tot investering aan de orde. Aan de hand van welke criteria beslist Defensie om bijvoorbeeld wapensystemen te kopen?

*Dr. E.J. de Bakker en prof. dr. R.J.M. Beeres**

De kogel lijkt door de kerk. De regering heeft in september 2013 besloten dat de *Joint Strike Fighter F-35* (JSF) wordt aangeschaft. Hiervoor wordt € 4,5 miljard uitgetrokken. Voor dat geld kunnen, naast de twee al verworven toestellen, naar verwachting minstens 35 vliegtuigen worden gekocht. Defensie heeft volgens de oorspronkelijk geformuleerde voornemens eigenlijk behoefte aan 85 toestellen. Een dergelijk aantal kost echter ongeveer € 7,5 miljard (prijspeil 2012).¹ Het jaarlijks geoordeelde bedrag in de begroting voor nieuwe wapens maakt deze aanschaf mogelijk, maar dan kunnen andere militaire wensen niet worden vervuld.

Wensen versus mogelijkheden

In de maand juni hebben de ministers van Defensie en Financiën bepaald dat de vervanging van de F-16 niet ten koste mag gaan van andere capaciteiten van de krijgsmacht.² Ook ten aanzien van die andere militaire middelen zijn de wensen groter dan de mogelijkheden. Zo zijn er eigenlijk meer transporthelikopters nodig dan waarover de krijgsmacht nu beschikt. De consequentie van het gebrek hieraan is dat mariniers niet kunnen worden vervoerd en dat een landmachtbataljon niet meer luchtmobiel is, maar zich moet verplaatsen over land – met voertuigen dus.

De spanning tussen wensen en mogelijkheden roept de vraag op hoeveel investeren eigenlijk nodig is. Om deze vraag te beantwoorden maken we gebruik van het begrip ‘duurzaam’. ‘Duurzaam’ is een nieuw begrip in het kader van Defensie management (het vorige was ‘op orde’ – gebruikt door de vorige minister van Defensie) en verwijst onder meer naar ‘behoud op de langere termijn’. Dit begrip gebruiken we omdat de minister van Defensie het hanteert

* De Bakker is marineofficier b.d. Gedurende de periode 2006-2010 was hij werkzaam bij de Faculteit Militaire Wetenschappen van de Nederlandse Defensie Academie. Beeres is hoogleraar defensie economie aan de Faculteit Militaire Wetenschappen van de NLDA en universitair hoofddocent accounting en control aan de NLDA en de Nyenrode Business Universiteit.

1 Algemene Rekenkamer, *De uitstapkosten Joint Strike Fighter* (Den Haag, Algemene Rekenkamer 2012) 34.

2 Tweede Kamer, *Beleidsbrief Defensie*, TK (2012-2013) 32733 (133) 4.

om aan te geven dat haar plan om de JSF te kopen zowel operationeel als financieel voor de komende tien jaar haalbaar is en voor Nederland het beste is, gegeven de financiële mogelijkheden.³

Bovendien past de term 'duurzaam' goed bij het aanschaffen van nieuwe wapens en infrastructuur. Deze investeringen doet een krijgsmacht immers omdat ze, naar verwachting, voor een periode van twintig tot dertig jaar nut zullen hebben. Het is daarom interessant om nader te onderzoeken hoeveel geld Defensie duurzaam zou moeten steken in nieuw materieel en infrastructuur. In deze bijdrage beschrijven we de resultaten van onze zoektocht. We bewandelen daarbij drie paden.

Opzet artikel

Eerst onderzoeken we of we kunnen bepalen hoeveel investeren nodig is, op basis van de taken die de krijgsmacht heeft. Vervolgens nemen we het defensiebudget als een gegeven en analyseren we of te bepalen is hoeveel geld Defensie nodig heeft voor 'nieuwe dingen'. Hiertoe leggen we de verhouding tussen exploitatie en investeringen onder een vergrootglas en gaan we na hoe uit de ouderdom van wapensystemen kan worden afgeleid of vernieuwing nodig is.

Tot slot gaan we het investeringspad op. Dit doen we omdat de planning van nieuwe militaire middelen volgens ons alleen duurzaam kan zijn als ook de beslissingen voor investeringen op een juiste manier zijn genomen. De zoektocht eindigt met een conclusie waarin we onze resultaten weergeven.

De relatie tussen taken en (financiële) middelen

Een antwoord op de vraag hoeveel investeren duurzaam is, zou gediend zijn met een omschrijving van taken en doelstellingen die van de krijgsmacht worden verwacht. Op basis van deze verwachte taken en doelstellingen zou dan kunnen worden afgeleid wat de benodigde middelen – zowel materieel als financieel – zijn. Die omschrijving kan betrekking hebben op de prestaties die de krijgsmacht moet



FOTO LOCKHEED MARTIN, T. ARBOGAST

De tweede voor Nederland bestemde JSF verlaat de fabriek van Lockheed Martin: de ministers van Defensie en Financiën hebben bepaald dat de vervanging van de F-16 niet ten koste mag gaan van andere capaciteiten van de krijgsmacht

bereiken, bijvoorbeeld: de vuurkracht die moet worden geleverd, of de militaire middelen zelf, zoals bataljons.

Doelstellingen

De verwachtingen omtrent Defensie zijn beschreven in vier zogeheten inzetbaarheidsdoelstellingen. Twee hiervan hebben een algemene strekking. Ze betreffen verdediging van het eigen en het bondgenootschappelijke grondgebied en het bijdragen aan nationale veiligheid onder civiel gezag. De andere twee doelstellingen zijn concreter. Deze betreffen de deelneming aan operaties wereldwijd en een permanente presentie in het Caribische gebied.⁴

In de doelstelling om deel te nemen aan operaties wereldwijd, wordt bijvoorbeeld omschreven wat Nederland aan die operaties kan bijdragen:

- eenmalig een samengestelde taakgroep van brigade omvang of langdurig een samengestelde taakgroep van bataljonsomvang;

3 Tweede Kamer, *In het belang van Nederland*, TK (2013-2014) 32733 (144) 5 en 15.

4 Tweede Kamer, *In het belang van Nederland*, TK (2013-2014) 32733 (144) 26.

- eenmalig een maritieme taakgroep van vijf schepen of langdurig twee schepen afzonderlijk;
- eenmalig een groep van acht F-16 jachtvliegtuigen en langdurig vier van deze toestellen; en
- nichecapaciteiten: onderzeeboten, luchttransport en Patriots.

Deze doelstellingen gelden vanaf 2014. Uit de verwoording valt niet te achterhalen welke prestaties Defensie moet leveren. Wel wordt ingegaan op de militaire capaciteiten. Voor wat betreft de eenmalige bijdragen zijn de middelen nu duidelijker omschreven dan in de vorige formulering van de doelstellingen. Toen gaf Defensie aan dat er daarvoor een militaire taakgroep en een squadron jachtvliegtuigen beschikbaar waren. Nu worden daadwerkelijk aantallen vliegtuigen en schepen genoemd.

Uit de doelstellingen is af te leiden dat de landmacht over een brigade moet beschikken, de marine over vijf oorlogsschepen en de luchtmacht over acht F-16's. De aantallen onderzeeboten, luchttransport en geleide wapens (Patriots) worden niet genoemd. Waaruit die brigade moet bestaan en wat die schepen moeten kunnen, blijft onduidelijk. Alleen voor de jachtvliegtuigen is het helder, want de aantallen en types vliegtuigen staan aangegeven.

Natuurlijk zijn er meer middelen nodig dan de genoemde, want de krijgsmacht moet ook middelen op langere duur ter beschikking kunnen stellen en hiervoor is voortzettingsvermogen nodig. Dit vergt de beschikbaarheid van meerdere bataljons, schepen, vliegtuigen, helikopters en Patriot-systemen. Hoeveel en van welke kwaliteit kan niet uit die doelstellingen worden afgeleid.

Uit de voorgaande formulering wordt niet duidelijk *hoeveel* middelen de krijgsmacht nodig heeft. Bovendien kan de krijgsmacht middelen voor het bereiken van meerdere doelstellingen

inzetten. Zo kan een helikopter voor zowel interventie- als stabilisatieoperaties worden gebruikt en ook voor nog niet genoemde andere doelstellingen, zoals civiele ondersteuning bij – bijvoorbeeld – brandbestrijding.

Geen direct verband

We concluderen dat het op dit moment niet mogelijk is om bij het formuleren van doelstellingen een direct verband te leggen tussen de taken, vereiste prestaties en benodigde militaire middelen. Defensie kiest niet voor één type missie, maar dient voorbereid te zijn op 'een scala aan inzetmogelijkheden, in alle fasen van een conflict en zo nodig op grote afstand van onze landsgrenzen'.⁵ Daarom kunnen we niet aangeven welke wapensystemen vereist zijn, noch hun eigenschappen. En daarom kunnen we ook niet vaststellen hoeveel geld er nodig is voor investeringen.

Omdat de taken ruimte bieden om de gewenste omvang van de krijgsmacht te bepalen, onderzoeken we of we op basis van de (financiële) middelen kunnen bepalen wat de omvang van de krijgsmacht zou moeten zijn. De opdracht in economische zin luidt om met de beschikbare middelen, met een schuin oog naar de gestelde doelen, zoveel mogelijk te doen. De wijze waarop dit zou kunnen gebeuren, zal de lezer in onderstaand voorbeeld uit de privésfeer wellicht bekend voorkomen.

Bij de aanschaf van een auto stelt u – impliciet of expliciet – een budget vast. Dat doet u door onder meer het nut van deze aanschaf af te wegen tegen andere zaken die ook nodig zijn en waarvoor u ook moet betalen: eten, kleding, huur, een vakantie met het gezin of een nieuwe wasmachine. Deze afweging kunt u maken door voor de totale hoeveelheid geld die u ter beschikking staat bestedingsscenario's op te stellen. In de veronderstelling dat de hoeveelheid geld voor eten, huur en kleding min of meer vaststaan, zou een mogelijk scenario kunnen zijn: een geavanceerde auto, en geen wasmachine en vakantie dit jaar. Of anders: een simpeler model auto en tevens een wasmachine. Of: een nog eenvoudigere auto die u in staat stelt tevens de overige zaken te realiseren.

5 Tweede Kamer, *In het belang van Nederland*, TK (2013-2014) 32733 (144) 5

Jaar	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
€	1.811	1.667	1.509	1.614	1.655	1.786	1.960	1.802	1.876	1.648	1.419	1.164
%	20,9	19,6	17,8	19,2	19,6	20,3	22	20,3	21	19,2	17,4	14,8
€: investeringen in mln. (prijspeil 2011) %: investeringen als percentage van het jaarlijkse Defensiebudget												

Tabel 1 Investerings in de krijgsmacht in wapens en infrastructuur

Dergelijke beslissingen vinden in een consumptiehuishouding continu plaats. Daarnaast kunnen er natuurlijk nieuwe wensen ontstaan, en kan de beschikbare hoeveelheid geld variëren.

Bij Defensie – eveneens een consumptiehuishouding – verloopt het keuzeproces op een vergelijkbare manier. Als bijvoorbeeld het draaiende houden van het leger meer geld vergt en deze besteding van geld meer nut heeft dan investeren in nieuw materieel, ligt het voor de hand de uitgaven voor exploitatie te verhogen.

Investeren door de Nederlandse krijgsmacht

Hoeveel Defensiebudget wordt besteed aan het aankopen van wapens en infrastructuur is het gevolg van een keuze. Sinds 1990 besteedt Defensie gemiddeld jaarlijks 20 procent van haar budget aan investeringen (zie tabel 1).

Gecorrigeerd voor inflatie blijkt het bedrag voor nieuwe wapens en infrastructuur per jaar nogal te verschillen. Ook wanneer we de bedragen als percentage van het totale Defensiebudget weergeven dan zijn er jaarlijks verschillen. Deze verschillen zijn het gevolg van plotselinge budgettaire problemen veroorzaakt door een kleiner Defensiebudget of een duurder uitvallende exploitatie.

Dit is ook op dit moment het geval. De investeringen zijn hard geraakt door de bezuinigingen die in 2010 zijn begonnen. Wel wordt in het vooruitzicht gesteld dat het investeringspercentage de komende jaren

zal stijgen. Volgens de begroting voor 2013 zou het moeten oplopen naar 17,5 procent en in 2016 op 21 procent moeten uitkomen.⁶

Deze verwachting is inmiddels naar beneden bijgesteld. In 2018 moet het percentage 20 procent zijn en voor de jaren daarna wordt hetzelfde niveau gehandhaafd.⁷

Uit het voorgaande maken we op dat Defensie geen vast bedrag of percentage voor investeringen hanteert. Op grond van eerder onderzoek kunnen we ook stellen dat Defensie sinds 1990 vaak het voornemen heeft geuit in begrotingen en nota's om meer te investeren. De feitelijke uitgaven bleven echter vaak achter bij die voornemens.⁸

Een internationaal perspectief

'Volgens een internationale vuistregel is een investeringspercentage van 20-25 procent vereist voor een op haar taken berekende krijgsmacht', stellen Homan en Zandee.⁹

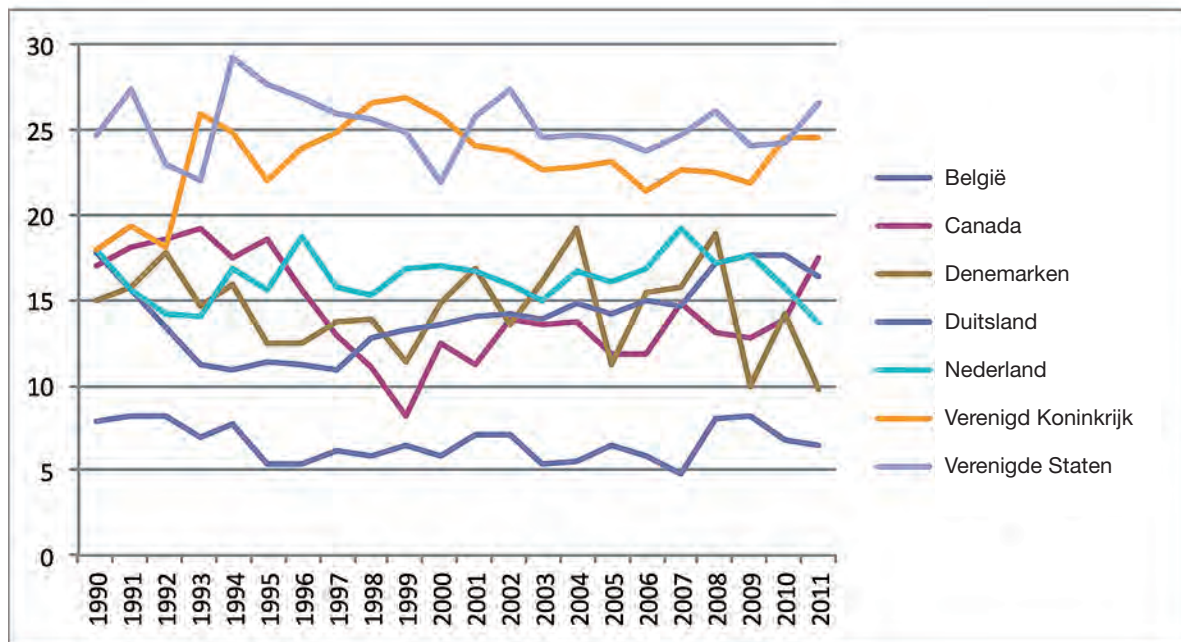
Zij verstaan onder investeringen hetzelfde als Defensie, namelijk: zowel wapenaankopen als nieuwe infrastructuur. Waar deze vuistregel op is gebaseerd, is niet duidelijk.

6 Tweede Kamer, *Vaststelling van de begrotingsstaten voor het Ministerie van Defensie (X) voor het jaar 2013*, TK (2012-2013) 33400X (2) 44.

7 Tweede Kamer, *In het belang van Nederland*, TK (2013-2014) 32733 (144) 29.

8 E.J. de Bakker en R.J.M. Beeres (2011), 'Uitstel of afstel van investeringen?', in: *Marineblad* 121 (2011) (2) 9-13.

9 K. Homan en D. Zandee, 'Van veelzijdig naar pasklaar', in: *Atlantisch Perspectief* 36 (2012) (1) 5.



Figuur 1 Het percentage van het defensiebudget voor wapensystemen per land van 1990-2011¹¹
 (Zie: appendix figuur 1 op blz. 561); NATO, Financial and economic data relating to defence (1990-2012)
 Zie www.nato.int/cps/en/natolive/topics_49198.htm?selectedLocale=en.

Ook politici gebruiken het percentage van 20 procent. Zo hebben in 2007 de Europese ministers van Defensie afgesproken dat de landen van de EU 20 procent van de defensiebudgetten aan wapenaankopen en R&D moeten besteden. Dit is echter een collectieve graadmeter, in die zin dat niet elk land 20 procent moet investeren maar dat de EU als geheel op 20 procent moet uitkomen.¹⁰

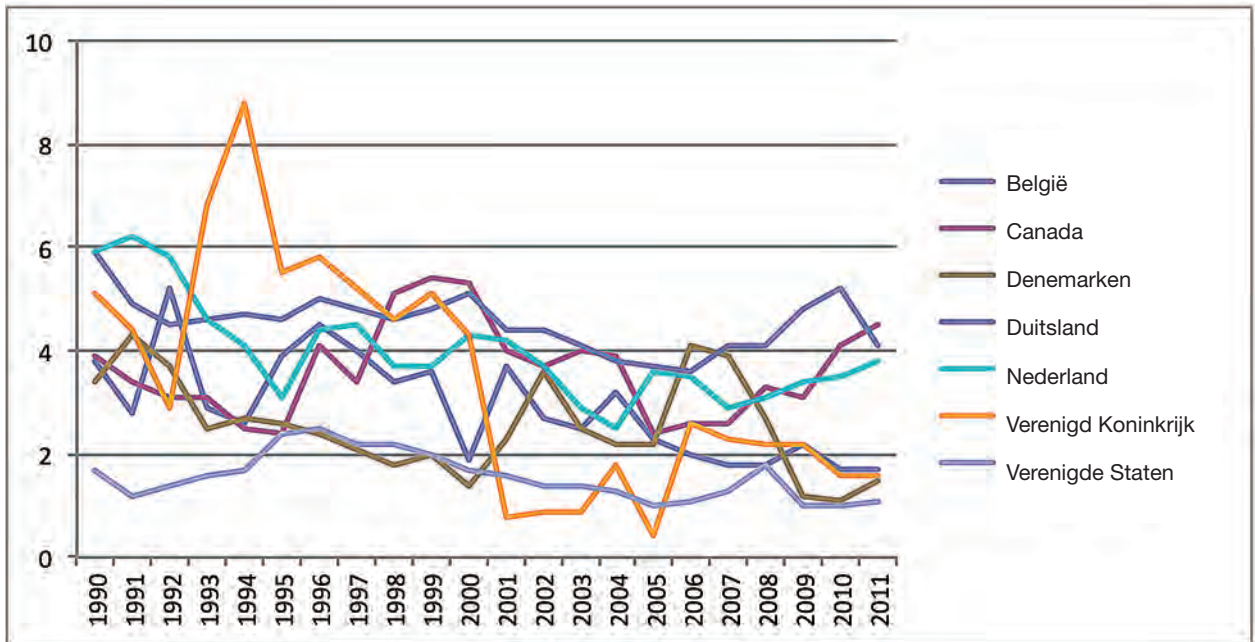
Van de NAVO-landen is bekend hoeveel ze investeren. De NAVO hanteert een onderscheid tussen nieuwe wapens en infrastructuur. Dat onderscheid zullen we hier volgen. De figuren 1 en 2 geven de investeringen weer voor een aantal door ons geselecteerde landen.

Beide figuren laten zien dat de investeringspercentages van individuele landen in de praktijk nogal uiteenlopen. Een deel van die verschillen is verklaarbaar. Zo zijn nucleaire capaciteiten van het Verenigd Koninkrijk kapitaalintensief. Onverklaard blijft hoe bijvoorbeeld België een krijgsmacht op de been kan houden met ongeveer zeven procent voor wapenaankopen, terwijl hiervoor in Nederland ongeveer tien procent meer nodig wordt geacht. Een interessant onderwerp voor toekomstig onderzoek, lijkt ons. Daarnaast verschillen de percentages per land in de tijd.

Als gevolg van de kredietcrisis hebben de percentages van Denemarken, net als die van Nederland, sinds 2010 een duikeling gemaakt.

In figuur 2 valt op dat het Verenigd Koninkrijk tegenwoordig relatief weinig geld aan nieuwe infrastructuur besteedt. De afname van het percentage vanaf 1990 valt samen met de opkomst van publiek-private financiering van

¹⁰ 'EU Ministers Adopt Framework for Joint European Strategy in Defense R&T', 19 november 2007. Beschikbaar op: www.eda.europa.eu.



Figuur 2 Het percentage van het defensiebudget per land voor infrastructuur van 1990-2011.^{1,2}
 (Zie: appendix figuur 2 op blz. 561); NATO, Financial and economic data relating to defence (1990-2012)
 Zie www.nato.int/cps/en/natolive/topics_49198.htm?selectedLocale=en.)

infrastructuur. Nieuwe, grote kazernes worden daar nu met privaat geld gefinancierd. Het Britse ministerie van Defensie betaalt maandelijks voor de geboden voorzieningen (zoals huur, catering en beveiliging) uit het exploitatiebudget.

Op basis van beide figuren stellen we vast dat de Nederlandse investeringen in de krijgsmacht niet uit de toon vallen indien we ze vergelijken met die van buitenlandse krijgsmachten. Ook andere landen hanteren geen vaste percentages voor wapenaanschaf en nieuwe infrastructuur.

Communicerende vaten

Wanneer Defensie € 100 miljoen meer investeert bij een gelijkblijvend budget, dan moet de exploitatie het met €100 miljoen minder doen. Dat is logisch, want het budget bestaat slechts uit de elementen exploitatie en investeringen. Als Defensie dit overweegt dan wordt de besteding van €100 miljoen, aan

bijvoorbeeld een nieuw gevechtsvliegtuig, van meer waarde geacht dan de besteding van dit geld in de exploitatiesfeer, zoals het varend houden van mijnenbestrijdingsvaartuigen.

In dit voorbeeld is er geen direct verband tussen de exploitatie-uitgaven en de nieuwe aanschaf. In het geval van vervangingsinvesteringen is dit verband wel aanwezig. Een nieuw wapensysteem heeft vaak lagere onderhouds- en gebruikskosten dan een oud systeem met dezelfde toepassingsmogelijkheden. Het vaststellen van het juiste moment van vervanging is dus van belang voor de beheersbaarheid van het Defensiebudget op langere termijn. Immers, als Defensie minder kan investeren, om welke reden dan ook, dan moet het oude materieel, dat aan vervanging toe is, langer dienst doen.

Indien we veronderstellen dat de exploitatiekosten stijgen als de systemen ouder worden, zullen de exploitatiekosten van al het defensie-



FOTO AVDD, G. VAN ES

Nederland wil wereldwijd bijdragen aan operaties, maar het gebruik van wapensystemen tijdens internationale inzet kan de onderhoudskosten verhogen

materieel toenemen. Die stijging leidt er vervolgens toe dat er minder geld beschikbaar is om wapens te kopen. Op deze wijze slinkt de hoeveelheid geld om te investeren doorlopend. Dit verschijnsel heet de *defence spending death spiral*.¹¹

Stijgende exploitatiekosten

De veronderstelling dat oudere systemen meer kosten qua onderhoud en in bedrijf houden, ligt voor de hand. De exploitatiekosten van de auto, die u enkele paragrafen geleden aanschafte, gaan immers ook omhoog indien uw auto ouder wordt. Bij Amerikaanse gevechtsvliegtuigen is het effect van leeftijd aangetoond. Daar blijken deze kosten per jaar gemiddeld één tot drie procent (gecorrigeerd voor inflatie) toe te nemen.

Ook bij Amerikaanse Chinook-helikopters is dit effect waargenomen. Voor andere Amerikaanse

systemen ervaren technici eveneens een kosten-toename. Door tekortschietende informatiesystemen is de feitelijke bepaling van de kostentoeename echter niet zo gemakkelijk te bepalen.¹²

De Nederlandse krijgsmacht beschikt nog niet over dit soort informatiesystemen. Wij hebben in 2008 vastgesteld dat de exploitatiekosten van het totale materieel van marine en luchtmacht – vanaf 1990 gecorrigeerd voor inflatie – ongeveer gelijk zijn gebleven. Alleen de exploitatiekosten van de landmacht zijn aan het begin van die periode met twintig procent gedaald.¹³ In de afgelopen twintig jaar is het aantal wapensystemen van alle krijgsmachtdelen echter met meer dan de helft gekrompen.

De ontwikkeling van de exploitatiekosten heeft dus geen gelijke tred gehouden met de afname van het aantal wapensystemen. Dit kan wijzen op de effecten van ouder wordende systemen. Ook andere verklaringen zijn echter mogelijk. Bijvoorbeeld, dat het gebruik van wapens tijdens vredesoperaties hogere onderhoudskosten met zich meebrengt. Of dat nieuwe systemen niet alleen duurder zijn in aanschaf,

11 Congressional Budget Office, *The Effects of Aging on the Costs of Operating and Maintaining Military Equipment*. Congress of the United States (2001) 1. Zie: www.cbo.gov.

12 Congressional Budget Office, *The Effects of Aging on the Costs of Operating and Maintaining Military Equipment*. Congress of the United States (2001) 4. Zie: www.cbo.gov.

13 E.J. de Bakker, E.J. Westerink en R.J.M. Beeres, *Belastinggeld voor vrede en veiligheid* (Breda, NLDA, 2008) 36.

maar ook steeds ingewikkelder worden. Dit laatste leidt tot hogere kosten voor reserve-delen en een toename van uitbesteding van gespecialiseerd werk.

Het juiste moment van vervanging

Indien de exploitatie van een werktuig in de tijd gezien steeds duurder wordt, komt er een moment dat het economisch niet meer verantwoord is om dit systeem te blijven gebruiken. Dit is het vervangingsmoment. De vaststelling van dit moment voor defensiematerieel is om drie redenen belangrijk:

- Bij het bereiken van dit moment ontstaat een extra motief om het nut van vervanging hoger te waarderen ten opzichte van andere behoeftes. Voortzetting van gebruik leidt immers tot verspilling van belastinggeld.
- Een groot deel van de defensie-investeringen dient als vervanging van oude systemen. Nieuwe fregatten, voer- en vliegtuigen voor oude – ook al zijn de aantallen die Defensie van een nieuw type aanschaf vaak kleiner dan de aantallen die vervangen worden.
- Krijgsmachten houden bepaalde systemen noodgedwongen langer in gebruik omdat de vervanging duur is of doordat de ontwikkel-tijd van vervangende systemen toeneemt.¹⁴

Met behulp van enige veronderstellingen is het mogelijk om het moment dat het einde van de economische levensduur nadert, te schatten. De belangrijkste veronderstelling is dat de taakvervulling door nieuwe militaire systemen – ook al is het aantal wellicht kleiner – dezelfde is als die van de oude systemen.

Vraagstuk omzeild

In feite wordt hiermee het vraagstuk van het verschil in nut tussen oude en nieuwe systemen omzeild. Het moment van vervanging wordt dan bereikt als de jaarlijkse (stijgende) uitgaven voor het in gebruik zijnde oude systeem (zoals onderhoud, munitie, brandstof) gelijk zijn aan de gemiddelde totale jaarlijkse kosten van het nieuwe systeem over de aangenomen levensduur, rekening houdend met de tijd-

waarde van geld. De berekening hiervan vergt inzicht in zowel de kosten van aanschaf en exploitatie van een nieuw systeem als in de exploitatielast van het oude systeem.

De verwachte kosten van een nieuw systeem worden door de leverancier gegeven. De kosten van het nu gebruikte wapensysteem zal een krijgsmacht zelf moeten bepalen.

Hierbij is de te beantwoorden vraag: stel dat dit oude systeem er niet meer is, welke uitgaven worden dan niet meer gedaan? Met andere woorden, welke uitgaven zijn uniek voor dit systeem? Tot deze uitgaven kan men onder meer rekenen: (1) systeemgebonden materiële uitgaven, zoals brandstof, reserve-delen en uitbesteed onderhoud en (2) uitgaven voor defensiepersoneel dat direct in verband kan worden gebracht met het gebruik van het oude systeem.

Het vraagstuk van het verschil in nut tussen oude en nieuwe systemen wordt in feite omzeild

Defensie beschikt op hoofdlijnen over deze informatie, want voor de materiële en personele middelen registreert ze de uitgaven.

De Algemene Rekenkamer heeft echter geconstateerd dat deze informatie niet op het niveau van het wapensysteem beschikbaar is.¹⁵

Dit betekent dat Defensie niet kan vaststellen welke uitgaven uniek zijn voor de wapensystemen. Daarom kan ze ook het vervangingsmoment niet nauwkeurig schatten.

Er is één uitzondering en die betreft de vervanging van de F-16. Hiervoor gebruikt Defensie een door TNO ontwikkeld model dat het

14 P.G. Pugh, 'Retrospect and prospect: trends in costs and their implications for UK aerospace', in: *Defence and Peace Economics* 18 (2007) 1-35.

15 Algemene Rekenkamer, *De uitstapkosten Joint Strike Fighter* (Den Haag, Algemene Rekenkamer, 2012) 76.

vervangingsmoment monitort en waarmee kan worden vastgesteld of langer doorvliegen al dan niet leidt tot verspilling van belastinggeld.¹⁶

Investeringsselectie

Bestedingsscenario's

Als het eenmaal duidelijk is hoeveel geld van het defensiebudget de komende jaren voor investeringen is bestemd, is de volgende vraag waaraan dit wordt uitgegeven: aan nieuwe schepen, voertuigen, vliegtuigen, of andere duurzame middelen? Het keuzeprocess gaat in essentie hetzelfde als bij het eerder genoemde voorbeeld van de aanschaf van de nieuwe auto.

Laten we veronderstellen dat de beslissing die u neemt alleen duurzame goederen betreft en dat u – in ieder geval – behoefte heeft aan zowel een auto als een wasmachine. Indien u netjes kiest, dus niet impulsief, dan zet u de combinaties van typen auto's en wasmachines

die behoefte wordt gehonoreerd. Hij moet zich afvragen of de € 500 miljoen die zo vrijvallen op een nuttiger manier kan worden gebruikt.

Bijvoorbeeld ten behoeve van vijf nieuwe gevechtsvliegtuigen (aangenomen dat die € 100 miljoen per stuk kosten).

Ook is het relevant om in de scenario's rekening te houden met een verschillende kwaliteit van systemen. Een geavanceerd gevechtsvliegtuig van de vierde generatie kan wellicht meer dan een type van de derde generatie. Het gevechtsvliegtuig van de derde generatie zal dan waarschijnlijk goedkoper zijn dan een geavanceerd vierde generatie gevechtsvliegtuig. Dan kan Defensie meer derde generatie jachtvliegtuigen aanschaffen. Grotere aantallen leiden wellicht tot meer mogelijkheden tot presentie, en dat kan ook nut hebben.

Afwegingen

Dergelijke afwegingen over kwaliteit wijken overigens wel af van het voornoemde voorbeeld van de nieuwe auto. Een wapensysteem vertoont meer overeenkomst met een zeiljacht, aangeschaft met het oogmerk om zeilraces te winnen, dan met een middel om onder meer woon-werkverkeer te faciliteren. Dit jacht kan nog zo mooi gemaakt zijn, maar als het langzamer is dan de andere jachten die aan dit soort races mee doen, dan bereikt de eigenaar niet wat hij voor ogen had: winnen. Daarmee verliest het jacht voor hem aan waarde. Dit is met wapensystemen ook zo.

De waarde hangt dus niet alleen af van de intrinsieke kwaliteit/prestaties van het systeem, maar ook van de verhouding ten opzichte van de kwaliteiten van de wapensystemen van (potentiële) tegenstanders.

Die afweging tussen kwaliteit en kwantiteit is nu belangrijker dan vroeger. Dit komt doordat de prijzen van veel wapensystemen sneller stijgen dan de inflatie. In prijspeil 2011 en uitgedrukt in euro's kocht de landmacht dertig jaar geleden pantservoertuigen (YPR) voor gemiddeld voor iets meer dan € 1 miljoen per stuk.¹⁷ Nu kosten nieuwe voertuigen (Boxer & CV90)

De afweging tussen kwaliteit en kwantiteit is nu belangrijker dan vroeger

die binnen uw budget passen op een rij en bepaalt u welke combinatie voor u de meeste waarde heeft. U maakt in feite bestedingsscenario's en weegt deze.

Het verschil met besluitvorming bij Defensie is natuurlijk dat dit door de veelheid van verschillende aanwendingsmogelijkheden, de omvang van het investeringsbudget en de deelbaarheid van de investeringen een stuk ingewikkelder is. Vooral die deelbaarheid maakt het opstellen van bestedingsscenario's voor defensieplanners ingewikkeld. Als de landmacht bijvoorbeeld behoefte heeft aan 200 nieuwe pantservoertuigen (stel € 5 miljoen per stuk), dan moet de defensieplanner ook bezien wat het effect is op de effectiviteit van de krijgsmacht als maar de helft van

¹⁶ Algemene Rekenkamer, *De uitstapkosten Joint Strike Fighter* (Den Haag, Algemene Rekenkamer 2012) 43.

¹⁷ Tweede Kamer, *Nota over Besluitvorming inzake de aanschaf van YPR 765 pantservoertuigen*, TK (1985) 18840, nr.3.



FOTO: AVDD, M. ROOS

De prijzen van veel wapensystemen stijgen sneller dan de inflatie: nieuwe voertuigen als de CV90 kosten inmiddels rond de 5 miljoen euro per stuk

per stuk gemiddeld ongeveer € 5 miljoen.¹⁸ De F-16 kostte per stuk € 35 miljoen.¹⁹ Per JSF bedragen de kosten, naar verwachting, meer dan €100 miljoen.²⁰

Omdat gevechtsvliegtuigen per stuk duur zijn, in vergelijking met bijvoorbeeld pantservoertuigen, en er aanzienlijke aantallen nodig zijn, gaat de aanschaf daarvan altijd gepaard met grote bedragen. Het is dan ook niet verbazingwekkend dat er veel onderzoek is gedaan naar de prijsontwikkeling. Onderzoekers geven aan dat de meest geavanceerde gevechtsvliegtuigen, elk jaar ongeveer tien procent duurder worden. Verwacht wordt dat een militaire grootmacht als het Verenigd Koninkrijk zich over twintig jaar de *crème de la crème* van het gevechtsvliegen niet meer zal kunnen veroorloven.²¹

Het ligt niet voor de hand dat die prijzen zo stijgen. De wapenwedloop van de laatste honderd jaar is in de westerse wereld voorbij, sinds het einde van de Koude Oorlog. Toch gaat de stijging door. De belangrijkste verklaring hiervoor is dat de vaste kosten van research, ontwikkeling (vooral van software) en testen stijgen doordat de complexiteit van systemen toeneemt. Die toename komt doordat de systemen geïntegreerd met andere typen systemen moeten kunnen opereren. Doordat

krijgsmachten nu minder behoefte hebben aan grote aantallen, zoals ten tijde van de Koude Oorlog, zijn de productielijnen kleiner. De vaste kosten veroorzaken vervolgens prijsstijgingen.²²

Het materieelkeuzeprocess

Investeren houdt in dat een krijgsmacht:

- (1) de noodzaak voor nieuwe systemen onderkent;
- (2) het nut daarvan vaststelt in relatie tot de uitgaven;
- (3) het tijdstip van aanschaf bepaalt, en tot slot
- (4) het nieuwe middel aanschaf.

Defensie hanteert hiertoe het zogenoemde Beleids- Plannings- en Begrotingsproces. Dit regelt hoe en op welk moment bepaalde

18 Tweede Kamer, *Vervanging pantservoertuigen M577 en YPR*, TK (2011-2012) 26396, nr. 91.

19 Tweede Kamer, *Een vlucht door de tijd: rekenkamers en de F16*, TK (2001-2002) 28235, nrs. 1-2.

20 Algemene Rekenkamer, *De uitstapkosten Joint Strike Fighter* (Den Haag, Algemene Rekenkamer, 2012) en Tweede Kamer, *Beleidsbrief Defensie*, TK (2012-2013) 32733, nr.104.

21 D.L.I. Kirkpatrick, 'Trends in the costs of weapon systems and the consequences', in: *Defence and Peace Economics* 15 (2004) (3) 262; P.G. Pugh, 'Retrospect and prospect: trends in costs and their implications for UK aerospace', in: *Defence and Peace Economics* 18 (2007) (1) 36.

22 D.L.I. Kirkpatrick, 'Trends in the costs of weapon systems and the consequences' in: *Defence and Peace Economics* 15 (2004) (3) 268.

documenten, zoals een beleidsvisie en agenda, defensieplan en begroting, tot stand komen. Een deelproces betreft de materieelkeuze. Een onderdeel hiervan is het *Materieelprojectenoverzicht*. Dit overzicht geeft niet alleen aan wat voor materieel er wordt aangeschaft, maar ook hoe de realisatie van die plannen verloopt. Het materieelkeuzeproces begint met de omschrijving van de behoefte aan een bepaald wapensysteem. Dit gebeurt in een zogenoemd *behoeftestellingsdocument*. Daarin wordt de reden van de aanschaf omschreven, waarbij een relatie wordt gelegd naar de defensietaken. Bovendien geeft die behoeftestelling een aantal en een bedrag. Een voorbeeld hiervan is de behoefte aan onbemande vliegtuigen, zogeheten *Medium Altitude, Long Endurance Unmanned Aerial Vehicles* (hierna: MALE UAVs).

Dat een wapensysteem zoals een vliegtuig nodig is voor de uitvoering van de defensietaken wil nog niet zeggen dat het ook wordt gerealiseerd in de omvang en samenstelling die de behoeftestelling aangeeft. De aanschaf van andere wapensystemen kan immers een hogere prioriteit hebben. Zo is het ook met de realisatie van de onbemande vliegtuigen gegaan.

Aan de MALE UAV bestaat al sinds 2006 behoefte. De toenmalige minister van Defensie besloot in dat jaar om eerst in tactische (goedkopere) onbemande vliegtuigen te voorzien en daarna pas in de MALE UAV. De reden die hij hiervoor gaf was dat er geen geld voor was. De aanschaf werd daarom uitgesteld.²⁴ Indertijd bestond er behoefte aan twee systemen van dat grotere type. In 2007 bevestigde een studie van TNO dat de aanschaf van die vliegtuigen inderdaad belangrijk is.²⁵ En in 2011 besloot minister Hillen om een enkel systeem te kopen, in het kader van voorgenomen intensiveringen.²⁶

Dit voorbeeld toont aan dat het materieelkeuzeproces, voor wat betreft de keuze, neerkomt op wat de Rand Corporation de *requirements approach* noemt.²⁷ Die benadering komt er op neer dat planners behoeftes opgeven die meestal groter zijn dan het budget toelaat. Vervolgens stellen ze bestedingsscenario's op, knippen ze behoeftes op in gedeelten en moeten ze komen tot het scenario dat in hun ogen de beste *bang for the buck* geeft. Dit stellen ze voor aan de politieke leiding van het departement.

Theorie versus praktijk

Dit is de theoretische weergave van hoe het moet gaan. Over de wijze waarop dit proces in Nederland in werkelijkheid verloopt, is niet gepubliceerd. Hoe de planners kiezen, welke hulpmiddelen ze daarbij gebruiken en of er daadwerkelijk scenario's worden gemaakt zoals hiervoor beschreven, is niet bekend.

Alleen de uitkomst van het proces wordt meegedeeld. De minister van Defensie bericht hierover aan de Tweede Kamer door middel

Hoe de planners kiezen, welke hulpmiddelen ze daarbij gebruiken en of er inderdaad scenario's worden gemaakt, is niet bekend

In dit kader vermeldt het document: 'Defensie heeft behoefte aan strategische, operationele en tactische informatie voorafgaand, tijdens en na militair optreden. Daarnaast bestaat behoefte aan waarnemingen (surveillance en reconnaissance) vanuit de lucht, vanaf middelbare hoogte, voor aanzienlijke periodes'. En: 'Het project draagt bij aan het beleid om de operationele inzetbaarheid van de krijgsmacht te verbeteren'.²³

Het document geeft tevens aan dat het plan is om twee systemen met elk twee vliegtuigen aan te schaffen en de verwachting is dat de voorgenomen aanschaf tussen de €100 en €250 miljoen zal kosten.

23 Ministerie van Defensie, *Materieelprojectenoverzicht Prinsjesdag 2012*.

Zie: www.defensie.nl/materieelprojecten.

24 Tweede Kamer, *Onbemande vliegtuigen (UAV)*, TK (2006-2007) 30806, nr. 1.

25 Tweede Kamer, *Onbemande vliegtuigen (UAV)*, TK (2007-2008) 30806, nr. 4.

26 Tweede Kamer, *Beleidsbrief Defensie*, TK (2010-2011) 32733, nr.1.

27 C.J. Hitch en R. McKean, *The Economics of Defense in the Nuclear Age* (Cambridge, Harvard University Press 1960) 121.



FOTO: US AIR FORCE, E. GUDMUNDSON

Bij het invullen van de behoefte aan een MALE UAV heeft Defensie uiteindelijk gekozen voor de Amerikaanse Reaper

van defensienota's, -begrotingen en dergelijke. Op welke gronden de planners zijn gekomen tot een bepaalde uitkomst geeft de minister hierin niet aan.

Als voorbeeld kan de aanschaf van de onbemande vliegtuigen dienen. In 2011 werd de aanschaf van een MALE UAV blijkbaar van groter belang geacht dan andere investeringen, bijvoorbeeld de vervanging van een bevoorradingschip. Welke verschillende scenario's hierbij de revue zijn gepasseerd, is niet bekend. Ook is onduidelijk waarom er slechts een systeem, met twee vliegtuigen wordt gekocht, terwijl de noodzaak van twee systemen MALE UAV door TNO werd vastgesteld.

Conclusie

Deze bijdrage schetst onze zoektocht langs drie paden naar de duurzaamheid van de investeringen van Defensie. We hebben ons hierbij vooral laten leiden door het langetermijn karakter van het begrip 'duurzaamheid'.

Het eerste pad maakt duidelijk dat de Defensie-taken onvoldoende houvast bieden om te bepalen hoeveel wapens er nodig zijn. Daarom

kunnen we ook niet bij benadering aangegeven hoeveel er jaarlijks moet worden geïnvesteerd.

Geen vaste verhouding

Het tweede pad leidt tot de conclusie dat de omvang van de investeringen in materieel en infrastructuur jaarlijks sterk kan variëren. Investeringen raken niet zozeer de kortetermijn bedrijfsvoering. Er kan best een tijd lang minder worden geïnvesteerd. Ook is er geen vaste verhouding tussen exploitatie en investeringen. Die verhouding blijkt ook niet te geven; noch op basis van de uitgaven in Nederland, noch op basis van de investeringen ten behoeve van buitenlandse krijgsmachten.

Toch lijkt er meer inzicht mogelijk als we het vervangingsmoment een prominenter rol laten spelen. Een groot deel van de nieuwe wapensystemen is bedoeld om oude systemen te vervangen. Op grond van kostenontwikkeling van de exploitatie van de oude systemen en de uitgaven voor de nieuwe zou Defensie bij benadering moeten kunnen vaststellen wat het moment is waarbij de totale uitgaven in de tijd gezien zo laag mogelijk zijn. Deze gegevens bepalen voor een groot deel de verhouding tussen exploitatie en investeringen.

Degelijke momenten zijn dan richtinggevend voor de noodzaak om te investeren. Helaas kunnen we die niet inschatten omdat Defensie nu nog niet beschikt over de noodzakelijke gegevens van de exploitatie van de in gebruik zijnde systemen.

In juni 2013 stelden de ministers van Financiën en Defensie in het vooruitzicht dat de kosten van de belangrijkste wapensystemen snel zouden worden berekend.²⁸ Dit kwam omdat de Algemene Rekenkamer eraan twijfelde of de exploitatie van de JSF wel betaalbaar zou zijn. We constateren dat deze informatie in de nota *In het belang van Nederland* nog niet volledig is. De nota groepeerde wel de materiële uitgaven voor de grotere wapensystemen, maar de uitgaven voor het defensiepersoneel dat bij die systemen betrokken is (zowel bij het gebruik als het onderhoud ervan), ontbreken.

Defensie geeft de behoefte aan nieuw materieel goed aan, maar dat geldt niet voor de afwegingen die hieraan ten grondslag liggen

Defensie wil hier in de toekomst wel naartoe werken en heeft daartoe een tijdspad uitgezet.²⁹ Wanneer dit inzicht er is kunnen vervangingsmomenten worden ingeschat. Wellicht wordt dan ook duidelijk of 20 procent van het defensiebudget voor de -investeringen genoeg is.

Afwegingen niet transparant

Het laatste pad dat we bewandelden, is dat van de investeringsselectie. Hier draait het om de vraag aan de hand van welke criteria Defensie beslist om nieuwe duurzame middelen te kopen. Wij stellen vast dat Defensie de behoeften aan nieuw materieel goed aangeeft, maar

dat dit niet geldt voor de afwegingen die ten grondslag liggen aan de keuzes voor realisatie. Dergelijke afwegingen zijn eigenlijk veel belangrijker dan de behoeftestelling zelf. Ze zijn echter op dit moment niet transparant.

Hoewel dat interessante literatuur zou kunnen zijn, kan men zich voorstellen dat Defensie niet omstandig wil aangeven waarom bestedings-scenario A effectiever is dan scenario B. Dit zou een heel boekwerk opleveren, waarvan de samenstelling weer veel extra werk zou kosten.

Anderzijds: het gaat om een miljard euro belastinggeld dat jaarlijks wordt uitgegeven. Defensie geeft wel aan waaraan dat geld wordt besteed, maar niet waarom. De belastingbetaler mag inzicht vragen in de juistheid van de besluitvorming over de besteding van dit miljard. Dit besef wordt verkregen als Defensie op transparante wijze vaststelt welke redelijke combinaties van aanschaffingen tegemoet komen aan het materieelkeuzeproces. En vervolgens hoe ze het relatieve nut van daarvan vaststelt.

Daarmee geeft het ministerie duidelijkheid over de manier waarop zij bepaalt dat binnen het beschikbare investeringsbudget investeringsscenario A de voorkeur verdient boven scenario B. Op grond van dergelijke gevalideerde informatie zal dan ook duidelijk worden of het standpunt van de minister van Defensie dat de vervanging van de F-16 *niet* ten koste mag gaan van andere capaciteiten van de krijgsmacht en dat de vervanging moet gebeuren binnen de genoemde € 4,5 miljard, kan leiden tot een duurzame, effectieve krijgsmacht.

28 Tweede Kamer, *Beleidsbrief*, TK (2012-2013) 32733 (133) 3-4.

29 Tweede Kamer, *In het belang van Nederland*, TK (2013-2014) 32733 (144) 30.

Appendix figuur 1

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
België	7,9	8,2	8,2	7	7,8	5,4	5,3	6,2	5,9	6,5	5,8
Canada	17	18,1	18,6	19,2	17,4	18,5	15,6	12,9	11	8,2	12,4
Denemarken	14,9	15,8	17,8	14,6	15,9	12,5	12,5	13,7	13,8	11,4	14,8
Duitsland	17,7	15,6	13,3	11,1	10,9	11,4	11,1	10,8	12,7	13,2	13,5
Nederland	17,9	15,6	14,2	14	16,8	15,6	18,7	15,7	15,3	16,9	17
Verenigd Koninkrijk	17,9	19,4	18,1	26	24,9	22	23,9	24,9	26,5	26,9	25,7
Verenigde Staten	24,6	27,3	22,9	22	29,2	27,7	26,9	26	25,6	24,9	21,9
	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
België	7,1	7,1	5,3	5,5	6,4	5,9	4,8	8,1	8,2	6,8	6,4
Canada	11,1	13,9	13,6	13,7	11,8	11,8	14,8	13	12,8	13,8	17,5
Denemarken	16,8	13,5	16,1	19,2	11,2	15,4	15,7	18,8	9,9	14,1	9,7
Duitsland	14	14,1	13,8	14,8	14,2	15	14,6	17,1	17,6	17,6	16,4
Nederland	16,7	15,9	14,9	16,7	16	16,8	19,1	17,2	17,6	15,7	13,6
Verenigd Koninkrijk	24,1	23,7	22,6	22,8	23,1	21,4	22,6	22,5	21,9	24,5	24,5
Verenigde Staten	25,7	27,4	24,5	24,6	24,5	23,8	24,6	26,1	24,1	24,2	26,5

Appendix figuur 2

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
België	3,8	2,8	5,2	2,9	2,6	3,9	4,5	4	3,4	3,6	1,9
Canada	3,9	3,4	3,1	3,1	2,5	2,4	4,1	3,4	5,1	5,4	5,3
Denemarken	3,4	4,3	3,7	2,5	2,7	2,6	2,4	2,1	1,8	2	1,4
Duitsland	5,9	4,9	4,5	4,6	4,7	4,6	5	4,8	4,6	4,8	5,1
Nederland	5,9	6,2	5,8	4,6	4,1	3,1	4,4	4,5	3,7	3,7	4,3
Verenigd Koninkrijk	5,1	4,4	2,9	6,8	8,8	5,5	5,8	5,2	4,6	5,1	4,3
Verenigde Staten	1,7	1,2	1,4	1,6	1,7	2,4	2,5	2,2	2,2	2	1,7
	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
België	3,7	2,7	2,5	3,2	2,3	2	1,8	1,8	2,2	1,7	1,7
Canada	4	3,7	4	3,9	2,4	2,6	2,6	3,3	3,1	4,1	4,5
Denemarken	2,3	3,6	2,5	2,2	2,2	4,1	3,9	2,7	1,2	1,1	1,5
Duitsland	4,4	4,4	4,1	3,8	3,7	3,6	4,1	4,1	4,8	5,2	4,1
Nederland	4,2	3,7	2,9	2,5	3,6	3,5	2,9	3,1	3,4	3,5	3,8
Verenigd Koninkrijk	0,8	0,9	0,9	1,8	0,4	2,6	2,3	2,2	2,2	1,6	1,6
Verenigde Staten	1,6	1,4	1,4	1,3	1	1,1	1,3	1,8	1	1	1,1

Wat heeft de NAVO te zoeken op de

Brigade-generaal b.d. J.R. Mulder LLM

Het Noordpoolgebied zal de komende jaren van steeds groter strategisch belang worden, vooral vanwege het smeltende poolijs. Het was ook daarom toe te juichen dat brigade-generaal Vermeij een bijdrage schreef in het oktobernummer van de *Militaire Spectator* onder de titel 'Wat heeft de NAVO te zoeken op de Noordpool?'.¹

Nadat ik in 2010 met functioneel leeftijdsontslag (verplicht pré-pensioen) ging, ben ik (internationaal en Europees) recht gaan studeren. In het voorjaar van 2013 ben ik afgestudeerd, op het thema 'Militaire activiteiten in het Noordpoolgebied'. Ook om die reden trok voornoemd artikel van Vermeij mijn aandacht. De titel van Vermeij's artikel kan ik vrij eenvoudig beantwoorden: he-le-maal niets! Mijn antwoord zal ik hierna toelichten. Daarbij ga ik tevens in op enkele onjuistheden en geef ik een aantal aanvullingen.

De NAVO

Allereerst de NAVO. Vermeij benadrukt artikel 5 van het NAVO-handvest en stelt dat de

NAVO haar primaire plicht tot collectieve bescherming van het territorium van haar leden moet uitvoeren. Daarbij is artikel 6 van het NAVO-verdrag² relevant, want dat bepaalt de territoriale reikwijdte van artikel 5. Artikel 6 maakt onder meer melding van het 'Noord-Atlantisch gebied' en geeft een zuidelijke begrenzing daarvan aan: de Kreeftskeerkring.

Er is geen noordelijke begrenzing vermeld, want die komt overeen met de noordgrens van de Atlantische Oceaan. Daar houdt het Noord-Atlantisch gebied op en begint het Arctisch gebied. Het NAVO-verdrag maakt geen melding van de Arctische Oceaan en dus is artikel 5 niet van toepassing op het Noordpoolgebied.

Vermeij's verwijzing naar *air policing* boven de Baltische staten en IJsland snijdt geen hout als argument voor een NAVO-rol in *the High North*, want deze *air policing* valt duidelijk wel binnen de territoriale aanduiding van artikel 6.

De acht Arctische landen, dat wil zeggen de acht landen die met enig grondgebied binnen de poolcirkel vallen, hebben tussen 2008 en 2011 alle een eigen strategie gepubliceerd ten aanzien van het Noordpoolgebied. Een aantal daarvan maakt melding van een wens tot NAVO-betrokkenheid (Denemarken, Finland, IJsland en Noorwegen) terwijl in het 48 pagina's dikke document over Canada's *Northern Strategy*³ het woord 'NAVO' niet eenmaal voorkomt.

Er is zelfs een (onbevestigde) bron die stelt dat Canada tijdens de NAVO-top in april 2009 het opnemen van een verwijzing naar NAVO-betrokkenheid in het Noordpoolgebied in het eindcommuniqué tegenhield.⁴

In de Amerikaanse strategie voor het Noordpoolgebied⁵ wordt melding gemaakt van de veiligheids-belangen van de VS en van inter-

1 A.T. Vermeij, 'Wat heeft de NAVO te zoeken op de Noordpool?', in: *Militaire Spectator* 182 (2013) (10) 445-452.

2 Ten aanzien van de toepassing van artikel 5 wordt mede als een gewapende aanval op een of meer der partijen beschouwd een gewapende aanval:
- op het grondgebied van een der partijen in Europa of Noord-Amerika, op de Algerijnse departementen van Frankrijk, op het grondgebied van Turkije of op de eilanden vallende onder de rechtsmacht van een der partijen in het Noord-Atlantisch gebied ten noorden van de Kreeftskeerkring;
- op de strijdkrachten, schepen of vliegtuigen van een der partijen, wanneer deze zich bevinden op of boven deze gebieden dan wel enig ander gebied in Europa waar bezettingsstrijdkrachten van een der partijen waren gestationeerd op de dag dat het Verdrag in werking trad, dan wel de Middellandse Zee of het Noord-Atlantisch gebied ten noorden van de Kreeftskeerkring.

3 Te vinden op www.arctic-council.org.

4 Helga Haftendorn, 'NATO and the Arctic: is the Atlantic alliance a cold war relic in a peaceful region now faced with non-military challenges?', in *European Security* 20 (3), september 2011, 342.

5 'National Security Presidential Directive 66', *Arctic Region Policy*, January 2009; zie www.arctic-council.org.

Noordpool?

nationale samenwerking. Daarbij wordt met name de IMO, de *Arctic Council* en UNCLOS genoemd, maar niet de NAVO. Blijkbaar is de NAVO in dat verband niet het vermelden waard. Het behoeft verder geen betoog dat Rusland absoluut tegenstander is van enige NAVO-betrokkenheid in het Noordpoolgebied.

De stelling dat de NAVO op basis van artikel 5 een primaire *plicht* heeft tot *collectieve bescherming* van grondgebied, verdient overigens nuancering. Lees artikel 5 er maar eens goed op na. De NAVO, als collectief, wordt in artikel 5 helemaal niet genoemd; het zijn de lidstaten die zich verplichten. Verder maakt artikel 5 ook geen melding van een plicht tot collectieve bescherming, alleen maar van 'bijstaan' en van 'op te treden op de wijze die zij nodig oordeelt', wat van alles kan betekenen.

UNCLOS

Vermeij heeft hoge verwachtingen van UNCLOS, het zeerechtverdrag van de VN dat in 1994 van kracht is geworden, om – zoals hij schrijft – goede afspraken te maken, regelingen op te stellen, te controleren en af te dwingen. Ik moet hem enigszins teleurstellen. UNCLOS is relevant omdat het grootste deel van het Noordpoolgebied zee is en de regels uit het zeerechtverdrag ook op dat zeegebied van toepassing zijn.

De (vijf) kuststaten aan de *Arctic Ocean* kunnen aan UNCLOS rechten ontleen (territoriale wateren, economische zone, territoriaal plat), maar dat geldt niet voor drie van de acht Noordpoolstaten want die zijn geen kuststaat: Zweden, Finland en IJsland (alhoewel IJsland wel claimt een kuststaat te zijn, wat tot nu toe niemand erkent). Van de vijf Arctische kuststaten heeft de VS UNCLOS wel ondertekend, maar tot nu toe niet geratificeerd.

De Amerikaanse regering wil dat wel, maar het Congres houdt dit al jaren tegen.

De andere vier kuststaten – Canada, Noorwegen, Denemarken, Rusland – hebben bij de ratificatie van UNCLOS voorbehouden gemaakt,⁶ onder meer ten aanzien van artikel 298, dat mogelijkheden biedt de rechtsmacht van delen van het verdrag niet te aanvaarden. Zo aanvaardt geen van de kuststaten de jurisdictie als het gaat om '*disputes concerning military activities, including military activities by government vessels and aircraft engaged in non-commercial service, and disputes concerning law enforcement activities in regard to the exercise of sovereign rights [...]*'.

Nog onlangs refereerde Rusland aan deze clause bij het incident van het opgebrachte Greenpeace-schip *Arctic Sunrise*, waarbij Moskou de jurisdictie van het Zeerechttribunaal in Hamburg niet erkent. De rechtsmacht van UNCLOS wordt door de betrokken kuststaten niet volledig erkend; er gelden dus beperkingen, ook voor het Noordpoolgebied. 'Afspraken, regelingen, controleren, afdwingen' wordt onder de UNCLOS-paraplu niet gemakkelijk.

Arctic Council

Dan de Arctic Council. Deze Council houdt zich met een veelheid aan relevante zaken bezig, maar niet met militaire zaken. In het oprichtingsdocument van de Council, gedateerd 19 september 1996 (*The Ottawa Declaration*), staat de doelstelling en het mandaat omschreven in artikel 1. Maar in een voetnoot op pagina 1 is dat mandaat gelimiteerd: '*The Arctic Council should not deal with matters related to military security*'. De bevoegdheid van deze Council strekt zich dus niet uit tot militaire veiligheid. Rusland wenst het mandaat van de Arctic Council niet uit te breiden en ook de VS stelt in zijn Arctic Policy dat '*the Arctic Council should*

6 Zie www.treaties.un.org.

MENINGEN VAN ANDEREN

remain a high-level forum devoted to issues within its current mandate [onderstreping auteur].

Conclusie

Dus, gelet op het strategisch belang van de Noordpool, kom ik tot een iets andere conclusie: de NAVO heeft – op basis van het NAVO-verdrag – niets te zoeken in het Noordpoolgebied. Ten minste twee betrokken NAVO-landen, Canada en de VS, lijken in hun nationale Noordpoolstrategie geen behoefte te hebben aan bemoeienis van de NAVO (deze wordt althans niet genoemd) en Rusland staat zeker niet positief tegenover een uitbreiding van de NAVO in noordelijke richting.

Er zijn daarmee op zijn minst juridische en (geo)politieke bezwaren (Rusland) tegen een NAVO-rol in dit gebied. De rechtsmacht van UNCLOS is ook in het Noordpoolgebied enigszins beperkt door de kuststaten. Het wegnemen van obstakels op het terrein van UNCLOS is een moeizame weg. Ter illustratie: de totstandkoming van het huidige verdrag heeft enkele tientallen jaren geduurd. De weg via de Arctic Council lijkt daarmee vooralsnog de best begaanbare.

Het huidige mandaat van de Council staat weliswaar geen militaire bemoeienis toe, maar het taalgebruik in de voetnoot die het huidige mandaat van de Council beperkt ('should') is voorzichtig en kan eenvoudig worden aangepast. De samenwerking binnen de Council neemt toe, onder meer op terreinen als *search and rescue, maritime environment, shipping and emergency preparedness*. Steeds meer landen hebben belangstelling om hieraan als waarnemer deel te nemen. De vijf kuststaten komen met enige regelmaat bijeen, ook op hoog politiek niveau.

In mei 2008 verklaarden deze staten – bij monde van hun ministers van Buitenlandse Zaken – dat 'we [...] see no need to develop a new comprehensive international legal regime to govern the Arctic Ocean', maar ook: 'the five coastal states of the Arctic Ocean will continue to contribute actively to the work of the Arctic Council [...]'.⁷

De Arctic Council heeft betere papieren om als overkoepelende organisatie voor het Noordpoolgebied te (gaan) fungeren. ■

ANTWOORD OP MENINGEN VAN ANDEREN

Voor diegenen die vinden dat de NAVO zich niet met het Hoge Noorden moet bemoeien omdat dit alleen maar concurrenten aantrekt, heb ik 'goed' nieuws: Rusland, China, India en andere concurrenten zijn al uitgebreid bezig met het veiligstellen van hun belangen!

Ik dank brigade-generaal b.d. J.R. Mulder voor zijn uitgebreide reactie op mijn artikel. Met mijn artikel beoogde ik de lezer te interesseren met een strategische beschouwing van de vraag 'Wat heeft de NAVO op de Noordpool te zoeken?'. Gezien het grote aantal positieve reacties op mijn artikel is mijn missie al geslaagd. Mulder beschouwt in zijn reactie mijn vraag vooral vanuit zijn expertise; het juridisch perspectief. Kort door de bocht zou Mulders reactie, vooral gebaseerd op zijn juridische

deskundigheid, zo als bijlage bij mijn artikel passen, uiteraard met uitzondering van zijn vooral op juridische gronden gebaseerde conclusies. Dit zou mijn beschouwing zeker verrijken.

NAVO-verantwoordelijkheid

In mijn reactie beperk ik mij tot de hoofdlijnen die ik probeer te ontdekken in Mulders betoog. Volgens Mulder zou het Noordpoolgebied niet onder artikel 5 van het NAVO-handvest vallen en hoeft de NAVO daar haar plicht tot collectieve bescherming van het territorium van haar leden niet uit te voeren. In mijn definitie van territorium heb ik aangegeven hoe de VN (UNCLOS) en alle landen hebben geaccepteerd dat het territorium van een land ook de 12 zeemijl territoriale wateren en 200 zeemijl Economische Zone omvatten. Dit betekent dat NAVO-leden (mede)verant-

⁷ Arctic Ocean Conference, *The Ilulissat Declaration*, 28 mei, 2008, zie www.oceanlaw.org/downloads/arctic/Ilulissat.

woordelijkheid dragen voor de meest belangrijkste delen van het Noordpoolgebied, namelijk de kustgebieden (tot 200 zeemijl) van de leden, waar zich bijna alle belangrijke grondstoffen bevinden. Dan resteert nog een behoorlijk stuk oceaan, waar niemand leeft/woont en de NAVO voorlopig nog niets te zoeken heeft.

Ook geeft Mulder als argument om de NAVO geen bemoeienis te laten hebben met het Poolgebied dat niet alle leden er behoefte aan hebben. Het is inderdaad zo dat Canada zelf geen behoefte lijkt te hebben aan NAVO-bemoeienis, omdat het vindt 'de eigen boontjes wel te kunnen doppen' in *the High North*.

Toch werkt ook Canada momenteel gewoon mee aan het ontwikkelen van een gezamenlijke NAVO-strategie voor het Poolgebied.

Bovendien werkt SHAPE momenteel aan de opbouw van de *Regional Focus*, waarbij het Hoge Noorden één van de drie focusgebieden is. Mijn conclusie gaat overigens nog één stapje verder, namelijk dat ook het politiek-strategische hoofdkwartier van de NAVO in Brussel – nog meer dan nu – zijn verantwoordelijkheid zou moeten nemen, door de belangen van haar leden en partners in de High North *comprehensive* te behartigen.

Hoge verwachtingen?

Vervolgens geeft Mulder aan dat ik hoge verwachtingen van UNCLOS zou hebben. Terwijl ik slechts een objectieve beschrijving heb gegeven van het werk dat UNCLOS (goed) doet met betrekking tot territorium- en grensgeschillen. Overigens, dat dit VN-instituut werkt, is wel gebleken bij het oplossen van de grensgeschillen in het Poolgebied tussen Rusland en Noorwegen.

Ten slotte geeft Mulder aan dat de Arctic Council zich niet met militaire zaken bezighoudt. Dit klopt helemaal en dat is ook mijn lijn, maar dat wil niet zeggen dat de NAVO vanuit haar *comprehensive approach*-benadering niet moet meedenken op allerlei niet-militaire probleemgebieden die wel van grote invloed zijn op de veiligheid. Daarmee kan de NAVO als collectief de belangen van de leden en partners behartigen.

Conclusie

Mijn conclusie blijft dat de huidige opbouw van *situational awareness* voor de NAVO-commandolijn slechts een eerste stap is, die op langere termijn niet voldoende is. Het belang van het Hoge Noorden vergt een actievere vooral politiek-strategische NAVO-aanpak. Dit was bijvoorbeeld afgelopen jaar (pijnlijk) zichtbaar tijdens een grote conferentie over het Hoge Noorden in Tromsø, waaraan ruim 300 landen en organisaties deelnamen en waar de NAVO slechts 'toevallig' vertegenwoordigd was door een geïnteresseerde politiek adviseur van JFCBS.

Een actievere NAVO rol is van groot belang voor een goede balans in deze regio en daarmee voor de veiligheid van onze noordelijke bondgenoten en partners. Het gaat hierbij niet (primair) om de aanwezigheid van NAVO-militairen in het Hoge Noorden voor een collectieve verdediging als iets echt fout dreigt te lopen. Het gaat er vooral om een mogelijke crisis te voorkomen door als NAVO-landen (samen met eventuele partners) elkaar proactief en preventief te steunen in lastige discussies met bijvoorbeeld Rusland, China of andere landen die proberen hun belangen veilig te stellen in deze regio.

Deze primaire taak van de NAVO, waarbij het politiek-strategische NAVO-hoofdkwartier in Brussel een platform voor politiek overleg vormt ter voorkoming van conflicten, lijkt onder meer door het uitvoeren van grote missies op de Balkan en in Afghanistan behoorlijk naar de achtergrond gedrongen. Ook in het Hoge Noorden kan de politiek-strategische invloed van de NAVO, als bondgenootschappelijk blok en platform voor disputen met sommige niet-leden met bepaalde ambities, helpen om een discussie in balans te houden. Ook is een mogelijke politieke NAVO-betrokkenheid bij de Arctic Council van belang. Bijna de helft van de NAVO-landen is individueel al bij deze regio betrokken, onder meer als lid of *observer* bij de Arctic Council.

Brigade-generaal A.T. Vermeij ■

Evidence-Based Operations en de praktijk van het

Majoor (R) mr. D. van Manen*

Met veel interesse heb ik het artikel gelezen van kolonel mr. dr. J.E.D. Voetelink over *Evidence-Based Operations* in Afghanistan.¹ Als stafofficier *Rule of Law* bij de *Police Training Group* (PTG) in Kunduz was dit één van de aspecten waarmee ik tijdens mijn uitzending in aanraking ben gekomen. De verbetering van het forensisch onderzoek door de lokale recherche in Kunduz was één van de aandachtspunten van de Geïntegreerde Politietrainingsmissie (GPM) in Kunduz. Binnen dat kader hebben wij vanuit de PTG nauw samengewerkt met de collega's van EUPOL, die zich primair bezighielden met het opleiden van politiemensen in de forensische basistechnieken.

Mijn eerste kennismaking met Evidence-Based Operations was de brief die mijn voorganger mij tijdens de HOTO aanreikte van de *Nato Rule of Law Field Support Mission* (NROLFSM), de organisatie waar kolonel Voetelink als *Chief of Staff* geplaatst was. NROLFSM was bezig het concept van EvBO landelijk uit te rollen en had ons daarover ook een brief geschreven gezien onze betrokkenheid bij het opleiden van politieagenten en onze inzet in de rest van de justitiële keten. Onze inzet werd gevraagd bij het verder brengen van dat concept. De eerste opmerking van mijn voorganger bij deze brief was dat ik die maar eens moest lezen, maar dat het toch vooral ging om een nieuwe vorm van terroristenjagen, die maar beperkt focuste op de reguliere strafrechtpraktijk en de communedelicten, waar onze aandacht toch vooral naar uit ging. En aangezien wij er toch vooral waren voor het opleiden van politieagenten en ondersteuning

van de civiele justitiesector moesten we ons daar maar een beetje verre van houden.

De brief lezend werd dit eigenlijk ook wel bevestigd en ook de ondertitel van het artikel van kolonel Voetelink wijst in die richting. Om maar een variant op een militaire uitspraak te hanteren: we houden ze netjes in de voeding, maar zorgen wel dat ze van het gevechtveld verdwijnen, oftewel achter tralies. Primair was EvBO dus gericht op militaire operaties tegen *insurgents* met de opdracht aan militaire commandanten om te zorgen voor het vergaren van bewijs, zodat de personen die gevangen werden genomen ook daadwerkelijk binnen het reguliere strafrechtstelsel veroordeeld zouden kunnen worden. Zonder enige twijfel een zinvolle benadering. Naast de criminalisering van *insurgents*, en het daarmee benadrukken van hun onrechtmatige handelen, biedt dit ook goede kansen om het belang van bewijsvoering in het Afghaanse strafproces te versterken. Die strafprocessen zijn in aanleg nog steeds sterk gericht op de bekentenis van de verdachte als enig en voldoende basis voor een veroordeling. Wat wij echter hebben ervaren, ook in een voor Afghaanse begrippen ontwikkelde provincie als Kunduz, is dat de forensische insteek van EvBO zoals voorgesteld door NROLFSM voor de reguliere politiekorpsen in veel gevallen nog een stap te ver is.

Onze ervaring met deze reguliere politiekorpsen leert dat de researchcapaciteit zeer beperkt is. Daarnaast heeft de gemiddelde Afghaanse agent nog steeds de gewoonte om een plaats delict niet af te schermen, maar zo snel mogelijk op te ruimen en daarmee alle ter plaatse aanwezige bewijs/sporenmateriaal te vernietigen of onbruikbaar te maken. Het waarschuwen van de rechercheurs/forensisch onderzoekers binnen het eigen korps staat ook niet bovenaan het lijstje. Voor het onderzoek van vingerafdrukken of DNA-materiaal, indien al verzameld, ontbreken bovendien veelal de technische middelen.

* Dik van Manen is jurist en reservist bij 1 CMI Cde. Binnen het netwerk Politiek van 1 CMI Cde is hij trekker van het Kennisplatform *Rule of Law*. Van oktober 2012 tot februari 2013 is hij uitgezonden geweest naar Kunduz als stafofficier *Rule of Law* bij de *Police Training Group* (PTG)-4. De auteur bedankt Majoor (R) mr. Matthijs Ton Jansen, zijn voorganger bij PTG 3, voor zijn commentaar op het concept van deze reactie, die op persoonlijke titel geschreven is.

1 J.E.D. Voetelink, 'Evidence-Based Operations. How to remove the bad guys from the battlefield' in: *Militaire Spectator* 182 (2013) (10) 434-444.

opsporingsonderzoek in de provincie Kunduz

En als men al in staat is om hiervoor het nodige materiaal te verzamelen, is de capaciteit voor forensisch onderzoek in een laboratorium in Afghanistan zo beperkt dat dit als kansloos in een regulier strafproces kan worden gezien. Ten slotte hebben wij ook de ervaring dat medisch onderzoek van slachtoffers, zeker daar waar het vrouwen betreft, zeer gevoelig ligt. Navraag bij dokters in het ziekenhuis in Kunduz leerde dat men vrouwen die slachtoffer waren geworden van huiselijk geweld of van verkrachting in het algemeen niet onderzocht. Wij hebben nog geprobeerd hen te interesseren voor materiaal waarmee zij onderzoeken zouden kunnen vastleggen, zodat dit ook als bewijs in een strafrechtelijk onderzoek gebruikt zou kunnen worden. Maar het onderzoek ligt al zo gevoelig dat men daar in het algemeen van afziet of er zelfs geen toestemming voor krijgt. Er zijn dus veel belemmeringen voor succesvol forensisch onderzoek en zeker voor de toepassing van EvBO zoals voorgesteld door NROLFSM. Dit neemt niet weg dat er ook in de periode van de Geïntegreerde Politiemissie in Kunduz stappen zijn gezet op het gebied van opsporing. Rechercheurs zijn opgeleid in forensische basistechnieken, de verzameling van technisch en tactisch bewijs en hebben daarvoor middelen gekregen. Agenten zijn tijdens hun opleiding bewust gemaakt van het belang van de afscherming van een PD, het veiligstellen van bewijsmateriaal en het horen van getuigen. In samenwerking met EUPOL hebben wij dit ook invulling kunnen geven door een aantal malen de zogeheten *scenario-based training* voor agenten te organiseren. Daarbij werd een situatie van een delict (i.c. een moord) in scène gezet en werd het scenario afgespeeld vanaf de ontdekking van de PD tot en met het veiligstellen van het bewijsmateriaal. Bij één uitvoering van deze training hebben we vervolgens ook de rechtszaak 'nagespeeld' in aanwezigheid van een dertigtal rechtenstudenten, om zo ook te laten

zien wat het belang van forensisch bewijs in de behandeling van de zaak is.

Ook rechters en officieren van justitie zijn door de verschillende opleidingen en onderlinge contacten meer doordrongen geraakt van het belang van (ander) tactisch en forensisch bewijs naast de bekentenis van een verdachte. Een gesprek met een rechter in Imam Saheb tijdens mijn uitzending maakte dit nog eens duidelijk. In een moordzaak van een jong meisje was de enige belastende verklaring tegen twee gearresteerde mannen gekomen van de vader van het meisje. Hij had verklaard dat één van de mannen met zijn dochter wilde trouwen, wat zij had afgewezen. Dat zou de reden zijn voor de moord. Van het delict zelf waren echter geen getuigen en ook verder was er geen forensisch materiaal verzameld en beschikbaar in het dossier. Bovendien hadden de mannen ontkend dat zij iets te maken hadden met de moord. De rechter kwam dan ook tot de conclusie dat hij de mannen vrijwel zeker vrij zou moeten spreken wegens gebrek aan bewijs. Dat was onbevredigend in de waarschijnlijke uitkomst van een moordzaak, maar anderzijds was het ook goed om te merken dat de verschuiving van bekentenis naar bewijs toch ook hier aan het doordringen was.

In alle eerlijkheid hebben we het hier over 'CSI Kunduz style' met hele basale middelen en heel basaal forensisch onderzoek. Dat is al meer dan het ooit was en de verschuiving van *confession-based* naar *evidence-based* is voorzichtig in gang gezet. Maar een forensisch getint EvBO zoals beschreven door kolonel Voetelink was zeker voor de lokale dienders en rechercheurs nog een stap te ver. En of lokale justitiële autoriteiten uit de voeten kunnen met door internationale troepen aangeleverd hightech forensisch materiaal is ook maar de vraag. We waren het er echter al over eens dat de opbouw van de rechtstaat in een land als Afghanistan (of welke *failed state* dan ook) een kwestie van lange adem is. ■

In zijn reactie op mijn artikel over *Evidence Based Operations* (EvBO) biedt majoor (R) mr. D. van Manen een mooie inkijk op het werk van de Geïntegreerde Politietrainingsmissie in Kunduz vanuit het perspectief van EvBO. Zijn reactie vormt daarmee een praktische en welkome aanvulling op de theorie van EvBO, zoals ik die in mijn artikel heb beschreven. Tegelijkertijd nuanceert Van Manen de strekking van mijn stuk enigszins. Zijn reactie lezend denk ik niet dat we het fundamenteel met elkaar oneens zijn, maar mogelijk heb ik onbedoeld een te rooskleuring beeld geschetst.

EvBO richt zich aan de ene kant op de buitenlandse troepen in Afghanistan. Zij moeten ervoor zorgen dat personen die zij aanhouden, kunnen worden vervolgd op basis van door hen verzameld bewijs. Die benadering stelt eisen aan het vergaren van het bewijsmateriaal, want het moet bruikbaar zijn in de lokale rechtbanken. Aan de andere kant richt EvBO zich op de Afghaanse justitiële autoriteiten die verdachten mede op basis van fysiek bewijs moeten vervolgen. Die verdachten kunnen *insurgents* zijn – daar is het de internationale troepenmachten in de eerste plaats om te doen – maar ook gewone misdadigers. Hoewel de Afghaanse wet allerlei soorten bewijs toelaat, hechten Afghaanse rechters van oudsher veel waarde aan een bekentenis van de verdachte. In de praktijk leidt dat ertoe dat een verdachte soms wordt gemarteld om tot een bekentenis te komen. Een praktijk die ook vandaag de dag nog voorkomt.¹

Dat laatste toont aan dat EvBO in Afghanistan nog geen doorslaand succes is. Zelfs in een voor Afghaanse begrippen redelijk ontwikkelde provincie als Kunduz wordt forensisch onderzoek slechts met basale middelen uitgevoerd, zoals van Manen aangeeft. Dat kan betekenen

dat in veel gevallen nog wordt vertrouwd op een bekentenis om tot een veroordeling te kunnen komen. In minder ontwikkelde provincies en districten zal de situatie zelfs slechter zijn dan in Kunduz. Mijn artikel heeft mogelijk de indruk gewekt dat Afghanistan al veel verder is. Dat is dus zeker niet het geval en het zal nog vele jaren duren voordat de strafrechtspraak in Afghanistan echt *evidence-based* is.

De gedachten die ten grondslag liggen aan EvBO dragen bij aan het herstel en verdere ontwikkeling van de *Rule of Law* in een staat. Dat laatste is steeds vaker onderdeel van het takenpakket van een internationale troepenmacht in een crisisbeheersingsoperatie. Het mandaat voor de VN-missie in Mali noemt bijvoorbeeld als taak: *'To support national and international efforts towards rebuilding the Malian security sector...as well as the rule of law and justice sectors'*.² Ik heb EvBO beschreven binnen de context van de operaties in Afghanistan. Dat neemt niet weg dat de EvBO (deels) ook in andere missies toepasbaar kan zijn, vooral wanneer militairen bevoegd zijn personen aan te houden. De Nederlandse militairen in Mali komen mogelijk voor dat soort uitdagingen te staan nu de regering 'het aanhouden van opposenten' niet uitsluit.³

Kijkend naar recente en nog lopende operaties heb ik er alle vertrouwen in dat Nederlandse militairen ook op dit vlak op hun taak berekend zijn. In dat verband verwijs ik graag naar de *Defensiekrant* van 28 november 2013, waar in een artikel over antipiraterij-operatie Atalanta stond vermeld: 'de bemanning van Van Amstel heeft in deze zaak echt een standaard gezet voor het verzamelen van juridisch bewijs. Dankzij hun zorgvuldige werk konden deze mannen vervolgd en veroordeeld worden.'⁴

Kol mr. dr. J.E.D. Voetelink

1 Zie bijvoorbeeld: *Treatment of Conflict-Related Detainees in Afghan Custody. One Year On*, UNAMA, UN Office of the High Commissioner for Human Rights, januari 2013, Kabul, Afghanistan (www.unama.unmissions.org) 4.

2 Veiligheidsraad resolutie 2100, punt 16(a)(ii); UN.doc S/RES/2100 (2013).

3 EK 2013/14, 29 521 A, 14.

4 'Van piraterij naar perspectief. Focus Operatie Atalanta naar duurzame verbetering' in: *Defensiekrant* nr. 26 (28 november 2013) 6.

Onbegrijpelijk

Linda Polman

Onze morele knopjes knippen we verschillende keren per dag aan en uit. Ouders die hun kinderen meenemen op een autovakantie veroordelen we niet, ook al vergroten ze daarmee willens en wetens de kans dat hun kinderen omkomen bij een auto-ongeluk. Iemand die zijn hondje kooft en opeet, veroordelen we wél. De redenen om iets af te keuren verzinnen we als we het gedrag al veroordeeld hebben. 'Ik kan het niet uitleggen, maar het is gewoon fout.'

De kloof tussen onze overtuigingen en onze rechtvaardiging van die overtuigingen zien we gapen in een filosofisch experiment, wereldwijd uitgevoerd onder 200.000 mensen in honderd landen. Tijdens uw ochtendwandeling ziet u een tram die komt aandenderen. De bestuurder hangt bewusteloos over de stuurknuppel. Verderop zijn vijf mannen op de rails aan het werk; ze hebben niets in de gaten. U staat bij de spoorwissel. U kunt die omzetten en de vijf mannen het leven redden. Helaas zal de tram dan over iemand heenrijden die verderop in zijn eentje aan het werk is. Vindt u het moreel juist om de wissel om te zetten? Bijna iedere deelnemer aan het experiment zei ja.

Nu staat u op een brug. U ziet diezelfde tram op de vijf mannen afrazen. De enige manier om hun dood te voorkomen, is door vanaf de brug iets zwaars op de rails te gooien. Een dikke meneer naast u is het enige object voorhanden. Vindt u het moreel juist om die meneer over de railing te duwen? In beide opties offert u één leven op om er vijf te redden. Hoe meer zielen gered, hoe moreler? Nee hoor. In het eerste geval zet de meerderheid de wissel om, maar in het tweede geval gooien we die meneer niet van de brug af. Niemand van de 200.000 respondenten uit Europa, Azië, Noord- en Zuid-Amerika, mannen en vrouwen, zwart en wit, tieners en bejaarden, hindoes, moslims, boeddhisten, christenen, joden en atheïsten, mensen met alleen lagere school en hoog-

leraren, kon uitleggen waarom de ene keuze wel en de andere niet moreel aanvaardbaar is. Verder dan 'nou, gewoon, dat dóe je niet' kwamen ze niet.

Wat moreel aanvaardbaar is, heeft kennelijk met gevoel te maken. Kennelijk heeft de menselijke soort evolutionair een gevoel van weerzin ontwikkeld tegen moord op onschuldigen.

Maar het experiment gaat dóór. De tram staat op het punt over een schooljuf heen te rijden. U kunt hem op een ander spoor zetten, maar dan rijdt hij over een wissel die groen licht geeft aan een klas van 6-jarigen om de klas-teddybeer Mohammed te noemen. Is het moreel juist om die wissel om te zetten? Belachelijke vraag? Nee hoor. Een Britse vrouw die in een privéschool in Sudan werkte stond het haar klas toe om hun klasteddybeer Mohammed te noemen. Ze werd in de gevangenis gesmeten, zou publiekelijk met de zweep krijgen en een menigte stond buiten de gevangenis om haar executie te schreeuwen. Waarom? Nou, gewoon. Een beer Mohammed noemen dóe je niet.

Laatst kreeg Mali in de Nederlandse pers op z'n kop, omdat het land in 2013 wéér in de top-50 van meest corrupte landen staat. Daar moeten de Nederlandse militairen straks korte metten mee maken, vonden de journalisten. Waarom? Nou gewoon. Omdat wij nepotisme en corruptie in handel en politiek afkeuren. In Mali en andere delen van de wereld wordt dat dan weer onbegrijpelijk gevonden, want welke harteloze griezel geeft aan wildvreemden de voorkeur boven zijn broer of neef?

Mocht de samenwerking tussen de Malinezen en de Nederlandse militairen straks op verschil van inzicht stuiten, dan kunnen ze zich troosten met de wetenschap dat zij samen tenminste dat rudimentaire morele zintuig delen, dat hen allemaal dezelfde rillingen bezorgde bij de gedachte een meneer van een brug te moeten gooien. ■

Van exit-strategie naar transitie-strategie

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

In Brussel wordt in EU-kringen een discussie gevoerd over het thema exit-strategie. De aanleiding hiervoor is dat de stopzetting van een EU-operatie of missie politiek en ook operationeel een zeer moeizaam proces blijkt te zijn. Zo moeilijk zelfs, dat lidstaten vaak niet tot overeenstemming kunnen komen om een operatie of missie waarvan bijvoorbeeld de operationele levensduur verstreken is of de operationele output om wat voor reden dan ook is geminimaliseerd, ook daadwerkelijk te beëindigen. In alle gevallen zijn er echter zwaarwegende politieke redenen om de missies in de lucht te houden en het engagement en steun vol te houden.

Er zijn ten minste drie overwegingen die het debat over de exit-strategie voeden. De eerste is dat een vooraf vastgestelde en geplande exit-strategie absoluut noodzakelijk is voordat lidstaten bereid zijn zich te verbinden aan welke EU-operatie dan ook. Lidstaten moeten vooraf een duidelijk beeld hebben wanneer en/of onder welke omstandigheden een operatie of missie haar doel heeft bereikt en kan worden beëindigd. Dit is de bekende discussie over een *end state* vs. een *end date* van een operatie of missie.

Een tweede overweging is een vorm van *mission creep*, waarbij een EU-missie in sommige gevallen andere taken is gaan uitvoeren dan waarvoor ze oorspronkelijk bedoeld was, maar dat die taken zo essentieel blijken dat de missie eigenlijk niet meer weg kan. Bijvoorbeeld een trainingsmissie die indirect noodzakelijk blijkt

voor de ondersteuning van de uitvoering van executieve taken door de getrainde eenheden of een militaire missie die politieke taken gaat uitvoeren.

De derde overweging is dat er een probleem is met de lokale perceptie van het concept van een exit-strategie. Dit aspect is eerder politiek-psychologisch en communicatief van aard dan operationeel. Het politiek-psychologische aspect is de weerstand die doorgaans in het gastland bestaat om een *Common Security and Defence Policy*-missie of -operatie (CSDP) 'te laten gaan'. Immers, op het moment dat een EU-missie wordt gelanceerd, krijgt het gastland belang bij het voortbestaan van die missie, niet alleen in politiek opzicht maar ook financieel, bijvoorbeeld vanuit het perspectief van de lokale toeleveranciers en werknemers. In de (lokale) publieke perceptie wordt een exit-strategie dan gelijkgesteld aan het verbreken van een samenwerkingsrelatie of het aan zijn lot overlaten van het gastland.

In dat laatste zit de angel van het probleem, want dat is een signaal dat de EU en de lidstaten juist niet willen afgeven: een exit-strategie is nooit synoniem met een politieke *break* of het stopzetten van politieke relaties.

Een continue en duurzame relatie

Voor de EU ligt de publieke perceptie van een exit-strategie moeilijk, omdat zij inzet op een langdurige bilaterale relatie met een partnerland. De relaties van de EU met partnerlanden zijn, om het populair te zeggen, geen 'knipperlichtrelaties'. Het zijn politieke betrekkingen die gebaseerd zijn op de principes van continuïteit en duurzaamheid. De EU investeert in dergelijke relaties, bijvoorbeeld door een EU-delegatie (ambassade) te openen.

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

De EU heeft 170 van dergelijke delegaties verspreid over de hele wereld, inclusief in alle gastlanden waar een EU-operatie of missie gaande is. Binnen dat kader van continue en duurzame politieke betrekkingen moet ook de EU-missie worden geplaatst. Hoewel een operatie of missie een sterke intensivering van de betrekkingen betekent, is deze doorgaans van beperkte duur. In veel gevallen wordt de operatie of missie echter vaak gelijk gesteld aan het geheel van de EU-betrekkingen.

Maar heel vaak blijft, nadat de EU-operatie is beëindigd, de Europese Commissie aanwezig met hulpprogramma's, soms is de humanitaire hulporganisatie ECHO aanwezig en blijft ook de EU-delegatie in het land geopend.

Het basisprincipe van continuïteit en duurzaamheid van de bilaterale betrekkingen is derhalve een algemeen principe dat alle EU-actoren bindt. Ten tweede kan worden opgemerkt dat de politieke en strategische doelstellingen van een bilaterale verhouding met een partnerland zijn neergelegd in een overkoepelend strategisch raamwerk. En dat dat strategisch raamwerk geldend is voor alle EU-actoren: de gehele Europese Commissie (niet alleen het DG verantwoordelijk voor ontwikkeling) maar ook de EU-operaties en -missies.

Naar een transitie-strategie

Als je vertrekt vanuit het gegeven van de continuïteit en duurzaamheid van de betrekkingen met een partner- of gastland en het gegeven dat alle EU-actoren gebonden zijn aan dezelfde strategische en politieke doelstellingen, dan is een situatie voorstelbaar dat de precieze invulling van een bilaterale betrekking kan wisselen, al naar gelang het beleidsinstrument dat wordt ingezet. Soms kan het een EU-operatie of -missie zijn, soms een ontwikkelingsprogramma van de Commissie, soms allebei. Het is, zo menen de EU-lidstaten, gegeven de gevoeligheid van de term exit-strategie, wellicht beter om te spreken van een 'transitie-strategie': een strategie die de continuïteit van een betrekking centraal stelt, maar het in- en/of uitfasen van individuele programma's, operaties en missies mogelijk maakt. Ik haast mij te zeggen dat dit in- en uitfasen echter niet gelijk staat aan een

hand-over/take-over van taken, bevoegdheden of verantwoordelijkheden. Een EU-operatie kan geen hand-over doen aan een door de Europese Commissie gefinancierd ontwikkelingsproject, dat zijn twee verschillende grootheden.

Commissieprojecten zijn dan ook niet de exit-strategie voor de militaire operaties en civiele missies van de EU. Waar het wel om gaat is de operationele resultaten van een CSDP-missie te consolideren en niet verloren te laten gaan.

Een transitie-strategie maakt het mogelijk om in een *comprehensive approach* een militaire operatie uit te faseren

Neem de exit-strategie van Operatie Atalanta, waarbij de focus meer en meer komt te liggen op het ondersteunen van *capacity building*, op zee en op land. Daar waar de militaire operaties *Atalanta* en *Ocean Shield* de afgelopen jaren de *main effort* van de internationale gemeenschap waren, zijn zij in toenemende mate de *supporting commands* ter ondersteuning van onder meer de civiele missie EUCAP Nestor – de regionale maritieme *capacity building*-missie. In het grote plaatje worden de inspanningen van operatie Atalanta steeds meer aangevuld met capaciteitsopbouwende activiteiten. Het is voorstelbaar dat operatie Atalanta in de naaste toekomst steeds verder wordt afgebouwd ten gunste van de ontwikkelingsprogramma's en capaciteitsopbouwmissies in Somalië en in de regio. Een exit-strategie is hier vervangen door een transitie-strategie die het mogelijk maakt om in een *comprehensive approach* een militaire operatie uit te faseren en tegelijkertijd een civiele EU-missie en andere instrumenten in te faseren.

Inmiddels heeft het Politiek- en Veiligheidscomité besloten om de term exit-strategie te vervangen door transitie-strategie, maar het debat over de operationele consequenties daarvan wordt de komende maanden in Brussel gevoerd. De militaire stem moet zich in dit debat zeker laten horen. ■

Schrijftalent gezocht!

In deze *Militaire Spectator* is plaats gemaakt voor een gastcolumn. P. Schuren gaat in op geopolitiek in de Zuid-Chinese Zee.

De redactie van de *Militaire Spectator* daagt ook andere lezers uit om een gastcolumn te schrijven. Het thema is vrij, maar moet passen binnen de formules 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. Een bijdrage mag maximaal duizend woorden tellen. U kunt uw gastcolumn sturen naar de bureauredactie (zie colofon). De redactie wacht uw bijdrage met belangstelling af.

De hoofdredacteur

Geopolitiek in de Zuid-Chinese Zee

P.W. Schuren

Recente gebeurtenissen in de Zuid-Chinese Zee, beginnend bij het incident met de USNS *Impeccable* in 2009, geven duidelijk weer dat China het advies van voormalig leider Deng Xiaoping niet langer volgt en een zwaarder stempel zal gaan drukken op de internationale politieke machtsverhoudingen. Met de grotere nadruk in het Amerikaanse buitenlandse- en veiligheidsbeleid op het gebied van de Stille Oceaan en een sterk groeiende Chinese defensiebegroting, zullen zeestrijdkrachten in het middelpunt van de geopolitieke verhoudingen in de 21ste eeuw staan.¹ China richt zijn blik steeds meer naar de zee om de invloed uit te oefenen die past bij zijn status als aspirantgrootmacht en gaat gepaard met *naval nationalism*.

Het Chinese dilemma

In zijn bekende advies voor de volgende generatie Chinese leiders stelde Deng Xiaoping: *'In foreign policy, take a low profile and never take the lead; [and regarding the United States]*

avoid confrontation and seek opportunities for cooperation.'² Zijn opvolger, Jiang Zemin, leidde China dan ook voorzichtig naar een positie als grote mogendheid, waarbij hij de relatie met de Verenigde Staten zorgvuldig vormgaf. Dit beleid was sterk geworteld in belangrijke principes van het confucianisme: welwillendheid en harmonie.³ De indrukwekkende economische opkomst van China heeft een nieuwe geopolitieke realiteit gecreëerd, waarin de toenemende vraag naar grondstoffen en energie centraal staat. Robert Kaplan stelt dat China, als netto-importeur van olie, sterk afhankelijk geworden is van maritieme aanvoerroutes via de Zuid-Chinese Zee, de Indische Oceaan en de Straat van Malakka. De Chinese beleidsmakers zien de *Sealines of Communication* (SLOC's) als een nationaal veiligheidsrisico.⁴ China kampt daarom steeds nadrukkelijker met een geopolitiek dilemma: de keuze tussen het advies van Deng Xiaoping en het behartigen van cruciale economische belangen door middel van, onder meer, het zelfbewuste optreden van de marine.

Het begin van een wapenwedloop

In Zuidoost-Azië dreigt een maritieme wapenwedloop te ontstaan tussen China en de Amerikaanse bondgenoten in de regio. China heeft inmiddels een militaire begroting die hoger ligt dan defensieuitgaven van Taiwan, Japan en Zuid-Korea samen.⁵ Deze ontwikkeling wordt in verschillende buurlanden met bezorgdheid

1 De Chinese defensiebegroting groeide het afgelopen decennium met gemiddeld 10,3 procent per jaar. Zie: *China's Defence Spending. New Questions* (Londen, International Institute for Strategic Studies, 2013) 1-2.

2 W. Lam, *China's Quasi-Superpower Diplomacy. Prospects and Pitfalls* (Washington, D.C., The Jamestown Foundation, 2009) 8.

3 H. Zang, *Characteristics of Chinese Military Culture. A Historical Perspective*. Zie: www.isdp.eu/publications.

4 R. Kaplan, 'China's Two-Ocean Strategy' in: *China's Arrival. A Strategic Framework for a Global Relationship* (Washington, D.C., Center for a New American Century, 2009) 49.

5 De Chinese defensiebegroting voor 2013 bedraagt 112,6 miljard dollar (IISS, *China's Defence Spending*, 2).

gevolgd, vooral in Taiwan, Japan, Vietnam en de Filipijnen, die in territoriale geschillen met China verwickeld zijn. Deze landen liggen allemaal in de eerste ring van eilanden om China heen en blokkeren daarmee de vrije doorgang van de Chinese marine naar de Stille en Indische Oceaan. Taiwan ligt in het centrum van deze eerste keten van Amerikaanse bondgenoten en de hereniging met het vasteland is een 'kernbelang' voor de leiders in Beijing.⁶ Premier Li Keqiang stelt dat 'Between us there is no knot that cannot be untied'.⁷ De economische en diplomatieke betrekkingen tussen China en Taiwan zijn echter stabiel en creëren een zekere vorm van samenwerking. In scherp contrast hiermee staan de recente gebeurtenissen in de Zuid-Chinese Zee, die duidelijk maken dat Beijing steeds vijandiger tegenover landen langs de Sealines of Communication staat, waaronder Vietnam en de Filipijnen. In juni 2013 eiste Vietnam de jurisdictie en soevereiniteit over de Paracel Eilanden en de Spratly Eilanden. De Spratly's worden ook geclaimd door de Filipijnen. In beide gebieden hebben China en Vietnam kleine militaire confrontaties gehad, in 1974 en 1988.⁸ Naast de strategische positie van de betwiste territoria spelen ook economische belangen een grote rol. Zo worden de energiereserves in de Zuid-Chinese Zee geschat op 23 tot 30 miljard ton olie en 16 biljoen kubieke meter gas.⁹ Zowel de China National Offshore Oil Corporation als PetroVietnam heeft exploratievergunningen uitgegeven in overlappende gebieden. De rijke natuurlijke hulpbronnen en de strategische waterwegen maken de soevereiniteit over de Paracels en Spratly's tot één van de belangrijkste actuele veiligheidsvraagstukken, waarbij ook landen als Brunei en Maleisië betrokken kunnen raken. Een ander probleemgebied in de eerste eilandenring zijn de Senkaku/Diaoyu Eilanden ten noordoosten van Taiwan in de Oost-Chinese Zee. De recente spanningen maken duidelijk dat de grootmachtambities en de maritieme capaciteiten van China zich vermengen met nationale trots. Dit leidt tot wat Robert Ross naval nationalism noemt, met serieuze economische gevolgen voor Japanse bedrijven.¹⁰ De bovenstaande dynamiek heeft geleid tot de uitbreiding of vernieuwing van zeestrijdkrachten

in de regio. De Verenigde Staten hebben hun strategische focus inmiddels duidelijk verschoven van de Atlantische naar de Stille Oceaan en zij openden onlangs een nieuwe marinebasis in Darwin, waar 2.500 mariniers gestationeerd zullen worden. Japan heeft een verdrag voor militaire samenwerking getekend met de Filipijnen, houdt gemeenschappelijke marineoefeningen met zowel India als de Filipijnen en heeft in augustus een nieuwe helikoptercarrier in gebruik genomen. Daarnaast bereiden Vietnam, Indonesië en Australië momenteel hun onderzeeërvloten uit. In 2014 moeten de twaalf Vietnamese onderzeeërs van de Kilo-klasse operationeel zijn, terwijl Australië eveneens twaalf nieuwe eenheden wil aanschaffen. Tot slot heeft Indonesië in Daewoo een constructeur gevonden voor drie nieuwe dieselonderzeeërs.¹¹

Conclusie

Omwille van de ontluikende Aziatische wapenwedloop zullen de Zuid- en Oost-Chinese Zee het geopolitieke speelveld van de 21ste eeuw worden.

Deze ontwikkeling betekent echter niet dat er ook een militaire escalatie zal plaatsvinden. China streeft vooralsnog op een vreedzame manier naar een plaats op het wereldtoneel, die past bij zijn nieuw verworven economische macht. De Chinese deelname aan de internationale antipiraterij-operaties in de Golf van Aden is een goed voorbeeld van geslaagde militaire samenwerking die navolging verdient. Daarnaast zijn er ondanks de nieuwe investeringen nog grote gaten in de militaire capaciteiten van het Chinese leger. En uiteindelijk is een sterke marine een onmisbaar onderdeel van het diplomatieke arsenaal van een grootmacht. Het is dan ook onredelijk om de Chinese inspanningen eenzijdig te interpreteren als een dreiging. ■

6 R. Wye, *China and Taiwan. Steady as She Goes – but Where?* (zie: www.isn.ethz.ch).

7 Ibidem.

8 H. Su, 'China and The Territorial Claims in The South China Sea' in: The University of Sydney, China Studies Centre, *Policy Papers Series*, 2012. 2-6.

9 T. Xu, 'Deep water drilling starts' in: *Global Times*, 9 mei 2012.

10 G. Qi, 'China's Brainwashed Youth' in: *Foreign Policy*, 21 september 2012.

Zie ook S. Kleine-Ahlbrandt, 'Dangerous Waters' in: *Foreign Policy*, 17 september 2012.

11 E. Brennan, *The South China Sea. Resetting the Chessboard* (zie: www.isdp.eu/publications, 1).



De zwarte schande

Afrikaanse soldaten in Europa 1914-1922
Door Dick van Galen Last
Amsterdam (Uitgeverij Atlas Contact) 2012
Bewerkt en ingeleid door Ralf Futselaar
400 blz.
ISBN 9789045021232
€ 29,95

Het leven als soldaat is niet altijd even aangenaam of zonder risico's. Diepe vernederingen en mishandelingen leidden in het Russische leger tot voor kort tot ongekend grote aantallen zelfmoorden. Zinloos afgeslacht te worden in frontale stormaanvallen en charges, onder leiding van misschien dappere, maar evenzo goed grote onbenullen van commandanten, is van alle tijden. Hoe komt het toch dat de meest bloedige en desastreuze nederlagen zo vaak verheerlijkt en met glorie omgeven worden en de kansloze slachtoffers in de loop van de geschiedenis een heldenstatus krijgen? In *De Zwarte Schande* van Dick van Galen Last staat ook een dergelijke situatie beschreven. Eenheden zwarte soldaten, *tirailleurs sénégalais*, bewapend met kapmessen (*coupe-coupes*), werden vanuit de loopgraven frontaal op de Duitse linies afgestuurd en kwamen onder moordend mitrailleurvuur te liggen. Ze hielden vol tot er nog maar enkelen de Duitse linies bereikten, dit alles onder bewonderend applaus van de toeziende blanke Franse officieren. *De Zwarte schande. Afrikaanse soldaten in Europa 1914-1922*, een bewerking van het proefschrift van Van Galen Last door Ralf Futselaar, gaat uitgebreid in op de inzet van zwarte, Afrikaanse

soldaten aan het Europese front in de Eerste Wereldoorlog. Daarbij wordt een onderscheid gemaakt tussen de actieve oorlogsinzet in de jaren 1914-1918 en de latere bezetting van het Duitse Rijnland. Het boek laat zich op meerdere manieren indelen en lezen.

Schwarze Schmach

Ten eerste kan *De Zwarte Schande* gelezen worden vanuit het Duitse perspectief. Dat zwarte soldaten tegen hen werden ingezet op het slagveld was voor hen een grote vernedering. De superieure en beschaafde blanke versus de naakt rondlopende wilde, die wreed zijn Duitse gevangenen en slachtoffers mutileerde, die vrouwen verkrachtte et cetera; kortom de zwarte die dichter bij de apen stond dan bij de mens. Dat na de oorlog deze zwarte soldaat ook nog eens bij de bezetting van het Rijnland werd ingezet was te veel van het goede. De Duitsers hadden de oorlog verloren, belangrijke delen van hun land werden bezet door hun aartsvijand, de Fransen, en nu moesten ze ook nog zwarte soldaten als bezettingsmacht tolereren. Dit was de zogeheten *Schwarze Schmach*. De grote verontwaardiging en protesten van Duitse zijde gingen gepaard met een welbewust opgezette propaganda-campagne, met allerlei raciale

en kwalijke argumenten uit de eugenetiek (wetenschappelijk onderzoek naar factoren voor de verbetering van de erfelijke eigenschappen van het menselijk ras) en perfide vooroordelen met een sterk erotisch-pornografische lading omtrent de zwarte soldaat. Ook werd de zwarte soldaat in de campagne, overigens geheel ten onrechte, beschuldigd van allerlei smeerslapperij. Opmerkelijk is dat de vroegere bondgenoten van Frankrijk, Amerika en Groot-Brittannië, in deze kwestie de kant van Duitsland kozen en ook opriepen de zwarte troepen zo snel mogelijk terug naar Afrika te sturen. Deze landen waren zonder meer al erg terughoudend geweest omtrent het inzetten van zwarte soldaten in Europa.

Koloniale politiek

Een tweede invalshoek is die van de koloniale politiek. Het was gebruikelijk dat koloniale mogendheden inheemse soldaten rekruteerden, maar die werden meestal slechts in plaatselijke koloniale conflicten ingezet. Dat Frankrijk in 1914 zwarte soldaten ging inzetten in Europa stuitte overal op bezwaren: in Amerika, Groot-Brittannië, Duitsland en ook in Frankrijk zelf. De weerstand werd enerzijds ingegeven door allerlei vooroordelen over hun vermeende moed, lafheid, ongedisciplineerdheid, hun dierlijke natuur en hun uiterst wellustige aard. Eveneens vond men dat zwarte troepen door hun inzet in Europa leerden met wapens om te gaan, met alle risico's van dien. Ook werd het blanke prestige erdoor ondermijnd en het zwarte politieke bewustzijn versterkt.

Dit alles zou tot grote problemen kunnen leiden zodra de zwarte troepen teruggingen naar hun thuisland. Wellicht het grootste bezwaar was de angst dat zwarte soldaten zich in Europa massaal op blanke vrouwen zouden storten en rasvermenging moest in die tijd zoveel mogelijk vermeden worden. Dat uiteindelijk toch voor de inzet van zwarte soldaten is gekozen had alles te maken met de grote verliezen aan Franse zijde; ze hadden ze eenvoudigweg nodig. De Fransen hadden overigens veel minder last van racistische vooroordelen. Frankrijk begon in 1914 met de rekrutering, die niet erg succesvol verliep, want de rekruteringmethoden waren nogal hardhandig en lieten niet veel ruimte voor enige keuze.

Racisme

De derde verhaallijn in het boek gaat over de racistische behandeling van de zwarte soldaten. De Fransen rekruteerden in hun Afrikaanse koloniën in totaal zo'n 200.000 zwarte soldaten, van wie er 134.000 dienst deden aan het Europese front. Ruim dertigduizend tirailleurs sénégalais overleefden de oorlog niet. De Britten haalden nooit zwarte troepen uit Afrika naar Europa; ze rekruteerden hun zwarte soldaten vooral in de Cariben, West-Indië en Canada. Pas in 1918 zetten de Amerikanen twee divisies (tienduizend man) met nagenoeg uitsluitend zwarte soldaten in, van wie er waarschijnlijk tussen de 750 en 800 gesneuveld zijn. De Fransen zetten hun tirailleurs sénégalais in als stoottroepen in de loopgraven in de frontlinies. Blank en zwart stonden daar naast elkaar in de-

zelfde, vaak miserabele omstandigheden. De aanleiding voor Van Galen Last om dit onderzoek te doen waren juist de beelden van Afrikaanse soldaten op blote voeten aan het front in een winters landschap. Het leven in de loopgraven leidde tot verbroedering tussen blank en zwart en de relatie met hun blanke medestrijders en ook met de Franse bevolking kenmerkte zich door een grote mate van gelijkwaardigheid. Daarvan was bij de Afro-Amerikaanse divisies en BWIR-troepen (*British West Indian Regiment*) geen enkele sprake. De blanke soldaten in de Angelsaksische legers wensten onder geen beding zwarten in hun eenheden. De zwarte soldaten werden achter de frontlinies in vaak zware en onaangename ondersteunings- en logistieke functies ingezet. Ook dienden ze als vervanging van de reguliere arbeiders die in het leger gingen. De behandeling van de BWIR-soldaten was vaak slecht en buitengewoon discriminerend: geen eigen zwarte officieren en slechte voeding en huisvesting. Wat te denken van de 106 zwarte soldaten van wie ledematen moesten worden geamputeerd na het transport naar en verblijf in Europa zonder een Duitser te hebben gezien. De Afro-Amerikaanse divisies (de 92ste en 93ste) werden opgesplitst en onder Frans bevel geplaatst, wat generaal John Pershing, bevelhebber van de Amerikaanse troepen in Europa, niet wilde toestaan voor de overige, blanke Amerikaanse troepen. Overigens werden Afro-Amerikanen hierdoor enigermate beschermd voor het rabiate racisme van vooral de uit het zuiden van

de VS afkomstige blanke officieren en manschappen.¹

Beeldvorming

De Zwarte Schande is vooral een studie over het racisme en de daarmee samenhangende vooroordelen over de inzet en slechte behandeling van zwarte soldaten in de Eerste Wereldoorlog en tijdens de bezetting van het Rijnland in de paar jaren daarna. Veel aandacht is er dus voor beeldvorming en propaganda. Hoewel de onderzoeker in tamelijk algemene termen op verschillende plaatsen stelt dat er geen enkele grond was voor alle smerige aantijgingen inzake moord, geweld, verkrachting, kannibalisme en vampirisme – om er maar een paar te noemen – zou een gedetailleerdere beschrijving en analyse van wat de zwarte troepen daadwerkelijk deden en overkwam een welkome aanvulling zijn geweest. Behalve enkele algemene constatering ontbreken veel gegevens over het feitelijke optreden van de zwarte troepen tegen gevangenen, gesneuvelden, burgers en vrouwen. Regelmatig lezen we de opmerking dat in plaats van dat de zwarte soldaten blanke vrouwen lastig vielen, het de vrouwen waren die nogal gecharmeerd waren van de

1 Tot aan de Tweede Wereldoorlog waren de Amerikanen tamelijk terughoudend met de inzet van Afro-Amerikanen aan het front. Ook in WO II werden ze vooral ingezet in ondersteunende en logistieke functies. Zo bestond de beroemde *Red Ball Express* (die het brandstoftransport tussen de Normandische kust en het front verzorgde) voor circa 75 procent uit zwarte soldaten. Men ging er vanuit dat zwarte soldaten geen *mettle and guts for battle* hadden.

zwarte soldaten. Ook hier geldt dat een statistische onderbouwing van de feitelijke rassenvermenging (onder meer statistieken van gemengde huwelijken en geboorten van halfbloeden) ontbreekt. Het contrasteren van alle vooroordelen en racistische aantijgingen met de feiten zou in dit proefschrift nadrukkelijker aan de orde hebben moeten komen.

Ook nagenoeg geheel afwezig is een militair-historische analyse van de feitelijke militaire inzet van de zwarte soldaat. Het gaat dan om de vragen wie, welke eenheden waar hebben gevochten en gewerkt, onder wiens bevel en tegen wie, hoe er gepresteerd is en op grond van welke acties en daden bijvoorbeeld

onderscheidingen uitgereikt werden, hoe de krijgswaarden te velde functioneerden et cetera. De antwoorden op deze vragen hadden een realistischer beeld kunnen geven waarmee de zwarte soldaat in militair opzicht te maken had. Van Galen Last was van mening dat dit aspect voldoende was belicht door Marc Michel in *Les Africains et la Grande Guerre. L'Appel à l'Afrique (1914-1918)*.² Toch zou 'meer oorlog' in *De Zwarte Schande* een waardevolle aanvulling zijn geweest. Racisme, raciale ideeën en vooroordelen waren in het begin van de twintigste eeuw wijd en zijd verspreid in Europa en de Verenigde Staten. Ook Nederland was toen een koloniale mogendheid met een koloniaal leger, het KNIL, dat over-

wegend uit inheemse en zwarte troepen bestond. Ook hier waren de officieren voornamelijk blank en hoewel in het begin van de vorige eeuw regelmatig een MWO voor moed, beleid en trouw werd uitgereikt, kwamen inheemse militairen tot de Tweede Wereldoorlog daar nooit voor in aanmerking. Aan moed en trouw ontbrak het hun niet, maar aan het aspect 'beleid' zouden zij nooit hebben kunnen voldoen, zo was de opvatting.

Prof. dr. W.M. Oppedijk van Veen ■

2 Uitgegeven door Karthale, 2003. Dit is het standpunt van Van Galen Last volgens zijn collega-onderzoeker en bewerkster van het boek, dr. Ralf Futselaar.



Military Adaptation in Afghanistan

Edited by
THEO FARRELL, FRANS OSINGA, AND JAMES A. RUSSELL

Theo Farrell, Frans Osinga en James A. Russell (red.)
Palo Alto (Stanford University Press) 2013
368 blz.
ISBN 9780804785891
€ 22,50

Wie wint de oorlog? Degene die zich met de beschikbare middelen het beste aanpast aan de omstandigheden van het slagveld, de eventueel opgelegde randvoorwaarden, de veranderende situatie, de zich eveneens aanpassende vijand? Flexibiliteit en aanpassingsvermogen zijn moeilijk, verandering komt bijna altijd te laat en de juiste keuzes zijn meestal alleen achteraf helder. Zeker in militaire operaties. Vaak zit het dan ook nog tegen: een vijand die hardnekkiger is dan gedacht, een thuisfront dat

het niet begrijpt of interesseert, micro-managende politici of door hun sterren verblinde generaals. De historische voorbeelden zijn legio, de historische wetten niettemin genadeloos: verander je strategie, stuur meer troepen, wijzig je plannen, doorgrond je vijand, kies een andere operationele aanpak, of verlies.

Het zijn bij uitstek de nederlagen, of de conflicten die we metaforisch typeren als de wespennesten dan wel moerassen, die na verloop van

tijd de vraag oproepen: wat had er anders gedaan kunnen of moeten worden? Logisch dus dat er ook in het academische veld mensen opstaan met de vraag: hoe zit dat dan met de recente oorlog in Afghanistan? De samenstellers van de bundel *Military Adaptation in Afghanistan* verzamelden (en droegen zelf bij aan) tien *casestudies* van buitenlandse troepenmacht in de Afghaanse 'graveyard of empires', de meeste nationale contingents bij de NAVO-geleide *International Security Assistance Force (ISAF)* in de afgelopen tien jaar; met op de campagne gerichte *adaptation*, meer dan het bredere *innovation*, als centrale focus. Dat kan bijna alleen maar vanuit de gedachte: dat was nodig, er ging veel niet goed.

Kritische toon

Terwijl de NAVO-lidstaten nog worstelen met de vraag hoe de aftocht

van ISAF in 2014 zo positief mogelijk kan worden uitgelegd, begint het wetenschappelijk debat over de meest recente Afghanistan-campagne een kritische toon te krijgen. Veel bijdragen in deze bundel getuigen daarvan. Zowel voor die toon als voor hun invalshoek verdienen de makers van dit boek een pluim. Niet dat hun benadering heel nieuw of origineel is in de militaire wetenschappen, maar juist de evidente toepasbaarheid op de Afghanistan-kwestie maakt de keuze zo pregnant. Deze bundel wint erdoor aan relevantie en is tevens een waarschuwing voor al die politiek leidinggevend en beleidsmakers die zijn gaan denken dat oorlogvoering en crisisbeheersing in de moderne tijd (voornamelijk) draaien om het presenteren van (in hun straatje passende) narratieven. Alsof de vijand en de operationele omgeving zich laten definiëren door voorlichters en brieven aan het parlement.

De meeste lezers zullen zich in deze bundel richten op de bijdragen over ISAF. Uiteraard beginnen die met een stuk over de Verenigde Staten, de grootste partner aan geallieerde kant. Militair historicus James Russell biedt een interessant en kritisch overzicht van de Amerikaanse betrokkenheid bij het Afghaanse conflict sinds 2001. Het sleutelbegrip is volgens hem lange tijd *strategic neglect*. Hoewel hij vervolgens de fouten en tegenslagen voor de Amerikanen goed opsomt, zoals het gebrek aan voldoende bijdragen van coalitiepartners, de corruptie van de nieuwe aan de coalitie gelieerde Afghaanse autoriteiten, het verlenen van een

hogere prioriteit aan de Irakoerlog en de *'resilience of the Taliban and its affiliated insurgent groups'*, mist hij uiteindelijk de belangrijkste strategische blunder (van de Amerikanen zelf) met open ogen: namelijk dat zij zich in het vroege begin in 2001 verlieten op gehate oorlogsmisdadigers en exploiterende krijgsheren om de Taliban te verdrijven en een nieuw Afghanistan te bouwen, en daarmee de basis legden voor hun eigen latere problemen. In combinatie, zo is welbekend, met het kiezen van het onbetrouwbare Pakistan als cruciale bondgenoot in de regio. Het waren de twee belangrijkste gemankeerde bouwstenen voor *'the most ambitious social, political and military engineering project ever attempted by the United States'*, waar geen enkele aanpassing of innovatie nadien meer tegenop bleek te kunnen. De grote omslagen naar (wat toen doorging voor) *counter-insurgency* (vanaf 2003) en naar *population-centric warfare* (vanaf 2009) waren daarmee te weinig en vooral te laat. De vraag van Russells stuk had dus kunnen zijn: wat had die 'beginnersfouten' nog kunnen rechtzetten? Zijn bijdrage had veel meer mogen gaan over het probleem of er überhaupt nog wel een adaptation of innovation (of pogingen daartoe) had kunnen zijn die deze jammerlijke vergissingen uit het begin nog hadden kunnen repareren. Het stuk gaat daar te weinig over en daarmee mist Russell een belangrijke factor. Jammer.

Onhandige opvattingen

Het kan ook scherper, zoals in de uitstekende bijdrage over de NAVO. Volgens auteur Sten Rynning zetten

de lidstaten in 2009 een punt achter een aantal grote meningsverschillen die de ISAF-inzet in Afghanistan tot dan toe parten speelden. Het belangrijkste was de kloof tussen de bondgenoten die ISAF wilden beschouwen als *'traditional peace support operation'* en degenen die een agressievere oorlogscampagne voorstonden.

De 'wensdenkers' in deze discussie aan de *peacekeeping*-kant benadrukten onder meer een kunstmatige scheiding met operatie *Enduring Freedom* en staken hun kop in het zand als het ging om de aard van het conflict en dus van de missie. 'Wij doen geen counterinsurgency', was hun adagium tot aan 2009, een – met het oog op de winst – weinig behulpzaam taboe. Nederlanders zal dit bekend voorkomen. Tot 2009 hield onder meer de Nederlandse leiding er ten aanzien van Afghanistan operationeel onhandige opvattingen op na, zo kun je uit Rynnings stuk opmaken, bijvoorbeeld als het ging om de vermeende scheiding tussen de verschillende geallieerde campagnes of om de vraag of er nou wel of niet sprake was van een gewapend conflict. In een alliantie als de NAVO was het overbruggen van dergelijke fundamentele meningsverschillen uiteindelijk niet gemakkelijk, hoewel noodzakelijk vanwege een breed levend besef dat een nederlaag in Afghanistan het feitelijke einde van de NAVO als effectieve veiligheidsorganisatie zou betekenen. De door de Amerikanen geïnitieerde omslag van 2009 was vanuit bondgenootschappelijk perspectief daarom een adaptation van formaat.

In aanvulling daarop zijn ook de bijdragen over het Afghaanse perspectief erg boeiend. Zo laat Antonio Giustozzi zien dat de Taliban zich in tien jaar oorlog voldoende aanpasten om op de been te blijven, de militaire druk op de internationale coalitie op peil te houden en de NAVO-campagne, ondanks de grote overmacht van die kant en grote eigen verliezen, te kunnen uitzitten. In het verhaal over het *Afghan National Army* wordt uitgelegd waarom de indrukwekkende kwantitatieve groei van de nieuwe Afghaanse krijgsmacht (in mensen en materieel) en de duizenden trainingsuren met internationale militairen niet leidden tot een effectieve en operationeel capabele oorlogsmachine, die nog steeds niet in staat is op te treden in grotere verbanden of met verbonden wapens.

De bijdragen over de andere coalitiepartners zullen voor Nederlanders een feest van herkenning zijn. Over de Britten: dat zij hun operatie in Helmand in 2006 begonnen met het afzetten van een maffiose gouverneur, die zich prompt met zijn militie van drieduizend man tegen de Britse *Task Force* keerde. Over de Canadezen: dat zij hun krijgsmacht, met sterke peacekeeping-traditie, na 9/11 in Afghanistan transformeerden tot een organisatie die de oude kernwaarden en vaardigheden van een *fighting army* herontdekte. En die in het zeer 'kinetische' operatiegebied Kandahar vanaf 2006 van hot naar her stuiterde omdat ze met veel minder troepen ontpleooiden dan de eigen doctrine voor counterinsurgency voorschreef. Over de Duitsers: dat zij jarenlang

het oorlogskarakter van het Afghaanse conflict ontkenden en liever spraken van een stabilisatie- of wederopbouwmissie. Over de Denen: dat zij de *comprehensive approach* probeerden te verkopen binnen de NAVO als een typisch Deense prestatie, een uniek idee waarmee zij voorop zouden lopen. Wat niet zo was. Met als resultaat een *'ever-increasing distance between rhetoric and reality that hampered the effectiveness of the Danish contribution'*. Nee, dan de Nederlanders, die waren gelukkig een stuk bescheidener... Enfin, het samenbrengen in deze bundel van de verschillende nationale en organisatorische perspectieven, die daarmee kunnen worden vergeleken, is zonder twijfel het sterke punt van dit boek.

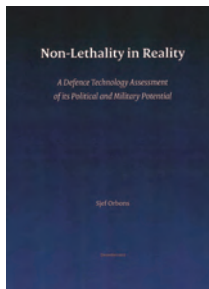
TFU

De bijdrage over de Nederlandse TFU biedt daarvoor ook genoeg mogelijkheden. De Nederlanders hadden vanaf 2006 in Uruzgan een paar jaar nodig om hun draai te vinden, lezen we in het stuk van onderzoekers Martijn Kitzen, Sebastiaan Rietjens en Frans Osinga van de NLDA. Het was van Nederlandse kant in den beginne allemaal te kinetisch, te vijandgericht, te weinig geïntegreerd met de niet-militaire aspecten van de missie en te veel gebaseerd op beleid dat niet bij de operationele realiteit paste. De auteurs benoemen pijnpunten en zeggen dan dat (en hoe) het in de jaren vanaf 2008 beter ging. Hoewel kritisch, leunt dit hoofdstuk erg op officiële verslagen en is het daarom de vraag of het niet nog wat minder volgzzaam had gekund. Ik bedoel: de uitdagingen en

adaptations worden goed benoemd, maar onduidelijk is of daarmee de uiteindelijke denkrichting kan worden gerechtvaardigd dat het een verdienste van de TFU was dat het vanaf 2008 in Uruzgan de goede kant opging en dat Nederland in 2010 met opgeheven hoofd kon vertrekken.

De beschrijving van de laatste twee jaren van de missie heeft ten opzichte van de aanvankelijk benoemde fouten een opvallend positieve toon, terwijl er genoeg betrokkenen en coalitiepartners zijn die vonden en vinden dat Nederland in Uruzgan ook in de latere jaren op een – vergeleken met Helmand en Kandahar – relatief rustig secundair slagveld opereerde en met misschien wel slechts een illusie van controle. In hoeverre kun je een operatie dan tot een succes verklaren, met de gemaakte aanpassingen als hoofdreden? Met name de term *'successfully completed'* in de conclusie valt op, want Nederland stopte in 2010 om politieke redenen nogal abrupt en was eigenlijk nog niet klaar. Nederland liet alles plots in de schoot van de bondgenoten vallen. Van *'completed'* was dus allerminst sprake, en werden de behaalde succesjes daarmee niet toch weer deels onderuit gehaald? Juist dit is een *'anti-adaptationeel'* aspect van (Nederlandse bijdragen aan) multinationalaal militair optreden dat in de toekomst wel wat meer uitdieping verdient.

Dr. A. ten Cate, NIMH



Non-Lethality in Reality

A Defence Technology Assessment of its Political and Military Potential

Door J.B.J. Orbons

Breda (proefschrift NLDA) 2012

166 blz.

ISBN 9789088920530

via: <http://dare.uva.nl>

Op 13 april 1919 had zich een menigte vreedzame demonstranten verzameld in de Jallianwala Bagh-tuinen van Amritsar (Punjab). Brigadegeneraal Reginald Dyer gaf toen zijn troepen opdracht gedurende tien minuten op de menigte te vuren en te mikken op de paar open hekken waardoorheen de menigte trachtte te vluchten. Toen het vuur ophield lagen er vele honderden doden op de grond. Op 5 juni 1993 werden nota bene Pakistaanse VN-troepen (Amritsar ligt in India, maar bij de grens met Pakistan) in Mogadishu geconfronteerd met de militie van *warlord* Farah Aideed. Deze gebruikte vrouwen en kinderen als een levend schild. Terwijl Pakistanen elders bezig waren met het uitdelen van voedsel, zagen de Somaliërs kans 24 soldaten te doden. Bij wijze van zelfverdediging openden de Pakistanen toen het vuur en leidden daarmee het falen van de UNOSOM-missie in. Hadden deze incidenten, met grote politieke repercussies, voorkomen kunnen worden als er *Non-Lethal Weapons* (NLW) waren gebruikt? Lange tijd dachten generaals, zoals de Amerikaanse marinier en latere gezant Anthony Zinni, en vooral militaire onderzoekers, dat meer escalatiemogelijkheden tussen het

roepen van 'halt' en het overhalen van de trekker van groot nut zouden kunnen zijn op het verloop van *counterinsurgency*-operaties. Immers, door een weerspannige groep te waarschuwen, te verblinden of te immobiliseren, zou de publieke weerstand tegen het bevoegde gezag niet uit de hand lopen. Alle reden dus om te onderzoeken of deze beloftes in de praktijk ook zo uitwerkten, zo meende Sjef Orbons, onderzoeker bij Militair-Operationele Wetenschappen van de Nederlandse Defensie Academie, toen hij in 2007 aan zijn promotieonderzoek begon.

Opzet van het onderzoek

Orbons behandelt in zijn proefschrift drie casussen: het gebruik van traangas en plastic kogels tijdens het conflict in Noord-Ierland, kinetische wapens en radarenergie (een soort magnetron) bij het koest houden van de gevangenispopulatie in de Abu Ghraib-gevangenis in Irak en het mogelijke effect van de waarschuwinglaser bij *checkpoints* en konvoien in Afghanistan. In Noord-Ierland wist de bevolking al gauw met de vervelende effecten van NLW om te gaan; daarna wekten deze slechts extra irritatie. In de gevangenis trad hetzelfde effect op, maar voorkwamen NLW

wel onnodige slachtoffers. In Afghanistan zijn verblindende lasers niet gebruikt omdat de commandostructuur waarbinnen een beslissing moest worden genomen omtrent het gebruik ervan ongunstig was: relatief lage rangen, korte beslissingstijd en grote impact bij falen. De conclusie is – kort door de bocht – dat de resultaten van NLW in de praktijk tegenvallen en dat het effect nogal eens contraproductief is. De zegenrijke werking van *NLWs in reality* beantwoordt dus geenszins aan de veronderstelling. Nu behoeft onderzoek niet altijd hypothesen te bevestigen, ontkennen is in principe even waardevol. De auteur heeft bovendien de moeite genomen richting aan vervolgonderzoek te geven. Hij wijst met name op het belang van de studie naar de operationele context waarbinnen doelstellingen voor het gebruik van NLW worden geformuleerd.

Methode en resultaten

De methode van Orbons' onderzoek heet *Defence Technology Assessment* (DTA). Juist omdat hij van huis uit natuurkundige is, valt het mij op dat deze methode zo weinig concrete, meetbare resultaten genereert. De auteur zegt zelfs: *'The result of a DTA applied to NLWs may vary widely, as it depends on the particular type of non-lethal effect considered'* (blz. 43). Over elke casus heeft hij ruim voor zijn promotie een artikel in een *peer reviewed* wetenschappelijk tijdschrift gepubliceerd, waarvan de tekst letterlijk in het boek is overgenomen. Het nadeel daarvan is dat aldus niet alleen de typografie per hoofdstuk verschilt, maar ook dat de uitleg over DTA telkens wordt herhaald,

met inbegrip van een eenvoudige schetsje dat de lezer doet denken aan de schetsjes van bedrijfskundigen eertijds in dit blad: een recht-hoekje, met links een ingaande pijl *input* en rechts een uitgaande pijl *output*. Voor de aanhangers van cijfermatige oriëntaties zou dus een poging tot kwantificering van oordelen nuttig zijn geweest. Een onderwerp dat Orbons naar mijn inzicht heeft laten liggen – op zijn minst enige uitleg waarom hij het niet heeft behandeld – is de relatie tussen het optreden van politie-eenheden en dat van gevechtseenheden bij het beteugelen van weerspannige menigten of verdachte personen. Nederland beschikt immers over strijdkrachten met een politietoekening die een vacuüm aan geweldsmiddelen tussen die van de politie en die van het leger zouden kunnen opvullen. Dat komt mede doordat de marechaussee over een scala aan NLW beschikt waarvan het gebruik aan de operationele commando's wordt geïnstrueerd. Bij 'Het Wapen' bestond rond de eeuwwisseling dan ook grote belangstelling voor de ontwikkeling van deze middelen, evenals bij de ambtelijke commissies die invloed hadden op de verdeling van onderzoeksgeld. Toch bleken (inter)nationale politionele ervaringen onder militaire omstandigheden onbruikbaar. De belangrijkste reden daarvoor is dat politie-eenheden een heel andere geweldsfilosofie hebben dan reguliere gevechtseenheden, zei een deskundige van de KMar mij desgevraagd: 'Elk optreden van politie-eenheden is altijd gericht op het stoppen van de dreiging, maar ook op het kunnen verhoren van

verdachten. Bij reguliere gevechtseenheden is het laatste niet vanzelfsprekend. Verschil in geweldsfilosofie dus. Elke politiefunctionaris krijgt de-escalerend optreden met de paplepel ingegoten, waarbij begrippen als proportionaliteit en subsidiariteit leidend zijn in de geweldsinstructie annex bijbehorende opleiding en training. De stelling is dat je het hoogste geweldsniveau moet beheersen om lagere stappen in de geweldsescalatie te kunnen zetten.'

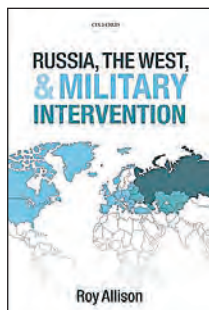
Boemerang in Noord-Ierland

Als dat laatste waar is (escalatie-dominantie werkt), dan moet dat ook gelden voor reguliere gevechtseenheden. Deze worden echter veel sneller dan politie geconfronteerd met dreigingen van lichamelijk geweld tot en met terreur, verschole onder een paraplu van deceptie en verrassing. Politieagenten kennen hun pappenheimers, soldaten moeten op het ergste zijn voorbereid. Deze veel grotere complexiteit leidt in de praktijk tot aanpassing van de geweldsinstructie aan eisen van zelfverdediging. Het meest voor de hand liggende voorbeeld is Noord-Ierland, waar militaire eenheden werden ingezet als de *Royal Ulster Constabulary* zijn kruit had verschoten. De Britten gebruikten daar traangas en plastic kogels. Het was de bedoeling om bij demonstraties burgerslachtoffers te voorkomen en de gemoederen te bedaren, maar de bevolking begon traangas als een repressief instrument te zien dat juist meer agressie oproep. Plastic kogels moesten schieten met scherp voorkomen, maar militairen hanteerden soms vanuit zelfverdediging de schietin-

structie verkeerd, waardoor mensen nogal eens werden verminkt. Stel dat iemand met een molotovcocktail op je afkomt, dan schiet je van kortere afstand met plastic kogels dan de schietinstructie eigenlijk toestaat. Hoewel het gezag *hearts and minds* van de bevolking wilde winnen met minimale geweldsmiddelen, werkten traangas en plastic kogels tijdens de *Troubles* als een boemerang.

Al lezende bekruipt mij het gevoel dat de militaire commandanten voor iedere NLW-oplossing een probleem hadden waardoor deze extra sport op de escalatieladder niet kon worden betreden of althans bij nader inzien van weinig toegevoegde waarde bleek. Generaal David Petraeus bijvoorbeeld was in Afghanistan in het kader van zijn *hearts and minds*-streven vast van plan NLW in zijn arsenaal op te nemen, maar ook hij kwam niet verder dan dappere pogingen. Er is internationaal weinig onderzoek gedaan naar de achtergronden waarom in andere krijgsmachten geen doorbraak kon worden bereikt. Mijn zegsman bij de KMar meent dat ieder wapen net zo *lethal of non-lethal* is als de getraindheid van degenen die het gebruikt. Het zou wel eens kunnen zijn dat onderzoekers zich te veel hebben gericht op de techniek en te weinig op de training. Als dat zo is, dan is er alle reden tot vervolgonderzoek. Het onderzoek van Orbons kan dan mooi als opmaat dienen.

*Drs. A.C. Tjepkema, kol b.d.
der Koninklijke Luchtmacht*



Russia, the West, & Military Intervention

Door Roy Allison
Oxford (Oxford University Press) 2013
308 blz.
ISBN 9780199590636
€ 66,-

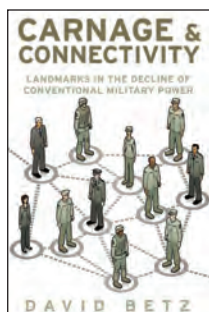
Waar komen de verschillen in benadering van de internationale veiligheidspolitiek tussen Rusland en het Westen vandaan en is er kans op meer samenwerking tussen de partijen? Die vragen stelt Roy Allison, onderzoeker aan de University of Oxford, in *Russia, the West, & Military Intervention*. Waar er tijdens de Golfcrisis van 1990-91 nog eensgezindheid was, had Moskou grote bezwaren tegen de latere interventies in Kosovo, Irak en Libië, terwijl het Westen felle kritiek uitte op de Russische inval in Georgië in 2008. Toch denkt Allison dat Rusland en het Westen in de nabije toekomst samen kunnen werken, bijvoorbeeld bij het bestrijden van terrorisme en humanitaire crises.



'Eenige wakkere jongens'

Nederlandse oorlogsvliegers in de Britse luchtmacht 1940-1945
Door Erwin van Loo
Amsterdam (Uitgeverij Boom) 2013
516 blz.
ISBN 9789461059260
€ 34,90

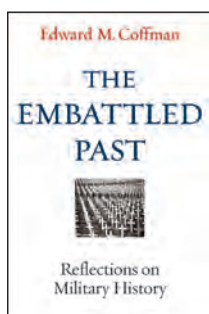
Tijdens de Tweede Wereldoorlog waren zo'n 650 vliegers met de Nederlandse nationaliteit ingedeeld in een operationele eenheid van de Britse *Royal Air Force* of de *Fleet Air Arm*. Van die oorlogsvliegers sneuvelden er 206 in het gevecht. In *'Eenige wakkere jongens'* onderzoekt Erwin van Loo, verbonden aan het Nederlands Instituut voor Militaire Historie, voornamelijk de achtergrond en de ervaringen van de gevechtsvliegers zelf. Van Loo bestudeerde archief- en documentatiemateriaal en interviewde ruim veertig vliegers en een aantal leden van het grondpersoneel. Hij heeft ook aandacht voor de morele dilemma's waarvoor de vliegers zich gesteld zagen, zoals het bombarderen van burgerdoelen.



Carnage and Connectivity

Landmarks in the Decline of Conventional Military Power
Door David Betz
Londen (Hurst) 2013
240 blz.
ISBN 9781849043229
€ 36,-

In *Carnage and Connectivity* gaat David Betz, onderzoeker en docent krijgswetenschappen aan King's College London, nader in op de gevolgen van de wereldwijde digitalisering en connectiviteit voor het krijgsmachtbedrijf. Hij concludeert dat de traditionele patronen volledig verstoord zijn en dat moderne oorlogen niet primair om wapens draaien, maar om het bereiken van *hearts and mind* via wereldomspannende netwerken: staatsleiders, maar ook krijgsmachten zijn daardoor gedesorienteerd geraakt. De tactische vindingrijkheid van zogeheten *non-state actors*, zeker ook op het gebied van cyber, kan staten die vertrouwen op geavanceerde wapensystemen voor onaangename verrassingen gaan stellen, verwacht Betz.



The Embattled Past

Reflections on Military History
Door Edward M. Coffman
Lexington (University of Kentucky Press) 2013
216 blz.
ISBN 9780813142661
€ 30,-

Met *The Embattled Past* brengt Edward Coffman een bundel uit met zijn belangrijkste essays over militaire geschiedschrijving. Hij behandelt een aantal zaken die hij *critical issues* noemt, zoals onderzoeksmethoden voor historici en richtlijnen voor het opzetten van interviews. Coffman, emeritus hoogleraar geschiedenis, publiceert onder meer de technische details van een vraaggesprek dat hij in 1960 had met generaal Douglas MacArthur. Tevens bekritiseert hij Amerikaanse militaire historici, die volgens hem te weinig oog hebben gehad voor de effecten die de Eerste Wereldoorlog heeft gehad op het denken over militaire strategieën in de VS. Coffman kijkt ook naar de invloed van de publieke opinie op de krijgsmacht.

MEDEDELING

Artikelen uit de *Militaire Spectator* zijn ook te raadplegen via internet.
De artikelen zijn als pdf-bestanden te vinden op
www.kvbk-cultureelergoed.nl.

Het digitale archief gaat terug tot 1832, het jaar van de oprichting van
het tijdschrift en loopt tot en met 2005.



militaire spectator

WAARIN OPGENOMEN
DE OFFICIËLE
MEDEDELINGEN VAN
DE KONINKLIJKE
LANDMACHT EN DE
KONINKLIJKE
LUCHTMACHT



Spelregels
blijven
van belang