

MILITAIRE SPECTATOR



Van 3D naar geïntegreerde benadering

- De ontwapeningswedloop
- Van uitzending naar dagelijkse realiteit



KVBK Field Trip 2014

Spionage in Nederland van 1900-2012 met een accent op de Tweede Wereldoorlog, in het bijzonder het Englandspeel

Veel *battlefield tours* voeren de deelnemers naar het bos, de hei of een rivier. Maar ook steden zijn belangrijk tijdens oorlogen, want naast gewapende confrontaties zijn daar vaak de heimelijke activiteiten van inlichtingendiensten of het verzet.

De KVBK heeft er daarom voor gekozen de jaarlijkse field trip in Den Haag te houden, een echte spionagestad. De rondgang komt langs allerlei locaties die iets te maken hebben met spionage, zoals 'foute' ambassades, panden waar coverfirma's hebben gezeten en het voormalige woonhuis van Mata Hari. Veel aandacht is er voor het Englandspeel, dat zich tijdens de Tweede Wereldoorlog voor een groot deel in Den Haag heeft afgespeeld. De rondgang gaat voor een deel door de binnenstad van Den Haag en voor een deel langs adressen die meer buiten het centrum liggen. De field trip wordt geleid door twee zeer goed geïnformeerde sprekers: generaal-majoor b.d. Kees Neisingh (oud-bevelhebber Koninklijke Marechaussee) en kolonel Willem Dekker (oud-commandant Defensie Inlichtingen- en Veiligheidsinstituut).

Datum Zaterdag 14 juni 2014

Programma

09.30 uur Ontvangst en koffie
 10.00 uur Welkomstwoord en introductiebriefing
 10.30 uur Vertrek (groep A met de bus, groep B wandelend)
 12.30 uur Lunch op het Plein
 14.00 uur Vertrek (groep A wandelend, groep B met de bus)
 16.00 uur Terugkomst op het Plein en borrel
 18.00 uur Einde van het formele programma

Inschrijven

Stuur een e-mail met uw personalia naar de secretaris van de KVBK: secretaris@kvbk.nl. Vermeld ook uw lidmaatschapsnummer (indien van toepassing) en NAW-gegevens.

Deze tour, inclusief lunch en vervoer, is gratis voor KVBK-leden. Niet-leden betalen 20 euro voor deelname, contant te voldoen op de dag zelf. De wandeltocht door Den Haag duurt ongeveer 1,5 tot 2 uur, is ongeveer drie kilometer lang en kent veel stops.

Algemene Ledenvergadering KVBK en cyberlezing Thomas Rid

Datum Donderdag 5 juni 2014

Plaats Plein Kalvermarktcomplex, Den Haag

Agenda Algemene Ledenvergadering

1. Opening door VZ KVBK
2. Mededelingen VZ KVBK
3. Bestuurswisseling (Lkol E.J. van den Broek)
4. Behandeling jaaroverzicht
5. Rondvraag
6. Sluiting



Aansluitend aan de ledenvergadering is er een lezing van professor Thomas Rid, werkzaam bij het War Studies Department van King's College London en auteur van het boek *Cyberwar will Not Take Place*. Hij gaat in op vragen als: waar staan we op cybergebied, hoe kwetsbaar zijn we eigenlijk en wat is de mogelijke rol van Defensie?

Locatie: P.J. de Jonghzaal (Perscentrum), Plein Kalvermarkt Complex, Kalvermarkt 32, Den Haag.

Programma:

16.00-16.30 uur Ontvangst
 16.30-17.00 uur Algemene Ledenvergadering
 17.00-17.45 uur Lezing
 17.45-18.15 uur Discussie
 18.15 uur Borrel

Geïnteresseerden kunnen zich aanmelden voor de lezing via www.kvbk.nl/inschrijven.



UITGAVE

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

Secretaris en ledenadministratie

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

Nederlandse 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. Duchêne
dr. J. Duel
cdre KLu b.d. F. Groen
drs. P.H. Kamphuis
luitenant-kolonel kmar drs. ing. D.J. Muijskens
kolonel KLu D.J. Traas MSc
kapitein ter zee mr. N.A. Woudstra
kolonel ir. F.J.A. van Zitteren

BUREAU REDACTIE

mw. drs. A. Kool
dr. F.J.C.M. van Nijnatten
NIMH
Postbus 90701
2509 LS Den Haag
T 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: Civil representative
Joep Wijnands (rechts) wordt geïnterviewd
in Kamp Holland, Uruzgan, 2009
Foto MCD, G. van Es

MILITAIRE SPECTATOR

228 Van 3D naar geïntegreerde benadering

C.J. Matthijssen

De geïntegreerde benadering, toegepast tijdens de inzet in Afghanistan, heeft een uitstekende basis, maar er zijn nog voldoende mogelijkheden voor een verdere verbetering van het concept.

240 Van uitzending naar de dagelijkse realiteit

B. van Loon

Amerikaanse veteranen die in Irak gelegerd waren in het kader van de *Global War on Terror* vertellen hoe zij betekenis geven aan hun door uitzending en diensttijd getransformeerde identiteit.

251 De ontwapeningswedloop

E.A. Claessen

Europa beleeft de langste periode van ontwapening sinds de Industriële Revolutie, maar kleine landen komen stilaan op het punt waarop de 'kaasschaafmethode' niet langer toepasbaar is.

En verder:

Editoriaal	226
Andere ogen	265
Meningen van anderen	266
Tegenwicht	269
Boeken	271

Stille evolutie

Al geruime tijd worstelt Defensie met de vraag hoe zij tot sourcing van activiteiten en diensten kan komen. Het gaat dan om de vraag of Defensie een activiteit of dienst zelf uitvoert of deze verkrijgt via samenwerking of uitbesteding. In zijn brief aan de Tweede Kamer schreef voormalig minister Hillen al in 2012 dat sourcing geen doel op zich is, maar erop is gericht om de uitvoering van kerntaken van Defensie zo doeltreffend en doelmatig mogelijk te ondersteunen.¹

Veel sourcingtrajecten verlopen stroperig

Dat het proces van sourcing niet gemakkelijk is, valt tussen de regels in dezelfde brief te lezen. Die vermeldt het bestaan van vijf omvangrijke projecten die prioriteit hebben. Het gaat om IV/ICT-dienstverlening, catering, vastgoeddiensten, instandhouding kleine wielvoertuigen en defensiebrede bewakings- en beveiligingssystemen. Volgens de brief moeten de projecten de komende jaren hoe dan ook tot definitieve besluitvorming komen. *Hoe dan ook.* Er klinkt iets van onmacht in deze woorden. En als er een besluit is genomen, ligt het uitvoeringstraject nog in het verschiet. Dus ook al heeft een project prioriteit, op basis van

deze brief hoefde men blijkbaar de komende jaren op het gebied van sourcing niet veel concreets te verwachten. Toch weerhield de blijkbaar weerbarstige praktijk Defensie er niet van om er een ambitieuze sourcingagenda op na te houden met zo'n 25 projecten.²

Vorig jaar gaf minister Hennis-Plasschaert toe dat sourcing in de praktijk vaak tot zorgen leidt, terwijl het Defensie juist zou moeten 'ontzorgen'. 'Het creëert nieuwe afstemmingsvragen en bestuurlijke complexiteit. Het proces is ingewikkeld en naar zijn aard langdurig. Er staan veel projecten op de sourcingagenda, die allemaal een langdurig beroep doen op schaarse technische en financiële kennis. Kosteninzicht ontwikkelen vergt vaak veel tijd. Opbrengsten en doorlooptijd werden vaak optimistisch geschat, zodat de planning later moest worden aangepast [...]. Niet in de laatste plaats kan sourcing tot onzekerheid leiden voor het betrokken personeel', aldus de minister.³

De minister zoekt de oplossing van de problemen rondom sourcing in het vereenvoudigen van het proces, het stellen van prioriteiten binnen projecten en het beleggen van sourcing 'in de lijn', waardoor het weer een normaal onderdeel wordt van de bedrijfsvoering. Defensie stopt met de omvangrijke sourcingagenda en de centrale aansturing en gooit het dus na vele jaren over een andere boeg. De voorgestelde veranderingen vertonen daarbij veel overeenkomst met wat in het vorige nummer van de *Militaire Spectator* naar voren kwam bij *Concept Development & Experimentation*. De kracht van de veranderingen zit in het snel kunnen zetten van kleine stappen, waarna, na beproefde effectiviteit en het meenemen van geleerde lessen, de veranderingen in groter verband toegepast worden.⁴

1 'Sourcing bij Defensie', brief van de minister van Defensie aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, 27 april 2012.

2 Zie noot 1.

3 'Voortgangsrapportage en informatievoorziening sourcing', brief van de minister van Defensie aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, 13 december 2013.

4 W.R.M.J. Meessen en W.M. van der Wiel, 'Concept Development & Experimentation (CD&E). Meervoudige katalysator' in: *Militaire Spectator* 183 (2014) (4) 206-216.

Toch is het de vraag of met de ommezwaai in beleid voldoende voorwaarden zijn geschapen om sourcing succesvol te maken. Wellicht draagt traditionele behoudzucht bij Defensie er ook toe bij dat sourcingtrajecten zo stroperig verlopen. Natuurlijk, veiligheid, gegarandeerde beschikbaarheid, kosten, kennisbehoud en allerlei andere belangrijke thema's verdienen volop aandacht bij het sourcen. Maar in de alledaagse praktijk worden deze thema's (te) vaak gehanteerd om een blokkade op te werpen om na te denken over de voor- en nadelen van sourcing.

In die zin is het opmerkelijk dat zich onder-tussen binnen Defensie een stille evolutie op het gebied van sourcing voltrekt. We noemen die ontwikkeling alleen geen sourcing, maar ze raakt wel degelijk de vraag of Defensie taken zelf doet of deze verkrijgt via samenwerking of uitbesteding. Verantwoordelijk voor deze evolutie zijn de reservisten.

De afgelopen achttien jaar – in de periode dat de krijgsmacht de omslag maakte van een kader-militieleger naar een professioneel leger – is er enorm veel veranderd op het gebied van reservisten. Het reservistenbeleid uit 1996 sloot af met de constatering dat 'Hoewel onder normale omstandigheden het inzetten van reservisten slechts incidenteel zal voorkomen [...] zij toch voor de krijgsmacht een zichtbare ambassadeursfunctie kunnen vervullen.'⁵ Dat bleef zo tot 2005. Sinds die tijd is het beleid regelmatig bijgesteld, wat ertoe heeft geleid dat de inzet van reservisten steeds verder werd verruimd.⁶ Meer inzet van reservisten tijdens uitzendingen en oefeningen en inzet van reservisten op posities van uitgezonden militairen. Inmiddels zijn ruim vierduizend reservisten geplaatst bij Defensie. Een deel ervan is ingezet in operationele situaties, zoals

in Bosnië, Irak en Afghanistan. En vorig jaar gaf de minister van Defensie aan de intentie te hebben om de inzet(wijze) van reservisten nog verder uit te breiden. In de toekomst moeten reservisten de piekbelasting bij de ontplooiing van operaties opvangen en zorgen voor het voortzettingsvermogen van de missie op operationele functies.

Toch is Defensie verder met succesvolle sourcing dan ze zelf beseft

Het is mooi dat Defensie tot de conclusie is gekomen dat sourcing geen kwestie van grootschalige revoluties is, maar dat de geleidelijke weg ingeslagen moet worden. Bovendien is Defensie verder met succesvolle sourcing dan ze zelf beseft. Door een jarenlange ontwikkeling is het binnenkort mogelijk dat de *kerntaak* van Defensie (mede) wordt uitgevoerd door personeel uit de samenleving. Schroom voor het sourcen van activiteiten die de kern-taak niet raken maar ondersteunen is dus niet langer nodig. Defensie heeft de kennis en ervaring met sourcing 'nieuwe stijl' al lang in huis, dankzij de stille evolutie die vorm krijgt door reservisten. ■

5 Brief van de staatssecretaris van Defensie aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, 21 mei 1996 (Kamerstuk 24400 X, nr. 104).

6 Zie kamerstukken 29800X, nr. 82 (20 april 2005); 31243, nr. 10 (15 oktober 2008); 31700X, nr. 79 (20 januari 2009); 33400X, nr. 81 herdruk (29 mei 2013). Zie brief van de minister van Defensie aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, 22 januari 2014 (aanbieding conferentieverlag 'De reservist in 2020').

Van 3D naar geïntegreerde benadering

Een beeld van de ontwikkelingen sinds Uruzgan

De geïntegreerde benadering, ook wel 3D-benadering genoemd, stond vooral door de inzet in Afghanistan volop in de belangstelling. Maar wat zijn de ontwikkelingen op dit gebied? Dit artikel beoogt daarvan een beeld te geven. De auteur behandelt eerst de terminologie en het waarom van deze benadering, om vervolgens inzicht te geven in het actuele Nederlandse beleid en dat van de NAVO en de EU.

Daarna gaat hij uitgebreid in op de Nederlandse wijze van organisatie op het strategische niveau en het uitvoerende niveau, waarbij hij stilstaat bij leiderschap als kritische succesfactor. Tot slot komt de rol van Defensie aan de orde, inclusief de implicaties van het oefenen met andere organisaties. De conclusie is dat er nog volop ontwikkeling is in de vervolmaking van de geïntegreerde benadering. Er ligt weliswaar een uitstekende basis, maar er zijn nog voldoende verbetermogelijkheden om mee voort te gaan.

*C.J. Matthijssen – Kolonel der Infanterie, Regiment Stoottroepen Prins Bernhard**

Tijdens de Nederlandse inzet in Afghanistan in de provincies Uruzgan en Kunduz heeft de geïntegreerde aanpak in die missies, waarbij meerdere departementen nauw samenwerkten om hetzelfde einddoel te bereiken (doorgaans de 3D-benadering genoemd), veelvuldig in de belangstelling gestaan. In de jaren 2006-2013 heeft deze 3D-benadering een ontwikkeling doorgemaakt en heeft Nederland veel geleerd, waarbij opvalt dat de samenwerking tussen betrokken ministeries in die jaren is geïntensiveerd. Inmiddels is het bijna vier jaar geleden dat de missie in Uruzgan werd beëindigd en ook de politietrainingsmissie in Kunduz ligt al weer bijna een jaar achter ons. Het is interessant om te kijken waar we in Nederland nu staan met de 3D-benadering. Dit artikel wil daarvan een beeld geven.

Daartoe sta ik eerst stil bij de vraag wat de geïntegreerde benadering is en wat de terminologie inhoudt. Vervolgens ga ik in op het Nederlandse beleid en dat van de NAVO en de EU. Daarna behandel ik het Budget Internationale Veiligheid en de relevante uitkomsten van een beleidsevaluatie. Vervolgens stel ik de wijze van organisatie aan de orde, gevolgd door potentiële verbetermogelijkheden. Ik vervolg daarna met de rol van Defensie, aandachtspunten op gebied van oefeningen en enkele slotopmerkingen.

Wat is de geïntegreerde benadering?

Er bestaat nog geen vastgestelde definitie van de geïntegreerde benadering, maar het is wel mogelijk aan te geven wat deze benadering de facto is. Het is niet slechts een theoretisch concept dat zegt dat een missie kenmerken vertoont van veiligheid, bestuur en ontwikkeling. Het is veel meer een instrument dat een leidraad vormt voor missies in alle fases:

* De auteur is thans werkzaam als Militair Adviseur bij het ministerie van Buitenlandse Zaken. Hij is betrokken bij de actuele ontwikkelingen van de geïntegreerde benadering en heeft in 2008-2009 als commandant van de *Task Force Uruzgan* in Afghanistan te maken gehad met de praktijk daarvan.



De ministers Frans Timmermans (Buitenlandse Zaken), Lillianne Ploumen (Buitenlandse Handel en Ontwikkelings-samenwerking), Jeanine Hennis-Plasschaert (Defensie) en Ivo Opstelten van Veiligheid en Justitie (v.l.n.r.) geven de pers uitleg over de besluitvorming rond de Nederlandse deelname aan de VN-missie in Mali en de intensieve samenwerking tussen hun departementen daarbij

de strategische besluitvorming, de missievoorbereiding en de uitvoering. De geïntegreerde benadering beoogt samenhang aan te brengen in de organisatie en het optreden van de overheid in conflictsituaties en fragiele staten. Het doel is te streven naar de meest effectieve en efficiënte inzet van beleidsinstrumenten op een zo geïntegreerd mogelijke wijze. Er moet een *mindset* aan ten grondslag liggen. Een mindset vanuit het besef dat onderliggende oorzaken in conflicten en fragiele staten verschillende dimensies hebben, met elkaar samenhangen, elkaar beïnvloeden en niet op zichzelf beschouwd kunnen worden. Daardoor zijn situaties complex, zijn er geen enkelvoudige oplossingen en daarom moeten meerdere disciplines gecoördineerd en geïntegreerd samenwerken aan het herstel van vrede, veiligheid en rechtsorde.¹

Terminologie

In het dagelijks spraakgebruik komt het begrip 'de 3D-benadering' vaak terug. Maar er zijn meer begrippen die in dezelfde context gebruikt worden, zoals: (1) *defence, diplomacy & development*; (2) *security, governance & development*; (3) *comprehensive approach*; (4) *whole of government approach*; (5) geïntegreerde

benadering. De vraag doet zich voor welk begrip nu het beste de lading dekt.

Defence, diplomacy & development, afgekort de 3D-benadering, is toch een beetje de Nederlandse invulling van de doctrine die het afgelopen decennium internationaal een sterke opmars heeft doorgemaakt. In Afghanistan werd dit concept binnen de *International Security and Assistance Force (ISAF)* gehanteerd als *security, governance & development*.² In mijn optiek dekt dat laatste al veel beter de lading dan de 3 D's. Op gebied van veiligheid gaat het immers om een veel bredere inhoud dan dat de term *defence* suggereert. Hetzelfde kan gezegd worden over bestuur: *governance* is veelomvattender dan *diplomacy*. Dit leidt al tot de conclusie dat *defence, diplomacy & development*, oftewel de 3D-benadering, een ietwat beperkte *scope* suggereert, hoewel ik me terdege realiseer dat dit niet zo bedoeld is.

1 Kamerstukken II, 2012-2013, 33 694, nr. 1, blz. 17 (Kamerbrief 21-06-2013 Internationale Veiligheidsstrategie).

2 *Small Wars Journal*, 'International Security Assistance Force (ISAF) Campaign Plan Summary' (Unclassified).

Zie: <http://smallwarsjournal.com/documents/isafcampaigntplansummary.pdf>, blz. 1.

Internationaal wordt veelal het begrip *comprehensive approach* gebruikt, in elk geval binnen de NAVO en de EU. In Nederland is het begrip geïntegreerde benadering inmiddels beleidsmatig verankerd. Dat wil overigens niet zeggen dat de term 3D-benadering niet meer gebruikt wordt of gebruikt zal worden omdat het een begrip is dat tot de verbeelding spreekt. Op de beleidsmatige kant kom ik apart terug, maar kijkend naar de terminologie is de conclusie gerechtvaardigd dat de begrippen geïntegreerde benadering en – in het Engels – *comprehensive approach*, niet limitatief zijn, maar veel meer staan voor een manier van denken en benaderen waarbij duidelijk is dat meerdere invalshoeken daar deel van kunnen uitmaken.

Beleid

Nederland

Beleidsmatig is de toepassing van de geïntegreerde benadering al langer verankerd. In het regeerakkoord van het kabinet Balkenende II (2003), is voor het eerst op regeeringsniveau vastgelegd dat: '[b]ij het Nederlands buitenlands- en veiligheidsbeleid sprake [dient] te zijn van een geïntegreerde besluitvorming, waarbij de inzet op de verschillende relevante beleids-terreinen wordt gecoördineerd'.³ Dit uitgangspunt is daarna verder geoperationaliseerd. Voor het Nederlandse geïntegreerde beleid is de basis gelegd in de notitie *Wederopbouw na gewapend conflict* van 2005.⁴ In 2008 bracht de Nederlandse regering de strategie *Veiligheid en ontwikkeling in fragiele staten* uit, waarin staat: 'Aan de basis van het Nederlandse geïntegreerde beleid in fragiele staten staat de zogenoemde *Whole of Government benadering*, met betrokkenheid van diverse ministeries. Bij het werken in fragiele staten is het van belang dat de



doelstellingen en activiteiten in de verschillende sectoren nauw op elkaar aansluiten. Het uitgangspunt van de Nederlandse geïntegreerde benadering is dat op basis van de behoefte wordt bezien welke mogelijkheden er zijn voor departementen om bij te dragen aan de uitvoering van het fragiele statenbeleid.⁵

Medio 2013 gaf de Nederlandse regering de *Internationale Veiligheidsstrategie (IVS)* uit. In deze IVS worden beleidsaccenten geformuleerd op basis van een analyse van de belangrijkste ontwikkelingen in onze internationale veiligheidsomgeving. Het kabinet onderscheidt in de IVS drie strategische belangen:

- verdediging van het eigen en bondgenootschappelijke grondgebied;
- een goed functionerende internationale rechtsorde; en
- economische veiligheid.

Voorts kiest het kabinet daarbij in zijn buitenlands- en veiligheidsbeleid voor zes accenten. De geïntegreerde benadering is als één van de zes accenten benoemd.⁶ Daarbij is gesteld:

3 'Meedoen, meer werk, minder regels', *Hoofdlijnenakkoord voor het kabinet CDA, VVD, D66*, 16 mei 2013, blz. 14. Zie: www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/notas/2003/05/28/regeerakkoord-balkenende-ii.html.

4 Kamerstukken II, 2005-2006, 30 075 nr. 1 (ministeries van Buitenlandse Zaken, Defensie en Economische Zaken, 'Wederopbouw na gewapend conflict', Den Haag 2005).

5 Kamerstukken II, 2008-2009, 31 787 nr. 1 blz. 16 (ministeries van Ontwikkelingssamenwerking en Buitenlandse Zaken, 'Veiligheid en ontwikkeling in fragiele staten').

6 Kamerstukken II, 2012-2013, 33 694, nr. 1, blz. 2 (Kamerbrief 21-06-2013 *Internationale Veiligheidsstrategie*).



Secretaris-Generaal van de NAVO Anders Fogh Rasmussen pleit voor intensieve samenwerking van de alliantie met de EU en de VN op het politieke niveau

approach nadrukkelijk als instrument bij crisisbeheersing is aangemerkt. In de slotverklaring van de top is vastgelegd: ‘...*decided to enhance NATO’s contribution to a comprehensive approach to crisis management as part of the international community’s effort and to improve NATO’s ability to deliver stabilization and reconstruction effects.*’⁸

De NAVO is vooral een militaire organisatie die zelf nauwelijks civiele capaciteiten bezit. Daarom ziet Secretaris-Generaal Rasmussen de noodzaak tot nadere en intensievere samenwerking met civiele partners en de EU en de VN op het politieke niveau: ‘*NATO needs to work more closely with our civilian partners on the ground, and at a political level – especially the European Union and the United Nations.*’⁹

In september 2014 vindt in Wales de volgende NAVO-top plaats. In hoeverre de comprehensive approach onderwerp van gesprek zal zijn, is maar de vraag. Wel is duidelijk dat de toekomst van de NAVO een belangrijk thema zal vormen, waarbij de accenten waarschijnlijk worden gelegd op het vraagstuk van de capaciteiten (bijvoorbeeld de vraag hoe interoperabiliteit na beëindiging van ISAF kan worden verzekerd) en versterking van coöperatieve veiligheid via de samenwerking met partners.¹⁰ Het borgen van de ervaringen uit (de operatie in) Afghanistan en vooral op het gebied van de comprehensive approach kan daarvan niet los worden gezien, omdat dat ook te maken heeft met interoperabiliteitsvraagstukken en samenwerking met partners.

‘Voor een effectieve aanpak is het van belang dat Nederland van geval tot geval de optimale mix van diplomatieke, militaire en ontwikkelingsinstrumenten vindt. Er staan de overheid diverse instrumenten ter beschikking: diplomatie en activiteiten in het politieke domein, inzet van de krijgsmacht en inlichtingen- en veiligheidsdiensten, bijdragen op het gebied van ontwikkelingssamenwerking en inzet op andere bestuurlijke terreinen, zoals de rechterlijke macht en politie.’⁷

Concluderend is op te merken dat de geïntegreerde benadering in het beleid van de Nederlandse regering een belangrijke plaats inneemt, zeker met het uitkomen van de *Internationale Veiligheidsstrategie*.

NAVO

De NAVO heeft met de ISAF-operatie in Afghanistan jarenlang in de praktijk in volle omvang ervaringen opgedaan met de comprehensive approach. Deze ervaringen hebben inmiddels mede geleid tot aanpassingen in het nieuwe Strategisch Concept van de NAVO dat in 2010 tijdens de NAVO-top in Lissabon is aangenomen en waarin de comprehensive

- 7 Kamerstukken II, 2012-2013, 33 694, nr. 1, p. 17. (Kamerbrief 21-06-2013 *Internationale Veiligheidsstrategie*).
- 8 *Lisbon Summit Declaration*, issued by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in Lisbon.
Zie: www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_68828.htm.
- 9 Zie: www.nato.int/cps/en/natolive/topics_51633.htm?selectedLocale=en.
- 10 Kamerstuk II, 2013-2014, 28 676 nr. 193, blz. 1 (Kamerbrief 19-12-2013 Verslag van de NAVO-Raad ministers van Buitenlandse Zaken d.d. 3-4 december 2013).

EU

De EU heeft in 2007 het Verdrag van Lissabon gesloten, waarin onder meer is vastgelegd dat zij toeziet op de samenhang tussen de diverse onderdelen van haar externe optreden.

Met het verdrag is eveneens een hoge vertegenwoordiger van de Unie voor buitenlandse zaken en veiligheidsbeleid ingesteld, die moet zorgdragen voor deze samenhang. In december 2013 heeft deze hoge vertegenwoordiger een zogeheten *Mededeling (Joint Communication to the European Parliament and the Council)* uitgegeven over 'The EU's comprehensive approach to external conflicts and crises'.¹¹

Conflictsituaties zijn complex en enkelvoudige oplossingen bestaan niet meer

In dit document is in EU-verband voor het eerst vastgelegd wat de EU onder de comprehensive approach verstaat en op welke wijze zij daaraan invulling wil geven. Het bevat de leidende principes waarlangs de EU vooral op het gebied van conflictpreventie en crisisbeheersing haar acties wil richten. Daartoe beschrijft het document concrete stappen. Het document is geen doel op zich en ook geen eindpunt. Vastgesteld is dat de komende maanden en jaren de hoge vertegenwoordiger en de Europese Commissie in samenspraak met de lidstaten de voorstellen uit de *Mededeling* zullen implementeren met het doel vooruitgang te boeken en te komen tot betere, sterkere en snellere EU actie op gebied van crisisbeheersing en conflictpreventie.¹²

Tijdens de Europese Raad in december 2013 was het Europese Veiligheids- en Defensiebeleid één van de belangrijke onderwerpen van gesprek. De Europese Raad bevestigde, in lijn met de Nederlandse inbreng, het belang van

een geïntegreerde benadering waarin de EU en de lidstaten het beschikbare instrumentarium op samenhangende wijze inzetten op basis van een gedeelde analyse.¹³ Hiermee is feitelijk de geïntegreerde benadering binnen de EU bevestigd als beleidsinstrument.

NAVO en EU in perspectief

Kijkend naar het beleid op het gebied van geïntegreerde benadering binnen de NAVO en de EU valt op dat beide organisaties stappen gezet hebben en beide feitelijk de geïntegreerde benadering hebben omarmd als instrument. Twee opmerkingen zijn op zijn plaats om dit in perspectief te zetten. Ten eerste moeten we ons realiseren dat binnen deze organisaties het vastgestelde beleid altijd een compromis is tussen de lidstaten. Er zijn nog wel eens verschillen van opvatting en niet alle landen zijn even ver in het denken en toepassen van de geïntegreerde benadering. Hoewel er vanuit de Nederlandse ervaring misschien nog wat valt af te dingen op de wijze van invulling en mate van doortastendheid en slagvaardigheid op het gebied van de geïntegreerde benadering binnen de NAVO en de EU, is het goed te constateren dat beide organisaties het instrument als formeel beleid hebben vastgesteld. Ten tweede is er een belangrijk verschil tussen beide organisaties. Zoals eerder gezegd is de NAVO primair een militaire organisatie die nadrukkelijk de samenwerking met civiele actoren en organisaties moet opzoeken. De NAVO heeft van huis uit niet alle capaciteiten in de eigen organisatie en is daarvoor afhankelijk van anderen. De EU daarentegen beschikt wel zelf over een breed palet aan instrumenten om invulling te geven aan de comprehensive approach, zoals diplomatiek, economisch, financieel, militair en op het gebied van ontwikkelingssamenwerking. De EU kan daarmee bij uitstek eigenstandig inhoud geven aan de geïntegreerde benadering.

Budget Internationale Veiligheid

Het huidige kabinet-Rutte II hecht, zo blijkt uit het regeerakkoord van PvdA en VVD, belang aan de geïntegreerde benadering bij inter-

11 European Commission, *Joint Communication to the European Parliament and the Council* (Brussel, 11 december 2013). Zie: www.eeas.europa.eu/statements/docs/2013/131211_03_en.pdf, blz. 1.

12 Idem, 12.

13 Kamerstuk II, 2013–2014, 21 501–20 nr. 835, blz. 2 (Kamerbrief 24-12-2013 Verslag van de Europese Raad, 19 en 20 december 2013).

ationale crisisbeheersingsoperaties en vredesmissies. Om daaraan uiting te geven is een nieuw budget voor internationale veiligheid (BIV) gecreëerd.¹⁴ Onderliggend oogmerk is mede dat Nederland met het BIV beoogt zijn goede positie op het internationale toneel verder uit te bouwen en bij de verdere ontwikkeling van de geïntegreerde benadering binnen de NAVO, EU en VN een belangrijke rol te spelen.¹⁵ Het budget van 250 miljoen euro valt onder de verantwoordelijkheid van de minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking (BHOS). Besluiten over de aanwending van gelden uit dit budget moet zij echter nemen in overeenstemming met de ministers van Buitenlandse Zaken (BZ) en Defensie. De besluitvorming wordt interdepartementaal voorbereid en uitgevoerd.¹⁶ Daarmee zijn op het hoogste niveau middelen gereserveerd en afspraken gemaakt over een verdere verankering van de geïntegreerde benadering.

Het BIV biedt ruimte voor de financiering van bestaande activiteiten van Defensie, BHOS, BZ en Veiligheid & Justitie (V&J), evenals voor nieuwe initiatieven in de komende jaren. Inzet die gefinancierd wordt uit het BIV kan gericht zijn op een scala aan activiteiten, variërend van bijvoorbeeld de vier categorieën binnen het *Responsibility to Protect*-concept (het voorkómen van genocide, oorlogsmisdaden, misdaden tegen de menselijkheid en etnische zuiveringen) tot het monitoren van vredesakkoorden, opleiding en training, herstellen van de orde, hervorming van de veiligheidssector, grensbewaking, het beschermen van goederenstromen, rechtsstaatontwikkeling en capaciteitsopbouw.

Tevens valt te denken aan de financiering van activiteiten die de inzet in bijvoorbeeld vredesmissies of fragiele staten ondersteunen. Hierbij kan het gaan om de inzet van *enablers* zoals transportvliegtuigen, maar ook om de beveiliging van diplomaten en ambassades in gebieden waar dat noodzakelijk is.¹⁷ Het eerste jaar, 2014, is een overgangsjaar waarin de belangen en verantwoordelijkheden verder zullen worden uitgewerkt.

Beleidsvaluatie

Vorig jaar heeft de Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsvaluatie (IOB) van het ministerie van Buitenlandse Zaken een beleidsvaluatie uitgevoerd over het fragielestatenbeleid. De evaluatie richtte zich op de periode 2005-2011. Qua casuïstiek is gekeken naar Afghanistan, het Grote Merengebied (Congo, Burundi en regionaal programma) en de Hoorn van Afrika (Zuid-Sudan, Somalië en Tsjaad). De evaluatie besteedt, naast andere aspecten van het beleid, expliciet aandacht aan de werking van de geïntegreerde aanpak. Op dat gebied zijn twee belangrijke bevindingen relevant. Ten eerste is geconstateerd dat de beleidsuitvoering steeds meer het karakter kreeg van de geïntegreerde aanpak,¹⁸ ten tweede dat de interdepartementale coördinatie gaandeweg verbeterd is.¹⁹ Naast vele bevindingen doet de evaluatie ook aanbevelingen. Twee daarvan noem ik. Zo beveelt de IOB aan dat een meer eenduidige, theoretische onderbouwde definitie wordt ontwikkeld voor 'geïntegreerde aanpak'. Omdat het niet alleen gaat om defensie, diplomatie en ontwikkelingssamenwerking, maar ook om justitie, politie en economische samenwerking, acht de IOB de term 3D achterhaald.²⁰ Met het uitbrengen van de *Internationale Veiligheidsstrategie* en het benoemen van de geïntegreerde benadering als één van de accenten is duidelijk dat deze aanbeveling is overgenomen. Voorts beveelt de IOB aan dat de betrokken ministeries de benodigde stappen voor analyses en analysecapaciteit voortzetten en verdiepen en daar verschillende externe partners bij betrekken.²¹ Ook deze aanbeveling heeft de regering overgenomen.²²

14 *Bruggen slaan*, Regeerakkoord VVD-PvdA, 29 oktober 2012, 14.

15 *Idem*, 2.

16 Kamerstuk II, 2013–2014, 33 400 V, nr. 135, blz. 3 (Kamerbrief 12-07-2013 Budget Internationale Veiligheid).

17 *Idem*, 2.

18 Kamerstuk II, 2013–2014, 31 787, nr. 9, blz. 17 (Kamerbrief 14-10-2013 Beleidsreactie IOB Evaluatie (nr. 379) 'Investeren in stabiliteit: het Nederlandse fragielestatenbeleid doorgelicht').

19 *Idem*, 3.

20 *Idem*, 7.

21 *Ibidem*.

22 *Ibidem*.



FOTO: ISAF, A. RAMIREZ

In Uruzgan was de geïntegreerde benadering onder meer zichtbaar door de gezamenlijke leiding door een militaire commandant en een civil representative

Organisatie

Strategisch niveau

Alle besluiten over de Nederlandse deelname aan militaire en/of civiele missies worden interdepartementaal afgestemd en gecoördineerd. Vanaf de eerste fasen van analyse en planning wordt op stafniveau nauw samengewerkt. Veelal worden multidisciplinaire taakgroepen gevormd waarin de betrokken ministeries vertegenwoordigd zijn. In de aanloop naar besluitvorming over missies, maar ook in de daarop volgende voorbereiding en in de uitvoering, vormt een dergelijke taakgroep de kern van de interdepartementale coördinatie voor die missie. In de voorbereidingsfase vinden onder meer gezamenlijk uitgevoerde *fact-finding* missies en/of verkenningen plaats.

Op hoog ambtelijk niveau is de coördinatie geformaliseerd in de Stuurgroep Missies en Operaties (SMO). De SMO bespreekt strategie, voorstellen en lopende zaken op het gebied van missies en operaties. Op basis van het advies van de SMO nemen de betrokken bewindspersonen een besluit. De SMO vormt daarmee op het gebied van inzet in missies en operaties het belangrijkste adviesorgaan voor de direct betrokken ministers en de regering. Besluiten over de inzet of het ter beschikking stellen van de krijgsmacht, vallend onder artikel 100 van de Grondwet, worden daarna altijd in de Ministerraad genomen. Begin van dit jaar heeft de regering het parlement nader geïnformeerd over de werking van de artikel 100-procedure en de informatievoorziening aan het parlement.²³

De SMO is eind vorig jaar aangepast op basis van ontwikkelingen in de afgelopen jaren. De SMO was de Stuurgroep Militaire Operaties specifiek voor missies waarbij militaire inzet aan de orde was. Daarnaast bestond de Stuurgroep Civiele Missies die adviseerde over deelneming aan politiemissies en over uitzendingen in het kader van de *Rule of Law*.²⁴ Eind vorig jaar is besloten beide stuurgroepen samen te voegen tot de Stuurgroep Missies en Operaties. De samenstelling is als gevolg daarvan ook aangepast. Naast de ministeries van Defensie, BZ, BHOS en Algemene Zaken is nu ook het ministerie van Veiligheid & Justitie permanent lid van de SMO. De SMO komt wekelijks bijeen en wordt afwisselend voorzeten door Buitenlandse Zaken en Defensie.

Uitvoerend niveau

Op het uitvoerende niveau ('in het veld') is het ook belangrijk dat, waar mogelijk, de geïntegreerde benadering zichtbaar is in de organisatie en de leiding. Zo is in Uruzgan gezamenlijk leiding gegeven door een militaire commandant en een *civil representative* (civrep). Eerder is daarover in dit blad uitgebreid gepubliceerd.²⁵ Binnen de gezamenlijke verantwoordelijkheid had elk zijn deelverantwoordelijkheid. De militair commandant was vooral verantwoordelijk voor veiligheid en de militaire inzet. De civrep was verantwoordelijk voor ontwikkelingssamenwerking en bestuurlijke

23 Kamerstuk II, 2013–2014, 29 521, nr. 226 (Kamerbrief 22-01-2014 Werking van de artikel 100-procedure en het Toetsingskader).

24 Adviesraad Internationale Vraagstukken, *Crisisbeheersingsoperaties in fragiele staten* (Den Haag, maart 2009) 39.

25 Zie: P. Mollema en C.J. Matthijssen, 'Uruzgan: op de goede weg. Civiel-militaire samenwerking in een complexe counterinsurgency operatie' in: *Militaire Spectator* 178 (2009) (7/8) 399.

activiteiten. In de politietrainingsmissie in Kunduz was er een gezamenlijk coördinerend managementteam (CMT), bestaande uit de militaire commandant, de civiel vertegenwoordiger (civrep) en een politiefunctionaris (polrep). De leden van het CMT droegen samen zorg voor de onderlinge informatieuitwisseling, de gezamenlijke inzet en de samenhang van de missie. Met de commandostructuur zoals toegepast in Uruzgan en Kunduz werd het geïntegreerde karakter van de missie gewaarborgd.²⁶

Leiderschap en samenwerking

Het effectief toepassen van de geïntegreerde benadering vergt niet alleen methodisch samenwerken, maar ook een *mindset* waarbij er vergaande bereidheid is tot samenwerken. Leiderschap speelt daarbij een belangrijke rol. Dat geldt op alle niveaus en begint op het strategische niveau. Binnen de regering moeten ministers de intrinsieke bereidheid en motivatie tot samenwerking uitstralen in hun

doen en laten. Dat moet niet beperkt blijven tot samenwerking binnenskamers, maar dat moet zich vooral ook extern uiten. Daar waar geïntegreerd wordt samengewerkt op het gebied van vrede en veiligheid moeten ministers waar mogelijk op bijzondere momenten gezamenlijk naar buiten treden. De bekendmaking van een regeringsbesluit tot instelling van een geïntegreerde missie is zo'n moment. Dit was bijvoorbeeld het geval bij de bekendmaking van het besluit tot deelname aan de VN-missie in Mali. Andere momenten zijn bijvoorbeeld (periodieke) persbriefings over de stand van zaken in een missie. Zo hebben ten tijde van Uruzgan de Commandant der Strijdkrachten, de Directeur-Generaal Politieke Zaken en de Directeur-Generaal Internationale Samenwerking meermaals gezamenlijk de stand van zaken aan de media gepresenteerd. Ook aan de gezamenlijke

26 Kamerstuk II, 2013–2014, 27 925, nr. 489, blz. 6 (Kamerbrief 29-01-2014, Eindevaluatie politietrainingsmissie in Afghanistan).



FOTO ANP, P. NIJHUIS

Persbriefings over de stand van zaken in een missie laten zien dat er op het hoogste niveau gezamenlijk wordt opgetreden in een geïntegreerde benadering: Commandant der Strijdkrachten generaal Peter van Uhm (midden), plaatsvervangend directeur-generaal Politieke Zaken van het ministerie van Buitenlandse Zaken Robert de Groot (links) en directeur Eenheid Fragiliteit en Vredesopbouw van het ministerie van Buitenlandse Zaken Koen Davidse (rechts) lichten in 2012 de overdracht van het commando in de Afghaanse provincie Uruzgan toe

ondertekening van Kamerbrieven kunnen medewerkers, andere organisaties en publiek zien dat er op het hoogste niveau gezamenlijk wordt opgetreden in een geïntegreerde benadering. Ook op het uitvoerende niveau speelt leiderschap een belangrijke rol. Daar is de samenwerking nog veel intensiever dan op het strategische niveau doordat veelal sprake is van dagelijks geïntegreerd leiderschap op gelijkwaardig niveau. Deze vorm van samenwerking komt niet vanzelf. Er zijn enkele factoren van belang die maken dat de samenwerking wel of niet succesvol kan zijn.

Allereerst zijn wederzijds begrip en wederzijds respect essentieel en een basisvoorwaarde voor succesvolle samenwerking. Functionarissen moeten elkaar leren kennen en begrip en respect krijgen en handhaven voor elkaars cultuur, capaciteiten, middelen, mogelijkheden en beperkingen. Daarnaast is open communicatie van wezenlijk belang. Functionarissen moeten open en eerlijk met elkaar kunnen communiceren. De intensiteit van de missie en de verantwoordelijkheid voor het leiderschap maken dat functionarissen alles met elkaar moeten kunnen bespreken. Alle onderwerpen, invalshoeken, ideeën, argumenten moeten met elkaar gedeeld kunnen worden om ten dienste van de missie het beste naar boven te kunnen halen en elkaar te kunnen ondersteunen. Er moet daarbij ook ruimte zijn om binnenskamers kritische noten te kraken en vrijuit over elkaars domein te kunnen spreken.

Verder moeten de militaire commandant en zijn gelijkwaardige civiele counterpart(s) gezamenlijk en als één stem naar buiten treden. Zowel binnen de eigen eenheid als ook extern via de media wordt daarmee duidelijk dat er echt sprake is van een geïntegreerde benadering in goede harmonie tussen militair en civiel leiderschap. Dit betekent bijvoorbeeld ook dat functionarissen gezamenlijk operatieplannen en eventuele rapportages ondertekenen.

Ten slotte is gezamenlijke en tijdige voorbereiding een belangrijke voorwaarde om in de uitvoering succesvol te kunnen zijn. Functionarissen moeten elkaar niet alleen leren kennen, maar moeten ook kennis nemen van elkaars opvattingen en visie over de missie. Het is belangrijk om in de voorbereidingsfase al vast te stellen of er verschillen van opvatting zijn om tijdig te komen tot de eenheid van opvatting die nodig is voor de missie.

Verbetermogelijkheden

Het zal duidelijk zijn dat er sinds Uruzgan de nodige stappen gezet zijn om de geïntegreerde benadering verder te ontwikkelen en te verbeteren. Om de ervaringen, maar vooral de uniformiteit, continuïteit en effectiviteit ervan te borgen, wordt op dit moment de laatste hand gelegd aan de *Leidraad Geïntegreerde Benadering*, een interdepartementaal document dat een beleidsvisie en praktische handleiding biedt voor beleidsmakers en uitvoerders.

De geïntegreerde benadering is een wijze van aanpak die van overheidswege is ingegeven en waarin overheidsinstrumenten op elkaar worden afgestemd en ingezet. Toch is een verdere verbreding mogelijk door verdergaande samenwerking met niet-gouvernementele organisaties (NGO's) en de private sector. Gelet op de rol die NGO's spelen in fragiele staten en/of conflictgebieden, maar ook de rol die het bedrijfsleven daarin speelt of kan spelen, verdient het sterk de aanbeveling om beide nadrukkelijker te betrekken. Dit geldt zowel in de besluitvormings- en voorbereidingsfase als in de uitvoering. Het is denkbaar dat bepaalde NGO's en/of private ondernemingen al jarenlang actief zijn in fragiele staten of conflict-



FOTO 1 (GE/NL) CORPS. E. MORREN

De oefening Quick Sword in 2013, georganiseerd door 1 (GE/NL) Corps, stelde de comprehensive approach centraal

gebieden. Dat betekent dat zij beschikken over veel informatie en expertise die uitermate nuttig kan zijn als bijdrage aan een gedegen analyse van de situatie die nodig is om besluitvorming voor te bereiden en uiteindelijk een plan voor de interventie te maken.²⁷ Dit sluit ook aan bij de aanbeveling uit de genoemde IOB-beleidsevaluatie.

Voor de uitvoering is het zaak inzicht te hebben in de doelstellingen van andere actoren. Vooral NGO's die zich bezighouden met ontwikkelingssamenwerking hebben doorgaans doelstellingen die raken aan doelstellingen van de Nederlandse overheid. Bij voorkeur dient de dialoog aangegaan te worden tussen ministeries en NGO's over de na te streven doelstellingen met het oogmerk om minimaal te coördineren, maar beter nog samen te werken en waar mogelijk complementair te zijn. Voor de private sector ligt dat iets anders omdat die niet primair het doel heeft om zich te richten op vrede, veiligheid en rechtsorde. Toch zijn er twee belangrijke redenen om nadrukkelijker samen te werken met de private sector. Zo is alleen de private sector in staat om duurzame werkgelegenheid te creëren. Voldoende werkgelegenheid draagt in belangrijke mate bij aan stabiliteit. Daarnaast is in de private sector duurzaam ondernemen een belangrijk thema geworden. De Sociaal Economische Raad (SER) heeft in 2011 een advies aan de regering uitgebracht waarin het belang van de private sector bij de bevordering van duurzame economische groei onderstreept is.²⁸ Bij duurzame groei gaat het om een ontwikkeling waarin economische, sociale en ecologische belangen op een evenwichtige manier worden afgewogen (*people, planet, profit*).²⁹ Vanuit deze zogeheten *corporate social responsibility* (CSR) willen ondernemingen op sociaal, maatschappelijk en milieugebied hun verantwoordelijkheid tonen en waarborgen. Dit betekent soms ook dat ondernemingen naast hun primaire proces, *return on investment*, aandacht besteden aan projecten met maatschappelijke en sociale meerwaarde, zoals onderwijs en gezondheidszorg. Dit biedt aanknopingspunten om te bezien of er mogelijkheden zijn meer aansluiting te hebben bij ontwikkelingsdoelstellingen.

De rol van Defensie

Wat betekent dit alles nu voor Defensie? In Uruzgan heeft Nederland de meest ultieme vorm van de geïntegreerde benadering uitgevoerd. We waren immers als *lead nation* gebiedsverantwoordelijk in die provincie. Alle instrumenten in de 3D waren door de civiel-militaire leiding te beïnvloeden en te sturen. In Kunduz was dat anders en vulde Nederland een specifiek deel van de 3D in, namelijk politietraining en de justitiële keten die daarmee samenhangt. In Mali levert Nederland specifieke elementen in de bredere geïntegreerde benadering van de VN.

Gezamenlijk oefenen vergt een andere benadering

In de geïntegreerde benadering is het adagium 'zo civiel als mogelijk, zo militair als noodzakelijk' een belangrijk uitgangspunt. Militaire noodzaak wordt bepaald door de mate van veiligheid. Vechten voor vrede en vrijheid en zorgdragen voor veiligheid blijft daarmee het uitgangspunt voor de krijgsmacht en een kerntaak die we blijvend moeten beheersen. Daadwerkelijk toepassen doen we als dat noodzakelijk is en altijd in de context van de geïntegreerde benadering. De rol van Defensie is per definitie randvoorwaardelijk en nooit een doel op zich.

Buiten conflictsituaties biedt de geïntegreerde benadering ook andere kansen voor Defensie. Los van missies zijn er steeds meer activiteiten die preventief van aard zijn en waarbij capaciteitsopbouw en versterking van veiligheidspartners in andere landen het doel is. Deze activiteiten kunnen al dan niet gecombineerd worden met oefenactiviteiten. Zo is bijvoorbeeld in 2009 een overeenkomst gesloten met Burundi om gedurende een periode van acht jaar met steun aan de veiligheidssector een

27 Het is denkbaar dat bepaalde NGO's om voor hen moverende redenen hieraan geen medewerking kunnen verlenen.

28 Kamerstuk II, 2011-2012, 32 605, nr. 56 blz. 3 (Kamerbrief 04-11-2011 Ontwikkeling door duurzaam ondernemen).

29 IM Idem, 3.

essentiële bijdrage te leveren aan de stabiliteit en wederopbouw van dat land, dat tot 2004 gebukt ging onder een tien jaar durende burgeroorlog.³⁰ Andere voorbeelden zijn de deelname aan het Amerikaanse initiatief *Africa Contingency Operations Training and Assistance* (ACOTA),³¹ *Flintlock*³² en *African Winds 2013*.³³ Op die ervaringen kunnen we voortbouwen door toekomstige oefenactiviteiten in Afrika in een breder perspectief te plaatsen door te bezien of tevens bijgedragen kan worden aan ontwikkelingsrelevante doelstellingen. Dat kan alleen door in goed overleg tussen BZ en Defensie vast te stellen aan welke ontwikkelingsrelevante doelstellingen in een land bijgedragen zou kunnen worden, waarbij het land zelf uiteindelijk de belangrijkste stem heeft. Dit soort activiteiten kunnen uit het eerder genoemde Budget Internationale Veiligheid gefinancierd worden. Het is daarbij belangrijk om in goed overleg tussen BZ en Defensie vast te stellen welke ontwikkelingsre-

Leiderschap speelt een belangrijke rol bij vergaande samenwerking

levante doelstellingen er zijn in een land, waarbij het land zelf uiteindelijk de belangrijkste stem heeft. Toekomstige oefenactiviteiten in Afrika zouden in een breder perspectief geplaatst moeten worden door steeds in overleg met BZ te bezien of tevens bijgedragen kan worden aan ontwikkelings-relevante doelstellingen. Dit soort activiteiten kunnen uit het eerder genoemde Budget Internationale Veiligheid gefinancierd worden. In de toekomst liggen er wellicht nog meer mogelijkheden. Defensie beschikt in het Civiel-Militair Interactie (CMI) Commando over

een uitgebreide reservistencapaciteit met veel kennis en expertise op het gebied van cultuur, openbaar bestuur, civiele infrastructuur, gezondheidszorg en ondernemen.³⁴

Die kennis kan nuttig zijn in militaire en civiele missies. Ingegeven door afspraken over het Budget Internationale Veiligheid vindt er tussen Defensie en BZ nader overleg plaats om te bezien in hoeverre op dit gebied een structurele nauwere samenwerking mogelijk is.

Oefeningen

Niet alleen binnen de NAVO, maar ook voor Nederland is het de vraag hoe de in Afghanistan opgedane ervaringen met de comprehensive approach kunnen worden geborgd voor de toekomst. Naast vastlegging in documenten en/of toepassing in nieuwe missies is ook het houden van interdepartementale oefeningen een goede mogelijkheid om ervaringen vast te houden en verder te ontwikkelen. In veel hedendaagse oefenactiviteiten komt het thema aan de orde, maar grootschaliger besteedt 1 (GE/NL) Corps er aandacht aan. In 2011 is onder leiding van luitenant-generaal Van Loon de oefening *Common Effort* georganiseerd.³⁵ Aan deze daadwerkelijk interdepartementale oefening is, naast militairen, deelgenomen door ruim 130 vertegenwoordigers van meer dan twintig civiele organisaties. In de voorbereiding, die ongeveer tien maanden in beslag nam, hebben de militaire en civiele deelnemers gezamenlijk een oefening ontwikkeld die vooral gericht was op verbetering van de onderlinge samenwerking. Dat maakte dat deze oefening anders was dan andere. Organisaties zijn niet gevraagd aan te haken bij een reeds voorzien oefenscenario, maar in overleg met belangstellende organisaties is gekeken welke doelstellingen ieder zou willen behalen om van daaruit gezamenlijk de oefening te ontwikkelen. Inmiddels is het een goed gebruik dat 1 (GE/NL) Corps jaarlijks een oefening organiseert waarbij de comprehensive approach als thema centraal staat, zoals *Peregrine Sword* in 2012, *Quick Sword* in 2013 en *Reliable Sword* in 2014. Deze jaarlijkse oefening is een waardevolle manier om samen met andere actoren de onderlinge samenwerking te verbeteren.

30 Zie: www.defensie.nl/actueel/nieuws/2009/04/11/samenwerking-op-veiligheidsgebied-met-burundi.

31 Zie: www.defensie.nl/actueel/nieuws/2013/03/18/nederlandse-trainers-naar-uganda.

32 Zie: www.defensie.nl/actueel/nieuws/2013/01/14/commando-s-en-mariniers-naar-oefening-in-afrika.

33 Zie: www.defensie.nl/actueel/nieuws/2013/10/21/african-winds-waait-uit-verschillende-richtingen-video.

34 Zie: www.defensie.nl/organisatie/landmacht/inhoud/eenheden/oocl/cmi-commando.

35 Zie ook: S. Offermans en J. Brosky, 'Project Common Effort' in: *Militaire Spectator* 180 (2011) (10) 424.

Toch is het nog geen vanzelfsprekendheid dat andere actoren onmiddellijk klaar staan om deel te nemen aan oefenactiviteiten. Als militairen moeten we dat beseffen, waardoor we zullen moeten zoeken naar manieren om dat gezamenlijk oefenen nuttig te laten zijn voor alle deelnemers. Dat heeft wel consequenties. Ten eerste is het wenselijk tijdig te inventariseren welke doelstellingen andere actoren uit een gezamenlijke oefening zouden willen halen, om vervolgens gezamenlijk te kijken hoe die te realiseren zijn. Daarna moet gezamenlijk de oefening ontwikkeld worden, inclusief scenario. Op die manier tonen we vanuit de krijgsmacht andere organisaties als volwaardig partner te zien. Het zelf bedenken van een oefening en vervolgens vragen of andere organisaties bereid zijn deel te nemen zal op termijn contraproductief blijken en de belangstelling tot deelname bij andere actoren doen afnemen. Ten tweede moeten we ons realiseren dat oefenen en gereedstellen bij de krijgsmacht ons dagelijks werk is zolang we niet ingezet zijn, maar dat dat voor andere organisaties, zoals NGO's en Buitenlandse Zaken, niet zo is. Dat betekent dat zij minder gemakkelijk veel capaciteit kunnen vrijmaken om deel te nemen aan oefeningen, inclusief de voorbereiding daarop. Hetzelfde kan gezegd worden van ruimte in budgetten om de kosten te dragen die deelname en voorbereidingen met zich mee brengen. Daarvoor moeten we begrip hebben en dat impliceert dat we

selectief moeten zijn in wat we vragen, hoe vaak en wanneer we met anderen willen oefenen en dat we ons ook flexibel moeten opstellen. De bereidheid tot gezamenlijk oefenen is er doorgaans wel, maar los van nut en noodzaak maken organisaties ook een kosten-batenafweging.

Afsluiting

Ik heb in dit artikel een beeld geschetst van de actuele stand van zaken op het gebied van de geïntegreerde benadering. Ingegeven door de complexiteit van de problematiek in fragiele staten en conflictgebieden is deze manier van aanpak een goed instrument om voldoende waarborg te hebben dat de problematiek vanuit meerdere invalshoeken gezamenlijk wordt geanalyseerd en leidt tot een afgestemde aanpak. Defensie is daarin een volwaardige speler en de rol van Defensie is de afgelopen jaren meer en meer verankerd. De interdepartementale samenwerking op het strategische niveau, maar ook de wijze waarop daaraan inhoud wordt gegeven in operaties en missies, is een groot goed. Er ligt een uitstekende basis waarop we kunnen voortbouwen door te blijven streven naar verbeteringen. Als Defensie moeten we zorgen dat we onze kerntaken blijvend beheersen, maar ons optreden, ons denken en onze vorming moeten we in de context van de geïntegreerde benadering zien. Louter militaire oplossingen bestaan niet meer. Zoals de Amerikaanse president John F. Kennedy ooit zei in een toespraak tot militairen: *'You [military professionals] must know something about strategy and tactics and logistics, but also economics and politics and diplomacy and history. You must know everything you can know about military power, and you must also understand the limits of military power. You must understand that few of the important problems of our time have, in the final analysis, been finally solved by military power alone.'*³⁶ ■



FOTO MCD, E. KUIJN

De training van Afrikaanse collega's in het ACOTA-programma is vooral gericht op de voorbereiding van eenheden die deelnemen aan vredesmissies in Afrika

36 John F. Kennedy, opmerkingen bij diplomering aan de U.S. Naval Academy, Annapolis, Maryland, 7 juni 1961
Zie: www.jfklibrary.org/Asset-Viewer/Archives/JFKPOF-035-013.aspx.

Een nieuwe strijd

Terug van uitzending naar de dagelijkse realiteit

Hoe gaat een soldaat om met de impact die de realiteit aan het front met zich meebrengt?

Deze vraag krijgt een extra lading na de veelvuldige berichtgeving over het stijgende aantal zelfdodingen onder Amerikaanse veteranen die participeerde in de 'Global War on Terror'. De auteur tracht op basis van eigen onderzoek meer inzicht te geven in de vraag hoe veteranen betekenis geven aan hun door uitzending en diensttijd getransformeerde identiteit. Aan de hand van de persoonlijke verhalen van vier Amerikaanse veteranen wordt duidelijk hoe ze hun leven opnieuw proberen vorm te geven. De vier veteranen vormen overigens door hun anti-oorlogssentimenten een aparte groep binnen de Amerikaanse veteranengemeenschap en zijn daardoor geen representatieve afspiegeling.

*B. van Loon MSc.**

Uit mijn onderzoek blijkt dat geweld binnen de *Global War on Terror* niet alleen leidt tot verwoesting en dood, maar – in het geval van deze vier veteranen – ook aanzet tot een herontdekking en ontplooiing van het 'zelf' en het zich actief willen inzetten voor sociale rechtvaardigheid.

Opzet artikel

De opbouw van het artikel correspondeert met de gebeurtenissen van afgelopen decennia en de manier waarop de veteranen hier anno 2013 op terugkijken. Aan de hand van persoonlijke verhalen van de veteranen wordt de lezer meegenomen in de wereld van het Amerikaanse leger en de uitzending in Irak. Deze ervaringen bieden inzicht in de realiteit aan het front, het proces van bewustwording en de transformatie van het 'zelf' waar de vier veteranen mee te maken kregen.

Het laatste deel van het artikel staat in het teken van betekenisgeving en gaat in op de belangrijke rol die de antimilitaristische non-profitorganisatie *Coffee Strong* momenteel speelt in dit proces.

Inleiding

For some reason every conversation seems to lead back to a memory of my time in the army or Iraq.

Irak-veteraan Greg

Het was tijdens onze gezamenlijke vrijwilligersdienst in het voor en door veteranen opgezette 'worker center' *Coffee Strong* dat de vijfendertigjarige veteraan Greg mij dit vertelde.

Vanwege de recente heropening van *Coffee Strong* liep het nog niet echt storm en dus zaten Greg en ik onderuitgezakt op de tweedehands bank. Kauwend op een stuk tabak en met een kop koffie in zijn hand vervolgt hij zijn verhaal:

* De auteur heeft geschiedenis gestudeerd aan de Erasmus Universiteit te Rotterdam en heeft een master antropologie gevolgd. In 2013 studeerde ze af op haar onderzoek onder Amerikaanse Irak-veteranen naar de transformatie van het 'zelf'.



FOTO ARCHIEF COFFEE STRONG

'Coffee Strong' is een antimilitaristische non-profitorganisatie die door en voor veteranen is opgericht

Last night me and my wife sat around the kitchen table till two o'clock in the night. I kept talking about a short movie my fellow soldiers showed me in Iraq. It was a movie about soldiers who slit a dog his throat. Isn't it weird that from all the shit I saw, this movie has such an impact?

Dit gesprek en de vele die volgden maakte duidelijk dat sommige veteranen zelfs jaren na uitzending nog steeds bezig zijn met hun ervaringen in het leger en in Irak. Deze ervaringen vormen een rode lijn van hun leven en beïnvloeden hun omgeving, keuzen, gedachten en kijk op de wereld.

Begin februari 2013 vertrok ik drie maanden richting Seattle (WA) om deze problematiek als antropologe te onderzoeken. Door in mijn veldwerk gebruik te maken van participerende observatie plaatste ik mijzelf midden in de antimilitaristische organisatie Coffee Strong. In ruil voor vrijwilligerswerk bood Coffee Strong mij vijf dagen per week een veilige plek waar ik veteranen kon ontmoeten. Hier kwam ik in aanraking met Brent, Greg, Wil en Matt, die nog dagelijks moeten omgaan met de gevolgen van de Global War on Terror.¹

De Global War on Terror vormde een reactie op de in 2001 uitgevoerde aanval van Al Qaida

op het Amerikaanse World Trade Center en het Pentagon. De 'vredige' transitie van de nieuwe wereldorde naar een tijdperk van mondiale integratie leek verder weg dan ooit.² De 'verzoening' van de wereld na de Koude Oorlog, maakte na 9/11 volgens de antropoloog Antonius Robben plaats voor een wereld verdeeld in zones van 'goed' en 'kwaad'.³

De aanval was, zoals de antropoloog Arjun Appadurai betoogt, een aanval op de dominante marktpositie en verreikende militaire macht van Amerika. Meerdere antropologen en sociologen beschrijven 9/11 als een schaduwzijde van de mondialisering.⁴

- 1 De keuze om de verhalen van deze vier veteranen te gebruiken had niets te maken vooraf gestelde eisen aan factoren als leeftijd, afkomst, etniciteit en religie. Mijn keuze is gebaseerd op het feit dat deze verhalen het beste inzicht geven in de wijze waarop een persoon zijn beeld over de oorlog, de samenleving en zichzelf kan veranderen. De enige factor die vooraf was afgebakend, was het geslacht. Het zijn namelijk vooral mannen die Coffee Strong bezoeken.
- 2 Tsing, A. *Friction: An Ethnography of Global Connection* (Princeton, Princeton University Press, 2005) 11.
- 3 Robben, A. *Iraq at a Distance, What Anthropologists Can Teach Us About War* (Philadelphia, University of Pennsylvania Press, 2010) 6.
- 4 Bauman, Z. *Liquid Times, Living in an Age of Uncertainty* (Cambridge, Polity Press, 2007). Lutz, C. *The Bases of Empire: The Global Struggle against US Military Posts* (London, Pluto Press, 2009). Appadurai, A. *Fear of Small Numbers: An Essay on the Geography of Anger* (London, Duke University Press, 2006).

In de VS werd deze oorlog anders geïnterpreteerd dan in andere delen van de wereld. Het Amerikaanse politieke (nationalistische) discours werd opnieuw ingevuld, waarbij de nadruk kwam te liggen op ‘wij’ versus ‘zij’. Amerikaanse soldaten en veteranen werden geportretteerd als helden en hoeders van de Amerikaanse veiligheid. Onder de noemer ‘Global War on Terror’ werden Amerikaanse soldaten naar Irak gezonden om de Amerikaanse veiligheid te waarborgen en de Irakese bevolking van een ‘dictator’ te bevrijden.⁵ Maar de realiteit aan het front bleek voor Brent, Greg, Will en Matt beduidend anders dan het beeld zoals dat uit het Amerikaanse politieke nationalistische discours naar voren kwam.

‘Proud to be American’. Amerikaanse soldaten en veteranen werden geportretteerd als helden en hoeders van de Amerikaanse veiligheid

Zoals de antropologe Carolyn Nordstrom stelt is in de context van oorlog altijd iets mis met de feiten die worden gegeven.⁶ Nordstrom doelt hier op de manipulatie van de ‘waarheid’. Als antropologe ben ik niet op zoek naar de ‘waarheid’ maar wil ik de verschillende realiteiten laten zien die er bestaan over oorlogen. Zo verschillen de realiteiten van de veteranen onderling, maar verschilt deze ook van de realiteit zoals uitgedragen door de Amerikaanse staat.

Als onderzoeker heb ik ervoor gekozen de stemmen van de vier veteranen te volgen en uiteen te zetten hoe zij hun ervaringen in Irak en het Amerikaanse leger een plaats geven in hun eigen realiteit.

De realiteit van de oorlog

There we were – coalition forces – committing home invasion after home invasion, shooting any dog in sight (some of my superiors even made games of hunting and torturing puppies during their off-time), dominating the streets in our massive vehicles, overflowing with adrenaline-driven trigger happy psychos, driving into oncoming traffic on highways and nonchalantly running people’s cars off the roads out of our path, constantly disrupting or outright preventing free movement between villages and markets, yelling at and mishandling ordinary citizens.

Irak-veteraan Wil

Het citaat van Wil toont de kloof tussen het beeld van de Amerikaanse soldaat als held en hoeder van de Amerikaanse veiligheid versus de realiteit waarmee de Amerikaanse soldaat binnen het leger en op uitzending te maken krijgt. Deze verandering in ‘realiteit’ leidde bij de vier veteranen andere beeldvorming over het Amerikaanse leger, over de oorlog en over zichzelf.

In de volgende paragraaf richt ik mij op de ervaringen die Greg en Wil opdeden in de basistraining en in Irak. Ik wil nogmaals benadrukken dat de verhalen van de veteranen afkomstig zijn van gesprekken die ik heb gevoerd binnen de muren van Coffee Strong. Hoewel ik, zoals gezegd, niet op zoek ben naar de ‘waarheid’ acht ik het benoemen van de context waarin ik deze terugblikken heb verkregen, wel van belang.

Van burger naar militair

Het is half vier in de middag als ik Coffee Strong verlaat en Union Avenue af loop op weg naar de bushalte. Links en rechts prijken grote banners met teksten als ‘Welcome Home our Troops’ en ‘Land of the Free Because of the Brave’. In de verte zie ik de gele linten wapperen aan de Freedom Bridge, die eveneens bezaaid is met stickers als ‘Proud to be American’. Eenmaal bij de bushalte aangekomen kijk ik uit op een tuin waarin twee grote, Amerikaanse

⁵ Bush, G.W. *We will prevail: President George W. Bush on war, terrorism and freedom* (New York, The Continuum International Publishing Group LTD, 2003).

⁶ Nordstrom, C. *A Different Kind of War Story* (Philadelphia, University of Pennsylvania Press, 1997) 43.



FOTO: US AIR FORCE

Defensie­minister Donald H. Rumsfeld spreekt 2.300 veteranen toe op een congres

vlaggen hangen en zodra bus 605 voorrijdt, is het eerste wat mij opvalt de sticker aan de zijkant van de bus met de tekst 'United We Stand'.

De Amerikaanse vlag, de teksten op de banners en de gele linten zijn allemaal voorbeelden van wat de antropoloog Benedict Anderson 'culturele producten van het nationalisme' noemt. Deze culturele producten inspireren tot een diepgaand gevoel van broederschap, waardoor veel Amerikanen besluiten het leger in te gaan. Daarnaast creëren ze een gevoel van eer en heldendom.

Deze boodschap herkende ik ook in een gesprek met Wil. Wil besloot zich na 9/11 als twintiger in te schrijven bij de infanterie. Hoewel hij in onze eerste gesprekken zeer gesloten en verlegen oogde, was hij al snel heel open.

I am still amazed that I believed the media spin and political propaganda enough to join... let alone join the infantry. But I suspect it was due to my ignorance of history. At any rate, I allowed all the

propaganda to twist and bend my perspective from one of pacifism to one of vengeance. I began to see enlistment as a duty – an honorable, patriotic thing I might do. I thought maybe I could even redeem my up-till-then unproductive life.

Wil laat zien dat hij, op het moment dat hij toetrad tot het Amerikaanse leger, ervan overtuigd was dat hij iets eervols en 'goeds' zou gaan doen. Hij wilde zijn tot nu toe onproductieve leven ombuigen naar een productief leven, waar hij trots op zou zijn. Volgens Wil begon dit gedachtegoed de eerste scheurtjes te vertonen tijdens de basistraining. Terugkerende onderwerpen in onze gesprekken (niet alleen met Wil overigens) over de basistraining waren de heersende machocultuur en het verschil tussen de geportretteerde waarden in het Amerikaanse leger zoals trouw, respect, integriteit, moed, en onbaatzuchtige service versus de 'werkelijkheid' in de basistraining.

Machocultuur

Antropologe Erin P. Finley laat zien dat deze cultuur een serieus probleem vormt, aangezien ze soldaten ervan weerhoudt zich uit te



FOTO US ARMY

'De realiteit aan het front bleek voor de veteranen beduidend anders dan het beeld dat het Amerikaanse politieke nationalistische establishment hen had voorgeschoteld'. Irak, 2009

spreken wat ze werkelijk voelen, uit angst voor represailles.⁷ Het merendeel van de soldaten conformeert zich daardoor aan de heersende militaire cultuur die, zoals Wil vertelde, sterk afwijkt van de waarden zoals afgeschilderd door het Amerikaanse leger.

Volgens de antropoloog John Hawkins onthult de basistraining in het leger het verschil tussen de burgercultuur en de militaire cultuur.⁸ Het gedrag binnen de militaire cultuur verschilt natuurlijk enorm van de gedragingen van burgers. Staat de burgermaatschappij nog voor individualiteit, gelijkheid, vrijheid van meningsuiting en vrije keuze; de militaire cultuur staat gelijk aan tegengestelde waarden zoals hiër-

archie, gehoorzaamheid en het gebruik van geweld.⁹

Volgens Wil breekt de militaire cultuur deze geportretteerde waarden juist af. Bij Wil leidde dat tot een gevoel van discrepantie ten opzichte van de patriottische, eervolle, heroïsche beeldvorming die binnen het Amerikaanse politieke nationalistische discours gangbaar is.

De invloed die deze cultuur heeft zag ik ook terug in de verhalen van veteraan Greg. De vijfendertigjarige Greg staat binnen Coffee Strong vooral bekend als grappenmaker. Maar toen het onderwerp basistraining werd aangesneden, veranderde zijn toon en stond zijn gezicht een stuk serieuzer.

They are douche bags and they treat you like a piece of shit. It is one big bully culture. After basic training I realized, that when my four years were done I would definitely leave the military.

7 Finley, E.P., *Fields Of Combat, Understanding PTSD among Veterans of Iraq and Afghanistan* (New York, Cornell University Press, 2011) 105.

8 Hawkins, J. *Army of Hope, Army of Alienation: Culture and Contradiction in the American Army Communities of Cold War Germany* (Tuscaloosa, University of Alabama Press, 2001).

9 Ben-Ari, E., 'The military and militarization in the United States', in: *American Ethnologist* 31 (2004) (3) 342.

Vooral de hiërarchie en de manier waarop de hogere rangen de lagere rangen kleinerden wekten bij Greg irritatie op. Hoewel Greg naar eigen zeggen goed in het peloton paste, voelde hij zich toen toch al anders dan zijn medesoldaten. Greg hield zich opzettelijk afzijdig van de heersende machocultuur en probeerde zo min mogelijk deel te nemen aan de 'bully culture' die er heerste. Volgens Greg waren de hogere rangen continu bezig hun autoriteit te bevestigen door overdreven vormen van discipline op te leggen.

Gevoel van cohesie

De uitspraken van Greg deden mij denken aan enkele wetenschappelijke werken die ik eerder had doorgespit. Zo is de basistraining volgens de antropologen Catherine Lutz en Matthew Gutmann vooral gericht op het creëren van gedisciplineerde, gehoorzame en mentaal sterke soldaten.¹⁰ Gehoorzaamheid staat volgens de antropoloog Guy Siebold ook in dienst van het creëren van een gevoel van cohesie onder soldaten met dezelfde rang, en met het leger als institutie.¹¹ Hierin bouwt Siebold voort op het 'horizontale broederschap', waar de eerder besproken Benedict Anderson naar verwijst.

Het gevoel van broederschap vormt volgens Anderson de basis waardoor mensen bereid zijn te sterven voor de natie-staat. Autoriteit in de vorm van de hiërarchische structuur, houdt binnen het Amerikaanse leger de hiervoor beschreven processen in stand. Het Amerikaanse leger construeert enerzijds gehoorzame, 'vechtklare' soldaten en biedt anderzijds een structuur waardoor het politieke nationalistische discours gebaseerd op 'wij versus zij' kan gedijen.

Cohesie binnen het peloton wordt dus, net als sociale cohesie op nationaal niveau, versterkt door de circulatie van het beeld van 'de ander' als vijand. In één van mijn gesprekken met veteraan Greg komt dit 'wij' versus 'zij'-denken duidelijk terug.

Shortly after Basic Training we heard that we were deploying to Iraq. In our training at JBLM¹² our

targets would actually dress up as people from the Middle East. A couple of months before our deployment we were sent to a training facility in Louisiana. This was a huge facility where they had built an entire Iraqi village. We stayed there for a month fighting hired actors who spoke Arabic. There was a lot of racism going on, higher officers telling stories about times they shot the 'hajjis'.

Greg zijn uitspraak laat zien dat vooral de verhalen van hogere officieren een belangrijke rol speelden in het heersende beeld van de 'ander'. Door racistische termen te gebruiken als 'hajji' werd het culturele verschil tussen Amerikanen en Irakezen benadrukt. Greg gaf aan dat hij zich afzijdig hield van dit soort verhalen, maar dat veel van zijn medesoldaten meegingen in dit gecreëerde beeld en ook zelf de term 'hajji' begonnen te gebruiken.

Volgens Greg liepen er op de basis veel soldaten rond die mentaal aan het doordraaien waren

De soldaat aan het front

Wil

Toen Wil in de zomer van 2003 aankwam in Irak werd hij direct geconfronteerd met de realiteit van het front waar een continu gevoel van angst de boventoon voerde.

Als soldaat was hij voortdurend op zijn hoede voor zelfgemaakte bommen die verstopt konden liggen in de berm of op iemands lichaam. Acht maanden lang leefde Wil in een omgeving waar iedereen de vijand kon zijn. In ons gesprek gaf hij aan dat de Amerikanen niet als helden werden ontvangen. Integendeel: ze werden al snel met argwaan bejegend.

10 Lutz, C. & M. Gutmann, *Breaking Ranks: Iraq Veterans Speak Out Against The War* (Berkeley, University of California Press, 2010) 49.

11 Siebold, G. 'Questions and Challenges to the Standard Model of Military Group Cohesion' in: *Armed Forces & Society* 37 (2007) (3): 288.

12 De afkorting JBLM staat voor de militaire basis *Joint Base Lewis McChord*, die is gevestigd in de Amerikaanse staat Washington.



FOTO: US ARMY

'De machocultuur binnen het Amerikaanse leger vormt een serieus probleem aangezien ze soldaten ervan weerhoudt om zich uit te spreken, uit angst voor represailles'. Irak, 2009

For all intents and purposes, the people quickly came to believe that we were only there to steal from them and pillage their country and resources... and many of my peers did exactly that, pocketing cash and jewelry and other valuables, abusing the women through either threats of violence or promises of protection/compensation... so why would the Iraqis welcome us?! If it were my home being invaded, my daughters being raped and prostituted, you better believe I would be out there every single day, blowing up a convoy of the bastards who invaded.

De dagelijkse ervaringen leidden bij Wil tot een afkeer van medesoldaten, die ongestraft plunderden, verkrachtten en mishandelden. Volgens Wil kwamen de meeste soldaten niet om de Irakezen te bevrijden.

Greg

Greg werd in het najaar van 2008 uitgezonden naar Irak. Tijdens ons gesprek gaf hij aan dat hij zich al na de eerste maand op uitzending afvroeg wat ze daar aan het doen waren. Alles was kapotgeschoten en hij realiseerde zich dat dit voornamelijk te danken was aan

Amerikaanse troepen. Greg gaf aan dat het moraal binnen het peloton al vrij snel erg laag was.

When we've got off base, I saw a lot of guys just shooting at random things, especially dogs. I think they got a thrill out of shooting, but I think it was also kind of a sign that they had no clue what they were doing.

Volgens Greg liepen er op de basis veel soldaten rond die mentaal aan het doordraaien waren door de voortdurende angst en onzekerheid waarin ze verkeerden.

One morning I walked to the toilets outside. When I opened one of the doors I saw a soldier standing with his gun in his mouth. It was not the first guy I witnessed doing shit like that. But I also knew that they had removed the bolt from a lot of guns, so that soldiers couldn't hurt themselves.

De uitspraken van Greg laten zien dat de onzekerheid die het leven in een oorlogssituatie met zich meebrengt een grote invloed heeft op het individu. Carl von Clausewitz omschreef

dit een eeuw eerder met de beroemde woorden 'War is the realm of uncertainty'.¹³ De onzekerheid waarin de Amerikaanse soldaat op uitzending verkeert, staat lijnrecht tegenover de 'zekerheid' en 'veiligheid' waar hij/zij voor strijdt en voor staat.

Hoewel er veel onzekerheid heerste binnen de basis werd hier volgens Wil en Greg niet over gesproken. Zowel Wil als Greg nam hiervoor zijn toevlucht tot internet, waar zij zich verder verdiepten in met name werken die de oorlog bekritiseerden. Hoewel dit hun beeldvorming bevestigde, hadden zij op de basis niemand om dit mee te delen. Dit zorgde ervoor dat zij zich veelal alleen voelden.

Dit eenzame gevoel werd voor Greg versterkt door de in zijn ogen corrupte sfeer in het kamp.

There was a guy in my platoon who was really close at getting promoted from specialist to sergeant. But before his promotion he did something really stupid. Because of that 'accident' we all had to give a statement of what had happened. I asked my commander if I should tell the truth or the 'no shit truth'. I ended up writing the 'no shit truth'. When I was done the guy who I was writing about

came to collect the statement. Later that day he got promoted and I was called into the office, because my statement was the only one who was different. As a result I got one month of extra duty because they thought I lied.

De extra dienst hield in, dat hij naast zijn 'normale' werkdag nog extra klusjes deed op de basis. Hierdoor kreeg Greg soms maar vier uur slaap per nacht. Vervolgens vertelde Greg dat hij een maand lang geen contact mocht opnemen met zijn vriendin, zelfs niet om te laten weten dat hij nog leefde.

At one point I couldn't sleep anymore. The only thought that crossed my mind was: how can I kill my sergeant.

De confrontatie met corruptie in samenhang met de hiërarchische masculiene militaire cultuur en het destructieve geweld van medesoldaten resulteerde bij Greg in een sterke aversie tegen de militaire cultuur en de Amerikaanse staat.

13 Robben A., *Iraq at a Distance, What Anthropologists Can Teach Us About War* (Philadelphia, University of Pennsylvania Press, 2010) 138.



FOTO US ARMY

'De onzekerheid waarin de Amerikaanse soldaat op uitzending verkeert, heeft een grote invloed op het individu'. Irak, 2009

De ervaringen op uitzending en in de basis-training waren voor de veteranen reden genoeg om, na het aflopen van hun contract, het leger te verlaten. Dit betekende overigens niet dat zij hierdoor hun oorlogservaring direct een plek konden geven. Het uit dienst treden betekende een nieuw hoofdstuk in het leven van de veteranen. Een hoofdstuk waarin betekenisgeving aan en bewustwording van het getransformeerde 'zelf' centraal staat. In het volgende gedeelte ga ik in op de rol die Coffee Strong speelde in dit proces van betekenisgeving

Betekenisgeving in Coffee Strong

In 2004 I deployed to Iraq. In 2005 I refused to return to Iraq. To the average conservative I am a traitor and a sissy. To the average liberal I am deranged and damaged. Now and forever, I stand alone.

Irak-veteraan Matt

Matt

Veel veteranen herkennen zich in de laatste zin van het citaat van Matt. Alle vier de veteranen die ik heb gesproken binnen de muren van Coffee Strong voelden zich direct na terugkomst uit Irak alleen. De terugkomst uit Irak en het verlaten van het Amerikaanse leger betekende voor de veteranen een nieuw hoofdstuk in hun leven. De veteranen dienden om te gaan met hun veranderde 'zelf' binnen een maatschappij en sociale omgeving die nagenoeg onveranderd waren.

Zoals we hiervoor zagen, kwamen de vier veteranen terug van uitzending met het gevoel dat zij door de Amerikaanse staat waren misleid en gebruikt. Niet de Irakezen waren het 'kwaad', maar Amerika en zijn imperialistische drang vormde volgens de vier veteranen het 'kwaad'. In hun peloton waren de vier veteranen wat deze opvatting betreft in de minderheid. Volgens de antropologen Catherine Lutz en Matthew Gutmann trachtten veel veteranen en soldaten die twijfelen over hun missie, toch een

positieve betekenis toe te kennen aan hun daden. Dit blijkt uit uitspraken als *'I did the right thing and I did an honorable thing'*.¹⁴ Toch blijven veel veteranen en soldaten met een schuldgevoel rondlopen. Dit schuldgevoel is ook terug te zien bij de veteranen in Coffee Strong.

By 2010, I hated the Army. I hated myself for being in the Army (...) I finally realized I could not justify continued involvement and I decided to quit.

Irak-veteraan Wil

I feel stupid for not researching the war earlier.

Irak-veteraan Greg

Hoewel de vier veteranen nog steeds rondlopen met dit schuldgevoel was een eerste stap in het omgaan hiermee het openlijk uitspreken van hun anti-oorlogssentimenten. Voor hen was



FOTO US ARMY

'De terugkomst uit Irak en het verlaten van het leger betekende voor de veteranen een nieuw hoofdstuk van hun leven.

De vier geïnterviewde veteranen hadden het gevoel dat zij door de Amerikaanse staat waren misleid en gebruikt'

14 Lutz, C. & M. Gutmann, *Breaking Ranks: Iraq Veterans Speak Out Against The War* (Berkeley, University of California Press, 2010) 145.

Coffee Strong dan ook een plek waar deze sentimenten konden worden uitgesproken en waar zij in contact konden komen met, zoals Wil het noemde, 'like-minded comrades'.

In het verlengde van het 'broederschap' van Benedict Anderson, lijkt er binnen de gemeenschap van Coffee Strong ook sprake te zijn van een broederschap. In Coffee Strong bestaat de cohesie tussen de veteranen uit dezelfde denkbeelden over de militaire cultuur, het fenomeen oorlog en de Amerikaanse staat. Coffee Strong als anti-oorlogsorganisatie kan in deze context worden omschreven als de 'belichaming' van de door de vier veteranen uitgedragen overtuigingen.

Brent

Coffee Strong is niet alleen een plek waar de vier veteranen zich begrepen voelen en hun ervaringen kunnen delen, ook kunnen ze hier hun oorlogservaringen inzetten voor het bieden van hulp. In de woorden van Brent:

I joined Coffee Strong as a requirement for class, but it is a symbol for a change in focus for my life. I want to do something that has meaning. I don't want to measure my importance in our society by dollars-per-hour, do you know what I mean? I have the perspective and experience to effectively help with Coffee Strong, so I guess the shoe fits!

Het kunnen bieden van hulp aan soldaten of andere veteranen draagt bij aan het verminderen van hun eerder genoemde schuldgevoel en de drang om iets betekenisvol te doen.

Vrijdagochtend 12 april 2013 draaide ik de vrijwilligersdienst met Brent. Ik had inmiddels al twee weken ervaring met het beantwoorden van telefoontjes en gunde Brent de ruimte om in zijn eerste vrijwilligersdienst het roer over te nemen. Al vrij snel belde er een soldaat in actieve dienst voor een vraag over artikel 138.¹⁵ Hoewel Brent eerst nog wat onzeker oogde, ebde dit al snel weg. Nadat het telefoongesprek was afgelopen, vroeg ik hem hoe het was gegaan. Al glunderend vertelde Brent dat hij van het half uur dat hij met de soldaat aan de lijn zat, zeker twintig minuten hadden gepraat

over het in dienst zijn. Volgens Brent zat de soldaat vooral verlegen om een luisterend oor.

Brent gebruikte gedurende zijn telefoongesprek zijn 'veteranenidentiteit' om de soldaat aan de andere kant van de lijn te helpen. Indirect droeg dit ook bij aan de zelfwaardering van Brent zelf, aangezien hij straalde toen hij zijn ervaring aan mij vertelde. Zoals de antropologe Lisa Gilman stelt: 'His participation in the war makes him a significant antiwar advocate. It's a veterans privilege'.¹⁶ De professionalisering van Coffee Strong betekent eveneens dat de vier veteranen de mogelijkheid hebben om binnen Coffee Strong nog verder te worden bijgeschoold in bijvoorbeeld de regelgeving binnen de *Veterans Affair*. Zo kunnen ze nog betere hulp bieden. Deze bijscholing en het bieden van hulp maken deel uit van de betekenisgeving die de veteranen geven aan hun 'zelf'.

Coffee Strong vormt echter niet alleen een plaats waar de veteranen andere lotgenoten kunnen helpen. Ook helpt Coffee Strong de vier veteranen met het regelen van hun eigen papierwerk. Momenteel zijn ze bijvoorbeeld bezig om de ontslagregeling van Brent aan te vechten, die vanwege zijn oneervolle ontslag geen aanspraak kan maken op de GI Bill.¹⁷ In deze context maken de veteranen gebruik van bestaande structuren waarin zij zich bevinden.¹⁸ Deze keuze laat zien dat structuren het individu niet altijd hoeven te beperken, maar kunnen worden ingezet voor het eigen handelen.¹⁹ In het geval van de deze veteranen zetten zij hun ervaringen in hun diensttijd om

-
- 15 Artikel 138 biedt de soldaat de mogelijkheid om tegen beslissingen van zijn meerdere in te gaan als de soldaat zich hierdoor verongelijkt voelt. Voor meer informatie: <http://girights hotline.org/en/military-knowledge-base/topic/grievances-article-138-complaints>.
- 16 Gilman, L. 'Oppositional Positioning: The Military Identification of Young Antiwar Veterans', in: *Warrior Ways, Explorations in Modern Military Folklore*. Eric A. Eliason and Tad Tuleja, eds. (Boulder, Utah State University Press, 2012) 194-195.
- 17 De GI Bill biedt een financiële vergoeding voor het huren van een onderkomen en het volgen van een studie, zie www.gibill.va.gov/benefits/post_911_gibill/index.html.
- 18 Giddens, A. *The Constitution of Society* (Cambridge, Polity Press, 1984).
- 19 Brennan, D. 'Selling sex for Visas: Sex tourism as a Stepping-stone to International Migration', in: *Global Woman. Nannies, Maids and Sex workers in the New Economy*. Ehrenreich, B. & A.R. Hochschild, Eds. (New York, Henry Holt and Company, 2002).



FOTO ARCHIEF COFFEE STRONG

'Coffee Strong' is een plaats waar veteranen hun anti-oorlogssentimenten openlijk kunnen uitspreken. Er lijkt hier sprake te zijn van een 'broederschap'

in de mogelijkheid tot studeren, waardoor zij hun toekomst proberen vorm te geven naar eigen wens.

Conclusie

De vier veteranen hadden de realiteit van het oorlogsgebied en van de dienstdtijd nodig om zich bewust te worden van de verschillende (nationale en mondiale) perspectieven die een rol spelen bij de 'Global War on Terror'. De ervaringen in Irak en in het leger zetten dit proces van bewustwording in gang, waardoor uiteindelijk een transformatie van het 'zelf' werd ingezet. Gedurende dit proces besloten de veteranen dat zij niet langer achter het politieke nationalistische discours konden staan. Hierdoor veranderden ze in een minderheidsgroep binnen het Amerikaanse leger. Bovendien worstelden de vier veteranen als gevolg van deze bewustwording met hun identiteit, hun plek in de samenleving en zingeving aan hun (oorlogs-)ervaringen.

De vier veteranen hebben in Coffee Strong een plek gevonden waar men dezelfde 'taal'

spreekt, waar zij zichzelf herkennen en geaccepteerd worden. In het verlengde van het besproken broederschap van Benedict Anderson lijkt er binnen de gemeenschap van Coffee Strong sprake te zijn van een nieuw gevormd broederschap. Opmerkelijk is dat de identiteit van de vier veteranen is veranderd ten opzichte van hun identiteit vóór en tijdens het leger. Het gevolg hiervan is dat de identiteit van Brent, Greg, Matt en Wil als veteraan niet meer overeenkomt met hun identiteit als burger of als lid van de militaire structuur.

Coffee Strong vormt in deze context een plek waar deze veteranen hun identiteit positief kunnen inzetten, namelijk voor het helpen van andere soldaten of veteranen op basis van hun eigen ervaringen. Daarnaast wordt het duidelijk hoe de vier veteranen vervolgens gebruik maken van bestaande structuren om te kunnen studeren en zo hun leven opnieuw in te vullen.

Deze invulling kenmerkt zich bij alle vier de veteranen door een activistische drang om zich in te zetten voor sociale rechtvaardigheid en andere veteranen. ■

De ontwapeningswedloop

Europa beleeft de langste periode van ontwapening sinds de industriële revolutie. Al 25 jaar lang hanteren politici ‘de kaasschaafmethode’ om het defensiebudget te verminderen. Ze creëren zo krijgsmachten die in essentie verkleinde versies van de oorspronkelijke zijn. Aan deze periode komt stilaan een einde. Kleine landen komen op het punt dat de kaasschaafmethode niet meer toepasbaar is. Dit roept de vraag op welk mechanisme dan wel voor verdere ontwapening kan worden gebruikt. Dit artikel vergelijkt de evoluties van de Noorse, Nieuw-Zeelandse, Oostenrijkse en Ierse defensie sinds 1989 met elkaar en identificeert de beleidskeuzes die een kleine krijgsmacht dimensioneren. De grote variatie in de wijze waarop deze kleine landen hun defensie organiseren toont aan dat die beleidskeuzes een brede waaier aan politieke oriëntaties mogelijk maken.

Lkol ir. E. A. Claessen*

Legerstaven van kleine landen hebben de neiging om zich aan grotere krijgsmachten te spiegelen. Ze doen dit om zo lang mogelijk over het volledig scala aan militaire capaciteiten te beschikken zodat de krijgsmacht breed inzetbaar blijft en op alle onzekerheden kan inspelen.

In de meest recente Nederlandse Defensienota komt de wens om breed inzetbaar te blijven bijvoorbeeld tot uiting in de keuze om ‘de vervanging van het jachtvliegtuig zo vorm te geven dat er elders in de krijgsmacht geen verdringingseffecten optreden’.¹

Omdat deze wens vanaf een bepaald moment niet meer haalbaar is, richt dit artikel de blik op kleinere krijgsmachten. Aangezien de voorzienbare tendens er één is van verdere inkrimping, is het nuttig om de keuzes te begrijpen die landen maken wanneer ze de wens om hun defensie op een groot leger te laten lijken, moeten verlaten.

Opzet artikel

Het artikel plaatst de bewapening van de Koude Oorlog en de daarop volgende ontwapening in historisch perspectief. Het toont aan hoe de spanningen tussen de beleidskeuzes van individuele landen en de doelstellingen van de allianties waar zij lid van zijn, het huidige ontwapeningsmechanisme – de kaasschaaf – onhoudbaar maken.

Vervolgens wordt geanalyseerd hoe krijgsmachten hun gevechtscapaciteiten herstructureren wanneer de kaasschaafmethode niet meer bruikbaar is. Hiervoor worden Noorwegen, Nieuw-Zeeland, Oostenrijk en Ierland als ver-

* De auteur is werkzaam bij het departement Strategie van de Belgische Defensiestaf. Hij behaalde een Master in *Military Arts and Sciences* aan het *Command and General Staff College* te Fort Leavenworth en schreef het boek *Stalemate, An Anatomy of Conflicts between Democracies, Islamists and Muslim Autocrats*.

1 Brief van de minister van Defensie d.d. 17-09-2013 - Aanbieding nota over de toekomst van de krijgsmacht *In het belang van Nederland* en Eindrapport Actualisering Vervanging F-16 (Kamerstuk 33763-1) 16.

gelijkingspunten gebruikt.² Deze landen hebben een kleiner defensieapparaat, maar zijn qua demografische evolutie, economische draagkracht en politieke organisatie vergelijkbaar met België.

Bovendien hebben zij hun uit de Koude Oorlog daterende hoofdwapensystemen – gevechtsvliegtuigen, marineschepen en pantservoertuigen – al vervangen.

Het artikel gaat ook na hoeveel het de belastingbetaler zou kosten als België het onderzochte model zou overnemen. Ten slotte worden de mogelijke beleidsopties voor de toekomst van kleine krijgsmachten opgelijnd.

Het mechanisme van de bewapeningswedloop

Tijdens de Koude Oorlog bestudeerden het Warschaupact en de NAVO hun onderlinge krachtsverhoudingen en lieten zich daardoor leiden bij de paraatstelling van steeds effectievere wapensystemen. Binnen de NAVO gold hierbij het principe dat elke lidstaat een bijdrage diende te leveren in overeenstemming

met zijn economische en demografische draagkracht.

Dit principe werd op een eenvoudige manier verzekerd. Het te verdedigen terrein tegen de verwachte massale aanval uit het oosten was verdeeld in sectoren, zodat elke lidstaat troepen in de eerste linie had staan. Een land dat zijn defensie verwaarloosde door in zijn sector onvoldoende, slecht getrainde of minderwaardig uitgeruste troepen op te stellen, liep als zwakste schakel het hoogste risico om het volle geweld van de aanval te moeten trotseren. Een lagere defensie-inspanning leidde onvermijdelijk tot een hoger risico.

De NAVO wist dat het Warschaupact een sterker leger op de been kon brengen. De vraag was alleen hoe groot dat militair overwicht mocht zijn alvorens het de collectieve verdediging onmogelijk zou maken. Bij de bepaling van die kritische krachtsverhouding ging men ervan uit dat het Warschaupact zijn overwicht zou uitbaten door alle aanvalskracht ervan in één sector te concentreren.

De sterkte van die aanvalskracht hing op disproportionele wijze af van de globale Warschaupact-NAVO krachtratio. Bij een globale ratio van 1.8:1 zou de aanvaller met een lokale overmacht van 7.4:1 de zwakste NAVO sector volledig verpletteren.³ Bij een globale ratio van 1.25:1 zou die lokale overmacht slechts 2:1 bedragen, wat de verdediging gemakkelijk, maar de defensiebudgetten onbetaalbaar zou maken.

De NAVO koos als norm dat geen enkele sector met een grotere overmacht dan 3:1 mocht worden geconfronteerd. De globale krachtsverhouding bedroeg dan 1.44:1.⁴ Alle sectoren moesten ook kwalitatief op niveau worden gebracht om zwakke plekken in het verdedigingsdispositief te vermijden. België had grote investeringen nodig om aan beide criteria te kunnen voldoen⁵ en verhoogde tussen 1971 en 1986 de defensie-uitgaven met 55 procent⁶ om daarmee zeven pantserinfanteriebrigades, 266 gevechtsvliegtuigen en vier fregatten paraat te stellen. Dat leger vormde voor België

-
- 2 Twintig westerse landen hebben een krijgsmacht die kleiner is dan de Belgische. Met 'westers' worden de landen bedoeld die lid zijn van EU en/of de NAVO, of die behoren tot het ABCA samenwerkingsverband. Landen zoals Malta, Cyprus, Slovenië, Kroatië, Albanië, Luxemburg, IJsland en de Baltische republieken zijn qua bevolking en/of BNP echter vele malen kleiner dan België. Finland, Zweden en Bulgarije baseren hun Defensie op een zeer groot landleger van tienduizenden dienstplichtigen en reservisten. Deze beleidsoptie werd door België definitief verlaten in de jaren negentig. De krijgsmachten van Denemarken, Tsjechië en Slowakije hebben de strategische beslissingen over de vervanging van uit de Koude Oorlog daterende hoofdwapensystemen nog niet genomen. Deze landen zijn daarom niet in de vergelijking opgenomen.
- 3 Congressional Budget Office, *Strengthening NATO: Pomcus and other Approaches* (Washington DC: The Congress of the United States, February 1979) 9-11.
- 4 Ibid., 12.
- 5 Ibid., 22. 'Overall, the Belgian corps is weak. With only two divisions to defend the Belgian sector, there do not appear to be sufficient forces to cover the front and form a mobile reserve force to counterattack penetrations. The mechanized infantry is equipped with obsolete antitank weapons and personnel carriers. The motorized infantry that constitutes one third of the combat power of a division would have difficulty defending against mechanized Warsaw Pact forces. Finally, the preponderance of light artillery and the obsolescence of a significant part of the heavier artillery would severely restrict the effectiveness of Belgian supporting fire.'
- 6 Williamson, C. *Factors Affecting the Feasibility of a Warsaw Pact Invasion of Western Europe* (Texas: A&M University, Senior Honors Thesis April 2008) 9.



FOTO NAVO

Na de Koude Oorlog was de stelregel dat lagere defensie-uitgaven zich direct vertaalden in een hoger gevaar voor de eigen militairen, niet langer geldig. De NAVO-krijgsmachten krompen snel en ongecoördineerd

vanaf 1989 het startpunt voor de ontwapeningswedloop die nu nog steeds aan de gang is.

De bewapeningswedloop verliep tijdens de Koude Oorlog dus gecoördineerd en volgens een mechanisme dat elke lidstaat aanspoorde om een rechtmatig deel van de lasten en risico's te dragen. Het contrast met de ontwapening die er in Europa op volgde, was groot.

De spontane Europese ontwapeningswedloop

De stelregel dat lagere defensie-uitgaven zich direct vertaalden in een hoger gevaar voor de eigen militairen was na 1989 niet meer geldig. De NAVO-krijgsmachten krompen snel en ongecoördineerd. Een Nederlandse krant sprak in 1993 van een ontwapeningswedloop en schreef dat *'Westerse landen over elkaar heen [tuimelen] in hun haast te bezuinigen op de defensie'*.⁷

Op aandringen van vooral de VS werd als nieuwe NAVO-norm aangenomen dat lidstaten minstens 2 procent van hun BNP aan defensie

moesten besteden. Dit maakte weinig indruk. De meeste Europese landen bleven verder bezuinigen op defensie. 'Kleiner, maar beter uitgerust' was hierbij het motto.

De wapensystemen werden sterk in aantal verminderd, maar waren beter aangepast aan de nieuwe expeditionaire opdrachten die eerder de stabilisering van een conflictgebied dan de overwinning op een zwaarbewapende vijand als doel hadden. Er lag echter geen gemeenschappelijke militaire NAVO-logica aan de basis van de ontwapening. Niemand berekende hoeveel 'kleiner' men mocht zijn en in welke mate men 'beter uitgerust' moest worden om de collectieve veiligheid te verzekeren. En het was ook niet langer zo dat wie minder bijdroeg aan de collectieve veiligheid dat betaalde met een hoger risico voor de eigen soldaten in de voorste linie. Er ontstond een *free rider* optie,

7 Amelink, H. 'Westen in ademnood door ontwapeningswedloop', *NRC Handelsblad*, 5 februari 1993.

waarvan sommige lidstaten effectief gebruik leken te maken.

De situatie is na een kwart eeuw nog niet gestabiliseerd. De Europese landen blijven hun defensiebudgetten inkrimpen, tot groeiende ergernis van de VS. In 2011 bracht de Amerikaanse minister van Defensie Robert Gates deze ergernis in zijn afscheidsrede duidelijk onder woorden. *'[I]f current trends in the decline of European defense capabilities are not halted and reversed, future US political leaders... may not consider the return on America's investment in NATO worth the cost'*.⁸ De meest recente Amerikaanse nationale veiligheidsstrategie bekrachtigde de nieuwe marsrichting door het zwaartepunt van de buitenlandse veiligheids-politiek van de Atlantic naar de Pacific te verschuiven.⁹

De defensiekeuzes die individuele Europese landen maken, rijmen dus steeds minder met de ambities van de alliantie waar ze lid van zijn. Europa wordt door deze transatlantische spanningen zelf voor de stabiliteit in de eigen periferie verantwoordelijk gesteld. Het is in die geopolitieke context dat verdere stappen in de ontwapeningswedloop zullen worden gezet.

Specialisten adviseren daarom om slimmer in defensie te investeren. Maar wat is slimmer? Welke beleidsopties kan de legerleiding van een kleine krijgsmacht aanreiken zodat de collectieve veiligheid tegelijkertijd gegarandeerd en betaalbaar blijft?

Het einde van de kaasschaaf

Bij defensiehervormingen moet men er rekening mee houden dat op een bepaald punt een

leger zo klein wordt dat het geen zin meer heeft om het als een kleinere versie van een groter leger te structureren. Dat punt kan men in kleine stapjes bereiken, maar om het te passeren moeten fundamentele keuzes gemaakt worden over de richting waarin de volgende stappen gezet zullen worden.

Dat omslagpunt is niet eenvoudig juist te situeren. Geen enkele westerse krijgsmacht die minder dan 25.000 militairen telt, is echter gestructureerd zoals een krijgsmacht die meer dan 50.000 militairen telt. Verscheidene legers die – zoals het Belgische – tussen 25.000 en 50.000 militairen tellen, zijn wel nog als een veelzijdige krijgsmacht gestructureerd, maar kunnen hun verouderende hoofdwapensystemen niet binnen de grenzen van het huidige budget vervangen. Zo heeft België op dit moment de ambitie om 850 militairen permanent in een conflictgebied te ontplooiën en besteedt 1 procent van het BNP (oftewel 343 euro per inwoner) aan defensie.

Dit bedrag is onvoldoende om de krijgsmacht in haar huidige vorm te behouden, zodat de omvang ervan permanent onder druk blijft staan. Volgens een Belgische journalist zal de Belgische defensie zich daarom wel moeten specialiseren. Volgens hem kan dat op twee



Minister van Defensie Robert Gates tijdens een persconferentie. Europese landen blijven hun defensiebudgetten inkrimpen, tot groeiende ergernis van de VS

8 Speech 'The Security and Defense Agenda (Future of NATO)', As Delivered by Secretary of Defense Robert M. Gates, Brussels, Belgium, Friday, June 10, 2011.

9 'U.S. economic and security interests are inextricably linked to developments in the arc extending from the Western Pacific and East Asia into the Indian Ocean region and South Asia, creating a mix of evolving challenges and opportunities. Accordingly, while the U.S. military will continue to contribute to security globally, we will of necessity rebalance toward the Asia-Pacific region.' US Department of Defense, *Sustaining U.S. Global Leadership: Priorities for 21st Century Defense* (Washington DC: Government Printing Office, January 2012) 2.



Noorwegen beschouwt het NAVO-lidmaatschap als de belangrijkste garantie voor zijn veiligheid. Het zwaartepunt van de Noorse defensie ligt bij de luchtmacht en de marine

manieren: 'Ofwel gaan we die weg op door nu bewuste keuzen te maken. Ofwel wachten we af, bouwen we taken af naarmate het materieel het begeeft, en houden we die taken over waarvoor het materieel het toevallig het langste uithoudt. Het eerste is het meest verkieslijk, het tweede het meest waarschijnlijk'.¹⁰ Het zijn die bewuste keuzes die nu geïdentificeerd moeten worden.

Het belangrijkste verschil tussen grote en kleine krijgsmachten is de rationale die aan de basis ligt van de dimensionering ervan. Grote legers worden gedimensioneerd op basis van een toekomstig dreigingsbeeld. Een klein land kan die inschatting uiteraard ook maken, maar kan er geen adequaat antwoord op bieden. Het dreigingsbeeld is immers 'zó breed en divers, dat daaruit voor een relatief klein land [...] niet valt af te leiden hoe de krijgsmacht ingericht moet worden'.¹¹

Bevriende landen

Kleine Europese landen verzekeren tegenwoordig hun landsverdediging door zich te omringen met bevriende landen. Staten als Tsjechië zijn qua veiligheid meer gebaat met de diplomatieke uitbreiding van de NAVO en de Europese Unie dan met de militaire paraat-

stelling van een paar pantserdivisies. Door de uitbreiding van de EU en de NAVO verwijderen de grenzen waarbinnen de Europeaan zich vrij en veilig kan bewegen zich steeds verder van Brussel. Nooit tevoren ging ontwapening gepaard met een dergelijke uitbreiding van veiligheid en bewegingsvrijheid.

Geen vitale militaire dreigingen

Defensie is een discretionair beleidsdomein geworden dat nog maar weinig te maken heeft met het afweren van vitale militaire dreigingen. Landsverdediging vormt tegenwoordig het antwoord op de politieke vraag op welke wijze men wil bijdragen aan abstracte concepten als 'regionale stabiliteit' of 'een op regels gebaseerde internationale rechtsorde'. Een defensie-minister van een klein land heeft hierdoor paradoxaal genoeg meer beleidsopties dan zijn ambtsgenoten van grotere landen.

Een vergelijking van kleinere krijgsmachten kan deze beleidsopties blootleggen en tonen

10 Tegenbos, G. 'Leger weer leger, maar botst op grens', *De Standaard*, 5 mei 2011.

11 Ko Colijn, Margriet Drent, Kees Homan, Jan Rood en Dick Zandee, 'Krijgsmacht van de toekomst: politiek is nu aan zet', in: *Internationale Spectator* (67) (3) 28.

hoe de gevechtscapaciteiten van een krijgsmacht kunnen worden afgeslankt als het globale dreigingsbeeld niet langer als leidraad bruikbaar is.

Noorwegen

Noorwegen heeft zijn defensie na 1989 grondig afgeslankt. Het aantal gevechtsvliegtuigen verminderde van 82 naar 57 en de marineschepen van 86 naar 29. De inkrimping van de Noorse defensie ging echter vooral ten koste van de landmacht, die werd teruggebracht van dertien brigades tot één brigade met drie infanteriebataljons. In totaal telt de Noorse krijgsmacht 24.500 militairen.

De transformatie van de Noorse landmacht is een toepassing van het adagio 'kleiner, maar beter uitgerust'. Alle uit de Koude Oorlog daterende wapensystemen – tanks, infanteriegevechtsvoertuigen en houwitser – werden in kleinere aantallen vervangen door moderne, hoogtechnologische equivalenten. De marine en de luchtmacht bleven beter op getalssterkte. De vijf verouderde fregatten werden door vijf moderne vervangen en aangevuld met en zes *Offshore Patrol Vessels* (OPV). Het grootste investeringsdossier is echter de vervanging van de 57 F-16 door 52 F-35 gevechtsvliegtuigen.

Geen verlaging van het budget

De afname van de getalssterkte ging door de resolute keuze voor topmaterieel niet gepaard met een verlaging van het budget. Dat budget is sinds 1990 in reële waarde gelijk gebleven en

zal tijdens de aankoopperiode van de F-35 tijdelijk met 2,6 à 3,3 miljard € stijgen.¹² Defensie kost Noorwegen nu jaarlijks 1091 euro per inwoner. Een krijgsmacht naar Noors model zou België jaarlijks 492 euro per inwoner kosten.

Noorwegen beschouwt het lidmaatschap van de NAVO als de belangrijkste garantie voor zijn veiligheid, maar ziet ook de tekortkomingen van de alliantie met betrekking tot het militair optreden in polaire gebieden.¹³ Bij een territoriale bedreiging in het hoge noorden zouden trouwens slechts enkele NAVO-landen in staat zijn daadwerkelijk bij te dragen aan de militaire verdediging.

Noorwegen kiest er daarom voor om binnen al zijn krijgsmachtdelen hoogtechnologische capaciteiten paraat te stellen die geschikt zijn voor operaties in Arctische gebieden.¹⁴ Hierdoor is Noorwegen in staat om daar een geloofwaardige drempel op te werpen tegen diplomatieke druk die met militaire middelen kracht wordt bijgezet.¹⁵ De nadruk ligt daarom op de beveiliging van het eigen grondgebied, de economische exclusieve zone op zee (EEZ) en het luchtruim daarboven.



12 Norwegian Ministry of Defence, 'The New Norwegian Long-term Defence Plan – Summary', 17 april 2012, www.regjeringen.no/en/archive/Stoltenbergs-2nd-Government/Ministry-of-Defence.

13 O'Dwyer, G. 'NATO rejects direct Arctic Presence', in: *Defence News*, May 29, 2013.

14 Zie: The Office of the Prime Minister, 'The Soria Moria Declaration on International Policy', 4 februari 2007, www.regjeringen.no/en/archive/Stoltenbergs-2nd-Government/Office-of-the-Prime-Minister. *The Defence must, to a greater extent than today, be geared towards the exercise of sovereignty and towards ensuring stability in our waters, especially in the North.*

15 Zie: Norwegian Ministry of Defence, Norwegian Defence 2013: Facts and Figures, 2. Eén van de belangrijkste Noorse beleidsobjectieven inzaken veiligheid is 'to protect Norwegian freedom of action in the face of political, military or other pressure'. www.regjeringen.no/upload/FD/Dokumenter/Fakta-om-Forsvaret-2013_engelsk_oppdatert-mai-2013.pdf

Zwaartepunt: luchtmacht en marine

Vanwege personeelsgebrek – Noorwegen telt slechts vijf miljoen inwoners – gaan deze keuzes ten koste van het voortzettingsvermogen in expeditionaire landoperaties. Daarentegen zijn de aantallen gevechtsvliegtuigen en marineschepen wel toereikend om – naast de beveiliging van het luchtruim en de EEZ – een langdurige en betekenisvolle bijdrage te leveren aan multinationale militaire interventies.¹⁶ Het zwaartepunt van de Noorse defensie ligt daarom duidelijk bij de luchtmacht en de marine.

Nieuw-Zeeland

Zoals Noorwegen is ook Nieuw-Zeeland verantwoordelijk voor een enorme EEZ, die een polair gebied omvat. Bovendien zijn de bevolking en de bevolkingsdichtheid van beide landen ongeveer even groot. Met 8.550 militairen is de Nieuw-Zeelandse krijgsmacht echter veel kleiner dan de Noorse.

Voor de Nieuw-Zeelandse marine ligt de nadruk op de beveiliging van de Economische Exclusieve Zone op zee (EEZ), in samenwerking met andere ministeries. De Nieuw-Zeelandse defensie is complementair aan andere ministeries en aan Australië. Nieuw-Zeeland is echter niet in staat om het eigen luchtruim te beveiligen



FOTO NIEUW-ZEELAND DEFENCE FORCE

De Nieuw-Zeelandse krijgsmacht telde in 1991 nog 25.100 personeelsleden.¹⁷ Het land was zich daarom bewust van het feit dat het moeilijk zou zijn om het leger af te slanken zonder hoofdcapaciteiten op te geven. Deze hoofdcapaciteiten – rupsvoertuigen, fregatten en gevechtsvliegtuigen – waren trouwens allen tegelijk aan vervanging toe.

Toch was de regering in 1997 nog van plan om de kaasschaafmethode te hanteren. Het *white paper* definieerde voor elke hoofdcapaciteit de minimale omvang, die zodanig was dat *‘the size must be such that it can operate as a distinct unit in any coalition operation, handle rotation and attrition losses, and train replacement personnel’*.¹⁸ De kritische massa bestond voor de luchtmacht uit achttien gevechtsvliegtuigen, voor de marine uit drie fregatten en voor de landmacht uit een brigade met twee infanteriebataljons. De som van de kritieke massa’s werd als de minimale omvang van de krijgsmacht beschouwd omdat *‘it is impossible to do away with a major capability and still have a military effective defence force able to support the Government’s present policy in a credible fashion’*.¹⁹

Minimumeisen

De krijgsmachtdelen stelden ook kwalitatieve minimumeisen aan de hoofdwapensystemen. Voor de landmacht waren dat gepantserde rupsvoertuigen; voor de luchtmacht moderne gevechtsvliegtuigen; en volgens de marine was het fregat het kleinste platform dat al de vereiste opdrachten op zee kon uitvoeren. Met betrekking tot goedkopere OPVs – die volgens civiele in plaats van militaire normen gebouwd worden en enkel geschikt zijn voor

16 Volgens een rapport van de Nederlandse Rekenkamer zijn minimaal 37 toestellen nodig om de onafgebroken gelijktijdige expeditionaire inzet van vier gevechtsvliegtuigen te garanderen en 61 om er acht in te zetten. Met 52 toestellen zal Noorwegen dus in staat zijn om met ongeveer zes F35 bij te dragen aan een multinationale luchtoperatie. Algemene Rekenkamer, *Validering nota ‘in het belang van Nederland’*, 19 september 2013, 15.

17 Donnini, F.P. *ANZUS in revision: Changing Defense Features of Australia and New Zealand in the Mid-1980s* (Maxwell: Air University Press, 1991) 97.

18 Ministry of Defence, *The shape of New Zealand’s defence: A white paper* (Wellington: Ministry of Defence, 1997) 30.

19 *Ibid.*, 53.

operaties in het laagste deel van het gewelds-spectrum, zoals EEZ-beveiliging en anti-piraterijoperaties – stelde de marine dat ‘they cannot meet all of our requirements and they are thus costly for what they can do’.²⁰

De defensiespecialisten volgden de conventionele logica ‘that sees a country’s defense force as an insurance against unforeseen circumstances’.²¹ Deze logica leidt tot een ‘balanced force approach’²² waarbij alle risico’s in elk domein afgedekt moeten worden met de meest doelmatige land-, zee- en luchtwapensystemen. Defensieanalyst Greener noemt deze houding *incrementalism*, waarbij ‘the decision-maker identifies few alternatives, none of which are radically different from those which have gone before’.²³

Impasse

Deze aanpak uitte zich in het feit dat elk krijgsmachtdeel vroeg om verouderde wapensystemen door betere te vervangen, wat niet binnen de grenzen van het toenmalige defensiebudget gerealiseerd kon worden. Hierdoor kwam defensie in een impasse terecht, waarbij het materieel steeds verder verouderde zonder uitzicht op vervanging.

De regering Clark, die in 1999 aan de macht kwam, doorbrak deze impasse door de verzekeringslogica te verlaten en te stellen dat ‘the capabilities New Zealand can maintain at current funding levels will not be a major factor in

regional military calculations’.²⁴ De redenering was dat indien Nieuw-Zeeland de geopolitieke machtsverhoudingen toch niet significant kon beïnvloeden, het land de schaarse bronnen beter kon concentreren ‘in areas where they are deemed to provide the highest current-day utility’.²⁵

De *balanced force approach* werd vervangen door de *comprehensive approach to security*,²⁶ die het dagelijks nut van militaire capaciteiten wilde maximaliseren. Zo werden bijvoorbeeld Orion *Maritime Patrol Aircrafts* gemoderniseerd zodat ze gebruikt kunnen worden ter ondersteuning van andere ministeries. ‘Immigration wanted to be able to focus on people in groups on the ground; Customs on ship movements and coastline activities; the Police on vehicles during the day and the night.’²⁷

Landmacht

De regering vond dat de landmacht vooral in staat moest zijn om ‘independent operations in a discrete area’ zelfstandig uit te voeren.²⁸ Hiervoor werden de bataljons niet langer uitgerust met rupsvoertuigen, maar met voor vredesmissies geoptimaliseerde gepantserde wielvoertuigen. De vuursteun beperkt zich tot lichte 105 mm houwitser. Nieuw-Zeeland heeft de ambitie om drie jaar lang onafgebroken met een bataljon van 800 militairen te kunnen deelnemen aan een vredesmissie in een eigen verantwoordelijkheidsgebied.²⁹ wat zowel zijn internationale zichtbaarheid als de controle over de eigen interdepartementale aanpak van de stabilisatieopdracht garandeert.

Marine

Voor de marine ligt de nadruk op de beveiliging van de EEZ, in samenwerking met andere ministeries. Nieuw-Zeeland kocht hiervoor vier kleine *inshore* patrouillevaartuigen en twee grote OPVs. Het voorbehoud tegen de volgens commerciële normen gebouwde marineschepen werd opgegeven en complementariteit aan andere ministeries werd de regel. Al deze schepen ‘will be operated by the navy to conduct tasks for and with Customs, Conservation, Agriculture and Forestry, Foreign Affairs and Trade, Fisheries, the Maritime Safety Authority and New Zealand Police’.³⁰

20 Ibid., 42.

21 Quigley, D. ‘The Evolution of New Zealand Defence Policy’, *Security Challenges* (2) (3) (October 2006) 59.

22 Ibid., 46.

23 Greener, P. *Timing is Everything: The Politics and Processes of New Zealand Defence Acquisition Decision Making* (Canberra: ANU E Press, 2009) 152.

24 Ministry of Defence, *Review of the Options for an Air Combat Capability* (Wellington: Ministry of Defence, 2001) 11.

25 Quigley, D., 59.

26 Ibid., 56.

27 Ibid., 58.

28 Ibid., 52.

29 Ministry of Defence, *Defence White Paper 2010* (Wellington: Ministry of Defence, 2010), 51. ‘Army strength sufficient for deployment of a Combined Arms Task Group of up to 800 personnel sustained for up to 3 years.’

30 Quigley, D., 57.

Doordat de operaties in de EEZ met patrouilleschepen worden uitgevoerd, kon het aantal fregatten worden verminderd van vier tot twee. De marine beschikt verder over een volgens commerciële normen gebouwd *Multi Role Vessel*, dat de *sealift* levert voor een infanteriebataljon. Hierdoor kan Nieuw-Zeeland een *Joint Amphibious Task Force* ontplooiën; hetzij onafhankelijk, hetzij als deel van een grotere interventie onder Australische leiding.

Luchtmacht

De marine en de landmacht werden dus gemoderniseerd, zij het niet op de in 1997 voorgestelde wijze. Bij onveranderd budget ging dit ten koste van de luchtmacht. De A4 Skyhawks-gevechtsvliegtuigen vereisten 13,5 procent van het exploitatiebudget en zouden bij vervanging door moderne F16 33 procent van alle beschikbare investeringskredieten opslorpen.³¹ Zelfs na vervanging zou de luchtgevechtscapaciteit slechts een marginale bijdrage van enkele toestellen aan een multinationale coalitie kunnen leveren.

De regering Clark koos er daarom voor de luchtgevechtscapaciteit af te schaffen. Nieuw-Zeeland is daardoor niet langer in staat om het eigen luchtruim te beveiligen. De luchtmacht levert nu vooral steun aan andere krijgsmacht-delen en aan andere ministeries in de vorm van *vertical lift*, strategisch luchttransport en *air surveillance*.

Budget

Nieuw-Zeeland besteedt jaarlijks 402 euro per inwoner aan defensie. Een kopie van hun krijgsmacht zou de Belg 166 euro kosten. Het zwaartepunt van die krijgsmacht ligt bij de marine en de landmacht, die bovendien op elkaar zijn afgestemd zodat ze een *Joint Amphibious Task Force* op eigen kracht en in een eigen verantwoordelijkheidszone kunnen ontplooiën, wat uitzonderlijk is voor zo'n kleine krijgsmacht.

Daarnaast is bij de materieelkeuze van de krijgsmacht rekening gehouden met de behoeftes van andere ministeries zodat defensie niet enkel in conflictgebieden, maar ook op het eigen grond-



FOTO: ÖSTERREICHISCHES BUNDESHEER

Vredesoperaties werden na 1989 de hoofdopdracht van de Oostenrijkse defensie. De landmacht is geoptimaliseerd voor robuuste expeditionaire stabilisatiemissies; de luchtmacht is gespecialiseerd in de beveiliging van het eigen luchtruim

gebied en in de eigen EEZ kan worden ingezet. In deze configuratie is de Nieuw-Zeelandse defensie complementair aan andere ministeries en aan Australië. Nieuw-Zeeland neemt echter een risico door het eigen luchtruim onverdedigd te laten.

Oostenrijk

Tijdens de Koude Oorlog leefden de Oostenrijkers in een geopolitieke muizenval. Het land zat bekneld tussen de NAVO en het Warschaupact, moest zich schikken in een opgelegde neutraliteit en mocht verdragsrechtelijk geen volwaardige luchtmacht ontwikkelen.³² Het land baseerde zijn verdediging daarom op 'massive resistance throughout the country, including guerrilla-style attacks from the rear by small, mobile groups'³³ met een conventionele, 15.000 militairen tellende landmacht en een 300.000 reservisten omvattende militie.

31 Ministry of Defence, *Review of the Options for an Air Combat Capability* (Wellington: Ministry of Defence, 2001) 37.

32 *State Treaty (with annexes and maps) for the re-establishment of an independent and democratic Austria*. Signed at Vienna, on 15 May 1955.

33 Schmidl, E.A. 'Austrian Security Policy after the End of the Cold War', in: Günter Bischof, Ferdinand Karhofer, eds., *Austria's International Position after the End of the Cold War* (UNO Press & Innsbruck University Press, 2013) 110.

Het land was ook een pionier in vredesoperaties. Sinds de vroege jaren zeventig leverde Oostenrijk vrijwel continu twee bataljons aan UNO-operaties.

Hervormingen

Na 1989 werden deze vredesoperaties de hoofdopdracht, of zelfs de *raison d'être*, van de krijgsmacht.³⁴ De omvang van de landstrijdkrachten werd teruggebracht van drie gemechaniseerde en elf infanteriebrigades, tot twee gemechaniseerde en twee infanteriebrigades, die in totaal twaalf gevechtsbataljons omvatten.

Oostenrijk beschikt zowel over voor conventionele gevechtsoperaties geoptimaliseerde tanks en gepantserde rupsvoertuigen als over gepantserde wielvoertuigen, die beter geschikt zijn voor vredesondersteunende operaties. Hiermee kan Oostenrijk tegelijk en voor onbepaalde tijd één robuust pantserinfanteriebataljon in een stabilisatiemissie en een tweede lichter bewapend bataljon in een vredesmissie inzetten. Oostenrijk kan permanent met 1100 van de 23.250 manschappen aan buitenlandse operaties deelnemen en tegelijk 12.500 militairen voor binnenlandse rampenbestrijding paraat houden.³⁵

De tweede belangrijke defensiehervorming bestond uit de modernisering van de luchtmacht, die vanaf haar oprichting werd gehinderd door een aparte handicap. Het staatsverdrag dat de geallieerde bezetting beëindigde, bevatte namelijk een clausule die het gebruik van geleide *missiles* verbood.³⁶ Dit bemoeilijkte de beveili-

ging van het luchtruim, dat soms openlijk werd geschonden.

In 1958 vlogen bijvoorbeeld Amerikaanse transportvliegtuigen zonder toestemming door het Oostenrijkse luchtruim toen ze vanuit Duitsland troepen overvlogen naar Libanon.³⁷ Toen de Sovjet-Unie in reactie hierop aanbood om 'gerne mit der Überwachung und Sicherung des Luftraumes [zu] helfen',³⁸ begrepen de Oostenrijkers dat ze van hun *air policing* werk moesten maken. Ze kochten dertig Saab J-29F gevechtsvliegtuigen, die echter alleen met kanonnen waren bewapend en niet met radar uitgerust waren.

Symbolische luchtverdediging

Men vond deze tekortkomingen nochtans niet onoverkomelijk omdat een echte luchtverdediging tegen de NAVO of het Warschaupact toch onrealistisch was: 'Die Luftstreitkräfte sollten nun die Neutralität im Luftraum zichtbaar, sie documentierbar machen um so Sicherheit zu suggerieren, ohne diese jedoch im Einsatzfall auch verteidigen zu können'.³⁹ Dat de luchtbeveiliging grotendeels symbolisch was, bleek toen de Oostenrijkse jagers tijdens de Praagse Lente telkens pas opstegen nadat de Sovjet-gevechtsvliegtuigen, die het Oostenrijkse luchtruim routinematig schonden, dat luchtruim al verlaten hadden.⁴⁰

Deze toestand bleef ongewijzigd tot de Joegoslavische burgeroorlog. Tijdens de Sloveniecrisis van 1991 schonden Joegoslavische Mig-21 regelmatig het Oostenrijkse luchtruim. Door het verdwijnen van het Warschaupact en de relatieve zwakte van de Joegoslavische luchtmacht was het voor de Oostenrijkse regering echter wel mogelijk om hier krachtig op te reageren. Er was geen reden meer waarom – gegeven de nieuwe geopolitieke constellatie – een land als Oostenrijk dit van een economisch en politiek zwakker buurland zou moeten pikken. De publieke opinie veranderde plots en de Oostenrijkse regering kon op korte tijd grond-lucht en lucht-lucht *missiles* aankopen.⁴¹

Door de lagere waarschijnlijkheid van een groot conflict en de hogere waarschijnlijkheid van

34 Ibid., 115.

35 Bundesminister für Landesverteidigung und Sport, Weissbuch '12 (Wien: Heeresdruckzentrum, 2013) 18-19.

36 *State Treaty (with annexes and maps) for the re-establishment of an independent and democratic Austria*. Signed at Vienna, on 15 May 1955; Article 13.

37 Hoffmann, G. und N.M. Goll, 'Neutraler Luftraum. Die Entwicklung und Zäsuren der Österreichischen Luftstreitkräfte in der Zeit des Kalten Krieges (1955-1990)' in: *Airpower in 20th Century Doctrines and Employment: National Experiences* (The Hague: International Commission of Military History, 2011) 44.

38 Ibid., 45.

39 Ibid., 53.

40 Ibid., 46.

41 Ibid., 51-52.

regionale conflicten, met de daarbij horende neutraliteitsschendingen, won het luchtwapen aan belang.⁴² De Oostenrijkse luchtmacht werd vanaf 2007 met vijftien Typhoons – negen nieuwe en zes tweedehandse – uitgerust die enkel voor *air policing* worden ingezet. Deze specialisatie laat toe om het jaarlijks vliegplan te beperken tot 1500 vlieguur, wat de kosten drukt en de levensduur van de toestellen verlengt.⁴³

Oostenrijk heeft nooit overwogen om gevechtsvliegtuigen expeditionair in te zetten. Dat zou budgettair ook onhaalbaar geweest zijn. De ambitie om met een significant aantal gevechtsvliegtuigen aan multinationale luchtoperaties deel te nemen, vergt immers niet alleen drie maal zoveel toestellen; deze toestellen moeten daarnaast ook nog eens van absolute topkwaliteit zijn en veel meer uren vliegen.

De Oostenrijkse defensie evolueerde na 1989 dus van een op territoriale verdediging gerichte landmacht met een disfunctionele luchtmacht naar een voor robuuste expeditionaire stabilisatiemissies geoptimaliseerde landmacht, aangevuld met een luchtmacht die gespecialiseerd is in de beveiliging van het eigen lucht-ruim.

Rampenbestrijding

Daarnaast vervult de krijgsmacht een belangrijke rol in de rampenbestrijding. Daarvoor betaalt het land 288 euro per inwoner. Een gelijksoortige krijgsmacht zou België 227 euro per inwoner kosten. Dat bedrag is echter niet volledig vergelijkbaar met het Belgische omdat Oostenrijk vanwege het ontbreken van een kustlijn niet over een marine beschikt.

Ierland

Ierland is op het vlak van defensie altijd een buitenbeentje geweest. De Ieren werden pas onafhankelijk na de Eerste Wereldoorlog, namen niet deel aan de Tweede Wereldoorlog en lieten ook de Koude Oorlog aan zich voorbij gaan. De grootste bedreiging voor de veiligheid van Ierland werd gevormd door de tweedeling van het eiland en door de acties van rivalise-

rende gewapende groepen die deze tweedeling wilden beëindigen of, integendeel, bestendigen. Hieraan kwam een einde met de Goede Vrijdag-Akkoorden van 1998. Het Ierse scharnierjaar voor defensie was daarom niet 1989, maar 1998.⁴⁴

Kort samengevat bestond de hoofdpdracht van de krijgsmacht er vóór 1998 uit om de politie te ondersteunen. De nevenopdracht werd gevormd door deelname aan vredesondersteunende operaties onder UNO-mandaat. Na 1998 werd de volgorde van deze prioriteiten omgekeerd.⁴⁵ Hoe dan ook heeft de Ierse defensie in de capaciteitsopbouw van de slechts 8.900 militairen tellende krijgsmacht altijd naar een synergie tussen deze beide opdrachten gestreefd.

Het Ierse ministerie van Defensie is opvallend optimistisch over de bedreigingen van de toekomst

Optimistisch toekomstbeeld

In tegenstelling tot de strategische analyses van andere landen die de wereld als een steeds gevaarlijker oord afschilderen, is het Ierse ministerie van Defensie opvallend optimistisch over de bedreigingen van de toekomst. Volgens het Ierse *White Paper on Defence* bevindt het land zich in 'a generally benign security environment'.⁴⁶

42 Ibid., 43.

43 Bericht des Rechnungshofes, Lufttraumüberwachungsflugzeuge - Vergleich der Republik Österreich mit der Eurofighter Jagdflugzeug GmbH; Follow-up - Überprüfung, maart 2013, 399

44 Wenger, A. und Victor Mauer, *Streitkräftetransformation neutraler und allianzfreier Staaten* (Zürich: Center for Security Studies, 2010) 49.

45 Ibid., 50.

46 Minister for Defence, *White Paper on Defence* (Dublin: Department of Defence, February 2000) 11.



FOTO VN, N. PERRET

Ierland is op het vlak van defensie altijd een buitenbeentje geweest. Het land streeft naar de grootst mogelijke complementariteit tussen de krijgsmacht en de binnenlandse veiligheidsdiensten en heeft het laagste defensiebudget van de onderzochte landen. Per inwoner spenderen de Ieren slechts € 179 euro per jaar aan defensie

De Ieren zien hun krijgsmacht in de eerste plaats als een deelnemer aan vredesoperaties. Zij hebben zich wat betreft hun bijdrage daaraan gespecialiseerd in lichte infanterie. Hierdoor lijkt hun landmacht op de Nieuw-Zeelandse. De landeenheden zijn uitgerust met gepantserde wielvoertuigen en worden ondersteund met lichte 105 mm houwitser. Met acht bataljons in twee brigades is de Ierse landmacht wel groter, waardoor het mogelijk is om permanent met 850 militairen aan multinationale operaties deel te nemen.

De Ierse krijgsmacht is door het ontbreken van troepentransportschepen echter niet in staat zich op eigen kracht te ontplooiën. De marine beschikt evenmin over fregatten, waardoor haar rol zich beperkt tot de beveiliging van de

EEZ met acht OPVs, die volgens commerciële normen gebouwd zijn.

Focus op vredesondersteunende operaties

Het Air Corps beschikt over vliegtuigen en helikopters voor opdrachten als *maritime air patrol*, *search and rescue*, luchtsteun aan de politie en VIP-transport. Deze opdrachten worden alleen in Ierland zelf uitgevoerd, omdat *'the Government have decided that the State will not seek to commit Air Corps equipment to an overseas operation'*.⁴⁷ Ierland heeft geen gevechtsvliegtuigen en beveiligd het eigen luchtruim niet. *'The State has never had an all weather twenty-four hour capability to secure or seek to secure an element of its air space'*.⁴⁸ Binnen de Ierse krijgsmacht ligt de focus dus duidelijk op het landoptreden in vredesondersteunende operaties.

Door die specialisatie in vredesondersteunende operaties is de krijgsmacht ook zeer geschikt voor een tweede grote taak: *Aid to Civil Power*.

47 Ibid., 43.

48 Ibid., 42.

In die rol vormen de Ierse militairen de gewapende *surge*-capaciteit van de grotendeels ongewapende politie, escorteren ze geldtransporten en het transport van gevangenen en verzekeren ze de gewapende beveiliging van grenzen, gevoelige punten en grote evenementen.

Ierland streeft dus naar de grootst mogelijk complementariteit tussen de krijgsmacht en de binnenlandse veiligheidsdiensten en heeft het laagste defensiebudget van de onderzochte landen. Per inwoner spenderen de Ieren slechts 179 euro aan defensie. Een krijgsmacht naar Iers model zou België jaarlijks nauwelijks 81 euro per inwoner kosten.

Beleidsopties

De onderzochte krijgsmachten verschillen sterk van elkaar omdat na 1989 fundamenteel andere politieke beleidskeuzes werden gemaakt. Deze kunnen worden onderverdeeld in drie algemene keuzes en negen keuzes die specifieke inzetdomeinen betreffen.

Kleine landen moeten eerst kiezen of ze de krijgsmacht wensen te beschouwen als een verzekering tegen bedreigingen of als een overheidsapparaat dat dagelijks waar voor zijn geld levert. Noorwegen, dat aan de Europese periferie grenst, koos het eerste. Ierland, Oostenrijk en Nieuw Zeeland, die omringd zijn door bevriende landen of die in een stabiele regio liggen, kozen het tweede.

De tweede algemene keuze betreft de mate waarin men de krijgsmacht voor binnenlandse operaties ter ondersteuning van andere ministeries wil inzetten. Dit ligt het meest voor de hand bij landen die hun krijgsmacht niet volgens de verzekeringslogica dimensioneren.

De derde keuze betreft de vraag of de krijgsmacht supplementair dan wel complementair aan potentiële internationale partners wil zijn. In het eerste geval heeft men enkel als ambitie aan multinationale operaties bij te dragen met militaire capaciteiten die andere landen ook kunnen leveren.

In het tweede geval ontwikkelt men een militaire niche die zeldzaam is, zoals capaciteiten die kunnen opereren in Arctische gebieden (Noorwegen) of amfibische gevechtseenheden (Nieuw-Zeeland). Voor Nieuw-Zeeland laat deze optie het land trouwens ook toe om op eigen houtje een expeditionaire landoperatie van bataljonsniveau uit te voeren; iets waar de drie andere landen niet toe in staat zijn.

Wat betreft het militair optreden ter zee zijn de beleidsopties:

- Of de marine zich richt op de beveiliging van de EEZ dan wel of ze zich daarnaast ook richt op expeditionaire multinationale zeeoperaties.
- Of de marineschepen volgens militaire dan wel commerciële normen gebouwd worden.
- De mate waarin de marine gedimensioneerd is om steun te leveren aan het landoptreden in de vorm van troepentransport en logistieke ondersteuning.

Voor landcapaciteiten zijn de basiskeuzes:

- Of men de capaciteiten wil optimaliseren voor conventionele gevechtsoperaties of voor expeditionaire vredesoperaties.
- Indien men opteert voor het tweede:
 - of men in staat wil zijn om op eigen kracht de troepen in het conflict te ontplooien;
 - of men de vaardigheden die de militairen trainen voor vredesoperaties en de uitrusting die ze daarbij gebruiken al dan niet ook in eigen land wil laten renderen voor beveiligingsopdrachten.

De dimensionering van het luchtwapen hangt af van het antwoord op de vragen:

- Of men het eigen luchtruim onverdedigd laat of niet.
- Of men naast de beveiliging van het luchtruim ook met gevechtsvliegtuigen aan expeditionaire luchtoperaties in het hoogste deel van het geweldsspectrum wenst deel te nemen.
- In welke mate de luchtmacht gedimensioneerd is om steun te leveren aan het landoptreden in de vorm van strategisch luchttransport en logistieke ondersteuning.



FOTO REUTERS, F. LENOIR

De Belgische koning Philippe inspecteert de troepen op het hoofdkwartier in Brussel. Een krijgsmacht naar Iers model zou België per inwoner slechts 81 euro per jaar kosten. Kleine landen moeten politieke beleidskeuzes maken, bijvoorbeeld over de mate waarin de krijgsmacht supplementair dan wel complementair dient te zijn aan potentiële internationale partners

Conclusie

Hoe kan men rationeel van een bewapeningswedloop naar een ontwapeningswedloop overgaan? De ervaring van een kwart eeuw ontwapening heeft aangetoond dat het antwoord op die vraag voor een grote krijgsmacht vrij eenvoudig is: door met de kaasschaaf de omvang ervan te verkleinen.

Voor krijgsmachten die minder dan 25.000 militairen in hun rangen tellen, is deze methode echter niet toepasbaar. Door de evoluties van de Noorse, Nieuw-Zeelandse, Oostenrijkse en Ierse defensie sinds 1989 met elkaar te vergelijken, identificeert dit artikel de beleidskeuzes die een kleine krijgsmacht dimensioneren. De grote variatie in de wijze waarop deze kleine landen hun defensie organiseren, toont aan dat die beleidskeuzes een brede waaier aan politieke oriëntaties mogelijk maken. Ook het met de politieke oriëntatie verbonden defensiebudget loopt enorm uiteen. Naar de Belgische situatie vertaald, zou een defensie naar Iers model de Belg minder dan honderd euro per jaar kosten, terwijl hij voor een defen-

sie naar Noors model vijf keer meer zou moeten neertellen. Daarnaast blijkt een defensie-minister van een klein land paradoxaal genoeg meer beleidsopties te hebben dan zijn ambtgenoot in een groot land.

Het is niet aan defensiespecialisten om die keuzes te maken. Specialisten moeten de beleidsopties enkel aanreiken en hun implicaties, risico's en voor- en nadelen bepalen. Politici streven bij het maken van hun keuzes het beste een zo breed mogelijke consensus na. Investerings in defensie vergen, naast grote sommen geld, vooral veel tijd. De paraatstelling van militaire capaciteiten overspant al snel twee à drie legislaturen. Een onvoldoende gedragen toekomstvisie op defensie zal van elke grote investering die noodzakelijk is voor de uitvoering ervan, een politiek hoofdpijndossier maken. Grote investeringen in wapensystemen zijn immers slechts mogelijk als alle partijen van de meerderheid erachter staan en geen enkele oppositiepartij zich er geloofwaardig op kan profileren. ■

Het gaat al beter

Linda Polman

Ik woonde deze maand een rechtszaak bij in Houston, Texas. Het ging om de tweede ronde in een dubbele moordzaak. In de eerste ronde was de dader, toen 18 jaar oud, schuldig bevonden en terdoodveroordeeld, want zo gaat dat in Texas. Nu, in hoger beroep, probeerde de advocaat om het doodvonnis in levenslang omgezet te krijgen. Zijn cliënt, 25 inmiddels, zou schizofreen zijn, ook toen hij de moorden pleegde. Hij was opgegroeid met louter armoede, misbruik, drugs en geweld om zich heen. Zijn moeder was een godsdienstwaaninnige, die hem – ook letterlijk – met de Bijbel om zijn oren sloeg. Als kind al was hij door demonen bezeten geraakt en het waren die demonen geweest die hem hadden opgedragen om de moorden te plegen. Ergo, de veroordeelde was niet goed bij zijn hoofd en psychiatrische patiënten mogen volgens de wet niet geëxecuteerd worden, zelfs niet in Texas. De veroordeelde, een jonge, zwarte man in een mosterdgeel gevangenispak en met kettingen om zijn enkels, zat tijdens het pleidooi van zijn raadsman geconcentreerd poppetjes te tekenen op een blaadje papier.

De aanklager maakte gehakt van het verhaal van de advocaat. Hij had een psychiater naar de rechtszaal meegenomen als getuigdeskundige. Die had de stukken bestudeerd en was tot de conclusie gekomen dat er van schizofrenie geen sprake was. 'We bevinden ons in Amerika's Bible Belt,' zei hij. 'Demonen zien en horen is hier heel gewoon.' Met andere woorden, de dader is niet ziek, maar een product van zijn omgeving. Hij kan zonder problemen de executietafel op. Ik denk terug aan een zaak die een paar maanden eerder diende, tegen de 16-jarige zoon van een aluminiumfabrikant. In de buurt waar de jongen opgroeide, een rijke buitenwijk van Fort Worth, Texas, was het gemiddelde gezinsinkomen volgens *Forbes* 250.000 dollar. De knul had in de Walmart een zootje bier gestolen en bouwde een feestje met zijn

vrienden. Met zijn achten, dronken en jolig, propten ze zich in de auto van de vader van de jongen. Hij vloog uit de bocht en reed vier voetgangers dood. Eén van de vrienden werd uit de auto geslingerd en raakte verlamd. De advocaat van de jongen had een psycholoog naar de rechtszaal meegenomen, die betoogde dat de jongen aan 'influenza' leed. Het woord is een mix van het Engelse *affluent* (welvarend) en *influenza* (griep) en er wordt een – overigens omstreden – psychische aandoening mee aangeduid, die zich vooral voordoet bij jonge, in een rijk milieu opgegroeide, verwend jongeren. De aandoening zou onder meer tot uiting komen in een gebrek aan verantwoordelijkheidsgevoel. Met andere woorden: de jongen was ziek, want een product van zijn omgeving en moest niet gestraft, maar behandeld worden. De rechter gaf hem tien jaar voorwaardelijk.

Na de zitting zocht ik de terdoodveroordeelde op. Hij werd de bezoekkooi ingeleid met nog steeds die kettingen om zijn enkels en met zijn handen op zijn rug geboid met nog meer kettingen. Hij had niet zo goed geluisterd naar wat er allemaal gezegd was in de rechtszaal. Een of andere kwade geest in de zaal had hem steeds zitten afleiden. Kon ik iets voor hem doen, alstublieft? Hij snakte naar koffie. Een pakje instant koffie kostte in de gevangeniswinkel 5,29 dollar, maar hij had geen geld, want zijn moeder had hem 'weggegooid', zei hij. Ik maakte twintig dollar over op zijn gevangenisrekening. Hij liet me later weten dat hij daar koffie én snoepjes met citroensmaak van had gekocht en dat hij zich nu beter voelde. De 6,10 dollar die van de twintig over was bewaarde hij voor later, schreef hij.

De affluenzapatiënt wordt intussen voor zijn aandoening behandeld in een privékliniek in Californië. Zijn ouders betalen daar 450.000 dollar per jaar voor. Ook met hem gaat het gelukkig alweer wat beter. ■

Nederland en de 'United States Security Coordinator'

Lt-kol P.P.M. Bolder

Ruim een jaar na te zijn teruggekeerd uit Ramallah van de *United States Security Coordinator*-missie, heb ik het artikel van J. de Bruin uiteraard met grote interesse gelezen.¹ Met genoegen trof ik herkenbare schetsen aan. Tegelijkertijd bevroop mij enig ongenoegen.

Voordat ik tot de kern van mijn argumentatie kom, wil ik allereerst de feitelijkheden rond de USSC completeren. De *Intermediate Leadership Course* richt zich vooral op kapiteins en majoors en niet op luitenants en kapiteins, zoals De Bruin stelt. Ook is in 2011 niet alleen de Nederlandse bijdrage uitgebreid met de J6-functionaris in Jeruzalem, maar is ook expertise geleverd aan de *Central Training Agency* van de Palestijnse Autoriteit (PA), dus binnen het *Ministry of the Interior* in Ramallah. Daar is de *Junior Leadership Course* ontwikkeld voor het subalterne kader. Sinds begin 2014 is het mandaat zelfs verder verruimd en nu nemen ook een logistieke functionaris en een *Strategic Engagement Officer* vanuit Nederland deel aan de USSC-missie. Het aantal Nederlanders komt daarmee op vijf. De USSC richt zich op het opleiden en verbeteren van de veiligheidsdiensten en dat zijn er momenteel zeven: de Presidentiële Garde, de *National Security Forces*, drie inlichtingendiensten (de *General Intelligence*, de *Military Intelligence* en de *Preven-*

tive Security Organisation), de *Palestinian Civil Police* en de *Civil Defence* (brandweer en ambulancediensten).

De Bruin heeft absoluut gelijk waar hij stelt dat er een schisma is tussen Fatah en Hamas,² tussen de Palestijnse regering van de Westoever en die van Gaza. Het ondersteunen van de PA is het ondersteunen van de veiligheidsdiensten van Fatah en van de Westoever. De Bruin stelt dat hiermee een risico wordt genomen. Ik wens dat te bestrijden en toon zijn ongelijk aan met drie voorbeelden. Daarbij dient te worden opgemerkt dat de situatie dermate gecompliceerd is, dat deze drie argumenten een zeer gesimplificeerde weergave van de werkelijkheid vormen.

Sinds de betrokkenheid van de USSC bij het opleiden van de veiligheidsdiensten is een belangrijke professionalisering hiervan in gang gezet. Exemplarisch hiervoor is de wijze waarop sinds medio 2012 de veelvuldig op de Westoever voorkomende demonstraties worden begeleid. Vóór 2012 mondden demonstraties – bij gebrek aan opleidingen en richtlijnen voor de veiligheidsdiensten – vaak uit in vechtpartijen met geweld tussen betogers en de veiligheidsdiensten. Daarbij was het niet ongebruikelijk dat er dodelijke slachtoffers vielen. Vanaf medio 2012 is dit niet meer gebeurd, terwijl het aantal betogingen zeker niet is afgenomen. De opleidingen en verschillende *Codes of Conduct* die met en door de USSC in samenwerking met de Palestijnse veiligheidsdiensten en hun kader zijn ontworpen en onderricht vormen hiervoor de basis. Bovendien heeft de Westoever zich in de afgelopen vijf jaar, juist door die professionalisering van

1 J. de Bruin, 'Nederland en de United States Security Coordinator' in: *Militaire Spectator* 183 (2014) (2) 80-86.

2 Het meermaals gehoorde gerucht gaat dat Hamas met steun van Israël is opgericht in de tijd dat Fatah nog een zeer militante organisatie onder Arafat was. Interne verdeeldheid binnen Palestina zou de positie van Fatah verzwakken en zo de veiligheid voor Israël vergroten.

de veiligheidsdiensten, van een milde vorm van maffia-vrijstaat tot een redelijk nette democratie kunnen ontwikkelen.³

Ten tweede heeft de professionalisering er tevens voor gezorgd dat er veiligheidsovereenkomsten tussen Palestijnse veiligheidsdiensten en Israëlische veiligheidsdiensten tot stand zijn gekomen. Mede hierdoor vinden nu op de Westoever regelmatig arrestaties plaats van mogelijke terroristen, door zowel Palestijnse als Israëlische veiligheidsdiensten. De terroristen hebben het steeds op Israël gemunt en bereiden aanslagen voor. Het leven in Israël is hierdoor aantoonbaar veiliger geworden.

Ten slotte heeft de grotere veiligheid op de Westoever enige voorzichtige economische ontwikkeling mogelijk gemaakt, vooral in Ramallah. Palestijnen leven daar in redelijke vrijheid onder het eigen, seculiere gezag. In Gaza is dat absoluut niet het geval. De bevolking in Gaza, die lijdt onder de onderdrukking door Hamas, zal hier met jaloezie naar kijken.⁴ Overigens lijkt het erop dat Hamas Gaza

helemaal niet in zo'n stevige greep heeft: de raketten die nog bijna dagelijks op Israël worden afgevuurd, zijn vaak afkomstig van andere strijdende partijen, waar Hamas geen grip op heeft. Overigens leiden die aanvallen steevast tot Israëlische repercussies en treedt de Israëlische luchtmacht vrijwel dagelijks op boven Gaza.

Maar wat mij bovenal stoort is het vrijblijvende en gemakkelijke waarmee De Bruin stelt dat de USSC-missie risico's met zich meebrengt. Hij benoemt de risico's daarbij overigens niet. Maar hij lijkt vooral niet in staat een alternatief aan te dragen. Daardoor verliest het artikel belangrijk aan kracht en dus waarde. Al met al ben ik ervan overtuigd dat de Nederlandse deelname aan de USSC-missie op meerdere fronten juist bijdraagt aan veiligheid voor Israël én voor Palestina. Nu nog alleen op de Westoever, maar onder druk van opkomend volksverzet op termijn ook in Gaza. Dat laatste vraagt tijd. Maar de 'Arabische Lente', de roep van het volk om meer zelfbeschikking, is ook daar niet vreemd. ■

3 Shlomo Avineri, 'Building Palestine from the bottom up' in: *Die Welt*, 18 mei 2009.

Zie ook: Khaled Abu Toameh, 'Palestine's new bride' in: *Jerusalem Post*, 20 augustus 2010.

4 De steun voor Hamas in Gaza lijkt tanende, zie: 'Poll: Hamas loses popularity among Palestinians' in: *Jerusalem Post*, 10 april 2013.

ANTWOORD OP MENINGEN VAN ANDEREN

De feitelijke informatie in mijn artikel komt uit de jaarverslagen van Defensie, waarvan het laatste over 2012 ging op het moment van schrijven. Veranderingen sindsdien zijn niet meer meegenomen. Een alternatief voor de USSC zie ik in het verlagen van de bewapeningsniveaus van alle betrokken partijen. Dus geen steun voor Hamas en Fatah door partijen van buiten voordat het *politieke vraagstuk* – want dat is dit – is opgelost. Hier bied ik ook een oplossing voor, namelijk integratie van Hamas in de PLO, wat – toegegeven – geen gemakkelijke opgave is.

Dat gezegd hebbende heb ik de reactie van Lt-kol Bolder toch met stijgende verbazing gelezen. Zoals een echte defensieman richt hij zich op de militaire effectiviteit van de USSC, samen met directe gevolgen als toegenomen veiligheid. Belangrijk is dat ik dit nergens betwist in het artikel, want hier ben ik het me eens. De USSC is wat dat betreft effectief. Dat is echter niet de kern van mijn artikel. Het draait hier om de politieke context van de missie en deze is duidelijk. Fatah heeft geen democratische basis om het hele Palestijnse

volk te vertegenwoordigen. Hamas representeert een even groot gedeelte van de Palestijnse bevolking, maar wordt door alle betrokken partijen buitengesloten omdat de groepering op de lijst van terroristische organisaties staat. De economische situatie in Gaza is hier ook een gevolg van: Gaza wordt namelijk min of meer belegerd. Deze situatie vergelijken met het (lichte) economische herstel op de Westoever is dan ook precies verkeerd en benadrukt alleen maar mijn punt: Hamas moet serieus genomen worden als één van de vertegenwoordigers van het Palestijnse volk, ten bate van heel Palestina.

Groeperingen zoals Fatah ondersteunen met bijvoorbeeld de USSC – die de beoogde Palestijnse staat behoort te ondersteunen, niet alleen Fatah – draagt op de korte en lange termijn alleen maar bij aan meer verdeeldheid. Daarom herhaal ik het nogmaals: eerst het politieke conflict binnen Palestina oplossen, voordat men overgaat tot de ondersteuning van groepen in deze regio. Pas dan is er ook echte vrede met Israël mogelijk.

J. de Bruin MA

AANKONDIGING



Tweedaagse conferentie 18 en 19 september 2014

Telling Truth to Power: The Past, Present and Future of Military Intelligence

De Netherlands Intelligence Studies Association (NISA) en de Militaire Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (MIVD) organiseren een gezamenlijke conferentie naar aanleiding van de herdenking van honderd jaar militaire inlichtingen in Nederland.



De conferentie is opgedeeld in vier thema's:

- The World at War, 1914-1945
- Intelligence in War and Peace(keeping)
- Cold War, Intelligence War
- Military Intelligence: Perennials and (new) Paradigms

Een volledig programma en een lijst van sprekers is te vinden op www.nisa-intelligence.nl. Op die site is ook registratie voor de conferentie mogelijk.

Locatie:

Marinekazerne, Kattenburgerstraat 7, 1018 JA Amsterdam

Voor Europa!

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

Enkele weken geleden liep ik door de Zwitserse bergen in gezelschap van een Duitse professor Europees recht. We spraken over de Europa-malaise en het weinige vertrouwen dat Europese burgers in 'Brussel' en 'Europa' hebben. Volgens mijn wandelgenoot lag de verklaring voor die Europa-malaise voor de hand: er zitten te veel weeffouten in het Europese huis, waardoor de Unie niet of nauwelijks efficiënt kan functioneren. Wat nodig is, aldus mijn hooggeleerde vriend, is een nieuw Europees Verdrag. Ik moest mij inhouden om niet in lachen uit te barsten. Het leek mij een volstrekt onbruikbaar idee, maar ik vond het niet gepast om me daarover vrolijk te maken.

Toch was dat gesprek nuttig, omdat ik genoodzaakt werd duidelijk te maken wat we dan wél nodig zouden hebben. Veel van het goede dat Europa ons gebracht heeft is zo vanzelfsprekend geworden dat het in de achtergrond is weggezonden en we het niet meer zien, zoals warm water of gesneden brood. De uitdaging ligt dan ook in het concreet en expliciet maken van Europa. Dit geldt voor alle aspecten van de EU en voor alle beleidsterreinen.

We hebben geen nieuw Europees Verdrag of project nodig. We moeten Europa laten zien. Dat wil zeggen, 'Europa' expliciet maken, het aan de burger tonen. Niet alleen laten zien dat Europa werkt, maar ook hoe, waar en wanneer het werkt, in plaats van nieuwe regelgeving of nieuwe EU-organen te introduceren. De bevolking moet duidelijk worden gemaakt welke meerwaarde Europa levert en kan leveren ter ondersteuning en versterking van de lidstaten. Maar ook hoeveel gewicht een

geconsolideerde Europese positie in de schaal legt en hoe belangrijk dat is om als Europese Unie serieus genomen te worden wanneer het gaat om problemen op wereldschaal.

Ik ben voor Europa. En ik ben optimistisch genoeg om ervan overtuigd te zijn dat we Europa werkbaar en aanvaardbaar kunnen maken. Maar ik ben ook realistisch genoeg om te beseffen dat we nauwelijks een alternatief hebben. Alleen als we erin slagen Europa expliciet te maken en de meerwaarde ervan aan te tonen, kan Europa de burgers in Nederland en andere Europese landen overtuigen.

Waarom we met een nieuw verdrag niet veel opschieten? Ten eerste: een perfect verdrag bestaat niet. Verdragen zijn aan interpretatie onderhevig en die interpretatie kan in de loop der jaren veranderen. En ten tweede is de uitvoering van het Verdrag van Lissabon mensenwerk. Er bestaat een wereld van verschil tussen de letters van het verdrag en *where the rubber meets the road*. Het Verdrag van Lissabon heeft gezorgd voor een potentiële versterking van het Gemeenschappelijke Buitenlands- en Veiligheidsbeleid van de Unie. De Hoge Vertegenwoordiger werd tegelijkertijd Vice-President van de Europese Commissie en de Europese Dienst voor het Externe Optreden werd gecreëerd.

Het Verdrag van Lissabon versterkt zo de institutionele basis voor de *comprehensive approach*, de mogelijkheid om de verschillende EU-instrumenten bijeen te brengen in één

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

gemeenschappelijk kader, met één gemeenschappelijk doel en om deze veel beter te coördineren met de inspanningen van de lidstaten. Maar succes laat zich niet afdwingen, ook niet met een goed verdrag. De comprehensive approach is de ‘belofte van Lissabon’. Hoe die comprehensive approach daadwerkelijk wordt uitgevoerd, ligt voor een heel groot gedeelte in de handen van de mensen in het terrein. Langzaam maar zeker raakt men er van doordrongen dat Europa’s comprehensive approach het juiste antwoord biedt op veelzijdige problemen. Kijk bijvoorbeeld naar de Hoorn van Afrika, waar de EU haar verschillende middelen op een gecoördineerde manier inzet: een militaire operatie (Operatie Atalanta), een civiele missie (EUCAP Nestor), gecombineerd met door de Commissie gefinancierde ontwikkelingshulp en andere technische projecten die door derden worden uitgevoerd, de coördinatie met internationale organisaties en natuurlijk de diplomatieke inspanningen van de EU-ambassades die, in voortdurend contact met het hoofdkwartier in Brussel en de autoriteiten ter plaatse, het geheel overzien en begeleiden.

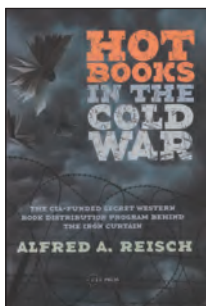
Als gevolg van slimme binationale, multilaterale, civiel-militaire en cross-border samenwerking krijgt een Europese burger een betere defensie voor zijn euro’s

Europa expliciet: geen defensiedroom maar demonstratie
Het aantonen van de meerwaarde van Europa in het defensiedomein is belangrijker dan ooit. Het gaat daarbij niet om een Europese droom van een ééngemaakt Europees leger of een Europees Hoofdkwartier. Het gaat om twee of meerdere lidstaten die slim met elkaar samenwerken en dat doen binnen een Europees kader, dat ervoor zorgt dat die verschillende bilaterale en multilaterale verbanden goed op

elkaar aansluiten. Meer regels, administratieve last of structuren vormen geen oplossing. Wat wel kan werken, is slimme coördinatie en gebruik maken van de relatieve sterktes van de verschillende lidstaten.

Typisch Europees is de nadruk op civiel-militaire samenwerking, een kaart waarop ook Nederland sterk inzet. Tegenwoordig wordt civiel-militaire samenwerking in één adem genoemd met *cross-border cooperation*. Dit laatste heeft een geweldige impuls gekregen als gevolg van de enorme toename in irreguliere migratie. Civiel-militaire en cross-border samenwerking zijn speerpunten van het Europese defensiebeleid. Synergie en complementariteit zijn aantoonbaar voordeliger, want zij bieden beter resultaat voor hetzelfde of zelfs minder geld. Een Europese burger krijgt dan een betere defensie voor zijn euro’s als gevolg van die slimme binationale, multilaterale, civiel-militaire en cross-border samenwerking. En zo zijn er meer voorbeelden te vinden.

Het belang van Defensie om Europa te expliciteren is een institutioneel en maatschappelijk belang. Internationale samenwerking heeft immers economische, operationele en politieke voordelen en leidt tot een betere defensie. Aantonen dat defensiesamenwerking in Europa, met Europese partners, civiel-militair en cross-border, niet alleen ‘werkt’, maar ook economischer en efficiënter kan zijn, is het sterkste argument om het nationale defensiebudget te rechtvaardigen. Daar is geen nieuw verdrag of een nieuw Europees project voor nodig. Alleen als de burgers met eigen ogen zien ‘wat Europa vermag’, bestaat er een redelijke kans dat ze van het nut van de Europese Unie overtuigd raken. ■



Hot Books in the Cold War

The CIA-Funded Secret Western Book Distribution Program behind the Iron Curtain

Door Alfred A. Reisch

Budapest/New York (Central European University Press) 2013

549 blz.

ISBN 9786155225239

€ 50,-

Hot Books in the Cold War gaat over tot een tot nu toe relatief onbekende sectie van het *Free Europe Committee* (FEC) dat zich tussen 1956 en 1973 bezighield met het sturen van westerse literatuur naar adressen achter het IJzeren Gordijn. De auteur Alfred Reisch was in de jaren '80 zelf staflid van *Radio Free Europe* (RFE), vanaf 1950 de *flagship operation* van het FEC. Reisch was in de jaren '60 ook direct betrokken bij het boekprogramma (in 1956 was hij het jongste staflid geworden van de Hongaarse sectie van de persdivisie van het FEC in New York). Zijn boek is dus deels een *insider account* en deels het resultaat van jaren onderzoek in het FEC-archief op het Hoover Institution in Stanford, Californië. Het boek is daarom zo omvattend mogelijk: Reisch heeft geprobeerd alle kanten van het verhaal te vertellen, van het oorspronkelijke idee voor het boekprogramma en de sleutelfiguren die het programma hebben geleid, tot belangrijke details hoe deze literatuur mensen in het oosten bereikte en hoe zij daar op reageerden. Het FEC werd in 1949 opgericht en was de moederorganisatie van *Radio Free Europe*, de belangrijke radiozender die gebruikt werd door emigranten uit Oost-Europa. Eind jaren '60 kwamen er onthullingen dat FEC en RFE allebei ontvangers

waren van CIA-geld, met als gevolg dat RFE sindsdien door het Congres werd gefinancierd. Het boekprogramma, nog steeds georganiseerd door onder andere door de CIA gesponsorde mantelorganisaties, ging door tot 1991. FEC was eigenlijk veel meer dan alleen RFE – verschillende secties waren verantwoordelijk voor onderzoek naar de landen achter het IJzeren Gordijn, er was een publicatiedivisie, een persdivisie, een (slechts kort bestaand) college voor Oostblok-emigranten in Straatsburg, een *West European Operations Division* en *Crusade for Freedom*, het meest publieke gezicht van FEC, dat zich bezighield met *fund-raising* voor RFE. Dat bracht in de beste tijd een paar miljoen dollar per jaar op, nog steeds weinig in vergelijking met wat de CIA er instopte. Vóór de publicatie van het boek van Reisch was er alleen een artikel over het boekprogramma van een oud-medewerker en andere aspecten van FEC-activiteiten zijn nog steeds onderbelicht. Reisch levert dus een belangrijke bijdrage aan de geschiedenis van de Koude Oorlog als een *war of ideas*.

Goudmijn

Het boek begint met een uitstekende inleiding van Mark Kramer van Harvard University. Kramer legt de

nadruk op een paar saillante aspecten van het boekprogramma: het was helemaal op elites gericht, de CIA zag een unieke rol voor boeken in de zin van potentiële invloed op de lezer en het was niet de bedoeling om een revolutie à la Hongarije 1956 uit te lokken, maar *evolutionary change* te faciliteren in de samenlevingen van het Sovjetblok. Kramer komt ook met een soort schema voor de evaluatie van het boekprogramma via statistieken over het aantal boeken, de ontvangers, wat zij met de boeken hebben gedaan en wat de reactie van de communistische autoriteiten eigenlijk was. De 'helden' van dit verhaal zijn eigenlijk twee mensen: Samuel S. Walker en George C. Minden, de twee belangrijkste leiders van het boekprogramma vanaf het begin tot 1991. Walker kwam uit een zaken-familie in New York en na Yale ging hij bij het *Time-Life* persimperium werken. Via C.D. Jackson, directeur van *Time-Life*, had Walker in 1950 zijn eerste contact met het jonge FEC. Snel opgeklommen naar een beleidsfunctie bij het FEC, was Walker vanaf 1951 hoofd van de *Research and Publication Service* en een jaar later kwam hij met het idee om westers propagandamateriaal en publicaties via ballonnen en via de post naar het oosten te laten sturen. Terwijl het ballonnenproject van 1953-57 liep, ging het boekprogramma, begonnen in juli 1956, door. Walker was direct betrokken totdat hij het FEC verliet in 1959 en werd opgevolgd door Robert Minton. Na twee jaar was Minton al weg en het programma kwam, tot de beëindiging in 1991, onder de leiding van de Brits-Roemeense intellectueel George Minden.

Titels

Hot Books in the Cold War licht het boekprogramma tot in de fijnste details door. Het is wel jammer dat Reisch weinig moeite doet om het programma te verbinden met andere activiteiten van het FEC, maar zijn missie is duidelijk: aantonen hoe effectief het programma was en hoe liberaal het was, in de zin van *open-minded*. Na een kort eerste hoofdstuk over de achtergrond van de oprichting van het boekprogramma beschrijft Reisch in de volgende hoofdstukken de boeken die werden gestuurd, de organisatie van het programma in New York en München en de ontwikkelingen in de jaren '60 en '70. Titels die in de vroege jaren werden gestuurd waren Raymond Arons *Opium of the Intellectuals*, Albert Camus' *The Rebel*, Aldous Huxley's *Brave New World* en natuurlijk Boris Pasternaks *Doctor Zhivago*. Van juli 1956 tot december 1959 werden 670.000 exemplaren van 5.500 titels gestuurd, de meerderheid naar Polen (197.000 stuks). In 1957-58 was de begroting voor de Free Europe Press-divisie, waaronder het boekprogramma viel, 1,68 miljoen dollar. Walker heeft ook een sleutelrol gespeeld op het Wereld Jeugdfestival in Wenen in 1959, waar het FEC de gelegenheid aangreep om talloze titels weg te geven aan de jeugd uit het Sovjet-blok en de Derde Wereld. Minden hield tot zijn dood in 2006 de geheimzinnigheid rond het programma in stand: hij gaf geen enkel interview, ook niet aan Reisch. Door gebruik van het FEC-archief kon Reisch de periode onder Minden goed beschrijven, maar na 1971 is dit gebrekkig omdat de CIA de dossiers na die periode nog steeds

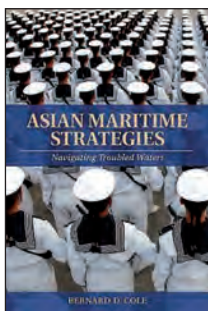
niet openbaar heeft gemaakt. Vanaf hoofdstuk negen vertelt Reisch meer over de tegenwerking van overheden in de Oostbloklanden en behandelt hij brieven van ontvangers met reacties op het gestuurde materiaal. Hoewel een belangrijk of zelfs essentieel onderdeel van dit soort onderzoek, is de analyse van de precieze invloed van deze programma's – hoe kunnen wij de kwantitatieve en kwalitatieve aspecten beoordelen? – wat oppervlakkiger. Veel ruimte is er wel voor een zo omvattend mogelijke opsomming van – zo lijkt het – alle rapporten en brieven van alle Oost-Europese landen, de een na de ander, jaar na jaar. Als resultaat wordt de lezer min of meer bedolven onder een lawine van statistieken en informatie. Een kort hoofdstuk over het kantoor van het boekprogramma in Wenen geeft wat meer persoonlijke informatie, omdat Reisch bevriend was met het hoofd van dit kantoor, Peter Straka. De lezer moet wachten tot pagina 521 voor de zeer korte, vijf pagina's tellende conclusie en die spreekt niets meer dan de verwachte positieve woorden uit. Het programma was zonder twijfel succesvol, want dankzij Walker, Minden en de CIA bereikten westerse publicaties en ideeën alle lagen van het intellectuele leven in het Sovjet-blok. Het was, volgens Reisch, een perfect voorbeeld van *'ideological, political, cultural, and psychological warfare all wrapped up in one'*. Maar het was geen propaganda in negatieve zin: meer een extensie van de liberale wens voor een 'vrije markt van ideeën' voor mensen die geen toegang hadden tot zo'n markt. Dus *'the ultimate victory belonged to the West, with the fall of the Iron Curtain*

and the end of the Cold War, a victory in which books played a uniquely decisive role'.

Sociale benadering

Mensen die op zoek zijn naar een meer kritische blik op de Koude Oorlog en de aard van de psychologische oorlog moeten verder kijken dan dit boek. Het FEC was zeker niet de goed-geoliede propagandamachine die Reisch beschrijft: leiderschap ontbrak en er was constant ruzie tussen verschillende bazen en tussen de bazen en de CIA. Op het moment dat dit opgelost werd, in de jaren '60, was het nut van het FEC al minder duidelijk. Deze kant van het verhaal ontbreekt helemaal bij Reisch. Maar in een meer beperkte zin heeft hij wel gelijk. Hij heeft puur oog voor de speciale invloed van het geheime, idealistische boekprogramma en hoe dat gedurende meer dan drie decennia werd uitgevoerd om de denkbeelden van de samenlevingen achter het IJzeren Gordijn voor het algemene goed te veranderen. Het is, in die zin, meer een bewijs om de CIA als een soort goedwillende 'liberale elite' te zien. Men kan dit natuurlijk gemakkelijk tegenspreken. Maar het sterkste aspect van Reisch's boek is zeker hoe het programma op het individu gericht was en hoe hij door talloze statistieken en kleine stukken bewijsmateriaal de persoonlijke kant van de *war of ideas* laat zien. Zo'n sociale benadering draagt ook belangrijk bij aan de geschiedschrijving over de Koude Oorlog, die meestal door overheden en machtige leiders wordt gedomineerd.

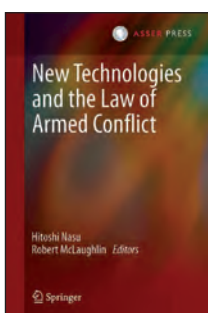
Prof. dr. G. Scott-Smith



Asian Maritime Strategies

Navigating Troubled Waters
Door Bernard D. Cole
Annapolis (Naval Institute Press) 2014
304 blz.
ISBN 9781591141624
€ 25,-

China ziet zich met zoveel veiligheidsuitdagingen geconfronteerd in de vlakbij gelegen zeeën dat het land mogelijk nooit één van zijn grootste ambities, het creëren van een *blue-water navy*, zal kunnen waarmaken. Dat stelt Bernard Cole, docent Chinees-Amerikaanse betrekkingen en maritieme strategie aan de National Defense University, in *Asian Maritime Strategies*. Volgens Cole staat China voor meerdere strategische dilemma's tegelijk. Zo wordt een marine ontwikkelen die vergelegen maritieme gebieden kan domineren door *power projection* lastiger omdat ook andere Aziatische landen hun vloot uitbreiden. Cole behandelt ook Japan en India, maar wijst ook op kleinere landen die hun belangen in de regio met een sterke zeemacht willen verdedigen.



New Technologies and the Law of Armed Conflict

Door Hitooshi Nasu en Robert McLaughlin (red.)
Londen (Springer/Asser Press) 2014
259 blz.
ISBN 9789067049320
€ 83,-

De introductie van nieuwe technologieën op het gebied van informatie-overdracht, ruimtevaart, de nanowetenschap en robotica heeft ook haar weerslag op de bestaande juridische aspecten van gewapend conflict. Hitooshi Nasu en Robert McLaughlin kijken daarnaar in *New Technologies and the Law of Armed Conflict*, een bundel met bijdragen van experts op het gebied die zij samenstelden. Nasu en McLaughlin benadrukken dat technologische veranderingen de afgelopen jaren niet alleen snel zijn gegaan, maar vooral ook fundamentele gevolgen hebben gehad. Krijgsmachten zijn door de ontwikkelingen voor nieuwe werkwijzen komen te staan, waarbij zij in kaart moeten brengen welke juridische vraagstukken met de oprukkende technologie gepaard gaan.



Challenges for Europe in the World, 2030

Door John Eatwell en Terry McKinley (red.)
Farnham (Ashgate) 2014
408 blz.
ISBN 9781472419255
€ 88,-

In *Challenges for Europe in the World, 2030* kijken deskundigen naar de verwachte veiligheidssituatie in Europa op de langere termijn. De bundel gaat uit van de aanname dat de machtscentra in de wereld verschuiven van het Westen naar het Oosten en het Zuiden. Eén van de veronderstellingen is dat er een nieuwe economische machtsbalans zal ontstaan waarin Europa een plaats zal moeten zien te vinden. Economische ontwikkelingen zullen politieke gevolgen hebben op het continent en ook doorwerken op veiligheidsgebied, zo is de verwachting. De auteurs onderbouwen hun voorspellingen met schetsen over financiële, demografische en technologische ontwikkelingen en de verwachte handelsstromen.



Understanding Security

Door Mike Bourne
Londen (Palgrave Macmillan) 2014
360 blz.
ISBN 9780230291249
€ 34,-

Het begrip internationale veiligheid wordt veel gebruikt, maar wat houdt het eigenlijk in? Die vraag probeert Mike Bourne te beantwoorden in *Understanding Security*. Bourne is verbonden aan Queen's University Belfast en legt zich toe op de theorie en praktijk van internationale veiligheid en internationale betrekkingen. Hij geeft een theoretisch raamwerk van *security* en kijkt hoe soevereine staten dat tegenwoordig toepassen. Bourne analyseert hoe staten het begrip *security* kunnen interpreteren voor het rechtvaardigen van interventies in zwakke staten. Daarnaast behandelt hij onderwerpen als terrorisme, migratie, wapenhandel en wapenbeheersing en kijkt hij naar allianties die landen aangaan om hun collectieve veiligheid te waarborgen.



100^e Algemene Vergadering • 24 juni 2014

Symposium KVMO

Thema 'Met innovatie de toekomst in'

Inleiding Adjedj Bakas • trendwatcher, spreker en auteur

Gast sprekers Jan Willem Maas • Senior Partner & Managing Director, The Boston Consulting Group
Wilfried Post • Senior Research Scientist Human Factors, TNO

Aanvang 13.30 uur

Aanmelden ga naar www.kvmo.nl/algemene-vergadering

Locatie KIM, Zaalje Korps Adelborsten
Het Nieuwe Diep 8, 1781 AC Den Helder