

MILITAIRE SPECTATOR



Vechten in vredesnaam

- Afghanistan, 2001-2012
- European Air Transport Command



Alle artikelen uit de Militaire Spectator op DVD

Ter gelegenheid van het 175-jarig bestaan van de Militaire Spectator zijn alle jaargangen van het militair-wetenschappelijk tijdschrift gedigitaliseerd. Alle artikelen, editorials, boekrecensies en columns zijn bijeengebracht op zes DVD's.

De printbare PDF-bestanden op de DVD's zijn te doorzoeken met trefwoorden. Bij de DVD's hoort een boekje met zoektips.



Lezers van de Militaire Spectator kunnen de DVD-box bestellen door € 17,50 over te maken naar bankrekeningnummer 514338997 ten name van Militaire Spectator in Den Haag. Graag vermelden 'bestelling DVD-box' en uw naam, adres, postcode en woonplaats.

De Militaire Spectator is sinds 1832 het militair-wetenschappelijk tijdschrift voor en over de Nederlandse krijgsmacht. Het maakt relevante kennis, wetenschappelijke inzichten, ontwikkelingen en praktijkervaringen toegankelijk en slaat zo een brug tussen theorie en praktijk. De Militaire Spectator stimuleert de gedachtevorming over onderwerpen die de krijgsmacht raken en draagt zodoende bij aan de ontwikkeling van de krijgswetenschap in de breedste zin van het woord. Op deze wijze geeft het tijdschrift inhoud aan zijn missie: het bijdragen aan de professionalisering van het defensiepersoneel en het verhogen van het kennisniveau van overige geïnteresseerden. Daarmee bevordert de Militaire Spectator ook de dialoog tussen krijgsmacht, wetenschap en samenleving.





UITGAVE

Koninklijke Vereniging ter Beoefening van de Krijgswetenschap
www.kvbk.nl
info@kvbk.nl

Ledenadministratie

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

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

REDACTIE

brigade-generaal cav b.d. prof. em.
J.M.J. Bosch (hoofdredacteur)
T 071 - 542 18 30
E jmjbosch@xs4all.nl
kolonel cav drs. P.J.E.J. van den Aker
luitenant-kolonel KLu S.M. Babusch bc
kapitein ter zee P. van den Berg
drs. P. Donker
kolonel MJD dr. P.A.L. Ducheine
luitenant-kolonel MPSP dr. J. Duel
cdre KLu F. Groen
drs. P.H. Kamphuis
luitenant-kolonel KMar drs. ing. D.J. Muijskens
luitenant-kolonel Marns drs.
A.J.E. Wagemaker MA
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: Een militair van de 1e Batterij van 11 Afdeling Rijdende Artillerie langs de grens van Servië-Kosovo, 1999 (Foto NIMH)

MILITAIRE SPECTATOR

260 Vechten in vredesnaam

E. van Middelkoop

Hoewel er toenemende spanning is tussen het beginsel van soevereiniteit en een nieuwe humanitaire impuls, is er onvoldoende grond steun te geven aan de doctrine van humanitaire interventie.

271 European Air Transport Command

J.H. Berghuizen

Het European Air Transport Command, een significante stap naar *pooling & sharing* van militaire middelen, is een blauwdruk voor Europese integratie en verdergaande internationale samenwerking.

283 Afghanistan, 2001-2012

A.J.E. Wagemaker

Elf jaar na het begin van de interventie is de veiligheidssituatie in Afghanistan verslechterd en lijkt de positie van de tegenstanders van het staatsvormingsproces steeds sterker te worden.

En verder:

Editoriaal	258
Andere ogen	297
Meningen van anderen	298
Gastcolumns	300
Tegenwicht	304
Boeken	306
Summaries	

Dood door eigen financieel vuur

Defensie werkt financieel sinds jaar en dag met een kasstelsel dat over het algemeen als complex en onwerkbaar te boek staat. Conform de Comptabiliteitswet is geld 'sparen' om pieken op te kunnen vangen niet toegestaan en geld dat niet wordt besteed, gaat terug naar het ministerie van Financiën in plaats van Defensie. Daarnaast worden alleen uitgaven geregistreerd, geen kosten. Met de invoer van SAP is echter wel getracht kosteninzicht te krijgen door kosteninformatie bij te houden. Helaas is dat uit kostenoverwegingen ter ziele gegaan.¹ Verandering is echter noodzakelijk. Defensie zal met haar afgeslankte organisatie en gekrompen begroting financieel eenvoudiger moeten werken om de gevraagde operationele output en financiële verantwoording te leveren. Noodzakelijk ook omwille van 'eigenaarschap' en blijvend kostenbewustzijn dichtbij de operatie en vooral voor een financieel slagvaardige gevechtskracht. Deze aspecten vragen om verandering en vereenvoudiging van de financiële bedrijfsvoering. Ze vragen om een *Apple-like* 'Jip & Janneke' onder de financiële stelsels en regelgevingen.

Nu heeft de Hoofddirectie Financiën en Control (HDFC) al veel onnodige financiële richtlijnen overboord gegooid en wat echt nodig is zo pragmatisch mogelijk ingevuld. Zo worden in de exploitatie aanschaffingen onder de 30.000 euro na oplevering meteen betaald (het lijkt op pinnen of chippen: het wordt meteen van het rekening- of chipsaldo afgehaald) en niet meer eerst van de ene naar de andere balans overgeboekt en dan betaald (te vergelijken met overboeken van giro naar betaalrekening

en dan nog een betaalopdracht 'inkloppen'). En in tegenstelling tot voorheen is het nu gemeengoed dat de budgethouder kleine inkopen tot 1250 euro zelf mag doen. Ook de invoering van de module Financiële Administratie (FINAD) van SAP leidt tot verbeteringen in de financiële procesgang.

We schieten echter door in het eisen van bron-documenten voor iedere keer dat we de ene variabele uitgavenpost willen verkleinen om uit een andere post een onvoorziene, noodzakelijke onderhoudsbeurt voor de auto te betalen. Terwijl aan de variabele uitgavenpost geen andere verplichtingen zijn verbonden dan winkelnering bij de desbetreffende contractant. Het wordt erger als boven de 30.000 euro op de variabele delen van contracten moet worden ingekocht. Inkoopacties voor bijvoorbeeld onderhoudsbeurten aan grote wapensystemen doorlopen dan nog eens drie keer de toetsing op doelmatigheid en rechtmatigheid in het zogeheten Voorafgaand Toezicht proces (VT). Terwijl het moedercontract datzelfde VT-proces diepgaand en langdurig heeft gehad om überhaupt afgesloten te kunnen worden. (Daardoor zou een door de budgethouder goedgekeurde werkorder kunnen volstaan om de reguliere contractant de opdracht te geven.) Tot slot komen nieuwe of opgehoogde budgetten regelmatig moeizaam en relatief laat ter beschikking. Zo kwam het Defensie Investeringsplan dit jaar dusdanig 'op tijd' af dat slechts zes tot zeven maanden resteren om nieuwe operationele behoeften voor het lopende jaar (!) te verwezenlijken, wat bij de gemiddelde investeringsbedragen amper realistisch is. En zo heeft stagneren in de eerste maanden van het jaar direct gevolgen voor het operationele product.

¹ Ofschoon naar verluidt de Controlling (CO) module van FINAD het wel zou kunnen.

Dat bovenstaande situaties de *flow* van inkopen van operationeel noodzakelijke goederen en diensten (waaronder capaciteitsverbeteringen, onderhoud, munitie, transport en reservedelen) plus budget realiseren niet bevorderen, is een logisch gevolg en geen verrassing. De cynische grap is dat er toch een *flow* ontstaat. Die heet boeg golf omdat het een gegeven is dat wat eerst nog betaald moet worden uit het jaar daarvoor er toe leidt dat bij gelijkblijvend budget in het jaar daarna minder geld kan worden uitgegeven. Eén plus één is in dit geval niet twee, maar gewoon één. Met restrictieve richtlijnen, ‘verlichtingenpauzes’ en/of ‘verplichtingenstops’ tot gevolg. En als er geen geld is of de hand zit op de knip, mag ook geen inkooptraject worden gestart. Dus wordt er niets uitgegeven, wat weer leidt tot onderrealisatie en teruggave van geld aan Financiën, terwijl dat geld het jaar erna hard nodig is. Zo vreten we ons zelf op. Het betekent immers interen op voorraden en minder trainen, varen, rijden en vliegen. Het betekent ook dat we niet altijd de noodzakelijke operationele capaciteiten of werkomstandigheden hebben voor inzet. En om dat te corrigeren wordt extra goed nagedacht hoe het overgebleven geld te verdelen, waardoor budgetten langzaam en laat in het jaar beschikbaar komen. De vicieuze cirkel is geboren. Met medeweten, maximale controle en sturing op het hoogste niveau.

Het voorgaande leidt ertoe dat budgethouders in afnemende mate het operationele product kunnen ondersteunen en in toenemende mate bezig zijn met het compenseren van reducties binnen de financiële sector en met het bevredigen van financieel-administratieve behoeften en richtlijnen. De sturing op uitgaven wordt

rigide(r), tijds- en arbeidsintensiever en gaat ten koste van de operationele inzetbaarheid van wapensystemen. Nochtans wel comptabel, doelmatig, rechtmatig, integer en transparant. Maar toch, het tempo alsook de (slag)kracht gaan er uit.

Nu zal het zo zijn dat belevingen en uitgangspunten met betrekking tot dit onderwerp zullen verschillen. Zo zal er voor alles een verklaring zijn en maakt de Matlog & FINAD-module in SAP straks ongetwijfeld alles goed. Feit is echter dat een soepel financieel proces bij-

De vraag is of we ons eigen financiële graf blijven graven of de vicieuze cirkel gaan doorbreken

draagt aan ons aller *core business*: een voor de belastingbetaler kwalitatief goede en financieel adequaat verantwoorde gevechtskracht. En dat is er nu niet. Dat betekent dat – wanneer de bedrijfsvoering niet *lean(er)* en vloeiender wordt gemaakt en gedurende het budgetspel de financiële en personele doelpalen steeds worden verzet – budgethouders worden geprovoceerd, vertraagd en uitgeput. De vraag is dus of we ons eigen financiële graf blijven graven of de vicieuze cirkel gaan doorbreken. Wat ons betreft is het dat laatste. Zolang we dat niet besluiten en tot focus maken, kijkt Defensie het zeer onwenselijke risico van een *blue-on-blue*-situatie in het gezicht: een (langzame) dood door eigen financieel vuur. ■

Vechten in vredesnaam

De spanning tussen humaniteit en soevereiniteit

In 1998 publiceerde de bekende Britse geschiedschrijver John Keegan een vijftal essays onder de titel *War and our World*. Keegan, internationaal bekend en befaamd door zijn geschiedschrijving van de Eerste Wereldoorlog, poneert daarin de stelling dat de mensheid het stadium is genaderd waarop het verschijnsel oorlog tot het verleden zal gaan behoren. Met een verwijzing naar het Bijbelboek Openbaring stelt hij dat de ruiters van de pest en de honger grotendeels zijn overwonnen. Zij zijn al eerder opgevolgd door de ruiter van het oorlogsgeweld, die in de twintigste eeuw verschrikkelijk heeft geheerst, maar van wie we nu het ergste achter de rug hebben. Geheel origineel is deze vergelijking niet, wel de stoutmoedigheid ervan. Reeds Voltaire schreef eens *'hongersnood, de pest en oorlog zijn de drie meest opvallende ingrediënten van deze miserabele wereld'*. Met dit verschil dat alleen oorlog ontspruit aan de menselijke 'verbeelding'.

E. van Middelkoop

Eimert van Middelkoop was minister van Defensie van 2007-2010. Hij was lid van de Tweede Kamer van 1989-2002 en lid van de Eerste Kamer van 2003-2007. Dit artikel is een verkorte versie van de Mr. G. Groen van Prinstererlezing die hij op 16 mei 2012 uitsprak. De geannoteerde versie van de lezing wordt uitgegeven door de Mr. G. Groen van Prinsterer Stichting, het wetenschappelijk instituut van de ChristenUnie.

Het is echter een aangename stelling. Ik zal haar dan ook niet bestrijden. Ook niet beamen, daarvoor ontbreekt mij de profetische vermetelheid van Keegan. Om redenen van psychologie en geschiedenis kan deze stelling evenwel enige aannemelijkheid niet worden ontzegd. Van psychologische aard is de eenvoudige waarneming dat oorlog, de inzet van dodelijk geweld tegen een ander mens, meer dan ooit intrinsiek afkeer inboezemt. Tegelijkertijd is de oorlog vaak als een bij de mens behorend natuurverschijnsel gezien. Van de Griekse denker Heraclites, die meende dat leven strijden was, tot in de moderne tijd iemand als Darwin, die het geweld onlosmakelijk verbonden achtte met de noodzaak van overleven. Van historische aard is de veronderstelling dat

de mensheid in de twintigste eeuw leergeld heeft betaald met de ervaring van de meest verschrikkelijke uitbarstingen van oorlogsgeweld die de geschiedenis ooit heeft laten zien. Vergeleken met het uitzonderlijke van die eeuw, de industriële oorlogvoering in twee wereldoorlogen, genocide – een begrip dat pas een halve eeuw geleden werd gemunt – tot de ervaring van nucleair geweld, lijkt de daaraan voorafgaande geschiedenis relatief onschuldig, voor zover dat begrip hier mag worden gebruikt. Veel internationale documenten van de tweede helft van de twintigste eeuw verwijzen daarnaar. Zo begint de preambule van het VN-Handvest met het stellige voornemen *'komende geslachten te behoeden voor de gesel van de oorlog, die tweemaal in ons leven onnoemelijk veel leed over de mensheid heeft gebracht'*. En het mag cynisch klinken, maar de Canadese publicist en politicus Michael Ignatieff heeft daarom een punt wanneer hij opmerkt dat zonder de Holocaust er geen Universele Verklaring van de rechten van de mens zou zijn opgesteld.

Het geschiedverhaal van het fenomeen oorlog is het verhaal van de mensheid. De eerder gemaakte opmerkingen beoogden slechts te indiceren dat de oorlog zich historisch in een

variabele gedaante aandient. De riddertijd zal niet terugkeren, evenmin is het noodzakelijk gebukt te gaan onder de vrees voor een nucleaire ramp. Ik wil in dit betoog kritisch reflecteren op het aanwenden van geweld, zoals we dat in onze dagen kennen, in het bijzonder de legitiematie van de inzet van geweld in relatie tot de geldende bepalingen van volkenrecht en het Handvest van de Verenigde Naties. Daarmee raken we aan een discussie die ook in ons land harten en hoofden deed branden. Denk aan de politieke reflectie onder het vorige kabinet van CDA, PvdA en ChristenUnie op de Amerikaanse inval in Irak in 2004. Het regeerakkoord van dat kabinet benadrukte reeds de noodzaak van ‘*een adequaat volkenrechtelijk mandaat*’ als een *conditio sine qua non* bij een internationale militaire interventie. Tijdens die kabinetsperiode verscheen ook een notitie over dit thema.

Christelijke traditie

Ik reflecteer niet in een moreel luchtledig. Als christenpoliticus sta ik in een traditie waarin vaak geworsteld is met de aloude spanning tussen enerzijds het christelijk ethos van de naastenliefde en geweldloosheid en anderzijds de eis het kwaad te weren en te vergelden, zo nodig met geweld. Om het wat beeldend te zeggen: de christen leeft met de herinnering aan het paradijs en het verlangen naar een nieuwe wereld van vrede waarin ‘alle tranen zullen zijn uitgewist’, maar weet ook van de gebrokenheid van het leven. Het hoeft niet te verwonderen dat het pacifisme als mentaliteit ook christelijke wortels heeft. Als politieke doctrine is het echter vrijwel altijd afgewezen. De christenfilosoof en jurist Dooyeweerd noemde het politieke pacifisme een aantasting van ‘*de structuurwet van het staatsverband*’ en derhalve een anarchistische actie tegen de staat. De overheid moet haar legitieme autoriteit aanwenden in dienst van de gerechtigheid en kan en mag van die bestemmingsfunctie nooit afzien.

In de christelijke traditie gaat het dan ook niet om een afwijzing ten principale van geweldsinzet door de overheid, maar eerst en vooral om de rechtvaardiging ervan in concrete situaties. En dat is aanzienlijk minder simpel.

Aan die traditie is de wereld intussen veel verschuldigd. Montesquieu, een denker uit de Verlichting die toch mag gelden als een redelijk onverdacht getuige, merkt in zijn *Over de geest van de wetten* op dat we aan het christendom een bepaald soort politiek recht voor het binnenslands bestuur en een bepaald soort volkenrecht ten behoeve van volken in oorlog te danken hebben, waar de mensheid niet erkentelijk genoeg voor kan zijn.

Augustinus

Dat denken begon bij Augustinus en is funde-rend tot in onze tijd. In zijn boek *De stad Gods* noemt hij de vrede het hoogste goed van ons aardse en vergankelijke bestaan. Echter, zonder gerechtigheid geen vrede en geen *res publica*. Hij noemt het de tragedie van de rechtvaardige dat hij oorlog moet voeren: ‘*Het is de ongerechtigheid van de tegenpartij die de wijze er toe dwingt rechtvaardige oorlogen te voeren*’. Daar ligt het begin van de eeuwenoude morele traditie van de rechtvaardige oorlog, de overtuiging dat de inzet van geweld onvermijdelijk en noodzakelijk kan zijn, maar altijd een uitdrukkelijke rechtvaardiging nodig heeft en een disciplinerende toepassing. Deze traditie is geijkt in de begrippen van het *jus ad bellum* en het *jus in bello*.

Bij Augustinus is deze morele stelling onderdeel van een diepe overtuiging dat de volmaakte rechtvaardigheid in een staat op aarde nooit zal bestaan. De staat kan op zijn best randvoorwaarden scheppen voor vrede en een zekere rechtvaardigheid bewerkstelligen. De staat, zo zegt hij, kan niet veel meer bijdragen dan tot het besef dat God de hoogmoedigen weerstaat, maar nederigen ontvankelijk maakt voor Gods genade. De sociale en maatschappelijke orde moet dienstbaar zijn aan het elimineren van hoogmoed. Het tegengaan van hoogmoed is bij hem een terugkerend thema en een blijvend actuele waarschuwing voor elke politieke autoriteit.

Legitimiteit

De eerste vraag is dus die van een rechtvaardiging van geweldsinzet. In een nationale

rechtsstaat wordt dat probleem opgelost door vastgelegde wettelijke bevoegdheden en een bijbehorende bestuurlijke en democratische controle. In ons land ontleent de politie haar bevoegdheden aan de Politiewet, zodat voor het gebruik van politieel geweld in beginsel geen twijfel behoeft te bestaan aan de wettigheid van dat gebruik. In de internationale wereld is dat minder eenvoudig. Wie is daar de autoriteit die rechtens mag beslissen tot geweldgebruik en op grond van welke regels? Of bevinden we ons hier in het rijk van willekeur en anarchie? Het is niet zo moeilijk in de geschiedenis bewijsmateriaal te vinden voor deze veronderstelling. De Engelse politiek filosoof en theoloog Thomas Hobbes heeft op een dergelijke werkelijkheid zijn theorieën geënt en heeft daarmee naam en faam verworven.

Toch kan er meer gezegd worden. Ook al kent de internationale statenwereld geen erboven staande autoriteit, dat wil nog niet zeggen dat de betrekkingen tussen staten zonder politieke of rechtsnormen zouden zijn. Het recht van de sterkste is niet altijd het enige of het laatste woord. Zeker in onze tijd kennen wij tal van internationale instituties, beginselen van volkenrecht en normen die het gedrag van staten reguleren en die niet zonder schade genegeerd kunnen worden. Natuurlijk, elke internationale orde zal in sterke mate gevormd worden door de heersende machtsstructuren, maar ook de sterkste staten hebben een behoefte de uitoefening van hun macht te legitimeren. Legitimiteit is hier het kernbegrip. Het zegt dat macht niet genoeg heeft aan zichzelf, maar in de uitoefening ervan een rechtvaardiging vereist. Soms om redenen van opportuniteit, maar ook vanuit een zeker normbesef en de behoefte aan stabiliteit. Vaak wordt de negentiende eeuw voorgesteld als een politieke periode waarin de betrekkingen tussen de Europese staten enkel en alleen resultante waren van een machtsevenwicht. Het element van elkaar in evenwicht houdende mogendheden was zeker aanwijsbaar, maar er werd ook legitimiteit ontleend aan elkaar wederzijds respecterende monarchieën, het respect voor de wet en een set van algemeen aanvaarde noties van rechten, plichten, status en veiligheid.

FOTO ANP, M. GAMBARINI



Wie zijn de dragers van die legitimiteit? Zonder twijfel de soevereine staten, die de eerstverantwoordelijken zijn voor een internationale rechtsorde. Zij zijn het dus die kunnen bepalen of die rechtsorde het mogelijk of zelfs noodzakelijk kan maken dat geweld wordt gebruikt, op welke gronden, door wie en wanneer. Het is dus denkbaar dat tot die internationale rechtsorde behoort dat het gebruik van geweld verboden is. En ook dat soevereiniteit zo absoluut wordt begrepen dat er geen enkele rechtvaardiging kan bestaan daarop inbreuk te maken. Theoretisch en juridisch zou dit een alleszins aanvaardbare situatie opleveren, in elk geval voor de liefhebber van politieke utopieën. De werkelijkheid gebiedt echter te erkennen dat achter deze verabsolutering het grootste onrecht kan plaatsvinden. Men kan de oorlog wel met een volkenrechtelijke bepaling denken te verbieden, maar wat te doen als een staat zich daar niets van aantrekt? Verplicht die bepaling dan tot weerloosheid? Natuurlijk niet. Men kan van een overheid immers niet vragen



Zich verschuilend achter soevereiniteit kunnen regeringen hun eigen burgers onrecht aandoen, zoals bleek in Libië

te verbieden, laat staan strafbaar te stellen. Natuurlijk, er waren wel tal van morele conventies die een grens stelden aan de inzet van geweld, van de code van de riddeleeuwer via de zogeheten Godsvrede, een door de kerk afgekondigde wapenstilstand, tot de pauselijke arbitrage in de Middeleeuwen. Een echo daarvan viel nog te beluisteren in pleidooien voor het zogeheten Kerstbestand van 1966 in de Vietnamoorlog. Het waren disciplinerende noties en waarden, die deels verbonden waren met de traditie van de rechtvaardige oorlog, hoe gebrekkig die vaak ook werden gerespecteerd.

Voor mijn betoog heeft de militaire geschiedenis, rauw en boeiend, echter voornamelijk illustratieve betekenis. Mijn focus is moreel, juridisch en politiek. De eeuwenoude gewoonte om de oorlog als een vorstelijk prerogatief te zien of als een seizoensgebonden activiteit met een bijkans natuurlijk karakter behoort, naar we mogen hopen, tot het verleden. In onze tijd leven de staten van deze wereld onder het regime van een statuut, waarin de oorlog is verboden. In het Handvest van de VN staat met zoveel woorden: *'In hun internationale betrekkingen onthouden alle Leden zich van bedreiging met of het gebruik van geweld tegen de territoriale integriteit of de politieke onafhankelijkheid van de Staat, en van enige andere handelwijze die onverenigbaar is met de doelstellingen van de Verenigde Naties'*. Men kan dit zogeheten geweldverbod een hoge politieke en morele norm noemen, een begrijpelijke reactie op twee verschrikkelijke oorlogen of een utopisch gebaar, in al zijn eenvoud en begrijpelijkheid is deze fundamentele norm van volkenrecht historisch uniek en van hoge ideële waarde. Oorlog is verboden! Wie ondanks het geweldverbod toch geweld tegen een andere staat gebruikt, zelfverdediging uitgezonderd, is minimaal gehouden dit met zeer zware argumenten te legitimeren. In feite is het debat over de toelaatbaarheid van geweld in concrete situaties overgeheveld vanuit de nationale hoofdsteden en militaire hoofdkwartieren naar de vergaderingstafel van de Veiligheidsraad, het politieke en

passief te zijn als het gaat om de veiligheid, vrijheid en onafhankelijkheid van eigen burgers en grondgebied. En wat te doen als achter dat als absoluut opgevat soevereiniteitsbegrip een regering de eigen burgers uitmoordt? Moet dan het respect voor de juridische norm groter zijn dan de levens van mensen? Ook dat is geen aangename conclusie.

De VN en het geweldverbod

Het is een discussie van de moderne tijd. In vroeger eeuwen was het ten oorlog trekken het prerogatief van soevereine staten. Er was geen politieke instantie waartegenover een staat zich moest verantwoorden voor dit gedrag. Het beste verweer tegen de oorlogsdreiging was het organiseren van tegenmacht door zelf een krijgsmacht op de been te houden of te versterken, via bondgenootschappen dan wel bij gebleken zwakte het accepteren van een nederlaag. In elk geval was er geen volkenrecht dat enigerlei vorm van ontwikkeling kende om dit gedrag

volkenrechtelijke orgaan van de VN dat verantwoordelijk is voor de handhaving van de internationale vrede en veiligheid. De traditie van de leer van de rechtvaardige oorlog is dan ook niet verdwenen, maar meeverhuisd naar New York.

Interessant is nu dat het geweldverbod en het daarmee samenhangende begrip van collectieve veiligheid een inperking is van de reikwijdte van het soevereiniteitsbegrip. Anders dan in het verleden wordt nu aan staten immers het instrument bij uitstek om macht te doen gelden, de geweldinzet, ontnomen. De internationale statensamenleving zoals wij die nu al weer vele eeuwen kennen heeft sinds 1648, de Vrede van Westfalen, als hoeksteen de soevereiniteit van staten. Daarover laat ook het VN-Handvest geen misverstand bestaan. De VN is geen pseudo-wereldregering, maar eerder een vereniging, een genootschappelijk verband van soevereine staten. Die zijn de dragers van de multinationale instelling, de VN, die medeverantwoordelijk is voor de ontwikkeling en handhaving van het internationale recht.

Het belangrijke verschil met 1648 is natuurlijk dat er thans een internationale autoriteit bestaat, de Veiligheidsraad van de VN, die is belast met de naleving van het geweldverbod. Dat is stellig een vooruitgang. Er mag echter niet aan worden voorbijgegaan dat de Veiligheidsraad steeds minder voldoet aan de redelijke eis van representativiteit van de internationale statengemeenschap. Ook is het een politiek orgaan waarin verschillende opvattingen over de reikwijdte van het beginsel van soevereiniteit bestaan en waar derhalve de opportuniteit vaak het prevalerende beginsel is.

Menslievendheid

De vraag of inbreuk mag worden gemaakt op soevereiniteit heeft in onze tijd – nader bepaald: na het beëindigen van de Koude Oorlog – een nieuwe actualiteit gekregen. Dat heeft vooral te maken met het feit dat conflicten zich minder vaak tussen staten, maar veel vaker binnen staten afspelen. Daarbij doet zich dan de vraag voor of de rest van de wereld werkeloos moet toekijken als die conflicten gepaard gaan met de meest verschrikkelijke schendingen van

humaniteit. Is soevereiniteit dan een verandering om in te grijpen? Of zijn er argumenten, die van een zodanig gewicht zijn dat de soevereiniteit daarvoor zou moeten wijken?

In de periode waarover ik nu spreek heeft het fenomeen crisisbeheersingsoperatie een hoge vlucht genomen. Van zogeheten *peacekeeping* door de VN tot de meer robuuste inzet van de NAVO in Kosovo en Afghanistan en recent Libië. Wat is daarbij de drijvende kracht geweest? Overwegingen van recht, van belangen, van humaniteit? Stellig hebben overwegingen van dit type een rol gespeeld, maar er speelde meer. Na de Val van de Berlijnse Muur proclameerde de Amerikaanse president George Bush in zijn *State of the Union*-speech van 1991: *'a big idea: a new World order – where diverse nations are drawn together in common cause, to achieve the universal aspirations of mankind: peace and security, freedom and the rule of law'*. Intellectueel werd dit nieuwe tijdperk als het einde van de geschiedenis gezien, de definitieve triomf van het liberaal-democratische staatsmodel en de kapitalistische markteconomie. Er ontstond een nieuw klimaat. De filosoof Charles Taylor zei daarover: *'Ons tijdperk stelt ten aanzien van solidariteit en menslievendheid hogere eisen aan mensen dan ooit tevoren. Nog nooit is van mensen gevraagd zich in zo hoge mate, zo consequent en zo systematisch in te spannen, alsof het om iets vanzelfsprekends gaat, voor de vreemdeling buiten de poorten'*.

Nucleaire en conventionele ontwapening kregen een impuls, er werd gesproken over misdrijven tegen de menselijkheid, er kwam een Genocideverdrag en tribunalen tegen ernstige misdrijven, zoals dat betreffende het voormalig Joegoslavië en het Internationale Strafhof. Ontwikkelingssamenwerking kreeg een impuls met de zogeheten Millenniumdoelstellingen en mensenrechten kwamen centraal te staan in de internationale politiek, bepleit door machtige, wereldwijd werkende, organisaties als Amnesty International en Human Rights Watch. Dit nieuwe kosmopolitisme is door Elie Wiesel wel aangemerkt als *'a world-wide secular religion'*. Tijdens de jaren '90 van de vorige eeuw groeide bij deze organisaties zelfs het idee dat het wellicht mogelijk was de zogeheten wortels van



FOTO REUTERS, C. WATTIE

Michael Ignatieff spreekt van een ethisch universalisme, dat het beginsel van soevereiniteit in bepaalde gevallen ter discussie stelt

conflicten te elimineren. Via de media werd indringend onze solidariteit gevraagd met de hongerende mens in Afrika en de bedreigde burger in Rwanda en Bosnië, een publieke opinie activerend die om aan de politiek vroeg 'er iets aan te doen'.

Voor het eerst ontstond er zoiets als een kosmopolitisch vertoog, door Ignatieff betiteld als ethisch universalisme, dat om redenen van humaniteit niet meer wenste te accepteren dat de Veiligheidsraad, de NAVO, het Westen passief bleven wanneer achter de omheining van het beginsel van de soevereiniteit dictators en krijgsheren de meest verschrikkelijke misdaden tegen eigen burgers begingen. Dit vertoog kreeg tot op het hoogste niveau stem. Denk bijvoorbeeld aan de veel geciteerde uitspraak van de toenmalige Secretaris-Generaal van de Verenigde Naties Boutros Boutros-Ghali in 1991 dat het non-interventie beginsel niet meer kan worden beschouwd als een beschermwal waarachter staten ongestraft de mensenrechten massaal en systematisch schenden. Een duidelijk voorbeeld van deze humanitaire pressie was het voorstel om in Bosnië het zogeheten concept van de veilige gebieden aan te wenden ter bescherming van de bevolking. Het toont tevens de risico's van een dergelijke gezindheidspolitieke benadering. Een andere ervaring met deze benadering is de paradox dat op het

ene moment via de publieke opinie er druk wordt ontwikkeld 'om iets te doen', terwijl na uitblijven van snelle resultaten de steun van diezelfde publieke opinie aan de eenmaal gestarte missie ontvalt.

Welke en wiens orde?

Voor ons onderwerp is nu vooral relevant dat dit kosmopolitisme de soevereine staat ging relativeren. Er zou een paradigma-wisseling plaatsvinden, waarbij de toekomst was aan internationale instellingen en NGO's. Niet meer het beginsel van de staatssoevereiniteit staat centraal, maar een nieuw concept van internationaal *governance*, een beleid gebaseerd op een normatieve, morele orde waaraan de soevereiniteit ondergeschikt zou zijn.

De vraag doet zich nu dus voor of we daarin moeten meegaan. Ik stel allereerst vast dat dit begrip van internationale *governance* vooralsnog erg diffuus is, een heldere gezagstoedeling ontbeert en als *soft power* botst op de harde realiteit van het volkenrechtelijk beginsel van de staatssoevereiniteit. Dat laat zich niet zo maar opzij zetten. Vervolgens is die morele orde, waarnaar de staten zich zouden moeten voegen, een kwetsbaar begrip. Immers, wiens orde? Die van de kosmopolieten, die van de Chinezen met hun rigide begrip van de internationale wereld of wellicht die van de islam? Een afschrikwekkend voorbeeld is de zogeheten Breznev-doctrine, die interventies om redenen van een wereldcommunistische orde rechtvaardigde. Hongarije en Tsjechoë hebben ervaren wat dit recht kan betekenen. Wat is ten principale het verschil met het democratische imperialisme van de neoconservatieven in Amerika ten tijde van de presidenten Clinton en Bush? Zij deinsden er niet voor terug om die nieuwe orde een handje te helpen door met inzet van militair geweld de idealen van democratie, mensenrechten en de rechtsstaat te bevorderen. Daarmee gepaard ging een bijna utopisch vertrouwen in het vermogen om aan de hand van

deze idealen programma's van *nation building* op te zetten. Irak werd hun ideologisch Waterloo. De conclusie kan moeilijk een andere zijn dat er voornamelijk nog geen gezaghebbende nieuwe internationale orde bestaat, die internationaal ingrijpen in staten met daarop volgende programma's van *nation building* kan legitimeren. Ook de Veiligheidsraad beschikt niet over een dergelijke bevoegdheid.

Tussen humaniteit en soevereiniteit

Er wordt dus in toenemende mate een spanning gevoeld tussen het beginsel van soevereiniteit en de nieuwe humanitaire impuls. Uit die spanning is, vooral na het ingrijpen van de NAVO in Kosovo, de doctrine van de humanitaire interventie opnieuw geagendeerd. Het is een poging om de toen breed gevoelde tegenstelling van soevereiniteit en humaniteit op te lossen en de als rigide ondervonden bepalingen van het VN-Handvest opnieuw te wegen.

Er is een toenemende spanning voelbaar tussen het beginsel van soevereiniteit en de nieuwe humanitaire impuls

Het Handvest is een typisch product van de tijd waarin eerst en vooral werd gedacht aan geweldgebruik tussen staten. Daarom bevat het Handvest de bepaling dat ingegrepen mag worden onder de titel *'bedreigingen van de vrede, vredebreuk en daden van agressie'*. Het is de taal van het interstatelijk conflict. De conflicten van onze tijd zijn, als eerder opgemerkt, voornamelijk van intrastatelijke aard. Etnische en godsdienstige geweldsuitbarstingen, genocide en ernstige repressie van eigen burgers, zoals in de zogeheten Arabische Lente aan de orde was. Kortom, conflicten binnen en niet tussen soevereine staten. Daar kan de wereld toch niet werkeloos bij toekijken? Vandaar de pleidooien tot interventie om humanitaire redenen, redenen waarin het Handvest niet expliciet voorziet. Hoe daarover te oordelen? Een eerste tegenwerping is dat het beginsel van de staatssoevereiniteit zelf een humanitaire kern heeft. Immers, het stelt staten in staat de eigen bevol-

king te beschermen tegen inbreuken van eigen onafhankelijkheid en territoriale integriteit. Het is goed om die klassieke kern voor ogen te houden voordat het beginsel te gemakkelijk wordt gerelativeerd. Een tweede probleem is wie gerechtigd is tot interventie als de humaniteit geschonden wordt. Eerst zal toch gezaghebbend moeten worden vastgesteld dat het kwaad zodanig is dat interventie is gerechtvaardigd. Wie mag dat vaststellen? En zijn daarvoor te objectiveren gronden te vinden ter voorkoming van willekeur?

De Antirevolutionaire volkenrechtgeleerde Anema hield als senator van de ARP op 24 januari 1949 in een begrotingsrede een vurig pleidooi voor het christelijk beginsel van de humanitaire interventie. Hij baseerde dit op het gebod van de naastenliefde, de oorsprongseenheid van het menselijk geslacht die tot onderlinge bijstand verplicht, morele betrokkenheid bij het functioneren van andere staten en het gebod om degene die verdrukt wordt, te helpen. Onmiddellijk daarop waarschuwt hij echter voor misbruik van dit humanitaire recht. Daarom stelt hij de eis dat slechts geïntervenieerd mag worden *'wanneer er is een machtige, grote Staat of Mogendheid, die volkomen onpartijdig is en daardoor onverdacht, die er geen eigenbelang bij heeft en die bereid en in staat is op vruchtbare wijze te interveniëren'*. Het is een fraai voorbeeld van een politicus die de idealist in hem wil verhinderen brokken te maken. Nog beter is het, zo sluit hij af, wanneer dit recht uitsluitend gebruikt wordt door een collectiviteit van staten of een internationaal bevoegd en geschikt orgaan. En daarmee zijn we weer in onze tijd met een Veiligheidsraad en een Handvest met een geweldverbod.

Van humaniteit naar recht

De conclusie is dan ook onvermijdelijk: er is onvoldoende grond steun te geven aan een doctrine van humanitaire interventie. Het humanitaire argument is te onbepaald, te vatbaar ook voor een eenzijdig gezindheidspolitieke benadering en stuit juridisch af op het soevereiniteitsbeginsel. Niet valt te ontkennen dat dit een onbevredigende conclusie is. Hoe valt bijvoorbeeld te verdedigen dat het Internationaal

Strafhof wel bevoegd is te oordelen over ernstige delicten als genocide, misdrijven tegen de menselijkheid en oorlogsmisdrijven, terwijl de statengemeenschap, die dat Strafhof in het leven heeft geroepen, kennelijk geen bevoegdheid heeft via militaire interventies deze misdrijven te voorkomen of te stuiten?

Is er geen andere politieke en volkenrechtelijke weg om de fundamentele overtuigingen van Anema, ontleend aan de christelijke levensbeschouwing, te honoreren? Wie hier een oplossing wil vinden zal de reikwijdte van het beginsel van de soevereiniteit moeten herwegen. Artikel 90 van onze Grondwet stelt als overheidstaak het bevorderen van de internationale rechtsorde. Niet dus het bevorderen van humaniteit of het nationaal eigenbelang. Centraal staat de overtuiging dat het samenleven van staten niet uitsluitend mag worden gezien in termen van macht of belangen, maar dat gestreefd moeten worden naar een internationale rechtsstructuur. Dit streven is niet iets bijzonders, het sluit aan bij vereisten van het internationale verkeer. Zo is het sluiten en naleven van verdragen onderworpen aan rechtsregels. Er zijn beginselen van volkenrecht, die door elke staat moeten worden geaccepteerd. Het geweldverbod van het VN-Handvest is daarvan wel het duidelijkste voorbeeld. Staten zijn lid van internationale organisaties – de Europese Unie is daarvan een zeer vergaande vorm – waarin rechtsregels gelden. Het Internationaal Strafhof belichaamt de gelding van internationaal strafrecht met als oogmerk burgers te beschermen tegen misdrijven begaan door de eigen overheden c.q. overheidspersonen. Aanvaarding van die jurisdictie is een inperking of binding van de eigen soevereiniteit. Inmiddels hebben 120 staten dat gedaan. Kortom, het is niet alleen macht die internationale relaties vormgeeft, ook het recht doet dat.

Gerechtigheidstekort

Als nu humaniteit een onvoldoende grond is voor een ingrijpen in extreme situaties, is er dan een grond in het recht te formuleren? Dat het volkenrecht en het Handvest van de VN hierin niet met zoveel woorden voorzien behoeft het zoeken naar een heldere rechts-

grond niet te stuiten. Sterker, het ligt zelfs in de rede om deze weg te bewandelen. Immers, het Handvest van de VN is op het ons aangelegen punt sterk getekend door de periode van ontstaan. Overheersend was toen de wil een nieuwe oorlog te voorkomen. Het Handvest kent wel het woord gerechtigheid, maar de voornaamste doelstelling van het VN-systeem is het handhaven van internationale vrede en veiligheid. Daarom is er ook een Veiligheidsraad met bijzondere bevoegdheden ter zake

FOTO: REFOR



Een Griekse militair gooit wapens in een oven in Kosovo; vooral na het ingrijpen van de NAVO werd de doctrine van de humanitaire interventie opnieuw geagendeerd

van 'de vrede, vredebreuk en daden van agressie' (Titel Hfdst. VII Handvest). Om nieuwe oorlogen te voorkomen werden daarom ongekennde stappen genomen. Het beginsel van de staatssoevereiniteit en de keerzijde daarvan, het non-interventiebeginsel, werden funderend, en er kwam een geweldverbod. Afgezet tegen de geschiedenis was dat bijna een utopische greep. Toch bevreedt het dat toen nauwelijks tot geen aandacht werd gegeven aan de vraag hoe met staten moest worden omgegaan die de eigen burgers uitmoorden. Bevreemdend, want de herinnering aan de Holocaust was toen immers nog zeer vers.

Deze eenzijdigheid maakte het mogelijk dat ook na de Holocaust in tal van landen de meest verschrikkelijke misdaden werden begaan – denk aan Cambodja en Rwanda – zonder dat werd ingegrepen. De conclusie is dan ook

gewettigd dat het naoorlogse internationale systeem en het recht gekenmerkt werden door een groot gerechtigdstekort.

De oorzaak hiervan ligt in een verabsolutering van het soevereiniteitsbegrip. Die weeffout is begonnen bij de Vrede van Westfalen, die een einde maakte aan het door godsdienstoorlogen verscheurde Europa. Die godsdienstvrede werd gekocht met het introduceren van een vrijwel absolute soevereiniteit van staten. Als tussen staten geen overeenstemming meer bestond over de alles overkoepelende gelding van Gods' soevereiniteit dan moesten zij zelf maar soeverein zijn. En daar ligt niet alleen het begin van de verabsolutering van de staatssoevereiniteit, maar ook het begin van de notie van de amorele staat, waarover eerder Machiavelli al

door haar vertegenwoordigers wordt bevestigd. Daar ligt dan ook de grens van haar soevereiniteit. Die overheid is niet slechts verantwoording schuldig aan zichzelf, zij heeft een mandaat, waaraan zij dient te gehoorzamen. Tot dat mandaat behoort de zorg voor het welzijn van haar burgers, te beginnen bij het garanderen van veiligheid. In het calvinistisch verzetsrecht uit de zestiende eeuw is erkend dat dit mandaat opgezegd mag worden als het wordt geperverteerd en zich op systematische en levenbedreigende wijze keert tegen de eigen burgers. Dat verzetsrecht keerde zich tegen moderne contracttheorieën, die de grondslag gingen vormen voor de absolute monarchieën van die tijd, voor het staatsabsolutisme. In feite kwam in die humanistische opvattingen de staat boven de wet en het recht te staan en dat is precies ook het vraagstuk dat wij nu bespreken. Juristen en theologen van voornamelijk calvinistische huize verzetten zich daar als eersten tegen en maakten school als de monarchomachen, de tirannenbestrijders. Alleen God is absoluut en alleen Zijn wet is bepalend voor de juiste uitoefening van macht. En niet andersom.

De vraag is nu of deze normatieve bepaling van de staat een internationaal-rechtelijk effect moet kunnen krijgen. Moet het juridisch mogelijk zijn dat een staat zijn soevereiniteit verliest, en daarom als het ware internationaal 'onder gezag' wordt gesteld? En zo ja, wie is dan daartoe bevoegd?

Het interessante is nu dat op het niveau van de VN zelf in deze discussie een eerste stap is gezet met de introductie van het beginsel van *Responsibility to protect*. In 2005 hebben staatshoofden en regeringsleiders in het verband van de zestigste vergadering van de Algemene Vergadering van de VN een document aangenomen, waarin onder meer het volgende is geponeerd: '*Each individual State has the responsibility to protect its populations from war crimes, ethnic cleansing, and crimes against humanity*'. Deze normatieve eis, die revolutionair mag worden genoemd, richt zich vanzelfsprekend tot de staten die het aangaan. Er wordt echter aan toegevoegd dat bij gebleken onwil de collectieve verantwoordelijkheid van de internationale gemeenschap wordt geacti-

Moet het juridisch mogelijk zijn dat een staat zijn soevereiniteit verliest en 'onder gezag' wordt gesteld?

had geschreven. Daar ligt de oorzaak van de moeite om aan staten zelf een externe maat van recht voor te houden of op te leggen. In het eeuwenoude dilemma tussen machtsstaat of rechtsstaat wordt nog niet een begin van een keuze gemaakt.

Dat hier van een ernstig manco sprake is mag duidelijk zijn. Het is de ontkenning dat ook de internationale orde morele grondslagen kent en behoort te verdisconteren. Dat deze ontkenning om redenen van macht de heersende opvatting is neemt die moraliteit niet weg. De solidariteit en onderlinge verbondenheid en betrokkenheid en het besef van wederzijdse verantwoordelijkheid van mensen houdt geen halt voor staatsgrenzen. Het is, zo zeg ik met Anema, een frustreren van de doorwerking van het gebod van de naastenliefde. De wens om dat gebod ook internationaal te doen gelden is het waarheidselement in het eerder genoemde kosmopolitisme.

Responsibility to protect

De overheid ontleent haar gezag aan God, die haar heeft ingesteld en aan het volk gegeven en

veerd en dat het dan aan de Veiligheidsraad is om passende maatregelen te nemen, de inzet van militair geweld niet uitgezonderd.

Voor het eerst in eeuwen is het beginsel van staatssoevereiniteit van een normatieve bepaling voorzien, geconditioneerd. Het is een stap die, ook op basis van een christelijke visie op de staat en zijn normatief begrensde legitimiteit, verwelkomd kan worden. Hier wordt immers de vanouds soevereine staatsmacht op het cruciale punt van de bescherming van burgers voor het eerst aan regels van het recht gebonden en wordt er ter zake ook een collectieve verantwoordelijkheid voor de internationale statengemeenschap geponereerd. Het is een benadering die mijns inziens de voorkeur verdient boven de doctrine van de humanitaire interventie.

Men denke niet licht over deze omslag in denken. Het betekent immers ook dat er een morele plicht gaat rusten op de statengemeenschap actie te ondernemen in het geval van deze ernstige misdaden. Wij zijn dan wel de vrijblijvendheid voorbij. Was er in de wereld in het geval van de genocide in Rwanda nog sprake van morele verlegenheid over eigen passiviteit, nu zal men zich verantwoordelijk weten op grond van zelf aanvaarde beginselen. En daarna komen nog de praktische problemen, die legio zullen zijn. De VN beschikt immers niet over eigen interventiemogelijkheden, al biedt het Handvest daarvoor wel een grondslag die op goede gronden nooit is benut.

In de traditie van de rechtvaardige oorlog is de eerste vraag een rechtsvraag, namelijk of er voldoende legitimatie is voor militair ingrijpen. Het nieuwe beginsel van de Responsibility to protect is een nieuwe, internationaal-rechtelijke handreiking om die vraag verantwoord te beantwoorden. Vanzelfsprekend zullen ook de andere criteria moeten worden meegewogen, bijvoorbeeld de eis van proportionaliteit en die van de goede intentie. Ik memoreerde al dat de Veiligheidsraad bij de mandatering van acties tegen Libië voor het eerst dat mandaat onderbouwde met een verwijzing naar het beginsel van de Responsibility to protect. Het zou goed

FOTO VN, A. BLIKENIG



Soms moet – gelet op de te vreezen ongewenste gevolgen van een interventie – noodgedwongen worden volstaan met soft power, zoals in Syrië

zijn wanneer de VN in een evaluatie van die inzet ook aan die eerste toepassing van het beginsel kritische aandacht geeft. Ook zou het goed zijn dat de vraag wordt beantwoord waarom niet van meet af aan de onwettigheid van het regime van Gadaffi werd uitgesproken en ook of nog vol te houden is dat is voldaan aan de eis van proportionaliteit bij de inzet van geweld.

Het beginsel van de Responsibility to protect moet wel tegen zichzelf in bescherming worden genomen. Immers, niet elke weigering van een overheid de eigen burgers of bijvoorbeeld etnische minderheden te beschermen mag leiden tot interventie van buitenaf, laat staan een militaire. De internationale verantwoordelijkheid is een begrensde en mag alleen dan worden ingeroepen als er sprake is van zeer ernstige misdaden. Ik wijs nogmaals op het type delicten waarover het Internationaal Strafhof mag oordelen. Bescherming is ook nodig tegen kritiek dat het pas dan zal worden toegepast als daarmee ook en vooral de belangen van anderen, bijvoorbeeld grootmachten, worden gediend.

Ik meen daarom dat de Veiligheidsraad de betekenis en reikwijdte van dit nieuwe beginsel moet verduidelijken, bijvoorbeeld in een gezag-

hebbende verklaring. En wel op twee manieren. Allereerst moet uitgesproken worden dat het mandaat van de Raad op grond van het relevante Hoofdstuk VII van het Handvest daadwerkelijk is verruimd. Zijn bevoegdheid betreft niet alleen meer de interstatelijke *'bedreigingen van de vrede, vredebreuk en daden van agressie'*, maar ook het mandateren van een geweldsinterventie wanneer de interne rechtsorde van een staat in ernstige mate wordt geschonden. Het gaat niet alleen meer om veiligheid, maar ook om humaniteit en gerechtigheid.

In de tweede plaats, daar nauw mee samenhangend, moet het beginsel voor dat doel zo worden geoperationaliseerd dat duidelijk is dat alleen dan een interventie geoorloofd is wanneer er sprake is van zeer ernstige schendingen van het recht, van misdrijven begaan door een overheid, zoals genocide, etnische of religieuze zuivering of omvangrijk en structureel geweld tegen de bevolking. Niet elk binnenlands conflict met geweldsuitbarstingen rechtvaardigt een interventie van buitenaf. Er moet derhalve sprake zijn van een criminele evidentie. Alleen dan kan rechtens op de soevereiniteit van een staat worden ingebroken. Met het oog op een herstel van nieuwe en rechtvaardige interne verhoudingen tussen overheid en burgers.

Hoogmoed

Met dit betoog heb ik de grenzen van legitimiteit verkend en ook niet meer dan dat. De vraag naar de rechtvaardiging van passiviteit of activiteit is onderdeel van het zoeken naar publieke gerechtigheid, ook in internationale aangelegenheden. Het zou echter een misverstand zijn te denken dat hiermee de deur is opengezet naar een praktijk van veelvuldig interventiën. Het gebruik van geweld is en blijft een ultimum remedium! Alvorens daartoe te besluiten kan een heel scala van maatregelen, wel aangeduid als het gebruik van soft power, worden benut. Vaak zal dat voldoende zijn. Soms moet daarmee, luttelend op de te vrezende ongewenste gevolgen van een interventie, noodgedwongen worden volstaan. Denk aan Syrië of – al veel langer – Noord-Korea. Men moet overigens altijd beseffen dat in de inter-

nationale politiek zelden gevallen aan elkaar gelijk zijn.

Waar het om gaat is dat een rechtvaardigingsgrond voor een interventie een noodzakelijke, maar niet een voldoende voorwaarde is. De reële angst voor een veel groter conflict, de onzekerheid of een nieuwe, stabiele situatie kan worden bereikt of de militaire risico's kunnen een interventiebesluit stuiten. En behoren dat ook te doen, gelet op de regels van de traditie van de rechtvaardige oorlog. Ik heb slechts getracht het waardevolle en onopgeefbare beginsel van de staatssoevereiniteit te bevrijden van zijn hermetisch karakter. Na het recht volgt echter de praktijk en die zal weerbarstig genoeg zijn.

Dit betoog leidt nog tot een andere afgrenzing. Ik keer daarvoor terug naar de waarschuwing van Augustinus tegen de hoogmoed. Die keert zich niet slechts tegen een persoonlijke ondeugd, maar op politiek terrein tegen de arrogantie van de macht. Die arrogantie betreft niet slechts de wil tot heersen in plaats van dienen, maar leidt vaak ook tot een gevaarlijke overmoed en een verstoord begrip van de werkelijkheid. Van overmoed was sprake bij Amerikaanse neoconservatieve denkers, die in het laatste decennium van de vorige eeuw het 'opleggen' van de democratie een legitiem oogmerk van interventies vonden. Mijn betoog biedt daarvoor geen enkele rechtvaardiging. Irak is het meest recente en meest duidelijke voorbeeld van het euvel van een verstoord werkelijkheidsbesef. De Amerikaanse militaire overmacht en politieke overmoed benamen het zicht op de complexiteit van het multi-etnische en religieuze karakter van het land dat men was binnengevallen en dat daarna weer moest worden opgebouwd. Dit type overmoed – en ik kom nog één keer terug op Augustinus – miskent het tragische karakter van ons ondermaanse, waarin spanning, twist en chaos de leef sfeer bepalen. Het behoort tot het realistische karakter van de christelijke politiek te beseffen dat de volmaakte rechtvaardigheid in een staat en tussen staten op aarde nooit zal bestaan. Dat met die constatering niet behoeft te worden volstaan is de strekking van dit betoog. ■

European Air Transport Command

Een blauwdruk voor Europese samenwerking en integratie

Nederland, België, Frankrijk en Duitsland hebben belangrijke delen van hun militaire lucht- en tankervloot onder de operationele controle van het European Air Transport Command gebracht. De totstandkoming van dit commando is een significante stap op het gebied van *pooling & sharing* van nationale militaire middelen. Binnen het concept van deze blauwdruk van Europese samenwerking is de overdracht van de soevereiniteit met succes opgelost, in zowel het operationele als functionele domein. Hoewel veel is bereikt, ligt de sleutel tot meer successen in de toekomst in een diepere integratie. Dit kan slechts worden bereikt door een verandering van de *mindset* binnen de landen, niet alleen op politiek niveau, maar bij alle spelers binnen de wereld van het militaire luchttransport.

Ir. J.H. Berghuizen – luitenant-kolonel van de Koninklijke Luchtmacht*

Met de officiële opening van het European Air Transport Command (EATC) op 1 september 2010 is een nieuw hoofdstuk in het boek van het Europese Veiligheids- en Defensiebeleid (EVDB) geopend. De oprichting van dit nieuwe commando is een mijlpaal op de weg naar *pooling & sharing* van nationale militaire middelen. Natuurlijk hebben de bezuinigingen op de defensiebegroting in hoge mate bijgedragen aan het besluit om een EATC te creëren, evenals een aantal politieke initiatieven binnen de EU en de NAVO, zoals de *European Headline Goal*,¹ de *Declaration on strengthening of capabilities*² en *NATO's Defence Capabilities Initiative (DCI)*.³ Deze initiatieven identificeerden het tekort aan militair luchttransport en legden de intentie van nauwere samenwerking vast,

zodat de beschikbare middelen optimaal kunnen worden benut.

Aan de ontstaansgeschiedenis van het EATC hebben echter meer factoren bijgedragen. Zo kunnen de luchtmachten van de aangesloten landen bogen op een lange geschiedenis van internationale samenwerking, onder meer op het gebied van militair luchttransport. Crisisoperaties zoals IFOR in voormalig Joegoslavië, SFIR in Irak en ISAF in Afghanistan (met haar Aerial Port of Debarcation of APOD's in onder meer Termez en Minhad) getuigen daarvan. Vanwege de beperkte beschikbaarheid van middelen en de operationele noodzaak om zeer nauw te coördineren, bijvoorbeeld voor een luchtbrug, leek het bovendien niet meer dan logisch om de internationale samenwerking te formaliseren. Vooral ook, omdat een toenemende vraag naar luchttransport voor zowel reguliere taken als wereldwijde missies te verwachten was.

Bovendien is het duidelijk, wanneer we verder kijken naar de recente geschiedenis van de vier deelnemende landen België, Duitsland, Frankrijk en Nederland en er rekening mee houden dat het van het begin af aan de politieke visie⁴

* De auteur was van augustus 2010 tot januari 2012 werkzaam als Head Policy Support & Briefing bij het EATC. Hij dankt zijn collega-officieren die aan dit artikel hebben bijgedragen voor hun tijd en moeite.

1 *EU Presidency's Conclusions*, Helsinki European Council, december 1999; Member states welcome in this respect decisions already announced by certain Member States which go in the direction to prepare the establishment of a European air transport command.

2 *Council of the European Union*, december 2008.

3 *NATO summit*, Washington, D.C., april 1999.

4 Uitgesproken tijdens de top van defensie ministers van Frankrijk en Duitsland in 1999. Zie ook: *EU Presidency's Conclusions*, Helsinki European Council, december 1999 en *NATO Defence Capability Initiative*, april 1999.

was om het idee van een EATC naar andere EU-lidstaten uit te breiden, dat onze soortgelijke culturen één van de hoekstenen van deze organisatie vormen: de luchtstrijdkrachten van de EATC-landen leiden op, trainen en opereren actief samen zowel in vredetijd als voor en tijdens operaties. Dit heeft geleid tot een gemeenschappelijk begrip van de derde dimensie, dat verder is uitgewerkt in het gezamenlijk ontwikkelen van technieken, tactieken en procedures. Gecentraliseerde controle en

van het EATC aan de orde, met afsluitend een blik op de toekomst op basis van de succesfactoren en uitdagingen. Aan het einde van het artikel volgt een korte beschouwing.

Grondslagen

Oprichting EATC

Op weg naar de oprichting van het EATC is gekozen voor een stapsgewijze aanpak met daarin een aantal belangrijke mijlpalen. Als eerste transformeerde de in 2001 in gebruik genomen European Airlift Coordination Cell (EACC) in Eindhoven naar het European Airlift Centre (EAC). De doelstelling van deze organisatie(s) was de verbetering van het gebruik van de luchttransportmiddelen van de deelnemende landen. Omdat die landen terughoudend waren in het vrijgeven van (de bevoegdheden tot) het plannen van de middelen, is deze doelstelling in feite niet gehaald. Zodoende werd in 2006 het EAC ontbonden onder gelijktijdige installatie van het Movement Coordination Centre Europe (MCCE) op Eindhoven en het Implementation Team EATC in het Belgische Beauvechain. De vier deelnemende landen België, Frankrijk, Duitsland en Nederland ondertekenden in hetzelfde jaar de *Letter of Intent (LoI)* om een EATC te creëren.⁵ Een periode van vier jaar doorspekt met diverse nationale en internationale politieke uitdagingen volgde, afgesloten met een voorgestelde EATC-organisatie die was gebouwd op de noodzakelijke gezamenlijke processen en procedures, de toe- en verdeling van daaruit voortvloeiende benodigde capaciteit, de allocatie van de bijbehorende verantwoordelijkheden en bevoegdheden én de schikking van posities, rangen en standen over de vier deelnemende landen. Tot slot is na politieke besluitvorming over de definitieve locatie van het EATC in 2010 het *Technical Agreement (TA)* als interim juridisch kader bekrachtigd.⁶



FOTO:EATC

Gecentraliseerde controle en gedecentraliseerde uitvoering is de basisfilosofie van het EATC

gedecentraliseerde uitvoering is de basisfilosofie van de werkwijze. En hoewel de gecombineerde missies veelal succesvol waren, zijn – ondanks deze culturele hoeksteen – ook duidelijke tekortkomingen aangetoond op het gebied van harmonisatie en standaardisatie, opleiding en training, regelgeving en logistieke ondersteuning. Die tekortkomingen hebben invloed gehad op het verloop van de missie.

Bijna twee jaar na het startschot is het opportuun om het EATC in opbouw, ontwikkeling en toekomst te beschouwen door kort in te gaan op het ontstaan, gevolgd door een beschrijving van de doelstelling van het EATC en de gekozen commandostructuur en commandovoering. Daarna komen de organisatie en het concept

⁵ *Letter of Intent concerning the development of an European Air Transport Command (EATC)*, 5 april 2006.

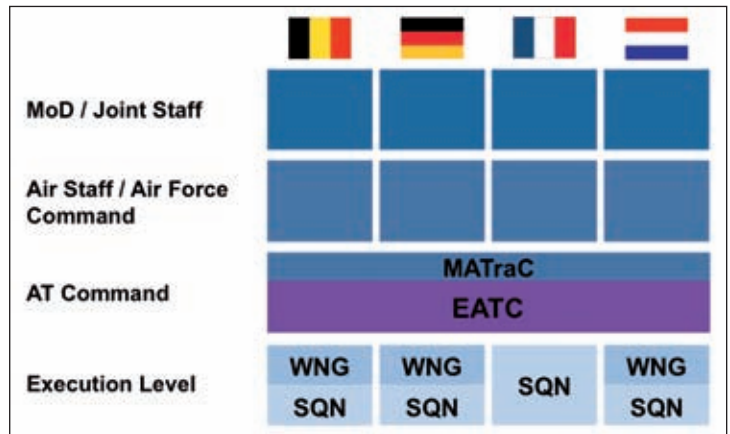
⁶ *Technische overeenkomst tussen de ministers van Defensie van België, Duitsland, Frankrijk en Nederland betreffende het EATC*, 30-6-2010.

tion and the mission execution of the combined air transport capabilities, thus improving the effectiveness and efficiency of the participants' military Air Transport (AT) efforts'. Het EATC is daarmee opgericht met als doel het integreren in één commando van alle relevante nationale verantwoordelijkheden en personeel met betrekking tot de gezamenlijke vastvleugelige militaire transportcapaciteit en het richting geven aan de gereedstelling en uitvoeren van missies met de gezamenlijke transportcapaciteit voor de vier deelnemende landen. De meer algemene doelstelling is het zo effectief en efficiënt mogelijk beheersen van de schaarse luchttransportcapaciteit, om zodoende meer capaciteit vrij te kunnen maken voor het verbeteren van bijvoorbeeld missiegerichte trainingen en/of om kosten te besparen.

Commandostructuur en commandovoering

Ten faveure van de doelstelling maakt het EATC – anders dan de meeste andere multinationale en internationale organisaties – integraal deel uit van de nationale militaire commandostructuur van de deelnemende landen (zie figuur 1). Het EATC past in de respectievelijke nationale structuren als schakel tussen staf en uitvoerend niveau. Concreet voor Nederland fungeert het EATC als schakel tussen de Staf Commando Luchtstrijdkrachten en het uitvoerende niveau Vliegbasis Eindhoven.

Formeel wordt de Commandant van het EATC aangestuurd door het zogeheten *Military Air Transport Committee* (MATraC), dat bestaat uit vertegenwoordigers van de vier deelnemende landen op het niveau van Commandant der Luchtstrijdkrachten. Bij de overdracht van het commando over het EATC vaardigt de MATraC een mandaat uit in de vorm van een *Directive for the Commander*, dat de taakopdrachten en doelstellingen uitzet. Het Directive for the Commander wordt jaarlijks geamendeerd. De Commandant EATC rapporteert direct en legt verantwoording af aan de MATraC voor het behalen van de gegeven taakopdracht en doelstelling en dient bij de MATraC – indien noodzakelijk – zijn verzoeken in. De MATraC komt in principe twee maal per jaar bijeen; besluiten worden genomen op basis van unanimititeit.



Figuur 1 Het EATC als integraal deel van de vier nationale militaire commandostructuren

Het commando over de gezamenlijke militaire luchttransportcapaciteit wordt gevoerd in de vorm van *Operational Control* (OPCON),⁷ De Commandant EATC voert momenteel OPCON over circa honderddertig tactische en niet-tactische vastvleugelige luchttransporttoestellen (zie figuur 2). Het is de eerste keer in de geschiedenis dat de vier uitvoerende landen Duitsland, Frankrijk, België en Nederland permanent het OPCON over een wapensysteem hebben overgedragen aan een multinationaal commando.

Figuur 2 geeft een overzicht van de vliegtuigtypes en het aantal per type dat momenteel is overgedragen aan het EATC. Daarin betekent *Transfer of Authority* (TOA): het EATC heeft volledig OPCON; *Revoke of TOA* (RTOA): het OPCON ligt tijdelijk bij het deelnemende land; en Non TOA: het deelnemende land is nog niet bereid om OPCON over te dragen. Wat ook opvalt in het overzicht is dat voor een aantal toestellen geen OPCON is overgedragen aan het EATC. Het betreft hierbij voornamelijk VIP-toestellen, waarbij voor bepaalde landen geldt dat voor VIP-vluchten toch vooral de eigen vlag het toestel moet sieren. Een andere uitzondering is de

7 Definitie OPCON conform NATO Standardization Agency AAP-6(2010); *NATO Glossary of Terms and Definitions*, 22 maart 2010: '... The authority delegated to a commander to direct forces assigned so that the commander may accomplish specific missions or tasks which are usually limited by function, time, or location; to deploy units concerned, and to retain or assign tactical control of those units. It does not include authority to assign separate employment of components of the units concerned. Neither does it, of itself, include administrative or logistic control'.

Standdatum 22 mei 2012		ToA	RToA	Non ToA	
BEL	A330	1	0	Falcon 900/20	3
	C-130	10	1	ERJ 145/135	4
NLD	KDC-10	1	1		
	DC-10	1	0		
	G-4	1	0		
	C-130	2	2		
	F-50 (nie vrachtoot 7)	2	0		
FRA	A340	2	0	KC-135	14
	A310	2	1	A330	1
	C-130	8	6	Falcon	6
	C-160	27	16		
	CN-235	11	11		
DEU	A310 (MRT/MRTT)	5	0	A340	2
	C-160	36	0	A310 VIP	1
	C-160 ESS	17	7	A319	2
				Global 5000	4
Total		126	45		
Ready to Task		50			

Figuur 2 Overzicht typen/aantallen overgedragen OPCON⁸

Frans tankervloot, die een sterke relatie heeft met de Franse nucleaire vloot. Het is triviaal dat als het EATC ook over dit deel van de vloot OPCON zou krijgen, deze ook efficiënter ingezet zou kunnen worden.

Het versterken van het niveau en de intensiteit van samenwerking is gebaseerd op de bereidheid om nationale soevereiniteit op te geven. Het opgeven van nationale soevereiniteit was altijd de uitdaging bij de voorlopers van het EATC, zoals het EAC, en is dat eigenlijk tot op heden nog steeds voor elke andere multinationale defensieorganisatie. Er is geen mogelijkheid om succesvol (efficiënter en effectiever) aan pooling & sharing te doen als landen niet bereid zijn onder bepaalde voorwaarden hun soevereiniteit, of ten minste een deel daarvan, op te geven.

EATC: organisatie en concept

Aan de commandostructuur en commandovoering ligt een organisatie en een concept voor het EATC ten grondslag. Aan het hoofd staan de Commandant EATC en zijn Plaatsvervangend Commandant, ondersteund door

een staf bestaande uit beleidsondersteuning, (vlieg)veiligheid, juridische zaken en voorlichting/protocol. Voor de algemene ondersteuning is een *General Support*- en een IT-branch ingericht. De filosofie achter en de uitvoering van het EATC-concept⁹ berusten vervolgens op twee van elkaar afhankelijke pijlers: een functionele en een operationele pijler (zie figuur 3).

Momenteel bestaat het EATC uit ongeveer 176 functies. Alleen voor de vier hoogste functies zijn afspraken gemaakt over roulatie tussen de landen. De overige functies zijn permanent aan een bepaald land toegewezen. Bij het bereiken van *Full Operational Capability* (FOC) is een groei naar 190 functies voorzien, vooral in het functionele domein. Gegeven het doel om de multinationale samenwerking zo efficiënt mogelijk te laten verlopen, wordt de inrichting van de organisatie permanent tegen het licht gehouden. Daarom zijn in het eerste jaar al diverse reorganisaties doorgevoerd.

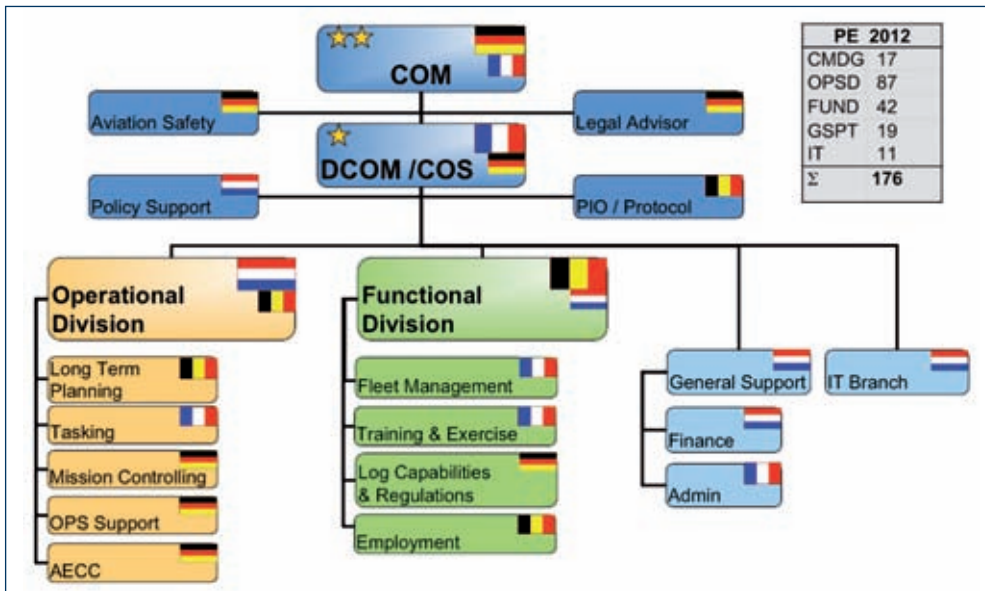
De operationele pijler

De overdracht van OPCON, pooling & sharing van transportvliegtuigen én een gemeenschappelijk doel maken het mogelijk om het meest geschikte beschikbare middel op de meest efficiënte en effectieve manier in te zetten. Dit leidt uiteindelijk tot minder uitbesteding aan commerciële vervoerders, een verbeterde bezettingsgraad van de toestellen en extra capaciteit voor de training van de transporteenheden. Binnen de operationele pijler vindt zodoende het proces van *mission planning*, *tasking* en *control* plaats van de toegewezen middelen. Het operationele proces is in principe een eenvoudig recht-toe-recht-aan proces: *Request, Plan, Task, Control and Report*. Niettemin kent dit proces de nodige uitdagingen door de grote verscheidenheid aan missies, vliegtuigtypes, nationale uitzonderingssituaties en restricties met betrekking tot diplomatieke klaringen.

De vloot waarover het OPCON is overgedragen aan het EATC bestaat uit een mix van uiteenlopende soorten vliegtuigen (zie tevens figuur 2), waaronder *widebody* passagiers- en vrachtvliegtuigen zoals de DC-10, tankers zoals de KDC-10

⁸ Om de Fokker 50 voor verkoop in vliegende luchtwaardige staat te houden, wordt het vliegtuig in TOA aan het EATC ter beschikking gesteld voor een gering aantal uren per maand.

⁹ *EATC Concept*, 11-5-2007, representing the foundation of the EATC, providing the guidelines for the EATC Implementation Team (IMT) to develop from 1st July 2007 onwards, all necessary documents to establish an EATC structure.



Figuur 3 (bron: EATC)

en A310, middelzware tactische vliegtuigen zoals de C-130 en C-160 en kleine tactische vliegtuigen en zakenvliegtuigen (bijvoorbeeld de Gulfstream). In absoluut aantal is de integrale EATC-transportvloot groter dan enige nationale Europese vloot.¹⁰

De functionele pijler

Voor het functionele domein houdt het overdragen van taken in dat het EATC namens de deelnemende landen op drie niveaus een gedelegeerde bevoegdheid kan ontvangen om bij te dragen tot (*Recommending Authority* c.q. *Coordinating Authority*) of het leveren van (*Commanding Authority*) richtlijnen, verordeningen of beleidsnota's:

- het laagste niveau: REA of *Recommending Authority*, waarbij het EATC wordt beschouwd als 'vijfde partij' en alleen advies mag uitbrengen;
- één niveau hoger: COA of *Coordinating Authority*, waarbij het EATC de coördinerende instantie is. Dit betekent dat de deelnemende landen voor desbetreffende onderwerpen, studies en ontwikkelingen verplicht zijn het EATC van begin af aan te betrekken in de processen rond het ontwikkelen van procedures en regelgeving;

- het hoogste autorisatieniveau: CMA of *Commanding Authority*, waarbij het EATC het stafingproces initieert en bevoegd is om richtlijnen te geven aan de deelnemende landen.

Het overdragen van bevoegdheden in het functionele domein maakt multinationale harmonisatie mogelijk op het gebied van opleiding en training, regelgeving en logistieke ondersteuning en geeft het EATC de solide basis die nodig is om gemeenschappelijk beleid en standaarden te ontwikkelen op de diverse gebieden van militair luchttransport. Ieder land bepaalt daarbij dus zelf zijn 'snelheid'. Hiermee wordt voorkomen dat landen, zoals vaak gebeurt bij internationale samenwerking, kiezen voor de kleinste gemene deler.

Figuur 4 geeft een aantal voorbeelden van overgedragen bevoegdheden. In totaal zijn drie hoofddomeinen en negentwintig subdomeinen gedefinieerd. Duidelijk zichtbaar is dat de overgedragen bevoegdheid per land en per domein verschilt. Het hoogste overgedragen niveau bepaalt echter wel de inrichting van de organisatie van het EATC. Zo is de organisatie van het EATC op het gebied van bijvoorbeeld APOD/

¹⁰ Alleen de Russische transportvloot is groter, maar deze is verdeeld over Europa en Azië.

Domain (Hoofddomein)	Area (Subdomein)	BEL	DEU	FRA	NLD
Employment	Air Transport Doctrine	COA	COA	COA	REA
	APOD/APOE Regulations	CMA	COA	COA	REA
Training & Exercise	Air Crew Training Concepts	COA	COA CMA (TCTP)	COA	REA
	Air Terminal Operations Personnel Training Concept	CMA	REA (Direct.) COA (Orders)	COA	REA
	Plan the scheduled maintenance	REA	REA	REA	REA
Harmonise, Standardise and Optimise Logistic Management of Asstes, Capabilities and Regulations	Logistical Studies	COA	COA	COA	COA
	Airworthiness Management and Harmonisation	REA	REA	REA	REA
	Organise Training and Exercise	COA	REA	COA	COA

Figuur 4 Voorbeeld overzicht overgedragen bevoegdheden aan het EATC

APOE-regelgeving (Aerial Port of Embarcation) ingericht op het niveau van Commanding Authority (CMA), ook al is het alleen België dat CMA heeft toegekend aan het EATC. Ook voor de andere deelnemende landen kan dit worden uitgevoerd indien zij daartoe de bevoegdheid overdragen.

Het EATC ontwikkelt zich hierdoor voor de deelnemende landen geleidelijk tot een uniek kennis- en expertisecentrum op het gebied van harmonisatie, interoperabiliteit en standaardisatie van luchttransport. Op de korte termijn zal de ambitie echter wat getemperd moeten worden omdat vooral de harmonisatie van nationale regelgeving en documenten, waarbij een aantal van de nationale belanghebbenden (niet alleen militair) betrokken zijn, veel vertrouwen vergt in elkaars mogelijkheden. Ondanks de soortgelijke culturen spelen bovendien aspecten als politieke ontwikkelingen, soevereiniteit, unieke configuraties, reorganisaties en geld een rol in de groei van het wederzijdse vertrouwen. Gegeven de huidige weerbarstige politieke en economische tijden en alle gevolgen die dat heeft voor onder meer (inter)nationale organisaties en financiën, zal het naar verwachting enige tijd duren voordat het vertrouwen volledig daar is. Toch is de functionele

pijler van het EATC de tak van de organisatie waar op langere termijn grote mogelijkheden liggen om aanzienlijke besparingen te behalen. Enkele voorbeelden van reeds behaalde voordelen die niet alleen operationeel, maar ook financieel renderen staan verderop in dit artikel onder de paragraaf Succesfactoren.

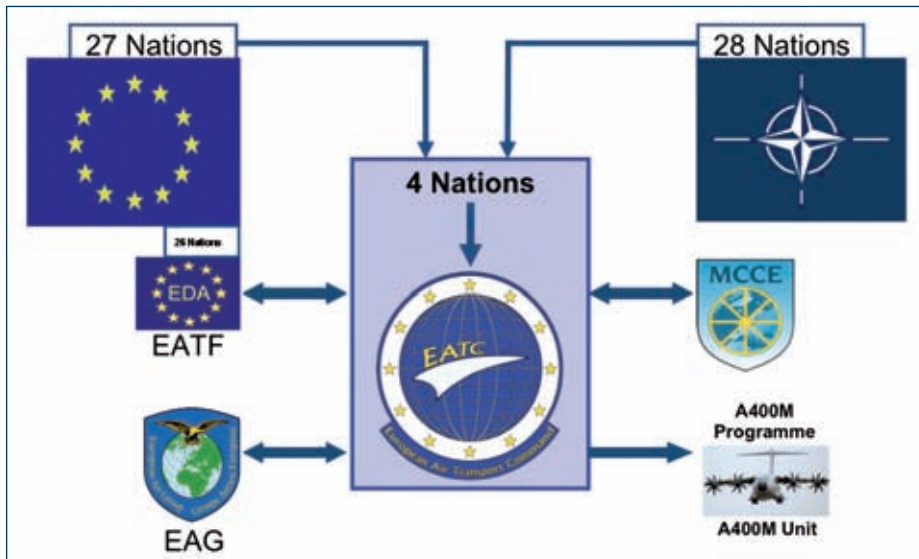
EATC-concept

Inhoudelijk bestaat het EATC-concept uit een soort ‘verzekering’ voor deelnemende landen dat ze hun nationale soevereiniteit over de overgedragen bevoegdheden altijd kunnen terugkrijgen. Het doel daarvan is de terughoudendheid om deel te nemen aan het EATC te verminderen c.q. te laten verdwijnen. Zo is het allereerst aan de landen zelf om te beslissen over welke middelen ze OPCON overdragen aan het EATC. Zowel het overdragen van OPCON over de hele vloot als delen daarvan is een mogelijkheid. Nederland heeft bijvoorbeeld honderd procent van de transportvloot overgedragen, België zijn gehele vloot met uitzondering van de VIP-toestellen, terwijl Frankrijk meer uitzonderingen maakt, zoals het niet overdragen van de tankervloot die gerelateerd is aan de nucleaire vloot.

Voorts mag een deelnemend land op elk moment en zonder de verplichting om dat te onderbouwen de overgedragen autoriteit (over de vloot of delen daarvan) intrekken. Dit zogeheten *Revoke of TOA* (RTOA ofwel het intrekken van de *Transfer of Authority*), kan betrekking hebben op zowel het aantal toestellen als de duur van de terugtrekking en kan per direct ingaan. Diverse landen gebruiken dit al of hebben deze mogelijkheid gebruikt voor onder meer *special ops*. Nederland, België, Frankrijk en Duitsland hebben dit (tijdelijk) gedaan voor toestellen in Afghanistan (ISAF), België voor toestellen gerelateerd aan MONUSCO¹¹ en Frankrijk voor toestellen in overzeese gebiedsdelen.

En dan wordt het EATC geacht de eenheden te *tasken* in overeenstemming met het EATC-plan. Daarbij dient het EATC bij het opstellen van de planning altijd rekening te houden met de nationale beperkingen. Om inbreuk hierop te voorkomen is binnen het EATC voor ieder land een zogeheten *red card holder* aangesteld. Deze

11 MONUSCO: United Nations Organization Stabilization Mission in the Democratic Republic of Congo.



Figuur 5 Weergave internationale werkrelaties EATC (bron: EATC)

kan op elk moment een geplande missie tegenhouden als deze niet overeenkomt met de nationale regelgeving en uitzonderingssituaties.

Tot slot kunnen de deelnemende landen die gebruik maken van RTOA zelf beslissen hoe ze het OPCON over de teruggetrokken middelen uitvoeren. De landen hebben de mogelijkheid om dit binnen het EATC te laten uitvoeren. Hiervoor heeft ieder land binnen het EATC één 'Hoofd van de nationale bevelslijn' aangewezen. Deze functionaris wordt indien noodzakelijk tijdelijk vrijgesteld van zijn EATC-taken en weer in de nationale bevelslijn opgenomen en hij mag dit eventueel doen vanuit de nationale *black cell*. In deze rol mag hij ook andere medewerkers van het EATC belasten met nationale taken, waarbij de impact op het EATC dient te worden geminimaliseerd.

Internationale werkrelaties

Het EATC maakt integraal deel uit van de nationale militaire commandostructuur van de deelnemende landen en de nationale werkrelaties zijn daarmee bepaald. Direct na de inauguratie van het EATC zijn daarom ook de relaties met internationale luchttransportorganisaties vastgesteld.¹² Dit was noodzakelijk om duidelijkheid te scheppen wie waartoe in relatie tot elkaar bevoegd is, om af te stemmen en om

dubbel werk te voorkomen c.q. synergie te bewerkstelligen. Figuur 5 geeft de verschillende relaties schematisch weer.

Zo zijn met de European Air Transport Fleet (EATF) en de European Air Group (EAG) goede werkrelaties vastgelegd. Natuurlijk is er ook een sterke werkrelatie tussen het EATC en het Movement Coordination Centre Europe in Eindhoven. Het MCCE is de beheerder van het verrekeningssysteem, ATARES, dat de basis is voor crossnationale uitwisseling van vliegtuigen tussen EATC-landen.¹³ Alle verrekeningen van vliegtuigen tussen de deelnemende landen kunnen op deze wijze budgetneutraal plaatsvinden. Internationale werkrelaties zijn noodzakelijk voor het invullen van bijvoorbeeld één van de belangrijkste taken in het functionele domein, namelijk expertise verkrijgen voor de introductie van het transporttoestel A400M. Het EATC heeft hiertoe het voorzitterschap van de *A400M Operational User Group*¹⁴ over-

12 Voor een uitgebreide beschrijving van de organisaties zie: G.J.M. Boink, 'Militair luchttransport in Europa. Tijd voor meer centrale regie?' in: *Militaire Spectator* 178 (2009) (11) 590-599.

13 Zie ook G.J.M. Boink, 'Het 'European Airlift Centre' in Eindhoven. Antwoord op het tekort aan militair luchttransport' in: *Militaire Spectator* 174 (2005) (1) 30-39.

14 In dit belangrijke forum wordt niet alleen de interoperabiliteit besproken, maar het geeft de landen ook de mogelijkheid hun plannen te coördineren en overeenkomstig te handelen. Tevens is het EATC betrokken bij een aantal organisaties die zich bezighouden met de invoering van de A400M om zo een hoog niveau van interoperabiliteit te waarborgen en onnodig dubbel werk te voorkomen.

genomen en is verder belast met het opstellen van het concept voor de toekomstige A400M *Multi-National Unit* (MNU)¹⁵.

Opvallend is wel dat, aangezien het EATC integraal deel uitmaakt van de nationale militaire commandostructuur van de deelnemende landen, de NAVO noch de EU de autoriteit hebben om het EATC opdrachten te geven. Mocht binnen deze organisaties behoefte zijn aan luchttransport, dan wordt dit verzoek altijd doorgestuurd naar de deelnemende landen.

Succesfactoren

Sinds de recente oprichting van het EATC in 2010, na een relatief lange en politiek woelige en gevoelige periode, zou *the proof of the pudding in the eating* moeten zijn. Zowel aanhangers als criticasters van het EATC hebben de ontwikkelingen dan ook nauw gevolgd op werkbaarheid, uitdagingen en succesfactoren. En hoewel het EATC pas kort bestaat, is al een aantal opmerkelijke prestaties geleverd. Eén van de succesfactoren bij en sinds het oprichten van het EATC is er één – zo is gebleken – waarbij de terughoudendheid van de landen werd ondervangen, namelijk het EATC-concept. Het concept is zo ontworpen dat de deelnemende landen de verzekering hebben dat ze hun nationale soevereiniteit altijd kunnen terugkrijgen over de overgedragen bevoegdheden.

Operationeel gezien heeft het EATC binnen 6,5 maanden, op 11 mei 2011, de status *Initial Operational Capability* (IOC) bereikt. Daarmee heeft het EATC bewezen in staat te zijn om de gemandateerde taken met het gebruik van de overgedragen middelen (bevoegdheden, personeel en vliegtuigen) uit te voeren. Het crossnationaal gebruik van middelen in het luchtruim van de deelnemende landen is vereenvoudigd door het gebruik van één gemeenschappelijk *common diplomatic clearance number* voor vliegtuigen die onder controle zijn van het EATC.¹⁶

FOTO EATC



A400M in vogelvlicht tijdens de opening van het EATC

Naast de vereenvoudiging en dus ook standaardisatie heeft dit een besparing in uitgaven voor *diplo-clearances* opgeleverd.

Een markante prestatie is het verkrijgen van toestemming van de Verenigde Staten om op te treden als *common freight forwarder* voor Amerikaans defensiematerieel in bezit van de deelnemende landen.¹⁷ Hierdoor is het eenvoudiger geworden om voor elkaar materieel te vervoeren, waarmee de beladingsgraad kan worden opgevoerd en de beschikbare capaciteit nog effectiever en efficiënter kan worden benut.

Operationeel vervulde het EATC zijn rol door een sterke betrokkenheid bij de *contingency planning* en evacuatie van Europese burgers uit Japan en Libië begin 2011. Wat betreft de *Non-Combatant Evacuation Operation* (NEO), waarbij Europese burgers werden uitgevlogen vanaf Tripoli en andere Libische vliegvelden, had het EATC OPCON over zeventien multi-

15 Op 10 november 2008 verklaarden de ministers van Defensie van België, Duitsland, Frankrijk en Luxemburg de intentie te hebben om een multinationale A400M-eenheid op te richten.

16 Alleen geldig voor het grondgebied van de deelnemende landen.

17 Het betreft zowel via *Foreign Military Sales* als via *Direct Commercial Sales* aangeschaft materiaal dat voorkomt op de USML in de *category I* tot en met XIII, XX en XXI.

ationale missies (in totaal: 185 vliegreuen; 1100 personen en 15 ton lading). Kijkend naar de operationele missies in de figuren 6 en 7 dan zijn er tot 1 april 2012 meer dan 9723 missies uitgevoerd sinds de autoriteit over de eerste toestellen in oktober 2010 is overgedragen.¹⁸ Momenteel heeft het EATC OPCON over een gemiddelde van circa zestig missies per werkdag.

Bovendien laat figuur 6 zien dat het hierbij niet alleen om ‘normaal’ luchttransport gaat, maar bijvoorbeeld ook om gewondentransport c.q. medische evacuatie. Door de hoeveelheid crossnationaal transport (niet opgenomen in de tabellen), mogelijk gemaakt door de gecombineerde planning en tasking binnen de EATC, is het aantal medische evacuaties dat zelf kon worden uitgevoerd met vijftien procent gestegen. Voorheen kon dit percentage medische evacuaties niet anders dan worden uitbesteed aan commerciële vervoerders.

Een andere indicator voor het crossnationaal transport en het succes van het EATC is de uitwisseling van vliegreuen. De totale uitwisseling tussen de landen van het EATC is aanzienlijk toegenomen zonder daarbij een onbalans te veroorzaken in de verrekening binnen het ATARES tussen de landen. De opgelegde doelstelling voor 2011 was een groei van twintig procent ten opzichte van 2010. Zoals uit figuur 8 blijkt is deze doelstelling ruimschoots gehaald met een verviervoudiging ten opzichte van 2010. Deze indicator toont niet alleen duidelijk aan dat de oprichting van het EATC heeft geleid tot een effectieve organisatie als het gaat om het gebruik van elkaars middelen, maar ook tot een efficiëntere organisatie, aangezien op deze manier lege of gedeeltelijke lege vluchten (kunnen) worden voorkomen.

Conform het concept voor de functionele pijler zijn de deelnemende landen in februari 2011 een EATC *Logistic Studies Plan* overeengekomen. Namens de vier landen is het EATC zodoende gestart met een aantal belangrijke logistieke studies naar bijvoorbeeld een gestandaardiseerde procedure voor het transport van vloeibare zuurstof (LOX), de wederzijdse erken-

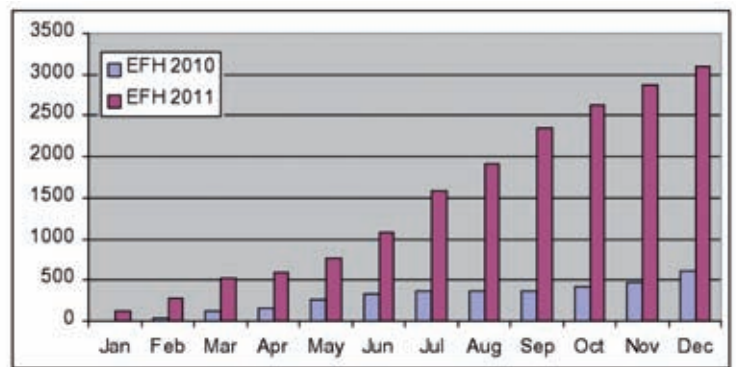
Nation	Missions	Flying Hours	MEDEVAC (Patients)	AAR
BEL	592	4.621	34	0
DEU	3.646	16.890	306	68
FRA	3.058	23.046	456	43
NLD	416	3.109	5	60
Total	7.712	47.666	801	171

306.406 passengers and 21.596 tons of cargo

Figuur 6 Missieoverzicht 2011

Nation	Missions	Flying Hours	AAR
BEL	211	1416	0
DEU	979	4072	16
FRA	696	5151	21
NLD	125	878	19
Total	2011	11517	56

Figuur 7 Missieoverzicht januari tot en met april 2012



Figuur 8 Uitwisseling van vliegreuen (EFH) tussen de EATC-landen in 2010 en 2011

ning van buitenlandse onderhoudsnormen, geharmoniseerde vrachtklaringprocedures en de *tracking and tracing* van *Unit Loading Devices* (ULD).

Verder heeft het EATC, door de aanschaf van een gemeenschappelijk militair *planning tool*, missies binnen de organisatie – maar ook binnen de deelnemende landen – op effectievere wijze kunnen voorbereiden. Dat heeft tevens geleid tot een kostenreductie ten opzichte van de tot dan toe gebruikte middelen. Voor één land liep die reductie zelfs op tot zeventig procent. Tot slot is het EATC als gastheer opgetreden voor

18 Voor Duitsland sinds 15 oktober 2010, voor Nederland sinds 26 november 2010, voor Frankrijk sinds 1 december 2010 en voor België sinds 28 april 2011.

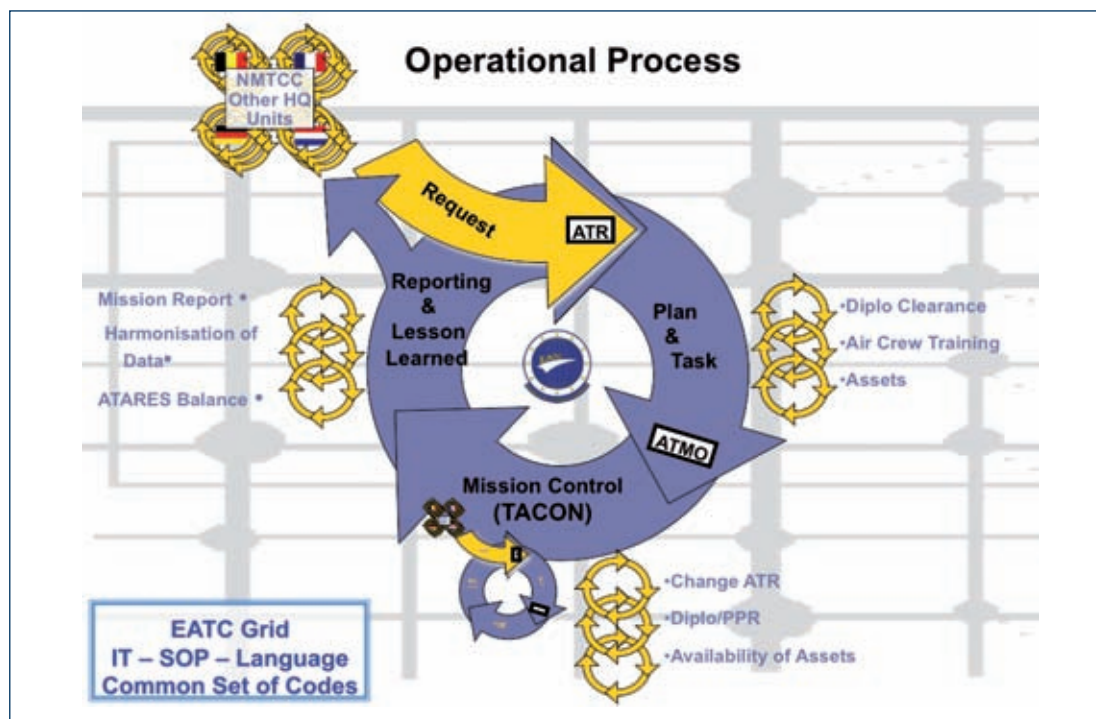
een Commander's conferentie en een conferentie over langetermijnplanning. Het zijn indicatoren van een toenemend vertrouwen in en integratie van het EATC in de militaire structuren van de deelnemende landen.

Uitdagingen

Ondanks deze succesfactoren staat het EATC de komende jaren als jonge organisatie ook voor een aantal uitdagingen. Zo is de huidige wettelijke basis van en voor het EATC een Technical Agreement. Over een verdrag wordt nog onderhandeld. Ervaringen met andere internationale organisaties leren echter dat het nog jaren kan duren voordat een verdrag is uitonderhandeld en ondertekend. Hoewel de huidige overeenkomst in combinatie met de ondersteuning door Nederland op zich goed voldoet, is een verdrag noodzakelijk om een juridische basis te kunnen geven aan bijvoorbeeld efficiënt werken met een 24/7 shiftsysteem. Een dergelijk shiftsysteem voldoet namelijk niet aan de Nederlandse arbeidstijdenwet. Daarnaast is één van de grote uitdagingen voor

het EATC nog altijd het organiseren en harmoniseren van alle processen die gerelateerd zijn aan multinationaal luchttransport. Zoals figuur 9 aangeeft is het operationele proces in principe eenvoudig recht-toe-rechtaan (Request, Plan, Task, Control and Report). De verschillende denkwijzen in de landen over de planningshorizon in het algemeen en de processen binnen de landen zelf in het bijzonder (soms ondersteunend, maar net zo vaak tegenstrijdig met wat het EATC tracht te bereiken met één gemeenschappelijk proces) maken vooral het harmoniseren van processen binnen de deelnemende landen een probleem dat nog niet volledig is opgelost. De verwachting is dat deze uitdaging voorlopig nog niet verdwijnt.

De volgende uitdaging is de verdere ontwikkeling van het IT-netwerk ter ondersteuning van de EATC-processen. Dat is een absoluut noodzakelijke voorwaarde voor het uitvoeren van *command & control* en voor het delen van de informatie, in het bijzonder bij het optimaliseren en harmoniseren van processen, gebruiksvriende-



Figuur 9 Schematische weergave operationeel proces (bron: EATC)

lijkheid en toekomstige groei van de organisatie. De uitdagingen zitten hier in de (synchronisatie van de) ontwikkeling van het systeem in relatie tot het beschikbaar hebben van geoptimaliseerde en geharmoniseerde processen en in de benodigde fondsen. Bovendien mag het duidelijk zijn dat de visie, het concept en het routinematige werk alleen succesvol te realiseren zijn als er ondersteuning is van een gemeenschappelijke set van operationele en functionele procedures en één gemeenschappelijke taal. Het EATC kan alleen goed functioneren bij naleving van de overeengekomen *Standard Operating Procedures* (SOP's). De output is direct afhankelijk van de gemeenschappelijke taal, het Engels. Hoewel Engelse in de vliegende wereld al lang in gebruik is, moet het nu ook de voertaal worden voor het overige personeel. Daarbij gaat het niet alleen om technisch personeel, maar ook om bijvoorbeeld de medewerkers die de aanvraag voor transport indienen of de beleidsdocumenten schrijven. De beheersing van Engels is nog geen vanzelfsprekendheid. Het vergt bovendien een verandering van mentaliteit en/of cultuur om de taalslag voor elkaar te krijgen. Dit is niet alleen een kwestie van willen: ook hier geen optimalisatie zonder compromis en vertrouwen.

Gerelateerd aan bovenstaande uitdagingen is dat het succes van het EATC er toe leidt dat diverse landen geïnteresseerd bij de poort aankloppen en de vraag zich voordoet of uitbreiding van het aantal deelnemende landen aan de EATC-organisatie opportuun, wenselijk en te behappen is.¹⁹ Net zoals de ambities binnen de functionele pijler van het EATC getemporiseerd moeten worden, is ook hier terughoudend geboden. Niet alleen is de Full Operational Capability-status nog niet bereikt, tevens zou een uitbreiding op dit moment leiden tot meer complexiteit in de harmonisatie van bijvoorbeeld regelgeving of het oplopen van een verdrag. Ook zal de 'sollicitant' nadrukkelijk de waarom-vraag moeten beantwoorden: is een land echt bereid de doelstellingen te onderschrijven en daarnaar te handelen of gaat het alleen om *showing the flag*? Het EATC is immers opgezet als een 'open' organisatie die alleen doeltreffend en doelmatig kan werken als beide

of alle partijen geïnteresseerd zijn en het voor beide of alle partijen voordelen oplevert.

De grootste uitdaging waar het EATC voor staat is echter naar verwachting de diepe integratie in de nationale bevelsstructuur. Dit vereist een mentaliteitsverandering bij alle relevante spelers in het veld van militair luchttransport, van politicus tot militair, van (bestuurs)staf tot uitvoerder.

Toekomst

Op dit moment wegen de succesfactoren van het EATC op tegen de uitdagingen, al is de diepere integratie in de nationale bevelsstructuur geen sinecure. Het is dan ook belangrijk te onderkennen dat het EATC niet alleen dient als een politiek middel op de weg naar een Euro-

De grootste uitdaging waar het EATC voor staat is naar verwachting de diepe integratie in de nationale bevelsstructuur

pese politieke unie, maar ook een voorbeeld van politieke wil van de EU-lidstaten is voor een gemeenschappelijk veiligheids- en defensiebeleid. De synergetische effecten en voordelen op strategisch, operationeel en tactisch niveau, gecreëerd door het gemeenschappelijke doel, de gecentraliseerde controle, de gedecentraliseerde uitvoering, het *poolen* en *sharen* van middelen, de operationele synergie en de gezamenlijke inspanningen, bieden een breed scala aan besparingsmogelijkheden. Deelnemende landen zullen profiteren van een verhoogde beschikbaarheid van de militaire luchttransportmiddelen, onder meer door middel van de crossnationale tasking-autoriteit van het EATC. Deze 'winst' kan worden geïnvesteerd in bijvoorbeeld training om beter het hoofd te kunnen bieden aan de opgelegde vliegreductie of meer te doen met minder middelen en zo de hoeveelheid uitbestedingen te verminderen. In de *overhead* en de operationele kosten voor

19 Spanje heeft inmiddels een liaisonofficier binnen het EATC en met Luxemburg wordt onderhandeld over toetreding op korte termijn.

het militaire luchttransport valt behoorlijk te snoeien. De mankracht die nodig is in een multinationalaal commando is lager dan de som van de afzonderlijke nationale behoeftes. Het EATC heeft nu al minder medewerkers dan het opgeheven Duitse luchttransportcommando. Ook zijn specifieke nationale hoofdkwartieren voor luchttransport (en de bijbehorende infrastructuur) overbodig geworden. Grotere landen hebben hier een duidelijk voordeel, omdat de kleinere landen bijna hun hele voormalige bestand aan mensen moeten investeren om nog enige invloed te houden in het proces. Landen krijgen in sommige gevallen zelfs een additioneel hiërarchisch niveau in de commandolijn, dat zij eerder niet nodig hadden. Het toepassen van gemeenschappelijke procedures en regelgeving vermindert de wrijving in de werkprocessen en minimaliseert daarmee de inspanning en uiteindelijk de logistieke *footprint* bij de inzet in operaties. De eerste tastbare resultaten voor het EATC, waaronder het toepassen van een gemeenschappelijke procedure voor het vragen van diplomatieke toestemming, besparen tijd en mankracht en verhogen de effectiviteit.

Tot slot opent de grotere, gezamenlijke en meer veelzijdige vloot van gepoolde luchttransportmiddelen een bredere waaier aan mogelijkheden en capaciteiten voor de deelnemende landen. Daarbij valt te denken aan capaciteiten als bijvoorbeeld *Medevac*, *Air-to-Air refueling* (zoals onlangs aangegeven door de Europese defensie ministers),²⁰ de potentie tot het gezamenlijk en crosstrainen van crews en technici, het optimaliseren van onderhoud, *supply chain* en contracten en het behalen van schaalvoordelen op het gebied van logistiek, infrastructuur en personeel. Op de langere termijn biedt het potentie tot het gezamenlijk vervangen van vliegtuigen, standaardisatie van configuratie en luchtwaardigheidsborging en een relatief grotere pool aan kennis en ervaring. Het EATC is dan ook een blauwdruk voor Europese integratie en verdergaande internationale militaire samenwerking. Het sluit bovendien

aan bij politieke ontwikkelingen en verschuivingen in de wereld, waarbij kan worden vastgesteld dat bijvoorbeeld de Verenigde Staten zich steeds terughoudender opstelt bij het politiek-militair behartigen van de belangen van Europa. Europa zal daarom meer en meer haar eigen militaire broek moeten ophouden, zonder geld en capaciteit(en) te verspillen.

Slotbeschouwing

Bij de vraag ‘Wat zijn de voordelen van het EATC?’ moet men erkennen dat die gericht is op de twee met elkaar samenhangende processen: het interne EATC-proces, dat continu moet worden geoptimaliseerd, en de processen en procedures binnen de deelnemende landen. Aangezien de landen de klant zijn, houden zij ook de toegangssleutel tot de gebieden waarbinnen verbeteringen in efficiëntie, effectiviteit en besparingen te vinden zijn. Toekomstige inspanningen, die duidelijk verbonden zijn en beïnvloed worden door het verkrijgen van het vertrouwen in het werk van het EATC, kunnen dan worden gericht op het stoppen van duplicatie van processen en structuren en op het bevorderen van transparantie.

Uiteindelijk zal het succes van het EATC dus worden bepaald door het bereiken van een diepe integratie in de nationale bevelsstructuur. Dat vereist dat de deelnemers zich nog sterker binden, vooral door hun eigen wil en mindset daarop af te stemmen en door het overhevelen van meer verantwoordelijkheden in het functionele domein. Tevens moeten zij hun inspanningen opvoeren om compromissen te sluiten (bijvoorbeeld het gebruik van het Engels voor nationale documentatie) en de besparingsmogelijkheden door te voeren die via het EATC worden geboden door bijvoorbeeld parallelle nationale structuren (zowel op het gebied van organisatie als processen) af te breken en door het OPCON over het resterende deel van luchttransportvloten over te dragen. Een mentaliteitsverandering bij alle relevante spelers in het militair luchttransport is dan wel vereist. Het is een verandering die tijd en toewijding vergt en – met wilskracht – op termijn succesvol kan zijn. ■

20 *European Defence Agency, ‘Defence Ministers’ political declaration regarding Air-to-Air refueling capabilities*, 22 maart 2012.

Afghanistan, 2001-2012

Succesvolle gewapende interventie en staatsvorming in een fragiele staat?

Elf jaar na de invasie in Afghanistan zijn de voortekenen van een onafhankelijke Afghaanse staat, met een stabiele, democratische rechtsorde, voorlopig weinig optimistisch. Een opnieuw oplaaierende burgeroorlog na het vertrek van de meeste gewapende interveniënten in 2014 is beslist niet ondenkbaar. Er zijn echter nog steeds mogelijkheden om de klus te klaren.

*drs. A.J.E. Wagemaker MA – luitenant-kolonel der Mariniers**

Dit artikel gaat over de interventie in Afghanistan en het vraagstuk hoe militairen kunnen bijdragen aan een geïntegreerde, duurzame stabilisering van de Afghaanse samenleving en het daarbij behorende staatsvormingsproces. De Afghaanse casus is een actueel voorbeeld van het gegeven dat de consolidatie van het militaire succes van een gewapende interventie in een fragiele staat een uitdaging is. Het zijn niet de ‘traditionele’ militaire taken die tot het welslagen van de interventie leiden; ze zorgen niet voor duurzame, structurele oplossingen.

De vraag is aan de orde welke rol gewapende interveniënten spelen in het weer laten functioneren van de fragiele Afghaanse staat. Eerst geef ik een algemeen theoretisch kader rond de begrippen ‘fragiele staten’, ‘interventie’ en ‘stabilisatie’. Daarna is er een korte beschouwing van de interventie in Afghanistan sinds 2001. Vervolgens bediscussieer ik de rol van

gewapende interveniënten en sluit af met een appreciatie van de huidige ontwikkelingen in Afghanistan.

Fragiele staten

Het rapport van de Nederlandse Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV) omschrijft fragiele staten als ‘staten met een overheid die nauwelijks functioneert, die niet in staat of bereid zijn basisfuncties als armoedebestrijding, ontwikkeling, veiligheid en mensenrechten te vervullen en die nauwelijks geaccepteerd worden door zowel de eigen bevolking als door andere landen’.¹

Aan de fragiliteit van een staat ligt een uniek samenstel van oorzaken ten grondslag. De Britse econoom Paul Collier wijst op slecht verlopen staatsvorming in het verleden (bijvoorbeeld als gevolg van kolonisatie en dekolonisatie), langdurig disfunctionerende regeringen, bestuurders en veiligheidsdiensten, machtsmisbruik, een grote zogeheten tweede (lees: illegale) economie en ‘beperkende omstandigheden’ – zoals een ongunstig klimaat, een karige bodemgesteldheid en een eenzijdige en kwetsbare economie.² Dit zijn ingrediënten

* De auteur promoveert deze zomer op het onderwerp ‘gewapende interventie en staatsvorming in fragiele staten’. In het kader van zijn dissertatie onderzocht hij de militaire interventie in Afghanistan in 2001 en de rol van de gewapende interveniënten in het Afghaanse staatsvormingsproces sindsdien.

1 AIV, *Falende Staten*, 2004, 9.

2 Collier, P., *The Bottom Billion*, 2007, 17-75.



FOTO: ROBERT KNOTH

Opium- en mensenhandel zijn enkele negatieve effecten die uitgaan van fragiele staten

voor een 'Conflict Trap': het bestuur van de fragiele staat is zwak, kwetsbaar en vatbaar voor machtsmisbruik.³

Fragiele staten kunnen als gevolg van hun zwakke instituties, instabiliteit en gebrek aan basisveiligheid een ernstig veiligheidsrisico vormen. Zo kunnen ze onder meer vrijhavens voor terroristen worden en voor internationaal georganiseerde criminaliteit. Er gaan veel negatieve effecten van fragiele staten uit die samenhangen met armoede en een gebrek aan rechtsorde, zoals vluchtelingenstromen, opium-, wapen- en mensenhandel.

Gebeurtenissen die zich afspelen ver buiten de staatsgrenzen van rechtsordelijke en ontwikkelde staten hebben dus invloed op hun eigen nationale veiligheid. Gewapende interventie is een optie om stabiliteit elders te (helpen) creëren ten behoeve van de eigen veiligheid. De interveniënten staan hierbij voor twee uitdagingen. De eerste is in hoeverre zij de totstandkoming van een functionerende staat kunnen beïnvloeden. De tweede is hoe deze

doelstelling zich verhoudt tot andere (vaak urgentere) belangen van de interveniënten.

Gewapende interveniënten die stabilisatie en staatsvorming nastreven hebben volgens de voormalige Britse generaal Rupert Smith een *population centric*-benadering.⁴ In het hiermee samenhangende politiek-militaire paradigma van de *war amongst the people* draait het om de *clash of wills* van bevolkingsgroepen en hun leiders. Het gaat daarbij niet om het verslaan van de tegenstander en het opleggen van de 'wil' van de overwinnaar, maar om het creëren van die voorwaarden voor staatsvorming en stabilisatie waaraan de meerderheid van de burgers zich wil committeren.

Gewapende interveniënten ondersteunen de vorming van een *safe and secure environment* volgens de Amerikaanse socioloog Amitai Etzioni met basisveiligheid voor de burgers, waarmee de (versnelde) vorming van een functionerende (rechts)staat mogelijk is.⁵

Aspecten van een interventie

Het is de taak van de interveniënten om in de fragiele staat een vreedzame samenleving (eenheid in verscheidenheid) te creëren onder een vaak sterk verdeelde bevolking die doorgaans in humanitaire nood verkeert. Het legitimeits- en soevereiniteitsvacuüm moet worden gedicht en de formele economie dient op gang te worden gebracht in een dikwijls anarchistische, chaotische situatie.

Interventies in fragiele staten vinden plaats omdat deze staten een veiligheidsrisico vormen. Doorgaans zijn deze staten niet van vitaal belang maar is het veiligheidsrisico ernstig genoeg om er militair te interveniëren. Dat is een politieke keuze; het is een *war of choice*, er is geen vitale noodzaak zoals in een *war of necessity*. Het gevolg daarvan is dat er sprake is van een continue politieke discussie over de mate en de duur van de bijdrage aan de interventie.

Een gewapende interventie is een lang en uitputtend, meervoudig proces dat bestaat uit: het

3 Het gaat hier om zowel intern als extern machtsmisbruik. Intern machtsmisbruik kenmerkt zich door cliëntalisme en uit zich in ongebreidelde zelfverrijking door overheidsfunctionarissen en vriendjespolitiek. De rechtsorde wordt, op grond van welk belang dan ook, gefrustreerd. Extern machtsmisbruik heeft te maken met het tegen minimale kosten grondstoffen winnen en exporteren, alsmede het drijven en toelaten van handel in verboden goederen, zoals wapens, drugs en mensen.

4 Smith, R., *The Utility of Force*, 2005.

5 Etzioni, A., *Security First*, 2007.

afdwingen van een negatieve vrede ('het laten zwijgen van de wapens') tijdens de militaire inval, het afdwingen van een gewelds- en belastingmonopolie, het creëren van basisveiligheid, de vorming van staatsorganen, de vorming van een rechtsorde en een constitutionele orde, en ten slotte – idealiter – uit het (doen) ontstaan van parlementair-democratische verhoudingen. Het probleem is dat de gewapende interveniënt de voortgang in dit proces slechts in geringe mate kan forceren: gezag laat zich slechts in beperkte mate afdwingen. Kort gezegd, de interveniënt kan *een* verschil maken, niet *het* verschil. Voorbeelden van dergelijke interventies zijn die in Bosnië-Herzegovina in de periode 1995 tot heden en Irak vanaf 2003.

De crux van een gewapende interventie zit in de consolidatie van het militaire succes van de inval; in het creëren van een fundament voor een functionerende, stabiele staat waaraan de bevolking van die staat zo veel mogelijk zelf vorm dient te geven. Het gaat met andere woorden om staatsvorming, doorgaans een evolutionair proces. Echter, de fragiele staat moet in hoog tempo hier doorheen. Daarom is het allereerst de vraag of de situatie rijp is voor versnelde staatsvorming. Als vuistregel geldt dat hoe meer *hard power* er nodig is, des te minder rijp de situatie er voor is.⁶

Daarnaast kan deze vraag niet geïsoleerd worden beschouwd. Zo moeten de buurlanden van de te interveniëren staat de interventie in ieder geval niet verhinderen. Ze dienen bereid te zijn om het staatsvormingsproces te helpen stimuleren. De situatie moet natuurlijk ook voor de interveniënten zelf rijp zijn. Daarbij is onder meer de vraag relevant of de eigen belangen en idealen groot genoeg zijn om langdurig betrokken te blijven bij het vestigen en het opbouwen van de geïntervenieerde staat.

Wie een functionerende (rechts-)staat en samenleving wil creëren, dient stabiliteit en continuïteit te bewerkstelligen. Het is echter de vraag of legitiem gezag eigenlijk wel afdwingbaar is. Gaat het bestuur van een fragiele staat door een externe interventie wél functioneren? En kunnen maatschappelijke processen inder-

daad door buitenstaanders op gang worden gebracht? Gangbare staatsvormingstheorieën gaan aan dit probleem voorbij.

De meeste staatsvormingstheorieën achten een gewelds- en belastingmonopolie bij de staat en basisveiligheid voor de bevolking voorwaardelijk opdat de burgers, *bottom-up*, het staatsvormingsproces vorm kunnen geven. Gewapende interveniënten kunnen juist hierbij een rol spelen. Die rol gaat verder dan het uitschakelen van binnenlandse concurrenten die eveneens een dergelijk monopolie opeisen en het buiten de deur houden van oppositionele inmenging van andere staten en niet-staatelijke actoren: het gaat om stabiliseren.

Stabilisatie

Bij het stabiliseren en weer laten functioneren van een fragiele staat is het voorzien in het geweldsmonopolie dominant. De vraag is wat dit in de praktijk inhoudt omdat een werkelijk monopolie utopisch is. Meerdere auteurs spreken daarom van een '*monopoly on large scale violence*'. Wie zo'n geweldsmonopolie wil 'afdwingen', moet in de praktijk die fragiele staat ontdoen van de heerschappij van de krijsheren en van de tweede economie (die doorgaans veel groter is dan de legale, eerste economie). Dit heeft uiteraard flinke maatschappelijke, economische en politieke gevolgen, waarbij de uitdaging is hoe het dan ontstane machtsvacuüm gevuld wordt.

Machtsvacuüm

Zodra een negatieve vrede is afgedwongen, ligt de focus op de totstandkoming van een *safe and secure environment*. Daarmee is er een fundament voor stabilisatie en staatsvorming dat door de bevolking zelf vormgegeven dient te worden maar waarbij zij wel door de interveniënt kan worden geassisteerd en ondersteund. De chaotische omgeving waarin dit gebeurt vormt een complicerende factor. Vanwege slecht bestuur en machtsbeluste politieke leiders, die bovendien vaak onderling verdeeld zijn en over beperkte capaciteiten beschikken,

6 Nye, J., *Soft Power*, 2004.

zijn dergelijke staten afgeleden tot anarchie. De staatsorganen functioneren nauwelijks: de *legitimacy* en *sovereignty gaps* zijn groot.

Het machtsvacuüm dat zo is ontstaan, is gevuld door een patrimoniale orde van politieke entrepreneurs, profiteurs en krijgsheren.

In een patrimoniale staat is de overheid een verlengstuk van de heerser en is de nabijheid tot deze belangrijker dan de formele (ambtelijke) rang. De heerser heeft veelal een kleine schare van (machtige) vertrouwelingen om zich heen die ervoor zorgen dat de heerser (patriarch) zijn heerschappij kan voortzetten en dat 'rust en orde' in hun gebieden van verantwoordelijkheid worden gewaarborgd. Het systeem berust op coöptatie, loyaliteit en wederzijdse afhankelijkheid tussen patroon (beschermheer met een persoonlijke autoriteit) en cliënt. Er zijn grote overeenkomsten met de feodale ordening in de Europese Middeleeuwen. In de eenvoudige vorm gaat het om behoeftebevrediging van de patroon. In fragiele staten gaat het om de bevoorrechte klasse die als 'the king's men' in sleutelposities wordt geparachuteerd ten behoeve van de behoeftebevrediging van de leden van de heersende patrimoniale orde. In de tegenwoordige, complexe samenlevingen is sprake van een patrimoniale orde waarbij een bevoorrechte klasse zich bedient van vriendjespolitiek en ongebreidelde zelfverrijking op alle niveaus – cliëntalisme.⁷

Deze instabiele situatie biedt uitgelezen mogelijkheden voor dergelijke tirannieke heersers om, zo nodig met hulp van 'buiten', hun persoonlijke doelen na te streven door middel van plundering, afpersing, handel in verboden goederen en dwangarbeid. Zij hebben geen belang bij de vestiging van een onafhankelijke rechtsstaat (en ook niet bij anarchie) en zullen zich niet zonder slag of stoot uit hun machtige posities laten zetten. Sterker nog, de van de tirannieke heersers afhankelijke patrimoniale orden beheersen veelal de rechterlijke macht en de veiligheidsinstituties.

Resumé

De gewapende interveniënten beschikken in een *war of choice* over beperkte middelen en tijd om het succes van een militaire inval

te consolideren, de situatie te stabiliseren en een staatsvormingsproces op gang te helpen brengen. De taak van de interveniënten beperkt zich daarentegen niet tot het afdwingen van een negatieve vrede en het voorzien in een *safe and secure environment*. Het stimuleren van het *ownership* bij het opzetten van het bestuur van de staat opdat de geïntervenieerde staat 'op eigen benen kan staan' is fundamenteel voor de consolidatie van het initiële militaire succes van de interventie. Hiervoor is een afgewogen interventiestrategie nodig. Het dilemma is de dosering van het gebruik van *hard* en *soft power* en van de afweging van de verschillende belangen: enerzijds heeft de interveniënt in zijn eigen land een politiek belang om zo spoedig mogelijk successen te boeken, maar anderzijds is er het besef dat staatsvorming een evolutionair, tijdrovend proces is. Het is een proces dat de interveniënt slechts kan stimuleren en versnellen door gunstige voorwaarden te scheppen.

De interventie in Afghanistan

Afghanistan is nooit een eenheidsstaat geweest die op eigen kracht kon functioneren. De Afgaanse bevolking heeft een lange geschiedenis van segmentatie langs etnische, geografische, religieuze en andere groepslijnen. Daarbij werkte de geografie van het land als katalysator. Het land heeft in de loop van de laatste drie decennia van oorlog en conflict de karakteristieken van een zeer fragiele, patrimoniale staat gekregen. De basisveiligheid liet steeds meer te wensen over. De staat hield geleidelijk op te functioneren, de samenleving veranderde drastisch.

Circa tweederde van de Afghanen ontvluchtte huis en haard sinds het uitbreken van de langdurige periode van oorlog en conflict aan het einde van de jaren '70. Vooral het maatschappelijke middenveld verliet in de loop van de jaren '90 permanent het land. Daarmee ontbrak er een essentiële laag voor het functioneren van een maatschappelijk, politiek en bestuurlijk bestel waarin de belangrijkste groepen vertegenwoordigd zijn. Gaandeweg kregen de krijgsheren een dominante positie in alle

⁷ Voor meer details zie bijvoorbeeld Duyvesteyn, I. en Murphy, W., 'Interventie in staatsvormingsprocessen: dictatuur versus democratie', in: *Internationale Spectator*, Vol 64 (4), april 2010, 220-224; en Marten, K., 'Warlords', in: Strachan, H. en Scheipers, S., *The Changing Character of War*, 2011, 302-314.

geledingen van de Afghaanse staat en samenleving. De legitimiteit van het in de tweede helft van de jaren '90 heersende Taliban-regime liet steeds meer te wensen over, te meer omdat de humanitaire noodsituatie onhoudbaar werd. Vrijwel alle landen brandmerkten het Taliban-regime als verwerpelijk, mede omdat het regime een veilig onderkomen bood aan Al Qa'ida. Veiligheidsraadresoluties stapelden zich op, maar daarmee was een interventie nog niet aanstaande. Dit veranderde met de aanslagen op 11 september 2001 in de Verenigde Staten.

Politieke doelstellingen

De Amerikaanse inval in Afghanistan in het najaar van 2001 was een zelfverdedigingsactie op basis van artikel 51 van het VN-handvest. De aanslagen boden een legitiem kader voor een gewapende interventie. Het ingrijpen in de humanitaire noodsituatie was, in vergelijking met de vergeldingsactie, slechts een bijkomende reden ter rechtvaardiging van het militair ingrijpen. De politieke doelstellingen van de Verenigde Staten beperkten zich aanvankelijk tot het vernietigen van Al Qa'ida. Bijdragen aan het Afghaanse staatsvormingsproces – dan wel het creëren van voorwaarden hiertoe – was nadrukkelijk ondergeschikt. De Amerikaanse belangen in Afghanistan zelf waren beperkt, maar waren groter dan die in de omliggende regio. Hoewel ook het bijstandsartikel 5 van de NAVO van toepassing werd verklaard, waren de bondgenoten terughoudend om bijstand te verlenen.

De interventie op de grond werd uitgevoerd door de Noordelijke Alliantie die zo, gesteund door de Verenigde Staten, een oorlog bijvocht. De diverse Afghaanse commandanten (krijgsheren) kregen Amerikaanse lucht- en inlichtingensteun, alsmede aanzienlijke hoeveelheden wapens en financiën. Een relatief klein aantal – vooral Amerikaanse en Britse – grondtroepen werd ingezet. Dit leidde tot een spectaculaire militair-tactische overwinning op de Taliban-regering in Kaboel.

Op 5 december 2001 sloot een beperkt aantal Afghaanse groeperingen die zich tegen het

FOTO: ROBERT KNOTH

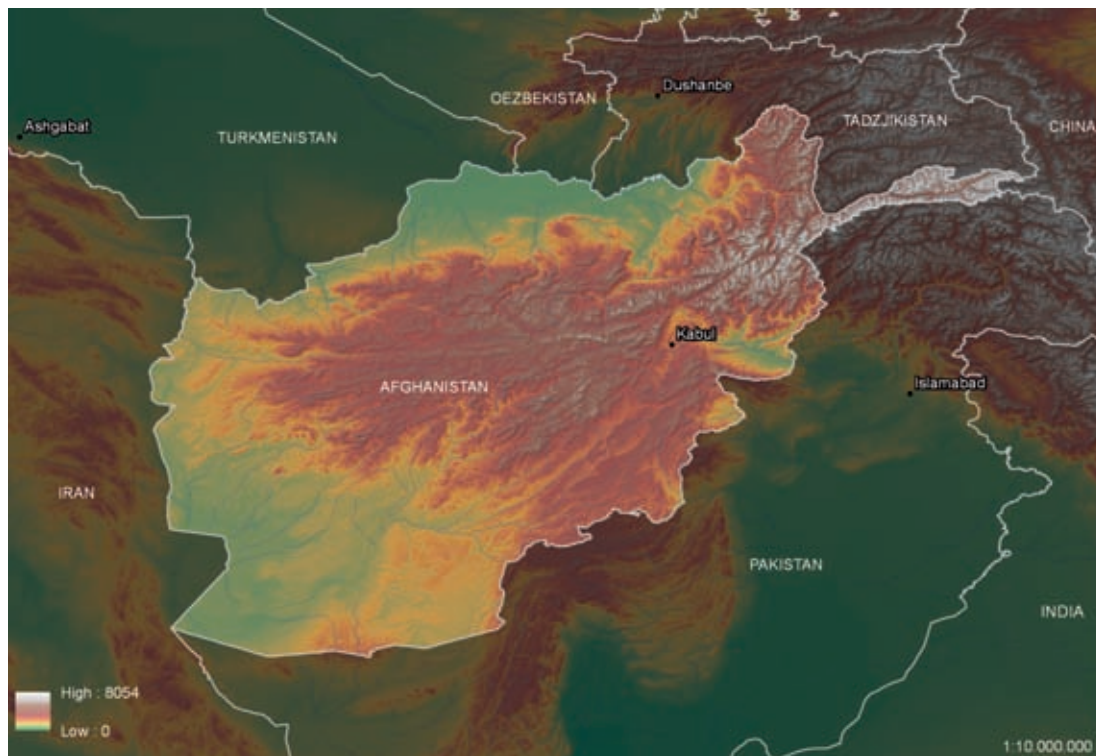


Afghaanse Moedjahedien-strijders tijdens de belegering van Kaboel, begin jaren negentig

Taliban-regime hadden gekeerd een akkoord over de toekomst van Afghanistan in Bonn. Dit had kenmerken van een 'gearrangeerd huwelijk', waarbij de krijgsheren die zich hadden ingespannen voor het slagen van de militaire inval prominente plaatsen kregen toebedeeld. Overigens waren de Taliban en Al Qa'ida niet verslagen; ze ontvluchtten het land. In de jaren die volgden, zouden ze hun operaties geleidelijk aan weer opvoeren, vooral vanuit het onherbergzame Pakistaans-Afghaanse grensgebied.

In het staatsvormingsproces dat volgde, kreeg Afghanistan een presidentieel, centralistisch georganiseerd staatsstelsel. De regering en het parlement namen onafhankelijke posities in, op grond van een eigen kiezersmandaat: uitvoering (bestuur) door de regering, wetgeving door het parlement. De regering, waarvan de president de leider is, hoefde echter niet het vertrouwen van het parlement te hebben. De president benoemde ministers als leden van zijn kabinet. Deze ministers waren slechts aan de president verantwoordelijk.

Daarnaast benoemde de president de gouverneurs die acteerden als *the king's men*: autoritaire leiders op het provinciale niveau en



Afghanistan is een gecompartmenteerd land

handlangers van het (patrimoniale) regime in Kaboel. Vanwege het ontbreken van een democratisch vertegenwoordigende schakel op provinciaal niveau stokte de staatsvorming. Er waren weliswaar functionerende instituties op districts- en gemeenschapsniveau, maar de provinciale raden hadden geen controlerende bevoegdheden noch autoriteit. De diverse patrimoniale orden hadden wel op alle niveaus hun representanten. Doorgaans hadden ze de teugels stevig in handen.

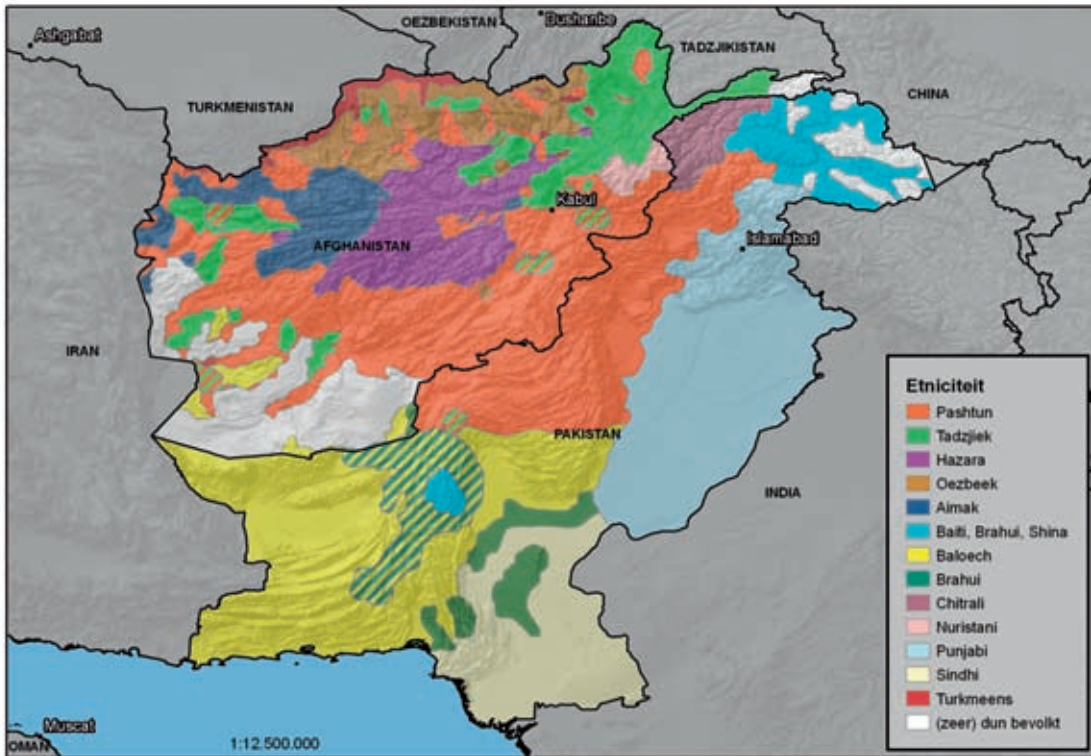
Gelegenheidscoalities

Onder de Afghanen golden, vooral lokaal, gelegenheidscoalities. Die waren niet altijd even standvastig. Ze werden bij tijd en wijle gebroken en andere verbonden werden gesmeed. Coalitievorming gebeurde soms ook op provinciaal niveau en een enkele keer op regionaal niveau. Zo werd steeds weer duidelijk wie de sterkste was en de scepter kon zwaaien. Het

was echter vrij uitzonderlijk als dit op nationaal niveau gebeurde: doorgaans hielden de machtigste patrimoniale leiders (krijgsheren) elkaar met hun legers en grote hoeveelheden kapitaal in balans – de strijd werd aan de onderkant van de piramide uitgevochten. Verkiezingen waren niet meer dan een bevestiging van de heersende patrimoniale orde.

Afghanistan werd in toenemende mate een hybride staat.⁸ President Karzai had vrijwel geen greep op het land. De rol van de krijgsheren en de angst hen werkelijk aan te pakken, verhinderden niet alleen dat de macht bij het centrale gezag in Kaboel werd geconcentreerd, maar ook dat bevoegdheden naar het provinciale niveau gedelegeerd werden. De invloed van aan Pakistan gelieerde groeperingen nam toe en destabiliseerde de situatie in vooral de zuidelijke helft van Afghanistan. Het momentum verdween uit het staatsvormingsproces. De bevolking verloor steeds meer het vertrouwen in het in veler ogen opgelegde karakter van het staatsvormingsproces. Het legitimiteits- en

⁸ Francis Zakaria spreekt van een *illiberal democracy*. Zie verder: Zakaria, F., *The Future of Freedom*, 2004.



sovereiniteitsvacuüm werd almaar groter en zichtbaarder. De interveniënten veranderden hier weinig aan.

De Amerikaanse president Obama, die in 2009 was aangetreden, herzag de Amerikaanse strategie.⁹ Hij gaf deze nadrukkelijk een regionaal karakter, met de zogeheten AfPak-strategie. Met een geïntegreerde uitvoering van de *military*, *diplomatic* en *civilian surges* en pertinente Afghanisering wilde Obama de interventie en het staatsvormingsproces een nieuwe dynamiek geven. Daarna zou de Amerikaanse militaire aanwezigheid geleidelijk worden beëindigd in 2014.

Op 2 mei 2011 werd de aartsvijand van de Verenigde Staten, Osama bin Laden, tijdens een Amerikaanse commando-raid in Pakistan om het leven gebracht. Hiermee was de belangrijkste Amerikaanse interventiedoelstelling behaald. Maar het zou naïef zijn te denken dat Al Qa'ida hiermee verslagen was, er een einde zou zijn gekomen aan het Al Qa'ida-terrorisme en dat daarmee de klus in Afghanistan geklaard zou

zijn. Vanwege de slechte staat van de Amerikaanse schatkist en de perceptie dat met de uitschakeling van Bin Laden de interventiedoelstelling gehaald was, nam de druk in de Verenigde Staten toe om zich versneld uit Afghanistan terug te trekken. Daarnaast was er steeds meer debat over de vraag of er nog voldoende aanleiding bestond om de krijgsmacht grootschalig in Afghanistan te blijven inzetten. Obama hield echter vast aan het (stabilisatie-)plan dat hij in 2009 opstelde.

De aanwezigheid van de gewapende interveniënten is eindig: in 2015 moet de Afghaanse staat op eigen benen staan. Toch kan de Afghaanse staat daarna nog wel rekenen op assistentie en ondersteuning van de Verenigde Staten en van andere gewapende interveniënten. De vraag is hoe realistisch de kans is op een zelfstandig functionerende Afghaanse staat.

Om meer inzicht te krijgen in deze vraag volgt hierna een discussie van het geweldsmonopolie,

9 Woodward, B., *Obama's Wars*, 2011.

militaire doctrines, het Afghaanse *ownership* van het staatsvormingsproces en de noodzaak van integratie in een interventiestrategie.

Geweldsmonopolie

In een gewapende interventie ligt het accent aanvankelijk op het afdwingen van een negatieve vrede. Vervolgens verschuift het naar

veiligheid voor de burgers voorwaarden zijn voor het welslagen van een staatsvormingsproces. Hieruit volgt dat de staat de beschikking dient te hebben over functionerende veiligheidsinstituties: leger, politie en inlichtingendiensten. Dit betekent ook dat er belasting moet worden geheven om de veiligheidsinstituties en een vitale infrastructuur mogelijk te maken. Het is de vraag of het toereikend is dat de interveniënt ‘slechts’ gewapenderhand een veilige en stabiele omgeving voor staatsvorming afdwingt. En kan een interveniënt staatsvorming afdwingen zonder dat hem neokolonialisme wordt verweten?

Theorie versus praktijk

Het afdwingen van het geweldsmonopolie is slechts ten dele een militair-operationeel probleem. De krijgsheren beschikken over aanzienlijke hoeveelheden wapens en hebben de middelen om een redelijke hoeveelheid troepen te mobiliseren. Ze vormen dus een aanzienlijke bedreiging voor het geweldsmonopolie. Theoretisch geldt dat hoe legitiemer de rechtsstaat, hoe eerder de krijgsheren en lokale machthebbers geneigd zullen zijn hun wapens over te dragen. De praktijk is gecompliceerd omdat veiligheid en macht met elkaar samenhangen. Een praktisch probleem is dat lichte wapens in een onherbergzaam land als Afghanistan nodig zijn voor de eigen veiligheid en dat die wapens moeilijk zijn op te sporen.¹⁰ En juist met die wapens terroriseren de krijgsheren de bevolking en dwingen ze hun eigen positie af. Anders gezegd, de krijgsheren voorzien in de veiligheid van de gemeenschappen, en bevestigen met de hiervoor benodigde wapens tegelijkertijd hun autoriteit.

Maar wat gebeurt er als de krijgsheren hun wapens inleveren, bijvoorbeeld door middel van de door de interveniënten en de Verenigde Naties georkestreerde demobilisatie en ontwapeningsprogramma's (DDR en SSR), zolang er nog geen functionerende rechtsstaat is? Een ander probleem is dat dit soort ontwapeningsprogramma's (doorgaans) niet gericht zijn op de kleine wapens, die juist maatschappelijk ontwrichtend werken en de functionaliteit van het geweldsmonopolie tarten.



FOTO AUTEUR

Veiligheid voor burgers is een voorwaarde voor het welslagen van het staatsvormingsproces

een stabilisatiemissie met een steeds sterkere civiele focus. Het uitgangspunt hierbij is dat een geweldsmonopolie bij de staat en basis-

¹⁰ Een groot gedeelte van de Afghanen leeft in gesloten gemeenschappen (*qawms*) met hun eigen veiligheids- en rechtsmechanismen, die zijn verankerd in traditionele (rechts-)systemen en worden ondersteund door een grote sociale controle. Krijgsheren zwaaien tegenwoordig in die gemeenschappen de scepter. Hun dominante positie kan maatschappelijk ontwrichtend werken.

'Smart power'

De uitwerking van de opdracht van de gewapende interveniënten om voor een geweldsmonopolie en basisveiligheid te zorgen is dus complex en vol dilemma's en is bovendien lastig objectief vast te stellen. Om hun doelstellingen zo spoedig mogelijk te bereiken, nemen de gewapende interveniënten gemakkelijk een overheersende rol op zich. Neokolonialisme kan hen worden verweten en ondermijning van de legitimiteit van de politieke autoriteit. Omgekeerd, indien de interveniënten niet nadrukkelijk genoeg aanwezig zijn, zal een geweldsmonopolie te wensen overlaten. Het staatsvormingsproces komt dan niet voorbij de patrimoniale ordening; het staatsvormingsproces stopt.

Gewapende interveniënten acteren daarom bij voorkeur als een *principal mediator*.¹¹ Ze bedienen zich dan van *smart power*¹² en integreren middelen en doelstellingen opdat er legitiem gezag bij de staat ontstaat en het staatsvormingsproces inderdaad door de bevolking zelf kan worden vormgegeven. Dit betekent dat het niet alleen gaat om de grootste en de belangrijkste politieke subeenheden maar dat er ook (rechtstatelijke) waarborgen zijn voor minderheidsgroepen. Immers, naast collectieve veiligheid, moet er legitimiteit ontstaan voor het gezag en het staatsvormingsproces.

Militaire doctrines

Militaire doctrines gaan doorgaans uit van tussenstatelijke oorlogen met een *enemy centric* benadering en een dynamiek van vrede – oorlog – vrede: een 'trial of strength'. De toepasbaarheid van dergelijke doctrines is op zijn best beperkt in gewapende interventies in fragiele staten.

De inval in Afghanistan in 2001 toonde, net als bijvoorbeeld de operatie *Iraqi Freedom* in Irak in 2003, de operaties in en rond Kosovo in 1999 en de *Desert Storm*-operatie in Koeweit in 1991, de hoge mate van efficiëntie, de technologische voorsprong en de overmacht die in het bijzonder de Amerikaanse krijgsmacht heeft op zijn tegenstanders in de klassieke interstatelijke krijg. Het leidde er tevens toe dat een, in de

FOTO AUTEUR



Economische vooruitgang leidt tot grotere diversiteit en een groter aanbod in de winkels en op de markt

ogen van de interveniënt (lees: de Verenigde Staten), gunstig gezinde regering aan de macht werd gebracht. Dit was lang niet altijd even gelukkig, aangezien dit doorgaans niet tot stabilisering van de staat en de samenleving leidde. De geïnstalleerde regering diende vooral het normen- en waardepatroon van hun broedheren te volgen. Anderen, c.q. de van het staatsvormingsproces uitgesloten, restten slechts een gewapende strijd.

Negatief geredeneerd droeg de gewapende interveniënt dus bij aan een verdere destabilisering van de staatsstructuren en de samenleving door voorschrijvend te zijn in het staatsvormingsproces. Dit terwijl juist de meest vooraanstaande staatsvormingstheorieën benadrukken dat een staat door een zo groot mogelijke meerderheid van de bevolking zelf dient te worden opgebouwd, vormgegeven en gestabiliseerd. Een gevolg van het gebruik van een *enemy centric* benadering is dat de tegenstanders van

11 *Principal mediator*: de bemiddelaar is onafhankelijk (*impartial*) en bemoeit zich actief met de vredesonderhandelingen. Hij brengt de partijen bij elkaar en bevordert oplossingen actief door de inzet van *soft power* en eventueel *hard power*. De andere manier van bemiddeling is *neutral mediation*. Daarbij brengt de bemiddelaar 'slechts' de partijen bijeen en faciliteert hij vredesonderhandelingen. Zie verder: Princen, T., *Intermediaries in International Conflict*, 1992.

12 Smart power is volgens Joseph Nye (*Smart Power*, 2011, 209): 'The intelligent integration and networking of diplomacy, defense, development, and other tools of so-called "hard and soft power".'

de interveniënt, zoals de Taliban en Al Qa'ida in Afghanistan, zich terugtrekken om de directe confrontatie met hun superieure tegenstander uit de weg te gaan. Ze zetten de confrontatie voort op een later tijdstip, verspreid en in het lagere deel van het geweldsspectrum. Dit is de gangbare reflex in een asymmetrische strijd. Door de interveniënt dienen dan grote offers te worden gebracht om een *safe and secure environment* tot stand te brengen. Om dit te voorkomen en staatsvorming überhaupt mogelijk te maken, is het van belang dat alle belangrijke en machtige groepen in de geïntervenieerde staat zo spoedig mogelijk na het afdwingen van een negatieve vrede tot elkaar worden gebracht en hen een alternatief wordt gegeven voor de gewapende strijd.

De huidige militaire doctrines zijn er niet op ingericht dat het politieke einddoel verschoven is van een beslissende strategische overwinning naar het creëren van voorwaarden die de totstandkoming van het politieke doel mogelijk moeten maken. In het verlengde hiervan is het de vraag in hoeverre gewapende interveniënten – met belangen die weliswaar niet vitaal zijn maar wél belangrijk genoeg om de krijgsmacht ervoor in te zetten – een (katalyserende) rol kunnen spelen in een staatsvormingsproces in een fragiele staat.

In interventies in fragiele staten is het paradigma van *war amongst the people* aan de orde. Ze hebben een *population centric* benadering. Er geldt een dynamiek van confrontatie – conflict – confrontatie, waarbij 'Civilians are the targets, objectives to be won, as much as an opposing force': een 'clash of wills'.¹³ Er zijn

FOTO AUTEUR



Basisveiligheid is fundamenteel voor de wederopbouw

nauwelijks harde, afdwingbare doelstellingen, maar vage concepten zoals het bevorderen van het politieke proces, zonder dat er sprake is van een duidelijke tijdshorizon.¹⁴ Militair-tactische overwinningen zijn niet direct om te zetten in politiek-strategische successen. Doctrinaire oplossingen zijn er niet. Bovendien zijn de scheidslijnen tussen de verschillende operationele niveaus nauwelijks te duiden. Het gaat om inzicht en het benutten van *windows of opportunity*.

De interveniënt in een rol als *principal mediator* stimuleert zo veel mogelijk groepen zich achter een gemeenschappelijk gedragen plan te scharen om een functionerende staat op te bouwen en overtuigt hen ervan zich hieraan actief te committeren. Met een dergelijke *population centric* benadering kan de interveniënt een verschil maken en de bevolking van de geïntervenieerde staat stimuleren om het *ownership* te nemen over de stabilisatie en het staatsvormingsproces: de verstatelijking.

13 Smith, R., *Utility of Force*, 2005, 3

14 Het gaat erom de wil, de perceptie en het vertrouwen van de bevolking te kunnen 'bespelen'. Een complicerende factor is vooral het ingewikkelde *informational terrain* van communicatie-, data- en informatienetwerken (inclusief nieuwsmedia). Noch de interveniënt noch de regering van de geïntervenieerde staat noch de tegenstander heeft controle over die informatiestromen. Alle partijen in het conflict gebruiken de media om de bevolking voor zich te winnen. Ze voeren allemaal een *battle of perceptions*. Informatie- en nieuwsmanagement zijn belangrijke wapens; conventionele wapens zijn beperkt bruikbaar. Dat wil overigens niet zeggen dat het militaire vermogen er niet meer toe doet. Integendeel: kleine, veelzijdige en snel inzetbare eenheden die gericht worden ingezet op basis van *actionable intelligence* zijn van groot belang om het staatsvormingsproces op de rails te houden en de *safe and secure environment* te handhaven.

'Ownership'

De gewapende interventie is een onderdeel van het proces dat verstatelijking in een fragiele staat mogelijk maakt. Daarom dienen de regering en het bestuur van de geïntervenieerde staat in een zo vroeg mogelijk stadium gestimuleerd te worden om het *ownership* van die verstatelijking op zich te nemen. Verstatelijking staat niet los van de 'volkswil'.¹⁵ Het gaat om de duidelijke democratische meerderheid die uitdrukking geeft aan 'de wil van allen'. De groei van het wederzijdse vertrouwen van de burgers en de staat, de vergroting van de orde en de toename van de basisveiligheid dienen daarom zoveel mogelijk op het conto van de (interim-)regering van de geïntervenieerde staat te worden bijgeschreven. De regering van de geïntervenieerde staat toont daarmee het *ownership* van de verstatelijking op zich te nemen. Dit is evenwel een zware opgave in een fragiele staat. Zoals aangegeven, heeft een veelal gevestigde patrimoniale orde immers geen belang bij een onafhankelijk functionerende rechtsstaat.

Tegenwoordige *counterinsurgency* doctrines benadrukken dat tribale en lokale leiders hun traditionele rol moeten blijven vervullen. Hun macht en leiderschap moeten zelfs verstrekt worden om gemeenschappen weerbaarder te maken tegen *insurgents*. In een fragiele staat betekent dit *de facto* dat de patroon-cliënt relaties ondersteund worden door de interveniënt. Met name in de eerste jaren van de Afgaanse interventie – tijdens het Bonn-proces (2002-2005) – werd deze aanpak grotendeels geïnitieerd door de Amerikaanse speciale adviseur voor Afghanistan en vervolgens ambassadeur, Zalmay Khalilzad, en de speciale VN-gezant voor Afghanistan, Lakhdar Brahimi. Hun opvolgers¹⁶ zetten het beleid voort om de despotische macht van de lokale en regionale leiders (krijgsheren) te verstevigen.¹⁷ Daarmee werd de afhankelijkheid van de interveniënt vergroot en werden de traditionele en stabiliserende *checks and balances* ondermijnd.

Tegenreacties

Deze institutionalisering van de patrimoniale orde lokte tegenreacties uit tegen de lokale

despoten en hun internationale beschermheren. Het leidde tot verdere fragmentatie, onveiligheid en instabiliteit en daardoor tot het haperen van het staatsvormingsproces. Met de Afghanistan-strategie van Obama werd getracht dit te wijzigen. Echter, de macht van de patrimoniale orde was in de acht daaraan voorafgaande jaren grotendeels geïnstitutionaliseerd. Het is kennelijk een probleem voor de interveniënt om de maatschappelijke en culturele nuances te doorgronden en te voorkomen dat tweedracht en instabiliteit worden aangewakkerd. De regie van het stabilisatieproces moet daarom zo spoedig en zo veel mogelijk bij het openbaar bestuur van de geïntervenieerde staat worden gelegd. Daarbij heeft de interveniënt de

De interveniënt dient de maatschappelijke en culturele nuances te doorgronden

taak om het (eigenlijke) staatsvormingsproces op een positieve, opbouwende wijze te stimuleren. 'Zo spoedig en zo veel mogelijk' zijn subjectieve en rekbare begrippen. Er zijn technische en bestuurlijke 'vereisten' en wenselijkheden om het *ownership* en de verantwoordelijkheid te kunnen nemen. De *bottom-line* is dat de geïntervenieerde staat zo snel als het enigszins kan en waar mogelijk op alle niveaus door de eigen, legitieme bestuurders geleid wordt en de *safe and secure environment* door hen-

15 Er zijn twee vormen van de volkswil. De *volonté générale* (de algemene wil) is een collectivistische ideologie waarbij het letterlijk om de wil van het volk gaat, dat als een organische (ondeelbare) eenheid wordt beschouwd. De *volonté de tous* (de wil van allen) kan worden gezien als de optelsom van de particuliere wensen, verlangens en belangen. Het gaat daarbij om de wil en de belangen van een democratische meerderheid, waardoor 'bijzondere belangen', deelbelangen of partijpolitieke belangen ontstaan.

16 De ambassadeurs Ronald Neumann (2005-2007), William Wood (2007-2009), Karl Eikenberry (2009-2011) en Ryan Crocker (2011-), en de speciale VN-gezanten Jan Arnault (2004-2006), Tom Koenings (2006-2007), Kai Eide (2008-2010), Staffan de Misutra (2010-2012) en Jan Kubis (2012-).

17 De fraude tijdens de presidentiële verkiezingen van 2009, het continueren van Karzai's presidentschap ondanks dat hij de verkiezingen niet had gewonnen en het steeds verder aftakelen van zijn legitimiteit en die van de Afgaanse staat, zijn typische voorbeelden van het veronachtzamen van de volkswil. De ernstige conflicten tussen Eide en Galbraith in de zomer van 2009 en tussen Eikenberry, McChrystal en Holbrooke in de tweede helft van 2009 liggen in het verlengde hiervan.

zelf wordt gehandhaafd. Zij kunnen hierbij wel tijdelijk ondersteund en geassisteerd worden met expertise van buitenaf.

De regering van de geïntervenieerde staat kan dus pas het volledige *ownership* voor de veiligheid en opbouw van de staat op zich nemen nadat de interveniënt zorg heeft gedragen voor

vatbaarheid van de geïntervenieerde staat en het succes van de interventie. Om dit te bereiken is integratie nodig van de interventiedoelstellingen en staatsvormingsactiviteiten.

Integratie van doelstellingen en activiteiten

Een integratieaanpak werd in Afghanistan vormgegeven met de drie *surges*-methode van president Obama. Hij gaf de Afghanistan-strategie vanaf eind 2009 nadrukkelijk een regionaal karakter en wilde met een geïntegreerde uitvoering van de *military*, *diplomatic* en *civilian surges* en pertinente Afghanistanisering de interventie en het staatsvormingsproces nieuwe dynamiek geven. De integratie van de *surges* (een tijdelijke en forse verhoging van het aantal troepen en hulpverleners) is schematisch weergegeven in nevenstaande figuur.

Met de drie *surges*-methode werd een directere aansturing, afstemming en integratie tussen de diverse militair-operationele, diplomatieke, wederopbouwactiviteiten en bestuurlijke niveaus mogelijk. De Amerikaanse onderzoeksjournalist Steve Coll vatte de overlappende *surges* als volgt samen: 'There are three overlapping lines: direct pressure on al Qaeda, mainly by drone strikes; efforts to increase the capacity of the Afghan state, or at least its security state, by at last investing heavily in training its army and police; and efforts to influence Pakistan to stop tolerating and aiding Islamist militias on its soil'.¹⁸

De drie *surges*-aanpak maakt het mogelijk een evenwicht te vinden tussen enerzijds de cultuur van de geïntervenieerde staat, zijn geschiedenis en positie in de regio, en anderzijds de aard, het mandaat en de mogelijkheden van de interventiemacht.¹⁹ De aanpak onderstreept de rol van de interveniënt als *principal mediator*, en met name die als facilitator en katalysator bij het tot stand brengen van een functionerende verbinding tussen de diverse bestuurlijke niveaus en een vorm van participatieve democratie te vestigen.²⁰

Echter, de integratie van de *surges* om tot synergie van effecten te komen is niet alleen

Integratie van de drie *surges* is niet alleen technisch complex, maar vooral politiek ingewikkeld

de vestiging van het geweldsmonopolie, de basisveiligheid, de worteling van de rechtsstaat en het functioneren van (elementair) openbaar bestuur. Dit houdt in dat een geleidelijke terugtrekking van de gewapende interveniënt pas mogelijk is zodra een passende, legitieme staatsvorm gevestigd is en barrières voor verdere staatsvorming zijn weggenomen.

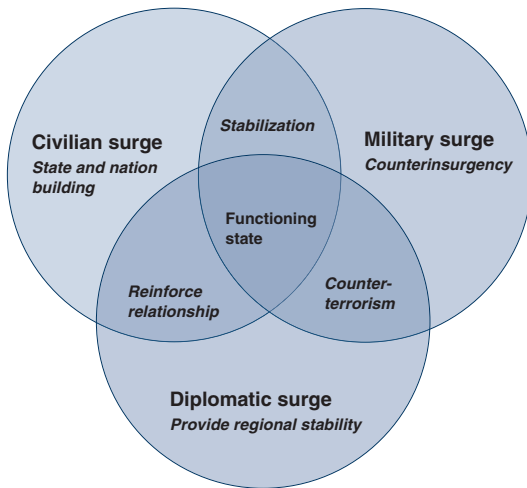
Krachtige civiele aansturing

Het pleit ervoor om, zo snel mogelijk nadat een negatieve vrede bereikt is, in de krachtige civiele aansturing van de gewapende interventie te voorzien opdat de geïntervenieerde staat inderdaad het volledige *ownership* op zich kan nemen. Kort gezegd, het succes van de geleidelijke overgang naar een zelfstandig functionerende staat bepaalt de stabiliteit en levens-

18 Coll, S., 'The Hidden War', in: *Foreign Policy*, 21 december 2010.

19 Giustozzi, A., *The Art of Coercion*, 2011.

20 Volgens Arend Lijphart in *Thinking About Democracy* (2008) is de invoering van een parlementaire consensusdemocratie de ideale oplossing voor een gesegmenteerde staat. Het gaat daarbij om machtsspreiding en machtsdeling met een kenmerkende brede coalitievorming, proportionaliteit, minderheidsveto en autonomie in eigen kring. Het gaat over 'schikken en plooiën' en een dualistische verhouding tussen regering en parlement, die er borg voor staat dat niet alleen de wil van de meerderheid maar ook die van de minderheid verdisconteerd wordt in het compromis. De wil van de meerderheid wordt gedempt: verkiezingen zijn niet zozeer gericht op de totstandkoming van een meerderheidsregering als wel op de samenstelling van een volksvertegenwoordiging waarin meer partijen vertegenwoordigd zijn. Een aantal partijen sluit vervolgens een akkoord om een coalitieregering te vormen. Dit akkoord is een programmatisch compromis. Wie het akkoord niet steunt gaat in de oppositie. De oppositiepartijen van vandaag kunnen wellicht morgen aan een anders samengestelde regeringscoalitie deelnemen. Zo wordt de dreiging van voortdurende overheersing van een en dezelfde minderheid door een meerderheid beperkt.



De geïntegreerde drie 'surges'-methode

technisch complex maar vooral politiek ingewikkeld. De interveniënt weigert vaak het voortouw in de stabilisatie en het staatsvormingsproces te nemen uit angst van neokolonialisme te worden beticht en in een moeras te worden gezogen. De regering van een fragiele staat worstelt echter met een gebrek aan bestuurlijke vaardigheden, de grote macht van de krijgsheren en heeft een rudimentair werkende overheid. Daarnaast is het voor het laten functioneren van de rechtsstaat noodzakelijk dat de 'informeel geïnstitutionaliseerde' machtsbases van de patrimoniale heersers worden afgebroken terwijl de staat wordt opgebouwd.

Anders gezegd, zo lang de Afghaanse bestuurders in dit proces niet het voortouw kunnen of mogen nemen, is het de vraag hoe succesvol die strategiewijzigingen zijn. Dit is vooral een institutioneel probleem. Wijzigingen in de Afghaanse grondwet zijn nodig om de bestuurlijke niveaus te integreren.

In Afghanistan is het gebrek aan decentralisatie een groot probleem. Door de provinciale raden de taak te geven de macht van de autocratische gouverneurs democratisch te controleren en als een provinciaal bestuur op te treden, ontstaat een directe verbinding tussen lokaal en nationaal bestuur. Dergelijke fundamentele wijzigingen zullen pas na de presidentiële verkiezingen van 2014 mogelijk zijn. Karzai kan niet meer

als president herkozen worden. Het huidige autocratische systeem zorgt er echter voor dat de heersende patrimoniale orde de macht houdt. Of de interveniënten dergelijke grondwetswijzigingen kunnen stimuleren en kunnen helpen doorvoeren, is problematisch omdat ze tegen die tijd een groot deel van zijn *hard power*-middelen hebben teruggetrokken.

De crux van het staatsvormingsproces is dat er wederkerigheid bewerkstelligd wordt in de gezagsrelatie tussen burger en staat. Naast de institutionele wijzigingen mogen geen groepen of partijen worden uitgesloten voor het democratiserings- en stabilisatieproces, zoals de Taliban, het Haqqani netwerk en de HiG – tenzij het om extremisten gaat. Hiermee is er tevens een katalysator voor regionale stabiliteit omdat de momenteel uitgesloten groepen hun strijd slechts kunnen voortzetten met directe en indirecte steun uit (of via) Pakistan. Hieruit blijkt dat zonder medewerking van Pakistan een stabiele Afghaanse staat niet haalbaar is. Pakistan is echter zelf instabiel door grote interne verschillen.

Was de interventie een succes?

Voor de Afghanen ziet de toekomst er niet goed uit. Elf jaar na het begin van de interventie is de veiligheidssituatie slechter geworden. Bovendien is er van voortschrijdende staatsvorming geen sprake. Basisveiligheid voor de bevolking lijkt een onbereikbaar ideaal, net als een geweldsmonopolie bij de staat. Ondanks de strategiewijzigingen van president Obama, blijft de focus van de interveniënt op het 'schoonvegen van het huis' terwijl er een architectonisch hoogstandje nodig is om Afghanistan tot een functionerende staat om te vormen.

Het aanbrenge van ordening in de Afghaanse maatschappij heeft nog steeds minder prioriteit dan het verslaan van Al Qa'ida en de Taliban: staatsvorming wordt veronachtzaamd. Ondanks alle inspanningen blijkt Afghanistan niet in staat stevige muren neer te zetten voor en rondom het huis dat de interveniënt kapot walste. Een toenemend aantal Afghanen vindt dat de interveniënt huisvredebreuk heeft



FOTO AUTEUR

Op weg naar de toekomst...

gepleegd en hen in zwaar weer, in een bouwput, achterlaat. De vergelijkingen met het vertrek van de Sovjets in 1989 zijn daarom momenteel niet van de lucht.

Zijn de doelstellingen van de interventie die verder gaan dan de vernietiging van de basisstructuur van Al Qa'ida (en de Taliban), onbereikbaar dan ooit? De belangrijkste tegenstanders van de interventie – de Taliban, het Haqqani netwerk en de HiG – dringen inmiddels verder Afghanistan binnen en maken Kaboel onveilig. Ze tonen aan veel manoeuvreerruimte te hebben. De ogenschijnlijk steeds sterkere

positie van de tegenstanders van het huidige staatsvormingsproces (die onderling de rijen zeker niet gesloten hebben) en de liquidatie van een groeiend aantal bestuurlijke kopstukken, kunnen de herijking van de posities van de gesegmenteerde bevolkingsgroepen versnellen.

De complexe bevolkingsstructuur en de gecompartmenteerde geografie van Afghanistan stellen eisen aan de staatsvorm. Het is twijfelachtig of de momenteel nagestreefde (gecentraliseerde) eenheidsstaat een structurele oplossing biedt c.q. een eenheid (solidariteit) in verscheidenheid (identiteit) verschaft. Een parlementaire consensusdemocratie is logisch vanuit theoretisch perspectief. Afghanistan heeft echter nauwelijks enige ervaring met een partijpolitieke cultuur. De patrimoniale structuren zijn krachtig en alomvattend, en de rechtsstaat staat nog niet eens in de kinderschoenen.

Zullen voor de invoering van een dergelijk vertegenwoordigend staatsstelsel (bij voorkeur een parlementaire consensus-democratie) de partijen opnieuw, maar dit keer *alle* partijen, bereid zijn om de tafel te gaan zitten? Gegeven de huidige verdeeldheid en de polarisatie tussen de Afgaanse staat en de Taliban, het Haqqani-netwerk en de HiG, is dit momenteel slechts een theoretisch alternatief.

Verdergaande decentralisatie is voorlopig het enige werkbare alternatief om tot een vruchtbaar staatsvormingsproces te komen en een staat te vormen waaraan alle groepen zich committeren. Het is daarvoor aanbevelenswaardig dat de interveniënt grondwetswijzigingen ondersteunt (en stimuleert) die leiden tot een meer ceremonieel staatshoofd, een premier die direct verantwoording aflegt aan het parlement, dat wordt gevormd door afgevaardigden vanuit politieke partijen, gouverneurs die (indirect) gekozen worden en provinciale raden die controlerende en bestuurlijke bevoegdheden krijgen. Indien Afghanistan tegelijkertijd niet structureel decentraliseert, stabiliseert en de principes van functioneel openbaar bestuur institutionaliseert is dat, naar men moet vrezen, de opmaat naar een volgende burgeroorlog en grote regionale instabiliteit. ■

De invasie van Den Haag

Linda Polman

Op 31 december 2000 tekende de Democraat Bill Clinton het Statuut van Rome. Hij had op dat moment nog twintig dagen als president te gaan. Een Republikeinse oorlogsverklaring tegen het International Criminal Court (ICC) volgde. Senator Jesse Helms, voorzitter van het machtige Foreign Relations Committee, blèrde: 'Het ICC is een monster dat we moeten neerslaan voordat het ons verslindt!' Jesse Helms was het soort man die hoorzittingen steevast begon met de dwingende vraag aan de getuige: 'Geloofd u in Jezus Christus?' Dat kerk en staat gescheiden zijn, zelfs in Amerika, boeide hem niet.

Niet alleen 'ont-ondertekende' zijn dienaar, de aantredende George W. Bush, het Statuut van Rome, maar ook stelde die een wet in werking die de VS het recht geeft om Amerikaanse staatsburgers te bevrijden als die gevangen worden gehouden met de intentie ze aan het ICC uit te leveren.

De *The Hague Invasion Act* leidt sindsdien een vergeten bestaan. Joost Lagendijk, Europarlementariër namens GroenLinks, was denk ik de laatste die geprobeerd heeft werk van herroeping te maken. Dat was zowat een decennium geleden. Hij pleitte er in Brussel voor om namens het Europees Parlement van Amerika te eisen de wet in te trekken, want die was volgens Lagendijk net zo'n ernstige aanval op het internationaal recht als *waterboarding*.

De vergelijking was mooi gevonden, maar het Europees Parlement gaapte en wuifde de resolutie weg. Nederland staat er dus alleen voor, als de *Yanks* komen. We lusten ze rauw. 'Onze defensie is er volledig klaar voor en kan een aanval afslaan', wist ooit de voorzitter van de Tweede Kamercommissie voor Buitenlandse Zaken Henk Jan Ormel (CDA) zeker.

Maar verder? De Amerikaanse invasie lééft niet. Op Facebook heeft *The Hague Invasion Act* om precies te zijn één *like*. Dries Roelvink heeft er al twee! En 'toiletpotwerpen' houdt op *Google* maar liefst 246.000 Nederlanders bezig.

Ook mijn voorstelling houdt al snel op. Ik zie nog wel Amerikaanse vliegdekschepen die bij Scheveningen voor anker dobberen. Ik zie badgasten die zich nog maar eens insmeren terwijl een bataljonnetje Amerikaanse tieners in 125 kilo kogelwerend harnas en helmen op hun gepukkelde hoofden spetterend aan land waggelen en vervolgens richting Voorburg tijgeren, waar die ochtend Condoleeza Rice aan het ICC zal worden voorgeleid. De JSF is nog in productie en onze militairen vechten in Afghanistan mét de Amerikanen, dus Mark Rutte kán niet anders dan de 8th Mountain Division die aan parachutes op het Binnenhof neerdaalt van harte welkom heten en zijn tevredenheid over de grote opkomst uitspreken. Ik zie Geert Wilders ook nog wel voor me: die laat zich door zijn bodyguards richting een Amerikaanse sergeant duwen en vraagt of die hem straks ook mee naar Amerika kan nemen. De invasie eindigt uiteraard met het halve Amerikaanse leger gestrekt in Haagse coffeeshops, want ook de wietpaswet geldt volgens Amerika niet voor Amerikaanse staatsburgers.

Ik zal die dag denken aan een verhaal van Benjamin B. Ferencz, ooit een van de aanklagers in Neurenberg en een van de vele Amerikaanse staatsburgers die hartstochtelijk vóór het ICC zijn. Op een dag niet erg lang geleden kreeg Benjamin Ferencz een telefoontje uit Washington. Het was voormalig minister van Defensie Robert McNamara, die hij nog nooit had ontmoet. McNamara vroeg of Ferencz met hem een opinie-artikel voor *The New York Times* wilde schrijven waarin ze zouden pleiten vóór Amerikaanse aansluiting bij het ICC.

Ferencz antwoordde: 'U moet zich ervan bewust zijn dat er mensen zijn die roepen om úw vervolging als oorlogsmisdadiger, omdat u troepen naar Vietnam stuurde zelfs toen het duidelijk was dat de oorlog verloren was. Waarom wilt u het ICC steunen?' 'Omdat,' antwoordde McNamara, 'als ik toen geweten had dat wat ik deed onwettig zou kunnen zijn, ik het niet gedaan zou hebben.'

* Linda Polman is freelance journalist en auteur van onder meer *De Crisiskaravaan*.
Achter de schermen van de noodhulpindustrie.

Economisch draagvlak voor Defensie

Een koude kermis?

Met interesse en instemming heb ik het artikel 'Een Koude Crisis?' van luitenant-kolonel P. Teeuw gelezen.¹ De instemming kwam, naast de aangedragen economische belangen van een kleiner wordende Noordpool, vooral voort uit zijn conclusies over de mogelijke gevolgen voor de Nederlandse economie en het zekerstellen van onze energiebehoefte. In zijn afsluitende deel trekt hij deze conclusies door naar de consequenties voor de krijgsmacht. Wat mij daarbij opviel was zijn voorzichtige omschrijving over de rol hierin voor de krijgsmacht: *'Hoewel het beschermen van de Nederlandse economische belangen en energiezekerheid niet als hoofdtaak van de krijgsmacht staat beschreven, zijn deze af te leiden uit de taken 'Bescherming van de integriteit van het eigen en het bondgenootschappelijke grondgebied' en 'Bevorderen van de internationale rechtsorde en stabiliteit'.*

Belangen, doelstellingen en grondslagen van het Nederlandse buitenlandse beleid

In de in 2008-2010 door Defensie uitgevoerde Verkenningen wordt niet zonder reden het denkproces gestart met de grondslagen van onze krijgsmacht die voortvloeien uit de belangen en doelstellingen van ons Koninkrijk. Als grondslag geldt Artikel 97 van de Grondwet, *'ten behoeve van de verdediging en ter bescherming van de belangen van het Koninkrijk, alsmede ten behoeve van de handhaving en de bevordering van de internationale rechtsorde,*

is er een krijgsmacht'. Over de belangen staat in het uitgebrachte rapport *Houvast voor de krijgsmacht van de toekomst: 'De Nederlandse defensie-inspanning staat uitdrukkelijk in dienst van het geheel van belangen en doelstellingen van het Koninkrijk. Zij is ook een uitdrukking van waar Nederland voor staat (blz. 20).* Verder wordt er verwezen naar de vijf vitale belangen die in de *Strategie Nationale Veiligheid (2007)* zijn onderkend: territoriale veiligheid, economische veiligheid, ecologische veiligheid, fysieke veiligheid en sociale en politieke stabiliteit. De korte omschrijving van de economische veiligheid luidt: *'het ongestoord functioneren van Nederland als een effectieve en doelmatige economie'.* In dit verband is het ook goed te zien wat het – nu demissionaire – kabinet ten aanzien van het buitenlandse beleid verwoordde. In het regeerakkoord van september 2010 is dat als volgt omschreven: *'Het externe beleid, waarvoor de minister van Buitenlandse Zaken als coördinerend bewindspersoon eerstverantwoordelijk is, zal zich daarom in het bijzonder richten op bevordering van internationale stabiliteit en veiligheid, energie- en grondstoffenzekerheid, bevordering van de internationale rechtsorde, alsmede bevordering van handels- en economische belangen van Nederland en Nederlandse bedrijven'.*

Draagvlak

Ik ben lid van de werkgroep Defensiebeleid en Krijgsmacht (DenK) van de Nederlandse Officieren Vereniging (NOV). DenK geeft mede inhoud aan de doelstelling van de NOV een platform te zijn om bij te dragen in de discussie en besluit-

¹ P. Teeuw, 'Een Koude Crisis? De strijd om de Noordpool' in: *Militaire Spectator* 181 (2012) (4) 160-167.

vorming over een maatschappelijk gedragen veiligheidsbeleid en een daarop toegesneden krijgsmachtorganisatie. Bij menige discussie binnen DenK – en zeker bij de discussies over de gevolgen van de bezuinigingen – stelden wij vast dat het beperkte draagvlak in de Nederlandse maatschappij voor Defensie mede voortkomt uit de onvoldoende uitgesproken en benadrukte relatie tussen de economische belangen van Nederland en de rol daarbij van onze krijgsmacht. Dat beperkte draagvlak is er mede oorzaak van dat diezelfde krijgsmacht bij bezuinigingen als één van de eersten wordt aangeslagen. De missies waar de krijgsmacht de laatste jaren aan heeft deelgenomen konden niet rekenen op een breed draagvlak onder de bevolking. DenK is er van overtuigd dat dit mede komt doordat politici de economische belangen niet in klare taal verduidelijken. Niet alleen de morele overwegingen om deel te nemen dienen in de Tweede Kamer te worden behandeld, maar ook moet met eerlijke voorbeelden de directe betekenis voor de werkgelegenheid worden uitgelegd, bijvoorbeeld dat niet meedoen imagoschade kan betekenen en zelfs een direct verlies aan orders. Met andere woorden: minder inkomsten, minder banen, meer overheidsbezuinigingen.

Om deze redenen heeft de NOV regering en politici de afgelopen tijd opgeroepen meer dan voorheen te werken aan het draagvlak voor Defensie bij de Nederlandse bevolking. Dit draagvlak is onmisbaar voor een geloofwaardige krijgsmacht. Met concrete voorbeelden ter verduidelijking van nationale belangen als

onze werkgelegenheid, welvaart en internationale verplichtingen zal dit tastbaar moeten worden gemaakt. Ook bij de overweging van deelname aan een internationale missie zal draagvlak bij de bevolking een wezenlijk punt van afweging moeten zijn. Gebeurt dit niet, dan zal de bevolking zich niet herkennen in de door de regering gemaakte keuze en zich vervolgens

Politici moeten niet alleen de morele, maar ook de economische belangen van een missie in klare taal verduidelijken

afwenden van de defensieorganisatie en daarmee onbedoeld het mes zetten in haar eigen veiligheid en welzijn. Nederland zou dan van een koude kermis thuis kunnen komen. De voorbeelden en de mogelijke gevolgen die luitenant-kolonel Teeuw schetst zijn in ieder geval duidelijk.

*F.A. Ebbelaar,
secretaris NOV-Denk*



Schrijftalent gezocht!

In deze uitgave is plaats gemaakt voor twee gastcolumns. Als eerste een bijdrage van J. Visser, die ingaat op de positie van de Militaire Spectator. Vervolgens schrijft D.J. Muijskens over nieuwe bewustwording. De redactie daagt andere lezers uit om ook een column te schrijven voor de Militaire Spectator. De keuze van het thema is vrij, maar het moet wel passen binnen de formule van het blad. Voorwaarde voor plaatsing is dat de redactie uw boodschap relevant acht voor de lezers. Verder moet uw verhaal in niet meer dan

achthonderdvijftig woorden voor het voetlicht worden gebracht.

U kunt uw bijdrage sturen naar de bureauredactie (zie colofon). Wij zijn erg benieuwd wie zich geroepen voelt om te reageren. Uiteraard zijn we ook nieuwsgierig naar de thema's die u onder de aandacht van de lezers wilt brengen. Uw bijdrage wachten we dan ook met belangstelling af.

De hoofdredacteur

Schoonzoon

Mr. drs. J. Visser

Sinds ik een schoonzoon heb die in het leger zit (ik zal zijn naam en onderdeel maar niet noemen) is er een nieuwe wereld voor mij opengegaan: de huidige militaire wereld. Zijn wereld kan ik vergelijken met de militaire wereld van mijn broers. De oudste zat achter een bureau op de vliegbasis Leeuwarden te wachten op Russische bommenwerpers en mijn tweede broer lag op de Duitse laagvlakte, zoals dat volgens mij in militair jargon heette, in een Centurion-tank te wachten op aanstormende Russische tanks.

Ik had broederdienst en hoefde niet onder de wapenen, maar moest wel vervangende dienstplicht doen. De meeste andere jongens uit mijn geboortedorp die in hetzelfde schuitje zaten kozen voor een opleiding bij de brandweer. Die moesten een paar keer op een zaterdagmorgen naar de brandweerkazerne aan het Zuiderdiep in Groningen en kregen jarenlang oproepen voor herhalingsoefeningen. Daar had ik geen zin in en aangezien ik verplicht was een keuze te maken meldde ik mij aan voor de Explosieven Opruimingsdienst. Ik vond dat wel spannend en ook zeer nuttig in een eventuele oorlog met de communisten. Nooit meer iets

van gehoord. Ze zullen wel gedacht hebben: 'Een burger die zo gek is dat hij zich daarvoor opgeeft, moeten wij juist niet hebben'. Het is dan de logica van het leger om wel die mogelijkheid te bieden; met tegelijkertijd een natuurlijke selectie, waardoor overbodig werk wordt geminimaliseerd. Een paar jaar geleden ontving ik van het ministerie van Defensie een officiële brief dat ik eervol ontslagen was uit mijn vervangende dienst en hun hartelijke dank daarvoor. Heerlijk.

Mijn schoonzoon leeft in een heel andere militaire wereld. De warme oorlog waarop wij ons voorbereidden bleek gelukkig een Koude te zijn en de koude oorlog in Afghanistan kan opeens gloeiend heet worden. Daar wordt hij dan ook op voorbereid. Nu is hij geen domme jongen, die hebben ze volgens mij niet meer in het leger. Volgens mij – ik ben tenslotte een buitenstaander – zijn de standaardopleidingen en -trainingen behoorlijk selectief en vallen 'domme' of in militair jargon 'ongeschikte' jongens en meiden snel door de mand. Het werk van de militair vereist naast technische kennis ook en vooral sociale vaardigheden en dan niet alleen binnen de normen en

waarden van de Nederlandse cultuur, maar ook en vooral binnen de normen en waarden van andere culturen. En die verschillen nogal van elkaar.

Zo nu en dan krijg ik de *Militaire Spectator* van mijn schoonzoon. Ik lees hem altijd met interesse en de meeste artikelen met plezier. Technische onderwerpen boeien mij minder dan algemene, vaak sociologische onderwerpen. Ik heb nummer 4-2012 van de *Militaire Spectator* dan ook verslonden. In dit nummer stond niet alleen een oproep voor een gastcolumn (waar ik nu op reageer), maar ook een artikel over meer en breder onderzoek naar de gevolgen van uitzending voor de soldaat en zijn directe sociale omgeving (mijn handen jeuken), een artikel over mogelijke inzet van het leger in het noordelijk poolgebied (waar blijft een artikel over de strijd tegen zeepiraterij?), een stuk over het omgaan met corruptie (fantastisch verhaal), een onderzoeksverslag over vroegtijdige ontdekking van terrorisme (wat een mogelijkheden liggen hier) en een open debat over een eerdere publicatie (waar vind je zoiets in de Nederlandse media?). Verder nog een Jaarverslag zoals ik het nog nooit gezien heb (kort), een column over vooedoofeesten (mijn geluk kan niet op) en een column van een vaste publicist over interne benoemingsperikelen (heerlijk). Het tijdschrift eindigt zoals gebruikelijk met boekrecensies (het kan niet beter voor een fanatieke boekenverzamelaar).

Wat mij verbaast is dat er over deze onderwerpen volgens mij – maar ik ben een buitenstaander – nauwelijks een letter is geschreven door andere media. Behalve blijkbaar die over de interne benoeming. Nou, ik heb het gemist. Bijna al deze puike verhalen met nieuws over zeer politiek-gevoelige onderwerpen zijn niet opgemerkt of niet waardig bevonden voor publicatie. Nu ben ik op twee gebieden geen buitenstaander: communicatie/journalistiek en politiek. Ik merk aan de kwaliteit van de *Militaire Spectator* dat de redactie niet alleen verstand heeft van schrijven (volgens mij zit daar een hele goede eindredacteur), maar ook van de nieuwsgevoeligheid van onderwerpen.

Toch wordt de brede aandacht niet verkregen. Maar ik kan er naast zitten.

Twee oproepen nog aan de redactie in het bijzonder en het leger in het algemeen. Ten eerste: houd de aandacht voor en discussie over nut en noodzaak van het leger in deze post-Koude Oorlog tijd in- en extern levend; en ten tweede, voer deze discussie open en transparant en houd niet vast aan oude strategieën. In deze bezuinigingstijden wordt uiteraard gekeken naar het leger. Maak daar geen loopgravenoorlog van, maar een moderne politieke strijd, in alle open- en eerlijkheid. Achter de schermen is men uiteraard met dit onderwerp bezig en er is ook al bezuinigd, maar de

Elke goed geïnformeerde militair is een ambassadeur voor het leger binnen zijn eigen sociale omgeving

grote klappen komen nog. Na de verkiezingen. Wees ze voor en betrek daar de militairen bij. Elke goed geïnformeerde militair is een ambassadeur voor het leger binnen zijn eigen sociale omgeving. Daar kan geen kabinet tegen op. Zeker niet als ze allemaal zo zijn als mijn schoonzoon.

Op de laatste pagina van nummer 4-2012 staat een oproep voor de Algemene Vergadering van de KVMO met als thema 'Maatschappelijk draagvlak voor Defensie'. Daar ligt een rol voor de *Militaire Spectator*: op een wetenschappelijke, smakelijke en leesbare wijze deze discussie voeden en de brede aandacht zoeken. Neem het heft in eigen handen. Besteed er tijd en geld aan, het is *peanuts* vergeleken met wat er op het spel staat. Voor het leger, maar ook voor het land. ■

Je gaat het pas zien wanneer je het doorhebt¹

Lkol drs. ing. D.J. Muijskens MMO

Het is natuurlijk aan u, beste lezer. Wat u door kunt hebben en wat u zou kunnen zien. En daarmee is dit waarschijnlijk de wazigste opening van een column, maar wel o zo waar. Er is op dit moment veel aan de hand in de wereld, zo ook in Nederland. En er staat nog veel meer te gebeuren. Althans, wanneer we de Maya's met hun uiterst precieze kalender mogen geloven. Zij voorspellen namelijk, naast de Olmeken, de Hopi-indianen, de Azteken, Egyptenaren en de Grieken, dat 2012 symbool staat voor de overgang naar een Nieuw Tijdperk. Die overgang wordt mede veroorzaakt door de baan die de zon en zijn planeten doorlopen in het Melkwegstelsel. Deze baan duurt ongeveer 26.000 jaar. Daarbij reizen we elke 13.000 jaar door een gebied met een zeer hoog energetisch niveau. Dit gebied wordt ook wel de fotonengordel genoemd, een geconcentreerd energieveld dat uit het centrum van het Melkwegstelsel komt. De hoge energie heeft een grote invloed op het leven op aarde. Niet alleen natuurkundig, maar vooral ook spiritueel. De energie werkt nog honderden jaren na, waarbij het theoretische hoogtepunt van de eerstvolgende doorgang plaatsvindt op 21 december 2012. Op dat moment staan namelijk de aarde, de maan, Venus en de zon precies in één lijn met de centrale ster van de Plejaden en het hart van de Melkweg. Een gevolg hiervan kan zijn dat op de aarde een ompoling of een verschuiving van polen plaatsvindt. Mogelijk kunt u zich de speelfilm *2012* voor de geest halen. Deze film was gebaseerd op een sterke verschuiving van de polen en continenten in 2012. De voortekenen dat de verandering die

hiermee samenhangt reeds gaande is bevinden zich in onze directe omgeving. Alleen, en u voelt het waarschijnlijk al aankomen: je gaat het pas zien wanneer je het doorhebt.

'Wat heeft dit nu weer met Defensie te maken', vraagt u zich wellicht af. Welnu, de verbinding met het Nieuwe Tijdperk is door Defensie (medewerkers) reeds gelegd. Ik zal u dat uitleggen, waarbij ik mij bewust ben van het feit dat dit u aanspreekt of juist niet.

Nieuwe bewustwording

2012 kan een tijd van nieuwe bewustwording worden. Zo is de verwachting dat de mens door die planetaire hoge energie meer gaat 'voelen'. Dit is niet zozeer een fysiek voelen, maar een aanvoelen, een intuïtie, een instinct, een sterke verbondenheid met de natuur en met elkaar. De mens kan hierdoor een positieve energie uitgaan stralen die wat betreft het ontstaan ervan en de effecten die het heeft nauw gerelateerd is aan de kwantummechanica. De celbioloog Bruce Lipton stelt dat atomen en moleculen van ons lichaam niet langer worden beschouwd als vaste substantie, maar als velden van elektromagnetische energie. Ieder mens bestaat volgens Lipton uit cellen die samenwerken en daarom draagt iedereen een energieveld om zich heen. We maken daarom niet alleen contact met de buitenwereld via onze zintuigen, maar ook via dit energieveld. Iedereen kan dat zelf ervaren: soms is het ergens gezellig, er heerst een prettige sfeer en soms ook totaal niet. Lipton stelt verder nog dat positieve prikkels leiden tot doorbloeding van organen, terwijl bij negatieve prikkels het bloed naar de botten en spieren in armen en benen gaat. Ook de bloedsomloop in de hersenen past

¹ Met dank aan Johan Cruijff.

zich aan. Bij positieve prikkels gaat het bloed naar ons voorhoofd waarin het verstand en de bewuste waarneming zich bevinden. Bij negatieve prikkels gaat het bloed naar het achterhoofd, het deel van de hersenen waarin de onbewuste reflexen (tot overleven) zitten. Eén van de conclusies zou kunnen zijn dat de energie die uitgaat van positief denken en handelen op biologische gronden leidt tot een andere, positievere waarneming, beleving en mogelijke beïnvloeding van onze omgeving.

Deze biologische constateringingen kunnen gekoppeld worden aan de geschetste veranderende bewustwording in 2012 en de initiatieven die er op dit vlak bij Defensie reeds zijn. Zo wordt veel aandacht gegeven aan de sociale aspecten van leidinggeven, competentie management, bedrijfsmaatschappelijk werk of het opleiden van coaches en de oprichting van de coachpool. Ook is er een groeiende beweging van dienend leiderschap. Hierbij wordt hard ingezet op de inhoud en informatie van het werk, maar juist zacht op de relatie. Er zijn zelfs initiatieven waar, in het kader van de maatschappelijke meerwaarde, geholpen wordt in tehuizen voor geestelijk gehandicapten of ouderen. Deze voorbeelden zijn slechts indicaties, maar ze geven wel aan dat er ook bij Defensie op een ander niveau van bewustwording wordt gedacht en gewerkt. Alleen, dit ga je pas zien wanneer je het door hebt. Natuurlijk valt hier vanuit realisme en nuchterheid van alles tegenover te zetten. Zeker in het kader van de bezuinigingen. Dat laat ik hier bewust achterwege zonder het te willen bagatelliseren. De vaak negatieve berichtgeving hierover levert echter heel weinig positieve energie op.

Wat kan dit denken voor de toekomst van Defensie betekenen?

De kracht, rol en positie van de positieve medewerker zullen toenemen. U kunt dit bijvoorbeeld nu al waarnemen bij sommige staf- of basisadjudanten of compagnie/squadron sergeant-majors. Zij vinden zichzelf niet belangrijk(er dan anderen), maar staan tussen de mensen en helpen op ieder niveau waar ze vinden of zien dat het nodig is. Dit heeft dan niet te maken met de taak die zo'n adjudant of sergeant-majoor heeft, maar veel meer met het gevoel dat hij of zij heeft voor mensen. Zo iemand heeft een enorme uitstraling, houdt van mensen en is bereid ze te 'dienen'. Ook bij sommige militairen op commandantenposities kun je dit soort eigenschappen zien. Zij zijn te herkennen aan vakmanschap (sterk op de inhoud), verbindend vermogen en een enorm gevoel voor menselijke verhoudingen (zacht op de relatie). Mensen die met dit soort commandanten samenwerken lijken zelf ook heel enthousiast en gemotiveerd. Zij doen hun werk mede vanuit de verbinding met hun commandant, vanuit een persoonlijk construct. En wanneer deze mensen dat ook onderling en met hun omgeving doen, kunnen zeer goed functionerende teams en een prettige, inspirerende werksfeer ontstaan. Er kunnen zelfs teams ontstaan die uitstijgen boven zichzelf. Teams waarbinnen chemie ontstaat, een andere geestestoestand. De 'besmettelijkheid' hiervan kan de defensieorganisatie in positieve zin veranderen. Dit nieuwe tijdperk, de intuïtie en nauwe onderlinge band, het dienen, zijn of kunnen de weg zijn naar een Defensie met hernieuwde zingeving: de mensheid dienend. En dus elkaar in deze ene, gezamenlijke wereld. Dat ga je (pas) zien wanneer je het door hebt. ■

Veteranen

Frans Matser – publicist*

In het begin van deze eeuw mocht ik op mijn eerste uitzending. Nadat ik mij had voorbereid op de functie van Nederlands contingentscommandant in Banja Luka, kreeg ik kort voor vertrek te horen dat er iemand anders ziek was geworden en dat ik diens functie moest overnemen. Die functie had een hogere prioriteit. En zo werd ik *Chief Joint Military Affairs* in Sarajevo. Iets waar ik aanzienlijk minder beeld bij had dan contingentscommandant, maar alla. Slechts enkele dagen later vertrok voor een *handover-takeover* van een week met mijn voorganger, die, zoals zo vaak, elders in de organisatie onmisbaar was en daarom al een week eerder zou vertrekken voor ik mijn nieuwe plaatsing kon aanvaarden. En zo stapte ik in februari 2003, samen met zo'n honderd andere militairen, in Eindhoven op de shuttlebus naar het voormalige Joegoslavië.

Na een vlucht van enkele uren in een militair transportvliegtuig, landde ik op de Kroatische luchthaven Split. Op een uithoekje van dat vliegveld was het Nederlandse Point of Debarcation Peloton (meestal afgekort tot PODPEL) gevestigd. Een klein groepje Nederlandse militairen die het in- en uitrouleren van de circa vijftienhonderd Nederlandse SFOR-militairen verzorgde. Zo groot was onze bijdragen aan de Balkan in die tijd nog.

Na een aantal uur wachten in de kantine van het PODPEL en het afhandelen van de incheck (in ontvangst nemen SFOR-ID, pistool, munitie, scherfvest) werd een konvooi geformeerd dat ons naar de militaire basis Bugonjo zou brengen. Vandaar zou ik verder op transport

gaan naar de Bosnische hoofdstad Sarajevo. Ik werd als rijder ingedeeld bij een van de laatste voertuigen: een Mercedes Benz. Achter mij reden nog een ziekenbak en een sleepwagen. Zo vertrokken we in een kalm gangetje over de smalle, slecht onderhouden Kroatische wegen richting de Kroatisch-Bosnische grens.

Bij de grens aangekomen kwam de colonne tot stilstand voor het afwikkelen van de gebruikelijke administratieve rompslomp. Ik stapte uit en liep naar achteren om een praatje te maken met de chauffeur van de sleepwagen, die net achter mij in de bocht van de weg stond. Daarbij lette ik goed op niet in de berm te gaan staan, want dat was ons met kracht op het hart gedrukt. Mijnen. Het was koud en somber weer en het begon een beetje te regenen. Plotseling hoorde ik gierende remmen. Ik zag ik uit mijn ooghoek een oude, rode Opel Kadett met veel te hoge snelheid uit de bocht komen zeilen. De chauffeur reed veel te hard en had daarbij duidelijk geen rekening gehouden met onze stilstaande colonne, die zo'n kilometer voor de slagboom de smalle weg behoorlijk versperde. Hij wist de sleepauto nog net behendig te ontwijken, maar raakte door die manoeuvre van de weg af en verdween, precies voor mijn neus, over de rand van de steile afgrond in de diepte. Ik staaarde hem met ontzetting na.

Ik was ervan overtuigd dat, wie er ook in de auto mocht zitten, dood moest zijn. Samen met de chauffeur van de takelwagen rende ik naar de kant van de weg en keek over de rand de afgrond in. Tot onze stomme verbazing zagen wij de rode Kadett die, als door een wonder tegen de loodrechte wand gedrukt, op ongeveer twee meter onder ons was blijven hangen.

* Op deze plaats vindt u afwisselend een bijdrage van Frans Matser, auteur van het boek *De bezuinigingsgeneraal*, en luitenant-kolonel der Mariniers Marc Houben.

De auto was tegengehouden door een gaffelende boom die in een onmogelijke hoek uit de rotsachtige ravijnwand groeide. Het voertuig hing tegen de wand geplakt boven een afgrond die zeker dertig meter steil naar beneden liep. De bestuurder moet die dag een engeltje op zijn schouder hebben gehad. Even was het doodstil.

Het raam aan de bestuurderskant werd voorzichtig opengedraaid en een jonge Balkanbewoner van een jaar of vijftientig keek nog wat beduusd om zich heen. In zijn ogen lag eerder verbazing dan angst. De chauffeur van de sleepwagen had inmiddels een touw gepakt en wierp dat de bestuurder toe. Hij gebaarde dat de man met het touw omhoog moest klimmen. De jongeman maakte inderdaad aanstalten om via het bestuurdersraam uit de auto te klauteren, maar terwijl hij daar mee bezig was bedacht hij zich. Hij liet zich weer terugzakken in het interieur van de auto, die bij al deze manoeuvres gevaarlijk kraakte. Inmiddels waren er ook andere mensen van de colonne toegesneld. Wij keken elkaar vol verbazing aan. Waarom was de chauffeur weer naar binnen geklommen? Was hij levensmoe? Waar was hij in godsnaam mee bezig? Zat er soms nóg iemand in de auto? Toen kwam de hand van de jonge bestuurder weer uit het autoraam met daarin... de autoradio!

Of we die even wilden aanpakken, gebaarde hij vriendelijk maar dringend en met een ontwapenende glimlach. Dat deden we dus maar. Het was een tamelijk nieuw ogende Blaupunkt. Een merk dat zich in die tijd in Nederland op een grote populariteit onder de automobilisten kon verheugen. Kennelijk ook op de Balkan. Nadat de jonge chauffeur zijn belangrijkste bezit in

veiligheid had gebracht, klom hij, gebruik makend van het toegeworpen touw, langs het steile talud omhoog. Op de weg aangekomen controleerde hij of hij niets gebroken had, klopte zijn kleren af en nam met een knikje de radio weer in ontvangst. Hij bedankte ons in slecht Engels en liep, met de radio onder zijn arm, langs de colonne in de richting van de Bosnische grenspost. De rode Kadett bleef eenzaam en met open raam tegen het talud geplakt achter.

Tien minuten later zette onze colonne zich weer langzaam weer in beweging en betrad ik Bosnische bodem. Dit was de opmaat van een bijzondere periode. Als u daar meer over wilt weten, kunt u eens kijken naar de internetpagina van Veteranendag: www.veteranendag.nl. Samen met een aantal andere veteranen heb ik daar een blog geschreven en wat herinneringen genoteerd. Herinneringen aan mijn uitzending. Want, voor het geval u het vergeten mocht zijn: deze maand, om precies te zijn op zaterdag 30 juni, is het Nederlandse Veteranendag. De dag dat we stilstaan bij wat veteranen voor onze maatschappij hebben gedaan en betekend.

Het is goed om aandacht te besteden aan veteranen en hun verhalen. Hun verhalen, groot en klein, zijn uiteenlopend en in allerlei schakeringen. Belevissen die niet allemaal zo goed aflopen als in het bovenstaande verhaal. Dus als u even tijd heeft... ga er eens kijken, bezoek de website, of sta er even bij stil. Er zijn immers tienduizenden oude en jonge veteranen, en even zovele verhalen. Wellicht bent u zelf een veteraan? Schrijf ze dan op, uw verhalen, en deel ze met anderen. Dat is de enige manier om Veteranendag te laten leven. ■



Humanitarian Negotiations Revealed

The MSF Experience
Door Claire Magone, Michael Neuman en Fabrice Weissman (red.)
Londen (Hurst & Company) 2011
288 blz.
ISBN 9781849041638
€ 21,-

Het boek *Humanitarian Negotiations Revealed* is voor enigszins ingewijden niet echt nieuw, maar desondanks wel degelijk waardevol. Het is niet nieuw omdat de diverse dilemma's die vastzitten aan het geven van medisch-humanitaire hulp in door armoede, geweld en onderdrukking beheerste gebieden – ik zou zeggen: uiteraard – al meerdere malen zijn beschreven. Maar het is waardevol omdat het uiteenzet dat voor die dilemma's – wederom zou ik zeggen: uiteraard – geen eenduidige, maar van tijd, plaats en NGO afhankelijke oplossing bestaat. Sterker: er bestaat eigenlijk geen oplossing voor, slechts een inschatting van het minste kwaad. Is de inschatting dat de hulp meer goed doet dan kwaad, meer slachtoffers helpt dan veroorzaakt en niet al te zeer de ellende veroorzakende machthebbers met hun onderdrukkende legers en/of milities in de kaart speelt, dan zal de beslissing zijn te gaan helpen of te blijven helpen. Is de inschatting anders, dan zal hulp (moeten) uitblijven of worden stopgezet (als een organisatie natuurlijk vanwege kritiek niet zelf al slachtoffer is geworden of het gebied is uitgezet).

Dat het veelal om een – vanzelfsprekend diep doordachte – inschatting

gaat, betekent tevens dat die inschatting niet breed hoeft te zijn gedeeld; niet binnen de gehele familie van NGO's, maar ook niet binnen de familie van MSF (Artsen zonder Grenzen) zelf. Die familie bestaat toch al een beetje uit los zand, aangezien de diverse afdelingen (Frankrijk, Zwitserland, België, Spanje en Nederland) onafhankelijk van elkaar opereren en ieder hun eigen beslissingen nemen, ook al maken ze dan gebruik van dezelfde naam (niet altijd) en hetzelfde handvest. Ook is duidelijk dat door de omstandigheden (Koude Oorlog, VN-operaties, *War on Terror* et cetera) eerdere overtuigingen en daarop gebaseerde beslissingen aan het wankelen kunnen gaan. Vrij definitieve en alom geldende beslissingen zoals 'we werken nooit samen met militairen en willen geen bewappende bescherming omdat dat de neutraliteit schaadt, of zelfs overboord gooit' zijn daarmee per definitie tijdelijk en plaatsgebonden.

Discrepantie

Al de problemen en al de dilemma's die de teams van MSF (en andere hulpverlenende NGO's, al lijkt een aantal van hen dat niet te beseffen) tegenkomen zijn in feite terug te voeren op de discrepantie tussen hulp en toegang. Om slachtoffers

te helpen moeten die slachtoffers bereikt kunnen worden, maar degenen die dat mogelijk maken zijn vaak dezelfde die er juist voor hebben gezorgd dat die slachtoffers er zijn. Dat is een probleem dat nog wordt versterkt als de te helpen slachtoffers deels de voormalige onderdrukkers waren, die met de hulpgoederen de eerdere onderdrukking weer herstellen, zoals in de kampen in Congo gebeurde na de genocide in Rwanda. Die toegang vereist dus dat er met de onderdrukkers wordt onderhandeld, tenzij er met opstandige groepen in zee wordt gegaan, maar ook die hebben zo hun eigen agenda's.

Over dit soort zaken gaat *Humanitarian Negotiations Revealed*, een wat vreemd boek overigens omdat de twaalf min of meer actuele hulpacties (van Afghanistan tot Zuid-Afrika) voorafgaan aan de historische duiding. Eerst de geschiedenis en dan de actualiteit had mij wat logischer geleken, maar daar ben je historicus voor. Die historische delen hadden bovendien wat meer op elkaar afgestemd kunnen worden. Worden de Franse MSF'ers rond 1980 in het ene deel nog *neo-cons* genoemd vanwege hun afkeer van alles wat naar communisme riekt, in een ander deel worden ze *neo-lib*s genoemd, een misschien subtiel, maar toch niet onbelangrijk verschil. Ook had wel mogen worden vermeld dat de oprichting door die Franse neo-liberale neo-conservatieven van het politieke *Libération sans Frontières*, wat volgens met name de Belgische critici onverenigbaar was met het neutraliteitsbeginsel, tot zo'n hoog oplopende ruzies binnen de MSF-familie leidde, dat het bijna het einde had betekend

van de kort daarvoor, in 1984, opgerichte Nederlandse tak.

Concessies

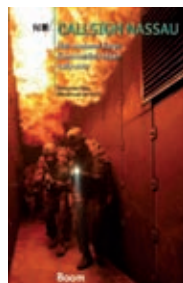
Van de twaalf actuele casussen maakt ook Frankrijk deel uit, met zijn problematiek van bij Het Kanaal levende 'illegalen' die naar Groot-Brittannië willen. De lezer krijgt een beetje de indruk dat het erin moest om te laten zien dat het ook in Europa kommer en kwel is, en niet alleen in Azië en Afrika. Maar hoe ellendig die situatie ook is, het verschil met de moord en doodslag op grote schaal die Sri Lanka of Birma (dat overigens steevast Myanmar wordt genoemd, de naam die het regime aan het land heeft gegeven) kenmerkt(en), is toch echt zeer groot. Het verhaal over Birma is typerend voor de concessies die moeten worden gedaan om überhaupt tot hulp te mogen overgaan. Het verhaal dat de Nederlandse teamleider heeft gevolgd met het regime is waarschijnlijk overtrokken, maar wordt van de andere kant ook een kleine prijs genoemd als daaruit wat goeds is voortgekomen voor de slachtoffers. Die hulp kwam in Birma echter al snel niet op het verlenen van in principe tijdelijke noodhulp aan slachtoffers van geweld neer – toch de raison d'être van MSF – maar op het langdurig zorgen voor zieken, met name aids-slachtoffers. Die hulp werd vooral verleend door MSF-Nederland. Maar omdat MSF er bij het militaire regime niet al te best op stond, werd gebruik gemaakt van de voor Birmezen onbegrijpelijke Nederlandse naam. Het zou overigens aardig zijn geweest als de samenstellers van het boek even naar Nederland hadden gebeld met de vraag hoe Artsen zonder Gren-

zen moet worden gespeld. Belangrijker echter is dat deze switch van hulp aan geweldslachtoffers naar hulp aan zieken het regime in de kaart speelde. Een verantwoordelijkheid die een regering toch echt zelf heeft, werd haar uit handen genomen en zij kon tegen de bevolking zeggen dat zij toch maar mooi voor al die schitterende medische hulp had gezorgd. Bovendien was protest tegen mensenrechtenschendingen door het regime – toch al sinds jaren, al is het dan niet vanaf den beginne, de tweede raison d'être van MSF – moeilijker, omdat men niet meer direct met de slachtoffers van die schendingen van doen had. Die veelbejubelde tweeledige taak van MSF – hulpverlening en, al dan niet direct, aanklagen – heeft de vereniging overigens niet alleen goed gedaan. Het moge duidelijk zijn dat de regimes wier instemming nodig is om hulp te kunnen verlenen, niet staan te trap-

pelen om die toestemming te geven aan een organisatie die haar vervolgens aan de schandpaal nagelt. Bovendien is er discrepantie met het neutraliteitsbeginsel. De niet aflatende discussie over wel of niet uitspreken, kenmerkt MSF dan ook al decennia, waarbij de slinger de ene keer naar 'wel' en dan naar 'niet' doorslaat.

Het bewijst allemaal dat een 'goed doel' eigenlijk niet bestaat. Of een doel 'goed' is hangt niet alleen af van de daadwerkelijke activiteit, maar ook van de intenties achter die activiteit en van de consequenties ervan. Het doel heiligt met andere woorden niet het middel. Alleen al het simpele gegeven dat *Humanitarian Negotiations Revealed* deze simpele waarheid van argumenten voorziet, is de uitgave van het boek meer dan waard.

Dr. L. van Bergen



Callsign Nassau

Het moderne Korps Commandotroepen, 1989-2012

Door Arthur ten Cate en Martijn van der Vorm

Amsterdam (Uitgeverij Boom) 2012

336 blz.

ISBN 9789461056719

€ 24,50

Wie verwacht met *Callsign Nassau* een vaderlandse Andy McNab of een Tom Clancy in handen te hebben, kan dit boek beter wegleggen. Daar staat tegenover dat

de lezer wel over een mooi gebalanceerde combinatie van afstandelijke korpsgeschiedschrijving en vaak spannende operationele verslaglegging beschikt.

Deze nieuwste uitgave van het Nederlands Instituut voor Militaire Historie is verschenen ter gelegenheid van het 70-jarig bestaan van het korps en beschrijft de moderne geschiedenis ervan vanaf het einde van de Koude Oorlog.

Militair historici Arthur ten Cate en Martijn van der Vorm kregen volledige toegang tot het archief, inclusief de missierapporten en waren aldus in staat een accurate analyse te geven van het veeleisende en doorgaans afgeschermd militaire handwerk van de commando's. Het is verheugend dat een breder publiek met *Callsign Nassau* en met recente artikelen in militaire vakbladen, zoals 'Operationele ontwikkeling van de Nederlandse *Special Operations Forces*, 2005-2010'¹ inzicht krijgt in de ontwikkelingen rondom het KCT.

Gevoelige kwesties

Van de acht hoofdstukken in *Callsign Nassau* zijn de eerste twee gewijd aan de geschiedenis van het korps en aan de grote lijnen van het (met name interne) beleid dat in de laatste twintig jaar tot een verviervoudiging van de sterkte zou leiden. Dat staat in schril contrast met het lot van de meeste andere operationele capaciteiten die, indien niet opgeheven (wat ook het KCT bijna was overkomen), aanzienlijk in sterkte terugliepen. Dat zegt dus iets over het tegenwoordige relatieve belang van commando's, of liever *special operations forces* (SOF). In de overige zes hoofdstukken komt het (vooral externe) beleid aan de orde, maar de nadruk ligt op het verloop van de missies, om te beginnen het KCT op de Bal-

kan. Waar het vorige werk over het korps (*Het Korps Commandotroepen, 1942-1997* van Alex Krijger en Martin Elands, Sectie Militaire Geschiedenis KL) was blijven steken bij de Balkan, begint *Callsign Nassau*. Niet alleen het korps heeft grote stappen vooruit gemaakt, maar ook de korpsgeschiedschrijving is veel professioneler geworden, alleen al gelet op het hoofdstuk dat Ten Cate en Van der Vorm over de Balkan hebben geschreven. Was het werk van Krijger en Elands meer een foto-boek met wervende tekst, *Callsign Nassau* schuwt de politieke beleidsdilemma's niet en behandelt ook gevoelige kwesties, bijvoorbeeld over bondgenoten, inlichtingenposities en de samenwerking met het Korps Mariniers. Zelfs klinkt hier en daar kritiek op het KCT door. Het had echter niet misstaan als in de inleiding de aansluiting op het eerdere werk was verantwoord. Wel is het om twee redenen logisch dat *Callsign Nassau* de gegeven periode beslaat. Ten eerste is begin jaren negentig de taak van het korps grondig gewijzigd. De *stay behind*-rol als lange afstandsverkeners op de Duitse laagvlakte werd ingewisseld voor een rol als SOF. Deze lijkt in sommige opzichten op *special reconnaissance* en *direct action* in de periode van 1942 tot 1964. Ten tweede is het KCT prominent opgetreden in vrijwel alle belangrijke moderne missies van de Nederlandse krijgsmacht, een inzet die tot dertien individuele dapperheidsonderscheidingen heeft geleid plus een Bronzen Schild aan 108 Commandotroepencompagnie.

Bijzondere capaciteiten

SOF is een term voor elitetroepen die duidt op inzet onder heimelijke

en zware omstandigheden voor een meestal groot militair-strategisch belang en dus met een groot politiek afbreukrisico. Sinds 2010 kent de NAVO een apart hoofdkwartier voor dit type operaties, het *NATO Special Operations Headquarters*. Dit hoofdkwartier is bedoeld om de bijzondere capaciteiten van SOF beter te benutten en bondgenoten aan te sporen deze kosten-effectieve eenheden vaker in te zetten. Hiermee wordt ingespeeld op een ook voor Nederland geldende trend dat zulke troepen met een robuust mandaat niet alleen in een hoog geweldspectrum optreden, maar ook in gebieden waar een conflict dreigt te ontstaan. Zulke operaties verdragen zich moeilijk met openbaarheid, wat als nadeel een neiging tot compartimentering heeft, een euvel waaraan ook alle inlichtingendiensten lijden. Compartimentering is een obstakel voor operationele samenwerking en het uitwisselen van *lessons learned*, waardoor SOF geneigd zijn in isolatie hun capaciteiten over het gehele spectrum dun te spreiden. Alleen daarom is internationale samenwerking en uitwisseling van kennis een groot goed.

Feitenmateriaal

Ten Cate en Van der Vorm hebben uiteraard geen volledige openheid van zaken kunnen geven, maar in weerwil van het bovenstaande stijgt die toch ver uit boven mijn verwachtingen. Zij bereiken dit niveau door de feiten voor zich te laten spreken, uit open bronnen te citeren of de lezer tussen de regels door zijn eigen conclusies te laten trekken. Zo krijgt de lezer een schat aan feitenmateriaal over de waarde van inlichtingen: van een tekort waardoor men in een hinderlaag loopt,

¹ Zie *Militaire Spectator* 181 (2012) (3) 107-131.

de toenemende betrokkenheid van de MIVD bij operaties, het concept van *force protection by intell gathering*, de geringe daadkracht in de lijn na het moeizaam verzamelen van informatie (wat eens tot zwaar letsel bij een tipgever leidde) en het Amerikaanse vertrouwen in het kunnen van de commando's waardoor zij volop inlichtingen krijgen. Ook de herhaaldelijke wrijvingen met de politiek c.q. de Defensiestaf over het mandaat voor een missie komen aan bod, evenals het dilemma om hetzij als bijzondere eenheid binnen een Nederlands verband, hetzij als speler in een internationale SOF-eenheid op te treden. Hoopgevend is dat er in het verhaal een opgaande lijn valt te bespeuren met een consolidatie in TF55 (Afghanistan 2009-2010) en dat het vertrouwen van de politiek navolgend verbetert. Vaak wordt stilgestaan bij de samenwerking met het Korps Mariniers (het tweede Nederlandse onderdeel met een SOF-capaciteit), die een dieptepunt heeft gekend tijdens het optreden van twee *battlegroups* van dat korps in Irak (2003-2004). De inzet van de mariniers binnen TF55 beschrijven de auteurs afstandelijk; duidelijk is dat de SOF-mariniers stafcapaciteit en materieel bij het KCT moesten lenen. Dat roept de vraag op of met de huidige *joint*-aansturing van SOF bij de Defensiestaf het optimum op het gebied van oefenschema's, behoeftstellingen, normeringen en taakstellingen is bereikt. Een minstens zo prangende vraag is of de SOF wel over voldoende helikopters beschikken, gegeven de vaak voorkomende verzuchting in *Callsign Nassau* dat opdrachten zonder helikopters onuitvoerbaar zijn. Van andere *enablers* zoals inlichtingen-

capaciteit, genie en mortieren lezen we dat niet.

Vooruitblik

Het vermogen van ieder onderdeel van de krijgsmacht tot succesvol optreden vertoont een sterke correlatie met de frequentie en vooral de intensiteit van de inzet, wat in het bijzonder voor SOF geldt. Daarom is het te hopen dat toekomstige Nederlandse regeringen niet zullen aarzelen het expeditionair vermogen van de krijgsmacht aan te wenden wanneer dat opportuun is. Het is immers tot op zekere hoogte doenlijk kwantiteit met kwaliteit te compenseren, maar dan geldt recente ervaring bij ernstoperaties wel als randvoorwaarde. In dat verband had *Callsign Nassau* nog aan kracht kunnen winnen door een

projectie naar de toekomst te maken. Nu moet de lezer het doen met een korte conclusie binnen het laatste hoofdstuk. Aan een zelfdragende slotsom met een vooruitblik had ik de voorkeur gegeven. Afsluitend enkele pietluttigheden. Begin jaren negentig filosofeerde het KCT niet alleen over de inzet van *ultralights*, maar experimenteerde er ook mee, zie daarvoor ook het boek van Krijger en Elands. Een *Forward Air Controller* is een FAC en geen 'FAC'er'. Ik heb ook moeite met 'piloot' als het om een militair vlieger gaat, evenals met de term 'bombardieren' voor een Apache.

Drs. A.C. Tjepkema,
kolonel b.d. KLu



Teams door het vuur

9 krijgsmachtlessen voor managers
Door Rob Evers
Amsterdam (Uitgeverij Boom/Nelissen) 2011
224 blz.
ISBN 9789024400966
€ 19,60

Rob Evers heeft als reserve-officier veel waargenomen over en ervaringen opgedaan in de Koninklijke Landmacht en is daarbij gegrepen door zowel de manier van teamvorming als de manier van besluitvorming. Hij heeft dit uitgewerkt in een boek waarin hij negen krijgsmachtlessen voor managers formu-

leert. De landmacht is de grote inspiratiebron voor het boek en Evers. Nu zij in de afgelopen jaren daadwerkelijk en langdurig is ingezet in Afghanistan, zijn daar bijzonder veel waardevolle ervaringen opgedaan en het heeft de landmacht zonder twijfel op een veel hoger niveau van professionaliteit gebracht

dan daarvoor. Dat daaruit lessen voor de landmacht zijn te trekken, spreekt voor zich. Evers doet een serieuze poging om die lessen ook toepasbaar te maken voor het bedrijfsleven en zet daarbij het functioneren van en binnen een team centraal.

Het vuur

De – bijna letterlijke – rode draad in zijn betoog is ‘het vuur’ dat teams bezielt. Zij gaan door het vuur voor elkaar en zitten met elkaar om het vuur. Deze beeldspraak gebruikt Evers in zijn gehele betoog, dat is opgebouwd rondom de vraag hoe goede teams kunnen worden gemaakt, wat de heilzame effecten daarvan zijn en welke resultaten daarmee kunnen worden bereikt. Aan de hand van beschrijvingen van casussen uit de krijgsmacht maakt hij telkens een analyse en zet die aan het eind van ieder hoofdstuk om in lessen voor het bedrijfsleven. Geheel in lijn met het gebruik binnen de landmacht om alles in drieën te verdelen, gebruikt hij als kapstok het vuurwiel, dat drie soorten vuur kent. En ieder soort vuur kent weer drie hoofdstukken. In deel een behandelt Evers het ‘Vuur van de strijd’. Dat staat voor de operatie, de actie, datgene waar het allemaal om gaat en waar de krijgsmacht haar *core business* uitvoert. Wat is er nodig om onder die omstandigheden succesvol te kunnen zijn als team: vertrouw elkaar, begrijp elkaar en let op elkaar. Veel aandacht besteedt hij in het eerste hoofdstuk aan de ‘ingrediënten’ die nodig zijn om vertrouwen te kunnen opbouwen en de ‘bereidingswijze’. In hoofdstuk twee gaat hij uitgebreid in op de manier waarop feedback kan worden gegeven. De

wijze van bevelvoering en commandovoering binnen de landmacht wordt daarbij ook aanbevolen voor het bedrijfsleven, maar het maakt een wat gekunstelde indruk. Zo haalt hij de zogeheten *backbrief* aan, maar Evers gaat er aan voorbij dat die binnen het landmachtstelsel voorafgaat aan de uitvoering, maar volgens zijn eigen boek bij het bedrijfsleven na afloop van de uitvoering. Dat maakt het tot een instrument dat geheel anders van aard is. Hoofdstuk drie gaat in op de noodzaak en het nut om op elkaar te letten en zo een extra waarborg tot goed functioneren in te bouwen.

Lessons learned

Deel twee gaat over ‘het vuur van de smid’, de reflectiefase. Ook dit is ingedeeld in drie onderwerpen: ‘leid eerst jezelf, dan de ander’, ‘denk met elkaar’ en ‘verbeter elkaar’. De casus waarmee het eerste hoofdstuk van dit deel begint, gaat evenwel uitsluitend over de vraag hoe je anderen leidt. De titel van het hoofdstuk dekt dan ook nauwelijks de lading. Meer bijzonder is nog dat hier een Amerikaanse kolonel wordt aangehaald die commandant was van de eenheid die de taak van de Nederlanders na vertrek uit Afghanistan moest overnemen. Daar waar eerst de Nederlandse manier van leidinggeven en teamvorming als voorbeeld gold, is dat nu de Amerikaanse manier van leidinggeven, terwijl het Amerikaanse optreden toch geheel anders is. Dit wijst er al op dat Evers een erg sterke focus heeft op ‘hoe’ je iets doet (teamverband) en veel minder aandacht heeft voor ‘wat’ je doet. Ook de conclusie dat vertrouwen in militair leiderschap onder operatio-

nele omstandigheden als voorbeeld kan gelden voor vertrouwen in management, is nogal kort door de bocht. Leiderschap en management overlappen elkaar zeker, maar kennen ook grote verschillen. Ook binnen Defensie is dat duidelijk: een groot vertrouwen in militaire commandanten gaat gepaard met een enorm wantrouwen jegens (militaire) managers in ondersteunende organisatiedelen en op de Bestuursstaf. In hoofdstuk vijf besteedt Evers veel aandacht aan ‘mentale modellen’ of ‘denkmodellen’. Gelukkig heeft hij daarbij ook oog voor het gevaar dat iedereen hetzelfde gaat denken en vormen van *group think* ontstaan. Hij gaat er echter wel heel erg vanuit dat iedereen een ‘auto-noom denkende’ persoon zal zijn en blijven, ook nadat ze door het gewenste, rigoureuze systeem van teamvorming (eerste deel) zijn gegaan. In hoofdstuk zes, ‘Verbeter elkaar’, gaat Evers in op de manier waarop zaken kunnen worden verbeterd: de *lessons learned*. Hij geeft een paar indrukwekkende staaltjes van aanpassingsvermogen aan de hand van de opdracht en de uitvoering van de Redeployment Task Force (RDTF). De herinvoering van een functionaris voor die *lessons learned* en de grote afslanking van de RDTF (noodzakelijk als gevolg van gewijzigde taakstelling) zijn duidelijke voorbeelden, maar zij tonen tevens aan dat er in het proces dat er aan vooraf ging veel minder aandacht voor de *lessons learned* was en ook dat kennelijk de analyse van de opdracht en de gedachte taakstelling niet conform de werkelijkheid was.

Als laatste komt in deel drie het ‘kampvuur’ aan de orde: het kamp-

vuur geeft de leden 'warmte'. Hoofdstuk zeven, 'Neem je plaats in', gaat over het opnemen en (vooral) het uittreden van teamleden. Het belang en de waarde van ceremoniën en rituelen wordt toegelicht en ook zeer aannemelijk gemaakt. Hier blinkt Evers uit in het geven van duidelijke voorbeelden hoe dat in het bedrijfsleven vorm zou kunnen krijgen. Hoofdstuk acht geeft inzicht in het verschijnsel moed. De casus beschrijft een voorbeeld van grote fysieke moed. Wat morele moed is, wordt minder duidelijk beschreven. Daardoor is de vertaling van dit verschijnsel naar het bedrijfsleven ook aan de magere kant. Niettemin besteedt Evers ruime aandacht aan het verschijnsel van de klokkenluider (helaas minder aan de preventieve 'tegenspreker') en de oorsprongen van moed. Dat moed verzamelen en moed ontwikkelen sterk worden bevorderd door een goed team, is evident. Het laatste en negende hoofdstuk is geheel gewijd aan het thema 'blijf bij elkaar'. Begrippen als saamhorigheid, kameradschap, broederschap en vriendschap worden uit de doeken gedaan en de conclusie dat hier voor het bedrijfsleven nog een wereld te winnen valt, is evident en wordt overtuigend onderbouwd.

Aanbevelingen en hun toepasbaarheid

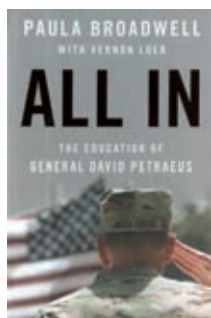
Na lezing van het boek blijft evenwel een aantal vragen knagen. Het is onloochenbaar dat de krijgsmacht aan de wieg heeft gestaan van vele innovaties, op technisch gebied, maar ook aan de zijde van wetenschappen als organisatiekunde, psychologie en bestuurskunde. Dat het bedrijfsleven in

potentie veel baat kan hebben bij ervaringen die in de krijgsmacht zijn opgedaan is dan ook boven iedere twijfel verheven. Vanuit dat perspectief is het lezen van dit boek aan te bevelen aan iedere manager. Toch lijkt Evers aan de andere kant een beetje door te schieten in zijn aanbevelingen en de toepasbaarheid daarvan. Het boek maakt bij tijd en wijle de indruk dat Evers de kritische blik op het functioneren van de krijgsmacht enigszins heeft verloren en de militaire manier van werken als een panacee voor ieder probleem beschouwt. Relatief veel ruimte besteedt hij aan het beschrijven van wat er gebeurd is, zonder daar kritische kanttekeningen bij te plaatsen en/of hoor- en wederhoort te zoeken. Voor een consequente gedachtegang door het betoog heen heeft hij weinig oog. Een voorbeeld daarvan is de beschrijving van de casus op de bladzijden 163-165. De klacht van kapitein Gijs op bladzijde 164 (dat hij niet voldoende werd geïnformeerd) is in feite hetzelfde gedrag dat sergeant Creg op bladzijde 94 wordt verweten. Ook stelt Evers enerzijds op bladzijde 157 dat 'de krijgsmacht het leren in de genen heeft', maar eerder constateert hij in een casusbeschrijving (op bladzijde 141) dat 'men het niet meer nodig vond om lessen te delen'.

Vrijwel alle casussen – en dus ook alle analyses en aanbevelingen – behandelen acties onder operationele (crisis)omstandigheden. Zijn die dan ook één-op-één toepasbaar op situaties waarin een veel meer routinematig proces aan de orde is? De landmacht heeft veel tijd om aan teamvorming te doen, omdat zij in hoge mate een beschikbaar-

heidsnut heeft en weinig continue productiedwang. 'Normale' bedrijven hebben echter niet de gelegenheid om instromers een maand of meer aan teamvorming te laten besteden; ze zouden daar domweg failliet aan gaan. De noodzaak op teamniveau altijd op een gegarandeerd niveau te moeten presteren leidt tot een ander karakteristiek dan incidenteel te moeten presteren op een hoog niveau. Als laatste moet worden bedacht dat de krijgsmacht is gevuld met een zeer a-selecte groep werknemers (sportief, avontuurlijk, jong, overwegend mannelijk) die voor het overgrote deel geen permanente carrière in die krijgsmacht nastreven. Kunnen lessen uit deze groep dan ook 'algemeen bindend' worden verklaard? *Teams door het vuur* is het lezen beslist waard, maar maakt de verwachtingen die worden gewekt in het voorwoord van generaal b.d. Dick Berlijn en op de achterflap van Jan Kamminga niet geheel waar.

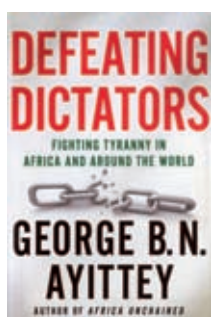
M.P. Dekker, Kol Gn b.d.
Zelfstandig consultant



All In

The Education of General David Petraeus
Door Paula Broadwell (met Vernon Loeb)
New York (Penguin Press) 2012
352 blz.
ISBN 9781594203183
€ 24,-

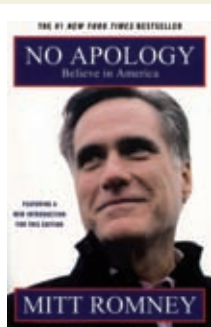
Generaal David Petraeus heeft het denken en handelen binnen de Amerikaanse strijdkrachten sterk beïnvloed en een onuitwisbare indruk achtergelaten op toekomstige legerleiders. Die conclusie trekt Paula Broadwell in *All In*, waarin zij het werk van Petraeus beschrijft. Broadwell, zelf oud-militair, was *embedded* met Petraeus onderweg in Afghanistan en hield intensieve vraaggesprekken met de generaal en zijn naaste medewerkers. Broadwell, nu promovanda aan King's College London, kijkt onder meer wat Petraeus heeft gedaan op het gebied van transformationeel leiderschap en onderzoekt welke ervaringen hij als bevelhebber in Afghanistan heeft toegepast uit eerdere missies, zoals Bosnië en Irak.



Defeating Dictators

Fighting Tyranny in Africa and Around the World
Door George B.N. Ayittey
Houndmills (Palgrave Macmillan) 2011
288 blz.
ISBN 9780230108592
€ 23,-

Ondanks de miljarden dollars hulp die de internationale gemeenschap aan Afrika besteedt om economieën en democratisering te stimuleren blijven gewelddadige dictaturen op het continent bestaan, constateert Afrika-deskundige en econoom George Ayittey. In *Defeating Dictators* zegt hij dan ook dat financiële hulp niet de oplossing is, want zolang burgers in sommige Afrikaanse landen geen vrijheid hebben om zelf economische activiteiten te ontplooiën kunnen zij nooit een machtsfactor vormen tegen groepen die de touwtjes in handen houden en landen leegroven. Ayittey kijkt of recente democratiseringsbewegingen, zoals in Oekraïne, lessen bevatten voor Afrika. Tevens pleit hij voor slimmere sancties tegen dictaturen en voor intensievere uitwisseling van studenten.



No Apology

Believe in America
Door Mitt Romney
New York (St. Martin's Griffin) 2011
352 blz.
ISBN 9780312671730
€ 13,-

Nu hij de Republikeinse nominatie voor de presidentsverkiezingen in november heeft verzekerd, heeft *No Apology*, de campagne-biografie van Mitt Romney, een zwaardere lading gekregen. Romney verzet zich niet alleen tegen het binnenlands beleid van Barack Obama, maar heeft ook zware kritiek op het buitenland- en defensiebeleid van de president. Volgens Romney voert Obama een internationale 'verontschuldigungs-politiek', waarbij hij zich doorlopend excuseert voor de positie die de VS in de wereld inneemt. Landen als China, Rusland en Iran profiteren daarvan, aldus Romney, die pleit voor de verhoging van de defensiebegroting tot vier procent van het bbp en prioriteit wil geven aan *missile defense*.



Officier in Afghanistan

Achter de schermen van onze militaire missie
Door Esmeralda Kleinreesink
Amsterdam (Meulenhoff) 2012
222 blz.
ISBN 9789029088459
€ 18,95

Officier in Afghanistan is het persoonlijke verhaal van luchtmachtversterker Esmeralda Kleinreesink over haar werk als hoofd lucht- en grondtransportplanning voor de NAVO van januari tot en met mei 2006. Kleinreesink beschrijft niet alleen de dagelijkse gang van zaken op een internationale staf, maar ook haar discussies met Nederlandse en buitenlandse collega's, met wie ondanks cultuurverschillen vriendschappen ontstaan. Het boek laat ook zien dat uitgezonden militairen tegen een bureaucratische muur aan kunnen lopen, terwijl ze zo snel mogelijk aan het werk willen. Kleinreesink zegt in haar inleiding dat Nederlandse militairen als een investering moeten worden gezien en niet als een sluitpost.

SUMMARIES

E. van Middelkoop – Fighting in the Name of Peace. The Tension between Humanity and Sovereignty

In 1998 British historian John Keegan postulated that war as a phenomenon was on the brink of becoming a closed chapter in human history. War nowadays does indeed evoke repulsion. At the same time armed conflict still seems to be equal to human history. The author reflects on the use of force and its legitimacy. He touches on the Christian tradition, on Augustine, on the United Nations and collective security

and on humanity on the one hand and sovereignty on the other. Is there a responsibility to protect? If so, how should this responsibility be embedded and how do we prevent haughtiness and a distorted notion of reality? As the author indicates, the notion that perfect justice will never exist should not be the final observation when it comes to the use of force to serve humanity.

J.H. Berghuizen – The European Air Transport Command

The Netherlands, Belgium, France and Germany have placed major elements of their military air transport and air-to-air refueling assets under operational control of the European Air Transport Command. The author describes the history and command structure of this new organization. He explains how this blueprint for cooperation enables the transfer of authority respecting limits of sovereignty. This command

represents a significant step towards the pooling and sharing of national assets. Success is clear, in the operational as well as in the functional domain. Further successes depend however on the willingness to foster deeper integration. This requires a change of mindset, not only on the political level, but also within the world of military air transport.

A.J.E. Wagemaker – Afghanistan 2001-2012. Successful Armed Intervention and Nation Building in a Fragile State?

The case of Afghanistan demonstrates the problems concerning armed intervention aimed at stabilizing and nation building in a fragile state. Can armed forces successfully fulfill these tasks? The author first presents a theoretical framework, addressing notions such as 'fragile states', 'intervention' and 'stabilization'. He subsequently discusses the roles of armed interventionists, using Afghanistan as a vehicle, to clarify observations on the

limits of the use of force, the specific dynamics of a population-centric approach, the importance of 'ownership' when it comes to restoring and building a state and the need for and problems of integrating military, diplomatic and civilian efforts. His final observations are sobering; without new legislation and further decentralization the outcome in Afghanistan is still questionable.

Militair-Historische Leeswijzer Luchtmachtgeschiedenis

Bij deze *Militaire Spectator* is de **Militair-Historische Leeswijzer Luchtmachtgeschiedenis** van het Nederlands Instituut voor Militaire Historie gevoegd.

In 2013 is het honderd jaar geleden dat de militaire luchtvaart in Nederland van de grond kwam. De *Militair-Historische Leeswijzer Luchtmachtgeschiedenis* verwijst naar literatuur over de ontwikkeling van het denken over de inzet van de luchtstrijdkrachten in Nederland en het buitenland.

De samenstellers hebben het aantal boektitels over de inzet van het luchtwapen beperkt tot circa vijftig en zoveel mogelijk een Europese invalshoek gekozen. De geselecteerde titels zijn onderverdeeld in vier categorieën:

- A. Algemeen: boeken die een langere periode beslaan waarover men probeert tot generalisaties te komen;
- B. Theorie en strategie: tot deze categorie behoren zowel oudere klassieke auteurs (Douhet, Mitchell) als recentere denkers (Warden, Pape, Boyd). Het gaat meestal om ideeën over de inzet van de luchtstrijdkrachten die tot aanbevelingen over het selecteren van doelwitten (*targeting*) hebben geleid;
- C. Tijdperken: in deze sectie passeren de lucht-oorlogen zoveel mogelijk in chronologische volgorde de revue;
- D. Nederlandse luchtmachtgeschiedenis: boeken doorgaans geschreven vanuit de gezichtshoek van de Koninklijke Luchtmacht en niet bedoeld om te generaliseren of vergelijkingen met andere landen te trekken.

De geselecteerde boeken hebben een sterrenkwalificatie: één ster betekent 'gemakkelijk toegankelijk', twee sterren 'redelijk toegankelijk' en drie sterren 'moeilijk toegankelijk'. Binnen elk van de vier secties is één boek geselecteerd dat bij uitstek voor lezing in aanmerking komt, aangegeven met een achtergrondkleur.

De leeswijzer is te bestellen bij het Nederlands Instituut voor Militaire Historie, e-mail nimh@mindef.nl, of te downloaden via www.defensie.nl/nimh.

