

MILITAIRE SPECTATOR

BEZUINIGINGEN: LESSEN VAN DE ALGEMENE REKENKAMER



- Klauwen van de valk
- Contemporary war: a Russian perspective
- Waarom mislukte 'Afghanistan'?
- Boekinterview Jorrit Kamminga



FOTO BEELDBANK NIMH

In *Militaire Spectator* 1-2022 verschijnt onder meer: ‘Ze vielen als gemaaid koren’. Een beschouwing over de verliescijfers in Indonesië, 1945-49’ van Rémy Limpach.

Bij het lezen van Nederlandse militaire rapportages uit de Indonesische Onafhankelijkheidsoorlog valt op hoe scheef de verhouding tussen ‘eigen’ en ‘vijandelijke’ verliezen is die daaruit naar voren komt. Hoewel die uitermate ongelijke verhouding van de verliescijfers vaststaat, zo bevestigen ook Indonesische bronnen, is het totale Indonesische slachtoffercijfer van de Nederlands-Indonesische oorlog tot op heden onbekend. Loe de Jong noemde in 1988 in het twaalfde deel van *Het Koninkrijk*

der Nederlanden in de Tweede Wereldoorlog in een voetnoot ‘ca. 100.000’ doden aan de kant van het Indonesische leger, maar zei er niet bij hoe hij tot dat cijfer gekomen was.

De vraag is echter of wel gesteld kan worden dat 100.000 doden een ondergrens is. Hoe zeker is het dat dit getal de werkelijkheid überhaupt enigszins benadert? Aan de hand van empirisch onderzoek en een vergelijking van Nederlandse en Indonesische bronnen poogt de auteur meer diepte aan dit vaak aangehaalde cijfer te geven, waarbij ook op de sterke asymmetrie van de verliescijfers wordt ingegaan en de problematische kanten van het cijfermateriaal dat onderzoekers ter beschikking staat. ■

Zouden generaals het beter doen?

In Duitsland komt een generaal aan het hoofd van het nieuwe nationale Covid-19-crisisteam en in Portugal is onder leiding van een admiraal 98 procent van de bevolking boven 12 jaar volledig ingeënt. Ook in Nederland wordt in toenemende mate gebruik gemaakt van Defensie in de coronacrisis. In tijden van crisis heb je tenslotte leiderschap nodig dat kraakhelder is over het doel, de richting en de stappen die nodig zijn om het doel te bereiken. Leiders met charisma en daadkracht, kortom: militaire leiders!

Maar zou ook hier, gezien de Nederlandse politiek-bestuurlijke en maatschappelijke dynamiek, een vlag- of opperofficier de klus beter klaren?

Bij de tactische uitvoering werkt militair leiderschap in tijden van crisis goed. Niet alle ministeries zijn immers gewend om de uitvoerende instantie rechtstreeks aan te sturen. Op het ministerie van VWS, bij het RIVM en in diverse verzorgingshuizen konden militairen het managementteam helpen, soms simpelweg door de handleiding commandovoering, ofwel de 'IK-2-17', te volgen.¹

Het strategische besluitvormingsniveau is echter andere koek. Zeker, we kunnen kritiek hebben op hoe de regering de coronacrisis aanpakt. De regering nam in het begin besluiten in grote onzekerheid, met als doel: 'Loods Nederland door de pandemie' en als toetscriterium 'voorkom de overloop van ziekenhuizen'. Maar hoewel de resultaten niet positief zijn en er wereldwijd ook significante neveneffecten zijn voor economie en veiligheid, kennen we ook na 20 maanden nog steeds dezelfde strategie. Nog steeds stuurt de regering primair op besmettingen en ziekenhuisopnames; effecten op andere terreinen worden nauwelijks structureel bijgehouden. Bovenal kun je als kritiek opwerpen dat er, in militaire termen, nauwelijks joint-optreden tussen ministeries is, laat staan combined-optreden met andere landen, of multi-domain (met op elkaar afgestemde acties in alle domeinen).

Maar ook de strategische besluitvorming in militaire missies is niet vrij van kritiek, en dat terwijl de militaire inbreng daarin groter is. De recente wereldwijde 'palmares' spreekt boekdelen: in Afghanistan, Irak, Syrië, Libië is gebleken dat ook militair leiderschap in complexe missies met strategische nationale en internationale doelen niet zaligmakend is. Een overeenkomst met de huidige coronacrisis ligt misschien wel bij het niet monitoren van alle effecten en het onvoldoende bijsturen of geheel wijzigen van acties gericht op het te bereiken doel.

De vraag is dan ook of een militaire commandant het schip van staat beter had kunnen besturen. De coronacrisis laat zien dat er voor een complexe missie geen simpele oplossingen zijn. Op het strategische niveau in *real life* zijn effecten in andere domeinen niet verwaarloosbaar. De crisis heeft daarom veel lessen voor commandanten op operationeel en strategisch niveau die in een multi-dimensionale omgeving effecten willen bereiken. Het is de moeite waard die te bestuderen, want ook een generaal zou het nu als premier van Nederland waarschijnlijk niet veel beter doen. ■

¹ Jaus Müller, 'Een shot militair denken zonder slechte bijwerkingen', in: Militaire Spectator 190 (2021) (3) 172-173.

UITGAVE

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

Secretaris en ledenadministratie

Majoor R. Verheijen MA
E secretaris@kvbk.nl
Nederlandse Defensieacademie (NLDA)
Sectie MOW
Ledenadministratie KVBK
Postbus 90002, 4800 PA Breda
E ledenadministratie@kvbk.nl

REDACTIE

Igen b.d. ir. R.G. Tieskens (hoofdredacteur)
drs. A. Alta
kol Marns drs. G.F. Booij EMSD
kol dr. A.J.H. Bouwmeester
prof. dr. A. ten Cate
dr. A. Claver
drs. P. Donker
cdre KLu b.d. F. Groen (plv. hoofdredacteur)
kol ir. M.P. Groeneveld
kap (R) L.J. Leeuwenburg-de Jong MA
(e-outreach)
kol mr. drs. B.M.J. Pijpers
mr. drs. A. van Vark KMar
ktz drs. H. Warnar

BUREAU REDACTIE

M. Katsman MA
dr. F.J.C.M. van Nijnatten (eindredactie)
NIMH
Postbus 90701
2509 LS Den Haag
T 070 – 316 51 20
E redactie.militaire.spectator@mindef.nl
www.militairespectator.nl
facebook.com/militaire-spectator
twitter.com/milspectator

De Militaire Spectator is
aangesloten bij de European
Military Press Association



LIDMAATSCHAP

binnenland € 30,00
studenten € 22,50
buitenlandtoeslag € 5,00

OPMAAK

Coco Bookmedia

DRUK

Wilco Meppel
ISSN 0026-3869
Nadruk verboden

Coverfoto: Overbrenging van een tank die
Defensie van de Bundeswehr leest naar de
Karel Doorman in Den Helder, 2016

Foto: MCD, John van Helvert



Defensiebezuinigingen voor de toekomst

S.J. Keulen

De Algemene Rekenkamer onderzocht de defensiebezuinigingen van 2011 en presenteert zeven lessen voor toekomstige bezuinigingen of investeringen.

Waarom mislukte 'Afghanistan'?

A. ten Cate

Waarom is het niet gelukt om na de korte '9/11-oorlog' en de val van het eerste Taliban-regime een ander, stabielere Afghanistan te bouwen?

640



FOTO: U.S. NAVY



FOTO: MCD EVA KLUIJN

616

Contemporary war: a Russian perspective

R. Tavenier

Theories and concepts used by Western scholars to describe Moscow's actions do not appear in the Russian military lexicon or refer to different subjects.

626

Klauwen van de valk

B. Wijmer

De Verenigde Arabische Emiraten zijn een regionaal belangrijke militaire speler en Nederland heeft belang bij een goede relatie.

EN
VERDER

EDITORIAAL	Zouden generaals het beter doen?	597
BOEKINTERVIEW	Jorrit Kamminga	646
GASTCOLUMN	Het schoolplein van de wereld(wan)orde	656
TEGENWICHT	De sprookjes van ome Henk	658
BOEKEN	<i>Verzwegen oorlogsjaren, Uitschot in uniform en Mahan, Corbett, and the Foundations of Naval Strategic Thought</i>	660
ANDERE OGEN	Jaws	667
RETROSPECTATOR	'Wat men bij ons vergeet'	668

Defensiebezuinigingen voor de toekomst

Lessen van de Algemene Rekenkamer

Dr. S.J. Keulen*

In april 2021 publiceerde de Algemene Rekenkamer een onderzoek naar de bezuinigingen op Defensie uit 2011 waarbij verschillende wapensystemen werden stopgezet en het personeel met 18 procent ingekrompen. Deze bezuinigingen stonden internationaal niet op zichzelf. De Algemene Rekenkamer onderzocht vier casussen uit de bezuinigingen en vond zes oorzaken voor het niet realiseren ervan: fouten in de ramingen, snel teruggedraaide maatregelen, slecht voorspelbare en hoge exploitatielasten, herverdeling in plaats van reductie van personeel, lage verkoopopbrengsten door achterstallig onderhoud en het snel uit zicht raken van de bezuinigingen. Op basis van deze oorzaken oordeelde de Algemene Rekenkamer dat publieke middelen ondoelmatig waren beheerd en dat de bezuinigingen niet doeltreffend waren. De Algemene Rekenkamer presenteert zeven lessen voor toekomstige bezuinigingen of investeringen.

Op 8 april 2011 presenteerde toenmalig minister van Defensie Hans Hillen in zijn beleidsbrief *Defensie na de kredietcrisis* een bezuinigingspakket dat zijn weerga niet kende. De minister besloot om 1 miljard euro structureel te bezuinigen. Daarmee zouden 11.200 functies (18 procent van het totaal) vervallen. Gedwongen ontslagen waren niet uit te sluiten. Verschillende wapensystemen, zoals de Leopard-

gevechtstanks en de Cougar-transporthelikopters, zouden worden opgeheven en verkocht. In de tweede fase van de bezuinigingsoperatie – in het zogeheten Herbeleggingsplan – zou vrijgekomen vastgoed worden afgestoten om verder geld te besparen.¹ Dat deze bezuinigingsoperatie pijnlijk was voor de defensiemedewerkers staat buiten kijf. Dit werd wel duidelijk door de uitzonderlijke openbare ‘stakingen’ en protestacties van het defensiepersoneel.²

In april 2021 presenteerde de Algemene Rekenkamer een rapport waarin werd onderzocht of de bezuinigingen waren gehaald en er maatregelen waren doorgevoerd.³ De Algemene Rekenkamer constateerde dat de bezuinigingen ondoelmatig waren, wat leidde tot ronkende mediaberichten en grappige cartoons.⁴ Maar evengoed tot vragen en zelfs ontkenning binnen het ministerie van Defensie.⁵

Het ging de Algemene Rekenkamer niet om de grote krantenkoppen; het doel van de publicatie was om te leren van het verleden en daarmee lessen te trekken voor de toekomst.⁶ Zij koos met een schuin oog op de formatie na de Tweede

* Sjoerd Keulen is expert defensie en methoden bij de Algemene Rekenkamer.

1 Kamerstukken II, 2010/11, 32 733 nr. 1, *Beleidsbrief van Defensie na de kredietcrisis: een kleinere krijgsmacht in een onrustige wereld*.

2 ‘Vijfduizend militairen bijeen voor staking’, in: *de Volkskrant*, 26 mei 2011; George Marlet, ‘Roemloos einde voor het zwaarste landmachtwapen’, in: *Trouw*, 19 mei 2011.

3 Algemene Rekenkamer, *Uit het vizier. Wat gebeurde er met de voorgenomen doelstellingen van 2011 tot bezuinigingen op defensiebegroting?* (Den Haag, 13 april 2021).

4 Zie bijvoorbeeld Wendelmoet Boersema en Bart Zuidervaart, ‘Algemene Rekenkamer over mislukte bezuinigingen bij de krijgsmacht: ‘Het is ontluisterend’’, in: *Trouw*, 13 april 2021; ‘Penny-wise, pound-foolish: Rekenkamer schiet bezuinigingstactiek Defensie aan flarden’, *RTL Nieuws.nl*, 13 april 2021.

5 Jessica Bode, ‘Bezuinigingen wél gehaald’: Rapport Algemene Rekenkamer niet zo zwart-wit als gesteld’, in: *Defensiekrant* 14, 16 april 2021.

6 Algemene Rekenkamer, *Uit het vizier*, 1.

7 Algemene Rekenkamer, *Verantwoordingsonderzoek ministerie van Defensie (X). Rapport bij het jaarverslag 2020* (Den Haag, 19 mei 2021) 5.

Kamerverkiezingen van afgelopen maart juist voor dit onderzoek omdat de politieke opdracht van het ministerie van Defensie en het beschikbare budget al jaren uit balans zijn. Al in 2015 stelde de Algemene Rekenkamer vast dat het ministerie van Defensie hierdoor een niet vol te houden wissel op zichzelf trekt.⁷ In dit artikel

wordt uitgelegd hoe de Algemene Rekenkamer tot de conclusies uit het bezuinigingsonderzoek kwam, waarom dit onderzoek voor de Rekenkamer zo belangrijk is en welke lessen er zijn te trekken om in de toekomst zorgvuldig te kunnen bezuinigen of te kunnen investeren. De stappen in besluitvorming, ramingen en financiële

Defensiepersoneel demonstreert in mei 2011 op het Malieveld in Den Haag tegen de bezuinigingen

FOTO WIM DEN DUNNEN



inpassing van bezuinigingen en investeringen vertonen namelijk grote gelijkenissen. Eerst wordt besproken hoe de bezuinigingen van 2011 zich internationaal verhielden. Daarna komt aan de orde waarom de Algemene Rekenkamer kijkt naar bezuinigingen en hoe zij de bezuinigingen bij Defensie onderzocht heeft. In het vervolg wordt gepresenteerd wat de Algemene Rekenkamer aantrof en welke zes oorzaken er zijn voor het niet behalen van de bezuinigingen. Als afsluiting worden de conclusies en de lessen voor de toekomst gepresenteerd.

Defensie na de kredietcrisis en een internationale vergelijking

De financiële crisis van 2008 werd in heel Europa en in de Verenigde Staten aangegrepen om in defensiebudgetten te snijden. In de periode 2009-2014 liepen de Europese nationale defensiebudgetten fors terug. Vanaf 2014 is er weer een opgaande lijn te zien en in 2019 werd voor het eerst het niveau van 2009 overstegen. Hierbij is echter geen rekening gehouden met

inflatie. Daarnaast zijn er sterke regionale verschillen: in Oost-Europa wordt bovengemiddeld geïnvesteerd, terwijl in Zuid-Europa in 2020 nog bezuinigd werd.⁸

Na de financiële crisis werd al snel duidelijk dat er voor de publieke sector een tijdperk van bezuinigingen en hervormingen zou aanbreken, maar er was en is weinig wetenschappelijke literatuur over welke aanpak van bezuinigen het meest effectief is.⁹ Hoewel er verschillende manieren zijn om een begroting aan te passen – van taken afstoten en efficiënter werken tot meer belasting heffen – is bezuinigen de meest gebruikte optie.¹⁰ Wat hierbij opvalt is dat bezuinigingen meestal een reactieve strategie volgen en dat zij vooral op de korte termijn zijn gericht, zonder hierbij de strategische lange-termijndoelen voor de hele organisatie te betrekken.¹¹ Van onderzoek naar defensie-bezuinigingen weten we dat de vaak rationele top-down-benaderingen voor bezuinigingen in de praktijk lastig te halen zijn. Dat komt door culturele oorzaken, interne en externe veranderingen die op elkaar inwerken en lange doorlooptijden waardoor de realisatie uit het zicht verdwijnt.¹²

In internationaal perspectief is de manier waarop Defensie na de financiële crisis bezuinigde niet uniek.¹³ Veel landen volgden eenzelfde benadering waarin werd geprobeerd vooral te bezuinigen op de staven, ondersteuning en locaties om de slagkracht zoveel mogelijk te ontzien. Dit werd ook internationaal gepropageerd door de grote consultantfirma's en denktanks.¹⁴ Zo besloot het Verenigd Koninkrijk na de *Strategic Defence and Security Review* (SDSR) 7,5 procent te bezuinigen in vier jaar. Voor de Royal Army werd dit zichtbaar in het terugtrekken uit Duitsland en 40 procent van de tanks en zware artillerie buiten dienst te stellen. De landmacht volgde hierop het programma *Army 2020* om in tien jaar 10,6 miljard pond te bezuinigen en een nieuwe organisatie op te zetten met 20.000 militairen minder. De marine kromp de vloot in en de Harrier voor de vliegtuigdekschepen verdween.¹⁵

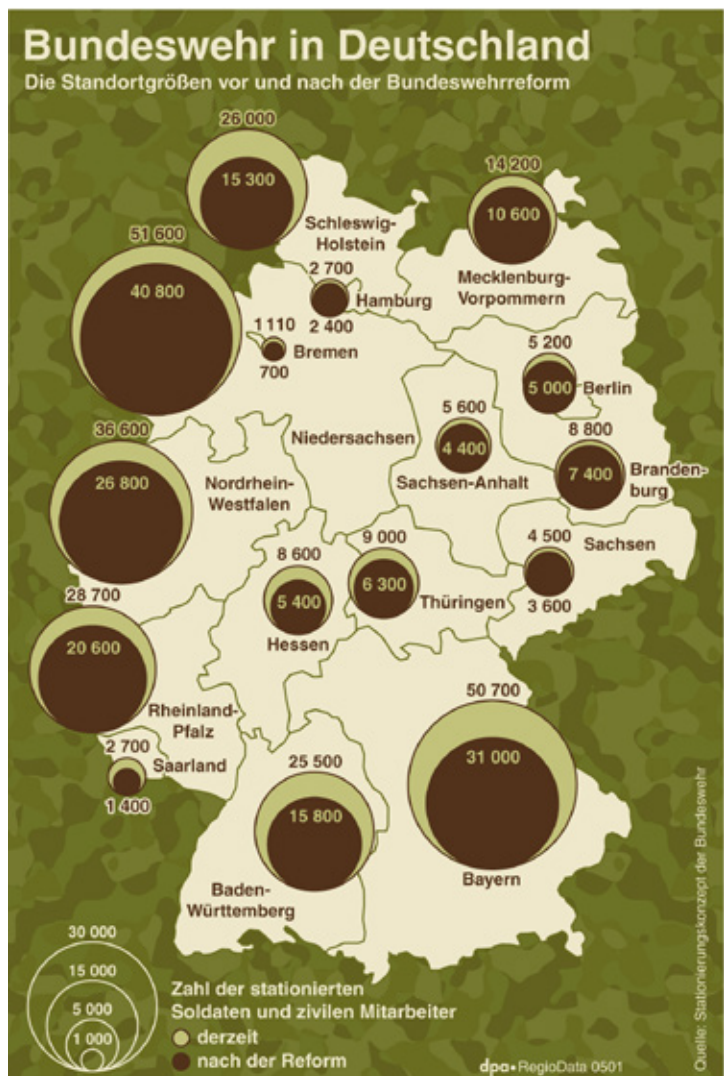
Duitsland kondigde in 2011 de *Bundeswehrreform* af. Eén van de aanleidingen was dat de inrich-

- 8 International Institute for Strategic Studies, *The Military Balance 2020. The Annual Assessment of Global Military Capabilities and Defence Economies* (Londen, Routledge, 2020) 70.
- 9 Christopher Pollitt, 'Cuts and reforms. Public services as we move into a new era', in: *Society and Economy*, 32 (2010) (1) 17-31.
- 10 Tom Overmans en Mirko Noordegraaf, 'Managing Austerity. Rhetorical and Real Responses to Fiscal Stress in Local Government', in: *Public Money & Management*, 34 (2014) (2) 99-106.
- 11 Denita Cepiku, Filippo Giordano en Andrea Bonomi Savignon, 'Does Strategy Rhyme with Austerity?', in: *Public Management Review* 20.3 (2018) 421-443; Sanjay K. Pandey, 'Cutback Management and the Paradox of Publicness', in: *Public Administration Review* 70 (2010) (4) 564-571.
- 12 Carlos Solar, 'Introducing Change in Public Service Organizations under Austerity. The Complex Case of the Governance of the Defence in the United Kingdom', in: *Politics & Policy* 48 (2020) (4) 700-726.
- 13 Keetje Walenkamp, 'Een strijd om de defensiebegroting', in: *Militaire Spectator* 186 (2017) (1) 4-18; *Zicht op gereedheid: Interdepartementaal beleidsonderzoek naar de uitgavenopbouw van de gereedstelling van Defensie en de mogelijkheden om het gereedstellingsproces zo effectief en doelmatig mogelijk te organiseren* (Den Haag, ministerie van Financiën, 2018) 39-42.
- 14 Zie bijvoorbeeld Scott Gebieke en Samuel Magid, *Lessons from around the World. Benchmarking Performance in Defense* (Seattle, McKinsey & Company) 2010; Michael A. O'Hanlon, *Moderate Plan for Additional Defense Budget Cuts* (Washington, Brookings Institution, 2013).
- 15 Zie voor de SDSR Michael Codner en Michael Clarke (red.), *A Question of Security. The British Defence Review in an Age of Austerity* (Londen, Bloomsbury Publishing, 2011); National Audit Office, *Improving Single Living Accommodation* (Londen, 2021).

ting van de krijgsmacht nog te veel op de Koude Oorlog was geënt en dat een relatief kleine uitzending naar Afghanistan daardoor een te grote wissel trok op de hele defensieorganisatie. Door de financiële crisis kreeg de *Reform* vooral het karakter van een bezuinigingsoperatie. Tussen 2011 en 2015 moest 8,3 miljard euro bezuinigd worden, bijvoorbeeld door de dienstplicht af te schaffen. Defensieonderdelen gingen van 220.000 naar 170.000 functies terug; schepen, vliegtuigen, tanks en artillerie werden stilgezet en er zouden 31 locaties worden gesloten.¹⁶

De financiële crisis was weliswaar de aanleiding voor de bezuinigingen, maar daarnaast viel op dat er bij de defensieorganisaties – mede door eerdere bezuinigingen en veranderende takenpakketten – ook vaak een structurele onbalans was en is tussen budget enerzijds en mensen en materiaal anderzijds. Duitsland zag de kosten van inzet stijgen (Afghanistan) en bespaarde op andere zaken in de organisatie waar dit op korte termijn niet opviel, zoals infrastructuur en huisvesting.¹⁷ Ook het Verenigd Koninkrijk kent deze structurele disbalans en koos eveneens voor huisvesting om op in te teren.¹⁸

Terugblikkend op deze bezuinigingen valt op dat de nationale rekenkamers over de uitvoering van deze bezuinigingsoperaties vaak hetzelfde constateren. Zo stelde het Britse National Audit Office vast dat snijden in manschappen niet de ingeboekte bezuiniging opleverde en dat tijdens de besluitvorming over de bezuinigingen onvoldoende was afgewogen of er efficiëntere manieren waren om geld te besparen. In het nieuwe model zou de Royal Army sterker leunen op reservisten, maar de landmacht had niet onderzocht of er wel mogelijkheden waren om deze te rekruteren of te trainen; evenmin was er voor financiële dekking bij het ministerie van Financiën gezorgd. Tot slot was er geen zicht op hoe de reorganisatie de gereedheid zou beïnvloeden.¹⁹ De in een volgende SDSR bepaalde vastgoed-reductie van 30 procent (23.300 hectare) bleek in de praktijk lastig realiseerbaar en tijdrovend. Vijf jaar later was slechts 2 procent van het vastgoed afgestoten.²⁰



De manier waarop Defensie na de financiële crisis van 2008 bezuinigde was internationaal gezien niet uniek, zo blijkt ook uit de Bundeswehrreform

16 Christian Möllig, *Bundeswehrreform. Ausgangspunkt, Zwischenbilanz und 10 Punkte der Reform* (Berlijn, Stiftung Wissenschaft und Politik, 2011) 5.
 17 Möllig, *Bundeswehrreform*, 4.
 18 Malcolm Chalmers and Will Jesset, *Defence and the Integrated Review. A Testing Time* (Londen, RUSI, 2020) 2.
 19 National Audit Office, *Army 2020* (Londen, 2014).
 20 National Audit Office, *Optimising the Defence Estate* (Londen, 2021).

Het Duitse Bundesrechnungshof stelde eveneens vast dat verplaatsingen van kazernes lastig waren. Zo onderzocht het hof de voorgenomen verhuizing van de parachutisten- en lucht-transportschool van Beieren naar Nedersaksen. Het Duitse Rekenhof vond deze verplaatsing ondoelmatig, omdat de oude locatie open zou blijven, er op de nieuwe locaties minder vaak geoefend kon worden en er veel extra reistijd en daarmee kosten ontstonden van minstens 50 miljoen euro extra. Uiteindelijk zag de Bundeswehr in 2015 van de verplaatsing af.²¹ Personeelsreducties – een belangrijk onderdeel van alle reorganisaties – leidden bovendien niet altijd tot de gewenste kostenreductie, zo stelde het Duitse Rekenhof vast. Ondanks een personeelsreductie van 13 procent (bijna 40.000 medewerkers) in negen jaar, namen de personeelsuitgaven door oplopende lonen en vergrijzing in deze periode met 2 procent toe.²²

Waarom de Algemene Rekenkamer bezuinigingen onderzoekt

De Algemene Rekenkamer is een Hoog College van Staat. Dat betekent dat het instituut volledig zelfstandig en onafhankelijk is van regering en parlement. De Algemene Rekenkamer heeft de wettelijke taak te onderzoeken of de Rijksoverheid zich goed verantwoordt over de inkomsten, uitgaven en het inzetten van wettelijke bevoegdheden. Daarnaast onderzoekt de Algemene Rekenkamer of de doelen van het beleid van de Rijksoverheid gehaald worden (doeltreffendheid) en of hiervoor niet te veel geld wordt uitgegeven (doelmatigheid). Om dat te controleren heeft de Algemene Rekenkamer unieke en speciale bevoegdheden, die in de Comptabiliteitswet zijn vastgelegd. Hierdoor mag de Algemene Rekenkamer bij alle ministeries en andere overheidsorganisaties die onder het Rijk vallen onderzoek doen.²³



FOTO WIM DEN DUNNEN

Omdat de Algemene Rekenkamer goede verantwoording van publiek geld belangrijk vindt, onderzoekt zij al langer ook bezuinigingen. Met de rapportenreeks *Zicht op bezuinigingen* (2014-2016) wilde de Algemene Rekenkamer het inzicht verbeteren in de realisatie en de gevolgen van bezuinigingen. Daarvoor werden concrete bezuinigingen op bijvoorbeeld cultuur en de zorgtoeslag onderzocht. De rapporten conclu-

21 Bundesrechnungshof, *Bemerkungen Nr. 52 - Bundeswehr revidiert Standortentscheidung für Fallschirmsprungausbildung* (Bonn, 2015).

22 Bundesrechnungshof, *Bemerkungen Nr. 47 - Entwicklung des Einzelplans 14* (Bonn, 2014).

23 Constantijn Kortmann e.a., *Constitutioneel recht* (Deventer, Wolters Kluwer, 2016) 197-200.



De Algemene Rekenkamer koos er bij het onderzoek Uit het vizier voor om de bezuinigingen bij Defensie te ontleden via het af te stoten materieel

deerden dat er geen zicht was op de effecten van de bezuinigingen of dat niet kon worden vastgesteld dat de bezuinigingen waren gerealiseerd.²⁴

Ook is geprobeerd om te onderzoeken of de verschillende bezuinigingen van in totaal 50,4 miljard euro door meerdere kabinetten na de kredietcrisis ook daadwerkelijk waren door-

gevoerd en of deze effect hadden. Hoewel de Algemene Rekenkamer het aannemelijk achtte dat door deze maatregelen de overheidsfinanciën waren verbeterd, was het onmogelijk om vast te stellen in welke mate dit was gebeurd. De

²⁴ Zie bijvoorbeeld Algemene Rekenkamer, *Bezuiniging op de zorgtoeslag. Realisatie en effect* (Den Haag, 2014); Algemene Rekenkamer, *Bezuiniging op cultuur. Realisatie en effect* (Den Haag, 2015).

Financiële opbrengsten van bezuinigingen zijn vaak niet vast te stellen

financiële opbrengst was niet vast te stellen; deels doordat budgettaire effecten niet te isoleren waren van andere ontwikkelingen, zoals de rente of de olieprijs, maar ook doordat het onmogelijk was om wegleffecten vast te stellen.²⁵ Iets soortgelijks concludeerde de Algemene Rekenkamer ook bij de uitvoering van overheidstaken. Een inventarisatie uit 2013 van de gevolgen van bezuinigingen op 22 uitvoeringsorganisaties liet zien dat de grenzen van efficiencyverbeteringen bereikt waren en dat verdere bezuinigingen tot taakversobering zouden leiden. Daarnaast concludeerde de Algemene Rekenkamer dat beleidsmakers niet altijd konden vaststellen of de beoogde resultaten van taakstellingen gehaald werden en of zich geen onbedoelde gevolgen voordeden.²⁶

Wat in al deze onderzoeken opviel, was dat de realisatie van bezuinigingen nauwelijks te volgen was. Daarmee blijft een deel van het parlementaire budgetrecht in de praktijk gemankeerd. Daarom is in het onderzoek *Uit het vizier* gekozen om de bezuinigingen bij Defensie te ontleden via het af te stoten materieel. Door dit materieel door de tijd te volgen konden ditmaal de realisatie en de besluitvorming – zij het vanwege de staat van het archief soms met de grootste moeite – gevolgd worden.

Hoe de Algemene Rekenkamer de bezuinigingen onderzocht

In het kader van de bezuinigingen bij Defensie onderzocht de Algemene Rekenkamer vier casussen, die samen 16 procent van de uiteindelijke jaarlijkse besparing van 1 miljard euro vertegenwoordigen. Per krijgsmachtsdeel is de grootste bezuiniging onderzocht, plus een casus die staat voor de besparingen op vastgoed.²⁷ Allereerst de 116 Leopard-gevechtstanks die zouden worden afgestoten, om jaarlijks 91 miljoen euro te besparen; als tweede casus het afstoten van alle 17 Cougar-transporthelikopters voor een jaarlijkse besparing van 49 miljoen euro; daarnaast het terugbrengen van de vloot van 10 mijnenjagers naar 6, voor een besparing van 14,4 miljoen euro per jaar; en voor het vastgoed werd de voorgenomen verhuizing van de marinierskazerne van Doorn naar Vlissingen geselecteerd. Dit was één van de maatregelen van het Herbeleggingsplan, wat uiteindelijk 60 miljoen euro per jaar zou opleveren. Met de verhuizing naar Vlissingen zou jaarlijks 2,3 miljoen euro worden bespaard plus een eenmalig inkomen van 23 miljoen euro worden gerealiseerd.

De onderzoeksperiode liep van 2011 tot en met 2018, dat is twee jaar nadat de bezuiniging structureel werd. Beleidsmatige veranderingen na 2018 zijn kort geschetst.

Het onderzoek is grotendeels gebaseerd op bij Defensie opgevraagde stukken, zoals interne nota's, businesscases en besluitvormingsstukken. Daarnaast zijn data over ramingen en realisaties, zoals het rekenmodel, wapensysteemjablonen

25 Algemene Rekenkamer, *Kosten en opbrengsten van saldoverbeterende maatregelen 2011-2016. Zicht op zes jaar bezuinigen en lasten verzwaren* (Den Haag, 2016).

26 Algemene Rekenkamer, *Bezuinigingen en intensiveringen bij de AIVD* (Den Haag, 2015); Algemene Rekenkamer, *Bezuinigingen op uitvoeringsorganisaties* (Den Haag, 2013).

27 De selectie is gemaakt uit Annex A van de *Beleidsbrief: Kamerstukken II 2010/11, 32 733, nr. 1, blz. 28*. Bij de Koninklijke Marine werd gekozen voor de mijnenjagers en niet voor de Ocean-going Patrol Vessels of het bevoorradingschip, omdat deze twee maatregelen snel ongedaan werden gemaakt.

en normeringsheets gebruikt. De bevindingen zijn geverifieerd in interviews en in twee bevindingen- en explicatiesessies met de meest betrokkenen. Voor iedere casus is een nota van bevindingen opgesteld. Via het zogeheten ambtelijk hoor en wederhoor hebben de medewerkers van Defensie feitelijke onjuistheden kunnen corrigeren. Deze vier nota's bevatten de feitenbasis voor het gepresenteerde rapport.

46 procent minder bezuinigd dan gepland

Tijdens het onderzoek moest de Algemene Rekenkamer concluderen dat in alle vier de casussen de bezuinigingen niet gehaald zijn. In de periode 2011-2018 is 46 procent minder bezuinigd dan gepland, ofwel 423 miljoen euro. Daarnaast waren de verkoopopbrengsten 22 miljoen euro lager dan voorzien. Dat komt vooral door achterstallig onderhoud. Na de *Beleidsbrief* is veel materieel toch aangehouden en soms zelfs uitgebreid. Veranderingen in bezuinigingsdoelstellingen werden vaak summier aan het parlement gemeld en er werd bij deze besluiten geen relatie gelegd met de gevolgen van de bezuinigingen. Hierdoor hadden minister noch parlement inzicht in het financiële verloop van de bezuinigingen. Het budgetrecht schrijft voor dat de Tweede Kamer deze informatie wel dient te krijgen.²⁸ Het niet realiseren van bezuinigen is niet gratis; bezuinigingen worden namelijk direct in de begroting ingeboekt. Als deze verkeerd geraamd blijken, moeten die bedragen op andere plekken op de begroting gevonden worden. Hetzelfde gebeurt wanneer bezuinigingen niet worden gerealiseerd en kosten als onderhoud blijven doorlopen. Betrouwbare realisatiecijfers over doelstellingen zijn daarom van groot belang. Dat er onvoldoende maatregelen zijn genomen om de ingeboekte bezuiniging ook te halen heeft zes oorzaken die hieronder uiteen worden gezet.²⁹

Oorzaak 1: De ramingen bevatten fouten

Al ver voor 2011 werd op het ministerie van Defensie al nagedacht over mogelijke bezuinigingen. In 2008 startte het interdepartementale

traject *Verkenningen*, waarin toekomstscenario's, bijbehorende samenstelling en het daarvoor noodzakelijke budget van de krijgsmacht werden onderzocht.³⁰ Het traject werd ingehaald door de gevolgen van de financiële crisis. In aanloop naar de Tweede Kamerverkiezingen van 2010 startten de 'brede heroverwegingen'. Deze serie ambtelijke rapporten inventariseerde ten behoeve van de kabinetsformatie interdepartementaal opties waarmee de rijksoverheid kon bezuinigen. Het rapport over Defensie werkte de scenario's uit de eerdere *Verkenningen* uit tot bezuinigingen op de verschillende wapensystemen. De heroverwegingsrapporten vonden hun weg naar vrijwel alle verkiezingsprogramma's. De coalitiepartijen besloten in het regeerakkoord om 18 miljard euro te bezuinigen en gebruikten hiervoor onder andere de opties uit de brede heroverwegingen.³¹

Om de financiële consequenties voor de bezuinigingsopties goed te kunnen begroten, stelde het ministerie van Defensie een nieuw rekenmodel op dat de hele defensiebegroting toerekende aan wapensystemen. Zo'n model bestond daarvoor nog niet en was een belangrijke stap voor het ministerie om inzicht te krijgen in de gevolgen van bezuinigingen voor de begroting. Helaas bevatte het model ook rekenfouten, bijvoorbeeld bij de tanks. Het rekenmodel raamde de exploitatie op 90 miljoen euro per jaar, terwijl de feitelijke jaarlijkse exploitatie-uitgaven toen 60 miljoen bedroegen. Hierdoor kon de ingeboekte bezuiniging van 90 miljoen nooit volledig gerealiseerd worden. De rode lijn in figuur 1 laat zien dat de realisatie van de bezuiniging – vooral door deze ramingsfout – veel lager was. Hierdoor werd tussen 2011 en 2018 193 miljoen euro niet bezuinigd.

28 Michal Diamant, *Het budgetrecht van het Nederlandse parlement in het licht van het Europees economisch bestuur* (Deventer, Wolters Kluwer, 2017) 124-126.

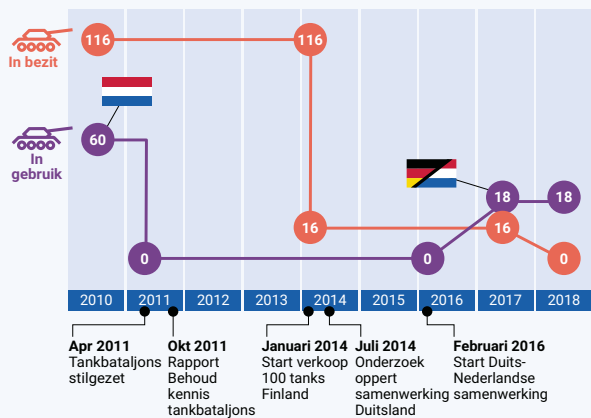
29 Arjan Vos, Björn Teunen, Joost van Hofwegen, Hans Monnickendam, red., Toegang tot de Rijksbegroting, Den Haag, Rijksacademie van Financiën, Economie en Bedrijfsvoering, 2011, 81-84, 91.

30 *Eindrapport Verkenningen. Houvast voor de krijgsmacht van de Toekomst*, Ministerie van Defensie: Den Haag, 2010.

31 Frans K. M. van Nispen 'Policy Analysis in Times of Austerity: A Cross-National Comparison of Spending Reviews', *Journal of Comparative Policy Analysis*, in: *Research and Practice*, 18 (2016) (5), 479-501, aldaar 489, 490.

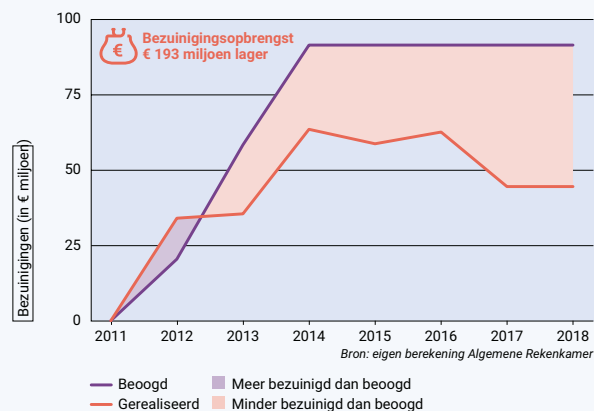
Tanks

Minder tanks afgestoten dan beoogd, Nederland least nu tanks



In april 2011 besluit de minister van Defensie alle 116 gevechtstanks te verkopen. De 2 Nederlandse tankbataljons werden per direct opgeheven. Een interne studie van het ministerie van Defensie uit oktober 2011 pleit vervolgens voor het behoud van kennis van het tankoptreden. De minister van Defensie schrijft begin januari 2014 aan de Tweede Kamer dat 100 tanks aan Finland worden verkocht. Halverwege 2014 komt het ministerie van Defensie met een onderzoek waarin zij samenwerking met Duitsland adviseert om kennis over tanks te behouden. Begin 2016 wordt de samenwerking bekrachtigd en draagt Nederland zijn laatste 16 tanks vanaf 2018 over aan Duitsland en least vanaf 2017 18 tanks van Duitsland. In 2018 presenteert de minister van Defensie het nationaal plan voor de NAVO, waarin Nederland zijn verhoogde bijdrage aan de NAVO schetst. Het ministerie van Defensie keurt goed dat Nederland 52 nieuwe tanks aanschaf zodra er budget is. De bijbehorende Kamerbrief (de zogenaamde B-brief) wordt niet verstuurd.

Veel minder bezuinigd op tanks dan beoogd



De verwachte bezuinigingen op de gevechtstanks zijn niet gehaald door de minister van Defensie. Tussen 2011 en 2018 was een besparing van totaal € 536 miljoen voorzien. Daarvan is 63% (€ 343 miljoen) gerealiseerd. Een belangrijke verklaring hiervoor is dat de exploitatie destijds € 30 miljoen per jaar hoger is geraamd dan de daadwerkelijke kosten bedroegen. Daarnaast zorgt de samenwerking met Duitsland voor extra uitgaven.

Tanks behouden was 7 tot 8 keer goedkoper geweest dan afstoten en nieuwe kopen

Tanks afstoten en nieuwe aanschaffen	Tanks behouden en upgraden
52 2022-2023 Nieuwe tanks aanschaffen	52 2019-2022 Upgrade tanks
Uitgaven > € 1 miljard	Uitgaven € 100-250 miljoen

Wanneer het plan om nieuwe gevechtstanks aan te schaffen wordt uitgevoerd, beschikt Nederland in 2023 weer over 52 tanks. Dit planalternatief zetten wij af tegen het nulalternatief: de hypothetische situatie waarin 52 tanks niet verkocht zijn maar van een upgrade zijn voorzien. Met deze upgrade zou Nederland over exact hetzelfde type tank beschikken als het ministerie nu wil kopen. De kosten van de aanschaf van nieuwe tanks zijn 7 tot 8 maal hoger dan de kosten om 52 oude tanks te upgraden.

Figuur 1

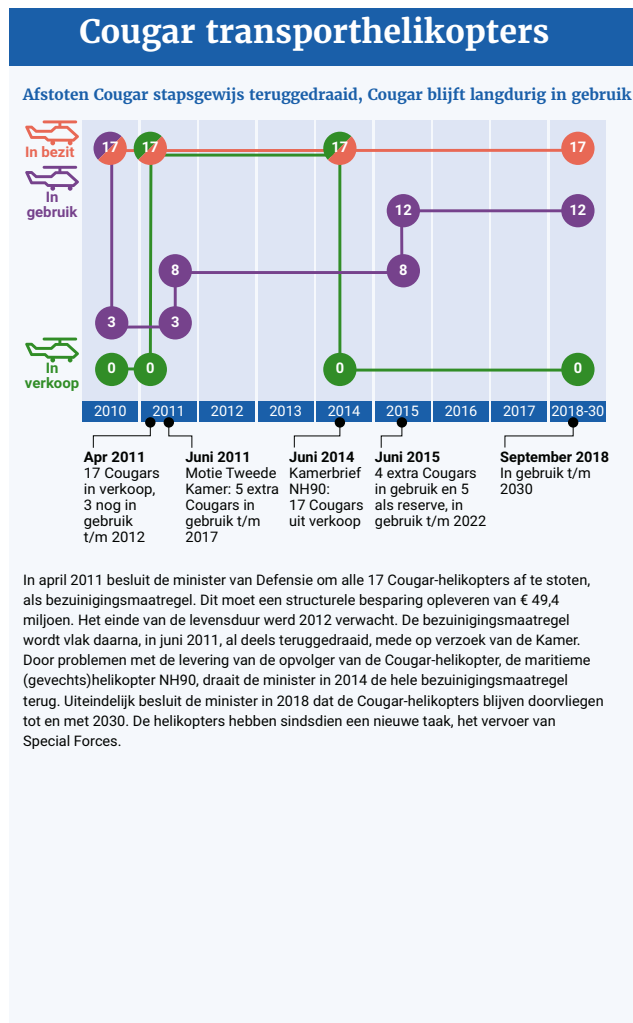
Oorzaak 2: Maatregelen teruggedraaid, maar bezuiniging niet

Een tweede oorzaak voor het niet halen van de bezuinigingen is dat veel maatregelen na het inboeken van de bezuinigingen werden teruggedraaid, zonder dat het bijbehorende budget werd bijgesteld. Een goed voorbeeld zijn de Cougar-helikopters. Door een motie tijdens de Kamerbehandeling van de *Beleidsbrief* bleven vijf helikopters langer in gebruik. De levering van de nieuwe transporthelikopter NH90 liep daarna vertraging op. Daarop draaide de minister de bezuinigingsmaatregel in 2014 geheel terug. Na 2017 kreeg de Cougar een nieuwe rol bij het transport van Special Forces. Hierdoor werd in

deze casus 170 miljoen euro minder bezuinigd dan beoogd. Belangrijker is dat kosten voor het opnieuw in gebruik nemen van de Cougar-helikopters niet zijn gecompenseerd en dat de begroting van het ministerie van Defensie het financiële gevolg hiervan moest opvangen (zie figuur 2).

Oorzaak 3: Uitgaven aan materieel blijven hoog en zijn slecht voorspelbaar

In eigenlijk alle casussen bleek het onderhoud duurder dan vooraf voorzien. Enerzijds kwam dit doordat de kostentoerekening door de loop van de jaren verbeterde, anderzijds bleken de kosten steeds hoger dan verwacht. Een goed voorbeeld



Figuur 2

hiervan zijn de mijnenjagers. Hoewel de vloot met 40 procent gereduceerd werd, namen de exploitatie-uitgaven nauwelijks af. De uitgaven bleken daarnaast lastig planbaar, met een grillig verloop van uitgaven als gevolg (zie figuur 3).

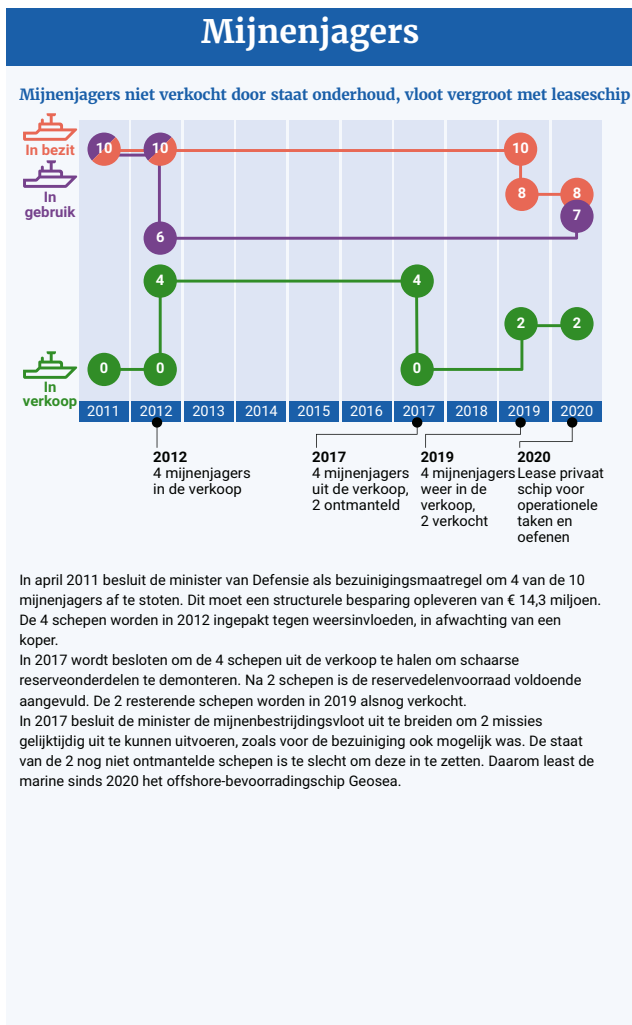
Oorzaak 4: Binnen de casussen geen reductie, maar herverdeling van personeel

De andere grote uitgavenpost naast exploitatie was personeel. Bij alle onderzochte casussen was een personeelsreductie onderdeel van de bezuinigingsmaatregel. Er bleef echter binnen de casussen veel meer personeel in dienst dan gedacht. Dat kwam bijvoorbeeld doordat er bij de marine al een voorschot was genomen op de



bezuinigingen en vacatures al een jaar leeg waren gehouden. Van de 200 functies die bij het afstoten van de mijnenjagers zouden verdwijnen, bleken er bij het afkondigen van de bezuiniging al 50 niet bezet. Nog eens bijna 100 bemanningsleden van de 4 af te stoten mijnenjagers konden naar vacante plekken op andere mijnenjagers. Een laatste kwart ging naar een andere plek bij de marine. Uiteindelijk verliet slechts één van de 200 bemanningsleden Defensie. De andere casussen laten hetzelfde mechanisme zien.

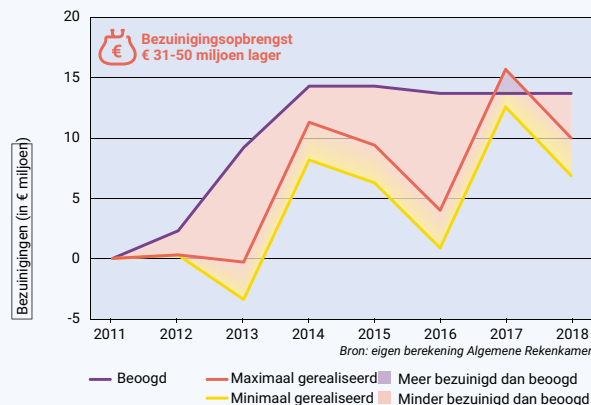
Door een krijgsmachtbreed tekort aan technisch personeel was het behoud van deze medewerkers enerzijds cruciaal. Anderzijds duidt dit ook op



Figuur 3

‘ondervulling’, waarbij personele onderbezetting wordt gebruikt om bijvoorbeeld gaten in de materiële exploitatie te vullen. Daarnaast had het gevolgen voor de bezuinigingsoperatie als geheel. De voorgenomen personeelsreductie van 18 procent werd wel degelijk gerealiseerd, maar op een andere manier ingevuld dan aan het parlement was voorgesteld, bijvoorbeeld door minder te werven of contracten van militairen niet te verlengen. Hierdoor werden er minder nieuwe technische specialisten aangenomen, waardoor op andere plekken dan de onderzochte casussen een tekort aan gekwalificeerd personeel bleef bestaan. Ook verouderde het personeelsbestand, dat daardoor duurder werd.

1/3 minder bezuinigd op mijnenjagers door oplopende onderhoudskosten



De verwachte bezuinigingen op de mijnenjagers zijn niet gehaald. De oplopende onderhoudskosten van de mijnenjagers zijn hiervoor een belangrijke verklaring. De 200 bemanningsleden en onderhoudspersoneel krijgen op 1 na allemaal een plek binnen de marine; vaak binnen de mijnenbestrijding. Hoe groot de gerealiseerde personele bezuinigingen zijn is niet goed vast te stellen, dit verklaart ook de bandbreedte in de gerealiseerde bezuiniging. De verkoopopbrengst van de 4 schepen is € 35 miljoen lager

Oorzaak 5: Verkoopopbrengsten lager door achterstallig onderhoud

Een vijfde oorzaak van het niet halen van de bezuinigingen is dat de verkoopopbrengsten van het af te stoten materieel laag waren. Bij het afkondigen van de bezuinigingen werd met de minister van Financiën afgesproken dat de minister van Defensie de verkoopopbrengsten mocht gebruiken voor nieuwe investeringen. De verwachte verkoopopbrengsten werden door Defensie meteen ingeboekt als investeringsruimte in de begroting. Maar de verkoopopbrengsten bleken in de praktijk veelal lager dan begroot. De opbrengsten van zowel de helikopters als de mijnenjagers waren veel te

hoog ingeschat, gelet op de staat waarin het materieel verkeerde. Om de ingeboekte opbrengsten te halen waren forse onderhouds-investeringen nodig. In beide gevallen bleven die investeringen na 2011 achterwege zonder dat de begroting hierop werd aangepast. Tegelijkertijd gebruikte Defensie zowel bij de helikopters als de mijnenjagers een deel van het materiaal dat voor verkoop was bedoeld toch weer voor reserveonderdelen. Door de slechte staat van het onderhoud en het gebruik voor reserveonderdelen brachten de mijnenjagers uiteindelijk zo'n 1 miljoen euro op, van de beoogde verkoopprijs van 40 miljoen. De helikopters werden om dezelfde redenen nooit verkocht.

Oorzaak 6: Bezuinigingen raken snel uit zicht

Nadat de bezuinigingen in 2011 in de departementale begroting waren ingeboekt en door het parlement goedgekeurd, kregen de krijgsmacht-delen en de ondersteuningscommando's de opdracht om bij de financiële doelstellingen behorende maatregelen snel uit te voeren. Materieel werd zeer snel stilgezet, voor de veranderingen op personeelsgebied werd twee jaar uitgetrokken. Maar na een vliegende start verdween zowel ambtelijk als politiek de aandacht voor de bezuinigingen.

Dat de besparingen niet te volgen waren meldde de minister al in 2012 aan de Tweede Kamer in de eerste voorgangsrapportage over de defensie-bezuinigingen.³² Dat is ook goed te verklaren: de begroting van de minister en administraties van de krijgsmacht-delen sluiten niet op elkaar aan. Zo zijn bijvoorbeeld noch het rekenmodel, noch de normerings-sheets voor het onderhoud onderdeel van de begroting. Daardoor worden fouten en afwijkingen in deze modellen niet snel zichtbaar in de begroting. Doordat de rijksbegroting een andere boekhoudkundige logica gebruikt, moeten onderhouds- en gereedheidsgegevens vertaald worden en budgettair passend gemaakt. Daardoor is het onduidelijk of de begroting daadwerkelijk de kosten van ieder wapensysteem dekt.

De gevolgen: ondoelmatig beheer van publieke middelen

Door al deze oorzaken kon de Algemene Rekenkamer niet anders concluderen dan dat de

bezuinigingen niet doelmatig waren uitgevoerd. De uitgaven aan de wapensystemen zijn nog steeds hoger dan in de bezuinigingen van 2011 is voorzien. Ook zijn de bezuinigingen niet doeltreffend geweest; er rijden immers nog steeds tanks en er vliegen nog altijd Cougar-helikopters. Het gezegde *penny-wise, pound-foolish* dringt zich op als binnen tien jaar materieel eerst wordt afgestoten en vrij snel daarna weer teruggeleest omdat het verkocht is, zoals bij de tanks en de mijnenjagers. In het geval van de tanks bestaan er zelfs plannen om nieuwe te kopen. Daarom concludeerde de Algemene Rekenkamer dat een dergelijke kapitaalvernietiging een ondoelmatig beheer van publieke middelen is.

Deze conclusie mag echter niet het sluitstuk zijn. Het doel van het onderzoek was immers te leren van het verleden. De Algemene Rekenkamer heeft daarom zeven lessen opgesteld die helpen om inzichtelijk te maken of bezuinigingen – maar even goed investeringen – te realiseren zijn en om de besluitvorming hierover te verbeteren.

Lessen voor Defensie

Voor Defensie stelde de Algemene Rekenkamer een aantal lessen op. Allereerst moet systematische besluitvorming de basis voor zorgvuldige bezuinigingen zijn. Hiermee bedoelt de Algemene Rekenkamer dat besluitvorming via vaste stappen verloopt. Hierbij moet eerst het probleem goed worden gedefinieerd, daarna wordt onderzocht wat het nultarief is: de gevolgen en de kosten en baten van voortzetting van het huidige beleid. Vervolgens moeten de verschillende beleids- of bezuinigingsopties op zo'n manier in kaart gebracht worden dat de effecten, kosten en baten op eenzelfde manier tegenover elkaar afgewogen kunnen worden. Hiervoor bestaan tal van (verplichte) hulpmiddelen, zoals het Integraal Afwegingskader of de leidraad voor maatschappelijke kosten-batenanalyse.³³

32 Kamerstukken II 2012/13, 32 733, nr. 86. *Brief van de minister van Defensie over de voortgang maatregelen beleidsbrief* (13 november 2012).

33 *Het Integraal afwegingskader voor beleid en regelgeving. Praktisch aan de slag* (Den Haag, ministerie van Justitie & Veiligheid, 2020); Gerbert Romijn en Gusta Renes, *Algemene Leidraad voor Maatschappelijke Kosten-batenanalyse* (Den Haag, Centraal Planbureau en Planbureau voor de Leefomgeving, 2013).



Zowel bij de Cougar-helikopters als de mijnenjagers gebruikte Defensie een deel van het materiaal dat voor verkoop was bedoeld toch weer voor reserveonderdelen

De tweede les is dat het zeker bij Defensie belangrijk is om bij deze besluitvorming niet geïsoleerd naar één capaciteit te kijken, maar ook (tweede- en derde-orde) effecten voor andere eenheden, opleidingen, vastgoed en onderhoud in de besluitvorming mee te nemen.³⁴ Eenheden zijn immers vaak van elkaar afhankelijk. Het verdwijnen van gevechtstanks betekent ook iets voor het optreden en oefenen van pantserinfanterie. Tegelijkertijd kon niet al het onderhoud of vastgoed van tanks worden opgeheven nadat de

gevechtstanks waren afgestoten, omdat dit ook gebruikt wordt voor de bergings- en genietanks die in dienst bleven.

Hoge vervangingswaarden van materieel expliciet meenemen in de besluitvorming is de derde les. In de huidige systematiek van de Rijksbegroting komen de hoge kapitaalkosten van materieel niet terug, maar alleen de jaarlijkse kosten voor exploitatie. Zo kan het bij de tanks gebeuren dat deze eerst worden afgestoten, waarmee de exploitatiekosten met tientallen miljoenen dalen. Daarna worden ze vrij snel weer teruggeleest omdat ze verkocht zijn, terwijl de minister nu plannen heeft

³⁴ *Zicht op gereedheid*, 40-52; Algemene Rekenkamer, *Inzet Nederlandse krijgsmacht voor VN-missie in Mali. Goed improviseren vergt goede voorbereiding* (Den Haag, 2018) 31-35.



FOTO MCD, GERBEN VAN ES

goedgekeurd om weer 52 nieuwe tanks aan te schaffen voor meer dan een miljard euro. Een mogelijke optie zou dan kunnen zijn dat materieel tijdelijk op te slaan, waardoor een deel van de exploitatiebezuiniging gehaald kan worden, terwijl het materieel behouden blijft.

Daarom is de laatste les voor de minister van Defensie dat het onderhoudsbudget in stand blijft totdat het materieel daadwerkelijk is afgestoten. Dat voorkomt hoge onderhoudskosten als minister of parlement later besluiten materieel toch weer in dienst te stellen – zoals bij de Cougars is gebeurd (of recent bij de

pantserhouwitsers). Daarmee is de kans op een goede verkoopprijs ook beter.

Voor kabinet en parlement waren er tot slot nog drie lessen. Allereerst dienen zij maatschappelijke doelen, zoals regionale werkgelegenheid, die buiten het ministerie liggen, expliciet mee te wegen in de besluitvorming. Behoud van regionale werkgelegenheid is vaak een argument bij dreigende kazernesluitingen of -verhuizingen. Tegenover deze lokale baten staan echter hogere lasten voor het ministerie van Defensie als verouderd en daarmee duurder vastgoed gehandhaafd moet blijven. Het kabinet en het parlement zouden deze baten en lasten expliciet moeten afwegen en eventuele meerkosten ook moeten compenseren.

Een tweede les is dat het toevoegen van baten-lasteninformatie aan de begroting voorkomt dat er een vertaalslag gemaakt moet worden tussen verschillende administratie- en begrotings-systemen.³⁵ De interne administratiesystemen van het departement rekenen op basis van levensduurkosten, waardoor de aanschaf, het onderhoud en de verbruikskosten en afschrijving zichtbaar zijn en gepland kunnen worden. Gemeenten, provincies en bijvoorbeeld Rijkswaterstaat werken al met deze systematiek, waarin het verbruik van het goed centraal staat. Dit stimuleert om levensduurkosten van materieel en vastgoed mee te nemen in de besluitvorming. Een bijkomend voordeel is dat op deze wijze de uitvoering van bezuinigingen wél gevolgd kan worden. Deze interne administraties moeten echter vertaald en ingepast worden in de departementale begroting, die niet uitgaat van verbruik van goederen, maar waarin betalingen en verplichtingen centraal staan: het kas-verplichtingenstelsel. Hier valt informatie over kapitaalgoederen weg.³⁶ De kabinetsformatie is een logisch moment om het toevoegen van baten-lasteninformatie aan de begroting te regelen.

35 De Rekenkamer heeft in diverse brieven aan het parlement gewezen op de voordelen van het baten-lastenstelsel: Kamerstukken II 31 865, nr. 97, 109 en 116. Het ministerie van Defensie experimenteert hier inmiddels mee. Zie Kamerstukken II 2020/21, 27830 nrs. 315 50/100/150Kn *Wielvoertuigen*, 321 *midlife update CV90*.

36 Zie voor de verschillende begrotingsstelsels en hun logica Flip De Kam, *Overheidsfinanciën* (Groningen, Noordhoff, 2018) 120-123.

Een laatste les voor kabinet en parlement is het versterken van de archivering en de informatievoorziening in overeenstemming met de Archiefwet. Alleen zo kan zorgvuldige besluitvorming vastgelegd, verantwoord en aangepast worden.

De Algemene Rekenkamer wil graag leren van het verleden om lessen te kunnen trekken voor

de toekomst en vindt dat dit leren van ervaringen een continu proces moet zijn binnen overheidsorganisaties. Mede daarom hecht de Algemene Rekenkamer aan goed informatiebeheer. Ook van het buitenland is te leren. Want hoewel elke nationale context uniek is, zijn er in de westerse wereld wel gelijksoortige patronen waarmee krijgsmachten

Binnenkomst van mijnenjager Hr.Ms. Haarlem in Den Helder in 2011 na een missie van vijf maanden naar Libië: Defensie kreeg dit schip uiteindelijk niet verkocht

FOTO MCD, JAAP SPIEKER



worden geconfronteerd, van dezelfde wijze van bezuinigen tot de lastige omgang met vastgoed. De rapporten van buitenlandse rekenkamers laten vaak dezelfde problemen zien: lastige verwervingstrajecten, problemen met munitie- en vastgoedbeheer en lage gereedheid. Uit die rekenkamerrapporten is inspiratie op te doen en is te leren voor de Nederlandse praktijk.³⁷ ■

³⁷ Zie voor voorbeelden en methoden om binnen de overheid te leren van het verleden Sjoerd Keulen en Ronald Kroeze, *De leiderschapscarrousel. Waarom iedere tijd zijn eigen leider vraagt* (Amsterdam, Boom, 2011).



Contemporary war: a Russian perspective

How Russia learns from the past and adapts to the future

Ruben Tavenier*

Amidst increasing geopolitical competition, Western scholars and policymakers have increasingly looked at Russia as the main threat to the Trans-Atlantic security environment since the 2010s. In response to Russia's rediscovered assertiveness and its destabilizing posture, most notably in Ukraine, numerous new theories and concepts have been put forward to describe Russia's actions and decipher its strategy. Heading this illustrious list is undoubtedly Hybrid War, followed by concepts such as Grey Zone, Nonlinear or New Generation Warfare, and full-spectrum conflict, which are often used interchangeably.¹ However, many of these concepts do not appear in the Russian military lexicon, and those that do often refer to something different from the generally accepted Western definitions.



This highlights the inherent problem of intercultural translation.² The risk of ascribing Western stereotypes to Russian thought has already been mentioned by several authors, yet this problem persists. Russian military thinking is distinct. It is shaped by its unique geography, history, society and political culture. Without appreciation of its strategic culture and unique perspective, Russia's way of war cannot be fully understood.³ Nevertheless, novel Western concepts continue to dominate the debate on Russian military thought and strategy, both in the academic and policy realm. Notwithstanding their respective differences and proclivities, at least three central tenets can be distinguished amongst them.

Firstly, these concepts generally identify a critical juncture in current Russian strategic and operational conduct. Russia is often heralded as the developer of a new kind of warfare, structurally different from the more conventional notions of war. This sense of novelty is mainly based on the second tenet; the extent to and manner in which nonmilitary means are incorporated within Russia's thinking on contemporary war. Lastly, Western interpretations of Russian military thought often state that Russia is increasingly blurring the distinction between war and peacetime. By focusing on Russia's so-called measures short of war, it is assumed that a confrontation with Russia will largely take place outside the traditional domains of war.

This article aims to provide more nuance to this by scrutinizing these assertions. Subsequently, the main contours of contemporary Russian military thought will be outlined. It is necessary to go beyond the hype of the current buzzwords, by delving deeper into the continuous factors that define Russian military thought, drawing upon primary sources and key debates within the Russian Ministry of Defence.

Russian military thinking is distinct. It is shaped by its unique geography, history, society and political culture

PHOTO KREMLIN

Assertion 1: Russia's current understanding of war is fundamentally new

It is often claimed that Russia has introduced a new kind of war. Whether it is through concepts such as New-Generation War, or notions of Putin 'reinventing warfare', an apparent novelty in Russia's military thinking and conduct has been discerned that breaks with traditional and established military thinking.⁴ Evidence for this is mainly drawn from the experience in Crimea, Eastern Ukraine and Syria, and the subsequent use of nonmilitary means such as cyber-attacks, (dis)information campaigns and the protest-potential of a population. This has led analysts to label Russia's military conduct as a 'new way of war'.⁵ However, much of what is considered new in these cases is actually reminiscent of Soviet and even Tsarist military practice. This raises the question of how new Russia's contemporary military thought actually is.

Mark Galeotti has identified a distinct historical precedent of using a mix of conventional and irregular forces, employing a range of military, unconventional and subversive activities.⁶ During the Tsarist conquests of the North-Caucasus, the Russian armed forces often cooperated with local rebels, warlords and strongmen. Similarly, units of famous Russian commander Mikhail Frunze's Turkestan armies sometimes consisted of 40 per cent local forces. In addition to the incorporation of irregular and local forces, unconventional tactics were often employed. For example, special Bolshevik units, the *Chasti Osobogo Naznacheniya*,

- * Ruben Tavenier MA works for the Dutch Ministry of Defense and specializes in International Security.
- 1 T.L. Thomas, *Russian Military Thought: Concepts and Elements* (McLean VA, MITRE Corp, 2019) 1.
 - 2 A. Monaghan, *How Moscow Understands War and Military Strategy* (CAN Occasional Paper Russia Research Network & Royal United Services Institute, 2020) 6.
 - 3 A.I. Johnston, 'Thinking about strategic culture', in: *International Security* 19 (1995) (4) 32-64, 34.
 - 4 M. Galeotti, 'Hybrid, ambiguous, and non-linear? How new is Russia's "new way of war"?', in: *Small Wars & Insurgencies* 27 (2016) (2) 282-301, 282.
 - 5 P.A. Mattsson, 'Russian military thinking—A new generation of warfare', in: *Journal on Baltic Security* 1 (2015) (1) 61-70, 62; C. Kasapoglu, *Russia's Renewed Military Thinking: Non-linear Warfare and Reflexive Control* (NATO Defense College, Research Division, 2015) 1.
 - 6 Galeotti, 'Hybrid, ambiguous, and non-linear?', 293.



Special Bolshevik units, the Chasti Osobogo Naznacheniya, often operated as 'pseudo-gangs' and rebel groups

often operated as 'pseudo-gangs' and rebel groups, conducting ambushes and false-flag operations.⁷ The Soviet partisan movement followed accordingly during the Second World War as they carried out a wide range of subversive activities. Likewise, during the Soviet-Afghan war, rivalries amongst rebel factions were fomented, provocations were staged and information war played a central role throughout. Recent experiences in Crimea and Eastern Ukraine follow this precedent quite closely.

This habit of using irregular forces and methods that support conventional means are partly driven by pragmatism. In pursuit of great power status, Russia has always had to balance its

assertive posture with relatively limited resources.⁸ Consequently, it was necessary to incorporate innovative and unconventional force multipliers against better-equipped opponents.⁹ More importantly, however, Russia has historically always had a rather holistic view of war and interstate competition, which includes all main aspects of society.

One of the main proponents of such a broad conceptualization of war was Major General Svechin, who in the early 20th century stated that the entire rear area of an opponent, comprised of its socio-political and economic capabilities, should be taken into consideration by the strategist.¹⁰ It was Svechin who in 1926 already sketched the contours of a form of offensive political warfare when he stated that 'This political goal, namely splitting a hostile state into individual political fragments, involves a study of the domestic situation'.¹¹ Similarly, former chief of the general staff and Marshal of the Soviet Union Sokolovsky perceived strategy as inherently related to other social and natural sciences, as he paid particular attention to the political, economic and moral factors of a society at war.¹² From the Bolshevik period onwards, interstate confrontation is seen as a sum of socio-political economic and military aspects, differentiating it from the more narrow Western perspectives.

Consequently, the opponent in war is not seen as the total sum of its armed forces, but rather as a complex system of material and cognitive factors.¹³ Just as all aspects of Russian society are involved in war, every aspect of the opponent's society is engaged in war, and is therefore seen as a legitimate target. Such a holistic approach to war is also reflected in the official military doctrines today. From 2000 onwards, Russia's security is defined in terms of the state, society as a whole and the individual, which can be safeguarded through the 'integrated employment of military force and political, economic, informational or other non-military-measures'.¹⁴ War as a general phenomenon cannot be seen in isolation. Rather, Russia sees the use of armed force as part of a bigger toolbox, consisting of various means which can all be used against an opponent to pursue a political goal.

7 Ibidem, 294.

8 A. Stent, *Het Rusland van Poetin: Rusland tegen het Westen* (Amsterdam, Spectrum, 2019) 52.

9 Galeotti, 'Hybrid, ambiguous, and non-linear?', 297.

10 Andrei A. Kokoshin, *Soviet Strategic Thought, 1917-1991* (Cambridge MA, MIT Press, 1998); T.L. Thomas, *Russia Military Strategy. Impacting 21st Century Reform and Geopolitics* (Fort Leavenworth KS, Foreign Military Studies Office, 2015) 64.

11 B. Friedman, '#Reviewing The Russian Understanding of War', *The Strategy Bridge*, 2020. See: <https://thestrategybridge.org/the-bridge/2020/3/24/reviewing-the-russian-understanding-of-war>.

12 Thomas, *Russia Military Strategy*, 64.

13 M. Wojnowski, 'Paradigm of war and peace. The role and significance of dialectical materialism in the Russian military science of the 21st century', *Przegląd Bezpieczeństwa*, 2017, 303.

14 N. Fasola, *Principles of Russian Military Thought* (Institute of International Relations Prague, 2017) 4.

Thus, conventionally speaking, Russia's understanding of war has always been comprehensive and receptive to the importance of all aspects of society. The blend of conventional and irregular forces and means, too, is firmly established in Soviet and Tsarist military conduct. Therefore, Russia's new and unconventional way of war is not that new, nor that unconventional.

Assertion 2: The importance of nonmilitary means in war has surpassed that of the military means

Much attention has been paid to Russia's use of unconventional and nonmilitary means over the last decade. The continuous development of information and communication technologies and the ever-increasing interconnectedness between societies has expanded Russia's reach and toolbox to exert influence.¹⁵ Consequently, Russian military thought has increasingly been defined by a wide range of subversive instruments, most of which reside outside of the military realm.¹⁶ Information warfare, propaganda, cyberattacks, various political and economic instruments and the covert deployment of special forces are seen as the primary means through which Russia aims to destabilize societies and coerce opposing governments.¹⁷ Consequently, it is assumed that Moscow will seek to minimize its use of conventional and nuclear forces.¹⁸ For example, Oscar Jonsson states that Russian military thought holds 'nonmilitary means to be the preferred method and military means to be the last resort'.¹⁹ Moreover, it is argued that the objectives of war no longer include the destruction of enemy forces and the physical conquest of territory, but instead revolve around the creation of 'controlled chaos' through which Russia can exert influence. Subsequently, the inference is made that 'the direct use of military means is not the most important method used against other military means'.²⁰

In part this has been substantiated by a number of Russian articles and speeches. For example, in his well-known 2013 speech, General Gerasimov estimated the role of nonmilitary means over

military means at a ratio of 4:1. This assertion, however, was mainly based on the analysis of how the US operated in Iraq and Libya.²¹ Moreover, S.G. Chekinov and S.A. Bogdanov claim that nonmilitary options have become greatly superior to the power of weapons in what they call 'New Generation Wars'.²² The decisive battles of war, they argue, will therefore take place in the information sphere. Additionally, Andrey Kartapolov stated that conflicts are no longer 80 per cent violence and 20 per cent propaganda, but rather vice versa.²³ Although these articles have at times been misinterpreted or taken out of context, they continue to be fed into Euro-Atlantic analysis of Russian military thinking.



PHOTO: KREMLIN

Russian President Putin, with Minister of Defence Shoigu on his left and former Chief of the General Staff Gerasimov on his right

- 15 Mattsson, 'Russian military thinking', 61; A.V. Romanchuk, P.A. Dulnev, P.I. Orlyansky, 'The changing nature of warfare: experience of early 21st-century armed conflicts', in: *Voennaya Mysl (Military Thought)* 3 (2020) 107-123, 108.
- 16 M. Clark, *Russian Hybrid Warfare* (Institute for the Study of War, 2020) 8.
- 17 A. Monaghan, 'Understanding Russia's measures of war', in: *Russian Analytical Digest*, 259 (2020) 3.
- 18 C.S. Chivvis, *Understanding Russian "Hybrid Warfare"* (Rand Corporation, 2020) 2.
- 19 O. Jonsson, *The Russian understanding of war: blurring the lines between war and peace* (Washington, D.C., Georgetown University Press, 2019) 154.
- 20 Mattsson, 'Russian military thinking', 66.
- 21 V.V. Gerasimov, 'Principal Trends in the Development of the Forms and Methods of Employing Armed Forces and Current Tasks of Military Science Regarding Their Improvement', in: *Vestnik Akademii Voennykh Nauk* 1 (2013) (*Journal of the Academy of Military Science*) 24-29.
- 22 S.G. Chekinov, and S.A. Bogdanov, 'On the Character and Content of Wars of a New Generation', in: *Voennaya Mysl (Military Thought)* 4 (2013) 13-24, 18; S.G. Chekinov and S.A. Bogdanov, 'The Essence and Content of the Evolving Notion of War in the 21st Century', in: *Voennaya Mysl (Military Thought)* 26 (2017) 71-86, 72.
- 23 A.V. Kartapolov, 'Lessons of Military Conflicts and Prospects for the Development of Resources and Methods of Conducting Them. Direct and Indirect Actions in Contemporary International Conflicts', in: *Vestnik Akademii Voennykh Nauk* 2 (2015) (*Journal of the Academy of Military Science*) 33.

Consequently, it is assumed that the Russian military leadership has identified a 'role-reversal' in the relationship between military and nonmilitary means.²⁴ Kinetic means are now seen as inherently subordinate to the overall information campaign and other non-traditional means.

However, Gerasimov stated that the main content of wars in the present and the foreseeable future is and remains the use of conventional armed force.²⁵ This is further illustrated by Michael Kofman, who argues that 'the thrust of military strategy is conventional and nuclear warfare. Use of military power remains decisive.'²⁶ Although the '4:1 fallacy' and related misconception that nonmilitary means now constitute the core of Russia's way of war remains persistent, conventional military capabilities are still the dominant feature.

Yet the debate on the essence of war remains active in Russia, particularly since 2017.²⁷ At the starting point of this discussion, war was defined as the resolution of interstate contradictions through the use of military force. There are those who advocate for this definition to include nonmilitary aspects, as opposed to those who seek to preserve it. Although this debate has not produced a final answer, it could preliminarily be concluded that the Russian definition of war has indeed expanded, but that there is no reason to assume that the impor-

tance of nonmilitary means has exceeded that of the military means.²⁸

It is generally acknowledged that the methods of interstate struggle have indeed become blended with nonmilitary means, which are able to affect the cause and outcome of an armed conflict. However, the current debate in Russia on the nature of war reflects a clear tendency to regard the use of armed force as the essence of war.²⁹ Even Chekinov and Bogdanov, who are often portrayed as the main proponents of Russia's shift towards nonmilitary means, stated that the 'main specific feature of war is attaining its goals by organized actions of the armed forces'.³⁰ The development of nonmilitary means is seen as a rather independent trend, with its own strategies, methods of employment and resources, distinct from the armed forces.³¹ This was reiterated in 2019 at the Academy of Military Science in Moscow, where the yearly round table conference was concluded with the message that despite the 'appearance of new spheres of confrontation in contemporary conflicts [...] the main content of military strategy comprises issues of the preparation for war and its conduct, primarily in the Armed Forces'.³²

It would be too shortsighted, or dangerous even, to reduce Russia's understanding of war as a collective of nonmilitary means. As noted by Kofman, whilst analysts and pundits have focused a great deal on the discourse of non-military means, Russia is rapidly ramping up its conventional military capabilities.³³ Instead of a sudden paradigm shift following the events in Ukraine and Syria, Russia acknowledges a more gradual shift in the methods of struggle towards a comprehensive set of measures, all of which structurally rely on military force.³⁴

Assertion 3: Wars involving Russia will mainly take place in an ambiguous 'Grey Zone' between war and peace

The salience of nonmilitary means has given rise to the idea that wars involving Russia will no longer be formally declared, but rather take

24 Clark, *Russian Hybrid Warfare*, 21.

25 V.V. Gerasimov, 'Мир на гранях войны | Еженедельник «Военно-промышленный курьер»', *Vpk-news.ru* (2017). See: <https://www.vpk-news.ru/articles/35591>.

26 M. Kofman, 'Russia's armed forces under Gerasimov, the man without a doctrine', *Russia Military Analysis* (2020). See: <https://russianmilitaryanalysis.wordpress.com>.

27 Monaghan, *How Moscow Understands War and Military Strategy*, 2.

28 Thomas, *Russian Military Thought*, 9.

29 A more comprehensive overview of the current debate can be found in Thomas, *Russian Military Thought*; Monaghan, *How Moscow Understands War and Military Strategy*, 4.

30 Chekinov and Bogdanov, 'The Essence and Content of the Evolving Notion of War in the 21st Century', 72.

31 Monaghan, *How Moscow Understands War and Military Strategy*, 3.

32 V.V. Gerasimov, 'The Development of Military Strategy under Contemporary Conditions. Tasks for Military Science' (Развитие военной стратегии в современных условиях. Задачи военной науки), *Вестник Академии военных наук* (2019) 4.

33 Kofman, 'Russia's armed forces under Gerasimov'.

34 Gerasimov, 'The Development of Military Strategy'.

place below the threshold of war. Mainly used to describe this development is the concept of 'Grey Zone', which refers to an ambiguous space between peaceful statecraft and armed conflict. By seemingly blurring the lines between war and peace, Russia is arguably able to compete against adversaries, using multiple measures short of war in such a way that they do not provoke or justify a forceful response.³⁵ Director of the Information Center for Questions of International Security in Moscow Alexandr Bartosh stated that 'Today, geopolitical competition between centers of power is increasingly playing out in the gray zone (GZ), which encompasses a space that goes beyond diplomacy and is not associated with conventional war'.³⁶ Although Russia accuses the West of operating from the Grey Zone, and vice versa, it is generally acknowledged that this is the main space in which confrontation will take place.

This conviction is not free of risk, which is illustrated by Donald Stoker and Craig Whiteside, who argue that the focus on the ill-defined Grey Zone is an example of the failure to think clearly about war and peace, and what connects and distinguishes them in Russian military thought.³⁷ Moreover, thinking in these terms of war in the Grey Zone only serves to create confusion regarding Russia's military capabilities and intentions, and 'draws a veil' over the importance of the conventional aspects in Russia's thinking.³⁸ Therefore, those who use the Grey Zone as the main frame of reference for analyzing Russian military thought are at risk of misdiagnosing it.

Assessing whether Russia has indeed blurred the lines between war and peace requires a better understanding of how Moscow distinguishes the two, and what that means for the methods it employs.

From a Russian perspective, international politics is a permanent process of rivalry, periodically interrupted by stints of war.³⁹ Therefore, competition is always present, and war and peace are thus merely different stages of the same ongoing process. Within this competition, each state has political interests

The ill-defined Grey Zone is an example of the failure to think clearly about war and peace, and what connects and distinguishes them in Russian military thought

it seeks to achieve, for which various elements of national power (e.g. diplomacy, economic persuasion/coercion, the military) can be employed.⁴⁰ This is known as grand strategy; the integrated employment of the state's tools of power to pursue political objectives. Consequently, the Russian understanding of peacetime is largely defined by competition with measures short of war, which includes the use of violence as long as it does not lead to armed conflict. During wartime, the nonmilitary means become subordinated to the use of armed force as the main characteristic of war.

Recently, however, Russia's use of nonmilitary means as part of its grand strategy has been interpreted as a form of war. What Moscow sees

35 Monaghan, 'Understanding Russia's measures of war', 3.

36 A. Bartosh, 'Ход серым конем | Ежедневник «Военно-промышленный курьер»' (2020). See: <https://vpk-news.ru/articles/59752>.

37 D. Stoker, and C. Whiteside, 'Gray-zone conflict and hybrid war-two failures of American strategic thinking', in: *Naval War College Review* 73 (2020) (1) 19-54.

38 Monaghan, 'Understanding Russia's measures of war', 4.

39 M. Wojnowski, 'Paradigm of war and peace', 302.

40 Stoker and Whiteside, 'Gray-zone conflict and hybrid war', 5.

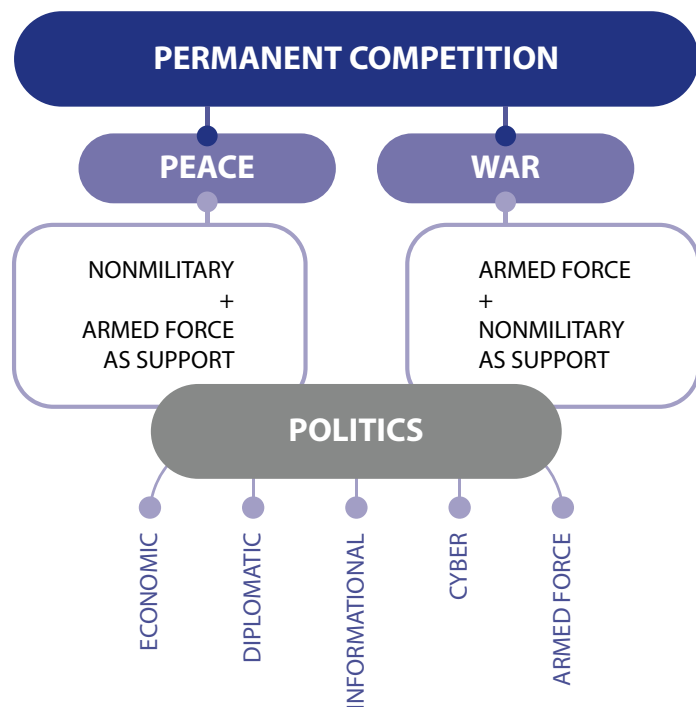


Figure 1 Peace and war as opposing stages of the same process: permanent competition

as normal conduct within the sphere of natural competition amongst states has been understood as war within the Grey Zone. In 2015, General of the Army, the late Gareyev, voiced his concerns on this misuse of the term war when he stated that: ‘Some philosophers, presenting very little knowledge of history, have claimed that all non-military means have appeared only in the present times and, basing on that assumption, they treat the use thereof as a war’.⁴¹ Rather, he argues, the fight without force or weapons takes place during peacetime, whereas only the continuation of this policy by use of violence and armed force can be seen as war. Similarly, Russian Colonel Babych distinguishes between ‘peacetime-confrontation’, which can take on

multiple forms, and war, which main characteristic is military actions. This clear distinction between war and peace can also be observed in Soviet military thought. For example, Marshal Sokolovsky delineated war by means of military actions carried out by an army, whereas the nonmilitary confrontation between states happens all the time. This could potentially explain why Russia uses the term ‘information confrontation’ as opposed to the Western notion of ‘information warfare’.⁴²

This may seem incompatible with Russia’s holistic view of war. On the one hand, war is a complex socio-political issue, interrelated with all key dynamics of society. On the other, Russia only speaks of war when armed force is used. The balance between these two ideas becomes clear from the hierarchy between politics, grand strategy and the use of armed force. It is the responsibility of the politician to develop a grand strategy, drawing upon the various elements from his toolbox, to achieve the political objectives. In Russian thinking, the use of armed force is seen as an ‘ordinary’ and legitimate instrument alongside other, non-military instruments, which can jointly serve the same purpose.⁴³ As Michal Wojnowski argues: ‘war with its nature restricted to military actions becomes only one of the ways to achieve political goals’.⁴⁴ Although war in and of itself is characterized by the use of armed force, it does not occur in isolation. It should be seen in conjunction with other economic, informational and political tools in the box, which are continuously employed and can synergize the effort of the armed forces.

Although concepts such as the Grey Zone suggest otherwise, there is a clear line between war and peace in Russian military thinking. The assumption that wars involving Russia will mainly take place below the threshold of war is not only a *contradictio in terminis*, it is a misconception that denies the central role that armed forces play in war. Therefore, much of what is now seen as the use of ‘measures short of war’ should actually be seen through the prism of grand strategy, which is used in a permanent geopolitical struggle.

41 M. Wojnowski, ‘Paradigm of war and peace’, 288.

42 Ibidem.

43 Fasola, *Principles of Russian Military Thought*, 12.

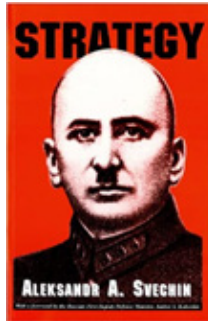
44 M. Wojnowski, ‘Paradigm of war and peace’, 303.

How Russia understands conflicts and how it develops strategy

Having scrutinized three persistent misinterpretations, the question of how Moscow does understand war, and how it subsequently develops strategy, can be raised. From a Russian perspective, every conflict is unique and demands its own approach. This line of thought can be traced back to at least the 18th century, when Russian General Suvorov noted that strategy does not follow a model, but is heavily dependent on the given circumstances. Svechin elaborated on this in the early 20th century, arguing that each armed conflict is a partial case, for which its own logic needs to be established. Similarly, it was Sokolovsky who defined strategy as always changing, dependent on the context, the given time and means available. These ideas are still being repeated today by the Russian military leadership, illustrated by Gerasimov, who stated that each conflict has a unique logic of its own.⁴⁵

When differentiating between the context in which a conflict takes place, and the subsequent strategy that needs to match this context, a distinction can be made between the objective factors (i.e. the context, military capabilities and the surrounding reality) and subjective factors (the commander's knowledge, experience and comprehension of the situation).⁴⁶ The two are seen as inherently interrelated and come together in military practice. In Russian military thought, it is only through creative thinking that a commander is able to use his subjective knowledge to influence and exploit the objective situation. As Timothy Thomas states: 'Creative strategy can be expressed as subjective thought applied to a commander's objective situation'.⁴⁷ Creative use of the subjective factors thus enables the development of an original strategy for any conflict that best matches a specific set of objective circumstances.

It is, however, an essential prerequisite for a commander to have an adequate grasp of the objective factors before a creative strategy can be developed. This too has already been outlined by Svechin, who stated that the forms and methods



Aleksandr Svechin's seminal 1926 book Strategy, which still carries great weight today

of warfare depended on changes in the political, economic and military-technological sphere, and that it was the task of military art to develop commanders' independent and creative thinking.⁴⁸

This is illustrated by the importance of foresight, forecasting and the analysis of the correlation of forces and means (COFM). The Russian armed forces are exceptionally concerned with studying the continuous developments and trends of war. Forecasting (closely related to foresight; often used synonymously) can be defined as a research process into the military-political situation, the objective patterns and mechanisms of war in a specific context.⁴⁹ Both Gareyev and Gerasimov⁵⁰ have continuously advocated the need to further advance the scientific methods for forecasting/foresight.⁵¹

Similarly, the rather mathematical study of enemy forces in relation to the Russian forces is of great importance to the Russian armed forces. The correlation of forces and means takes into account the quality and quantity of a warring

45 Thomas, *Russia Military Strategy*, 60.

46 Ibidem, 49.

47 Ibidem, 81.

48 Kh.I. Saifetdinov, 'Alexander Svechin, an Outstanding Military Thinker of the Early 20th Century', in: *Voennaya Mysl (Military Thought)* 3: 136-146, 138.

49 I.V.E. Chuyev and I.B. Mikhailov, *Forecasting in military affairs: a Soviet view* (No. 16, 1980). Published under the auspices of the U.S. Air Force, 13.

50 Although the actual title is 'Basic Tendencies in the Development of Forms and Methods of Employing Armed Forces and Current Tasks of Military Science Regarding their Improvement', Gerasimov's 2013 speech is often titled as 'The Value of Science is in the Foresight' – See T.L. Thomas, 'The Evolving Nature of Russia's Way of War', in: *Military Review* 97 (2017) (4) 34.

51 Gerasimov, 'The Development of Military Strategy'; J.W. Kipp, *The Russian Military and the Revolution in Military Affairs: A Case of the Oracle of Delphi or Cassandra?* (Foreign Military Studies Office, 1995) 3.

side, which is ultimately translated into a numerical indicator of combat power. These two components cannot be seen separately.⁵² This is further illustrated by Mikhail Frunze, who argued that foresight is dependent on a) a clear understanding of the nature of future war, b) an accurate account of enemy forces and c) an accurate account of friendly forces.⁵³

Through forecasting, it has become apparent that the objective circumstances have changed, as societies have become more globalized and digitalized. The manner in which Russia creatively deals with this has not changed, but merely responds to the circumstances. As Nicolò Fasola states: 'Russia has been receptive to these changes, and able to use them at its own advantage'.⁵⁴ Russia's ability to modify and adapt its strategy in response to changing environments and different threats is not the sign of an innovative new way of conducting war, but rather the appropriate application of a well-established idea.

Conclusion

After Crimea and Eastern Ukraine, Russia's military thought and the subsequent speeches and articles of high-ranking officers have received a tremendous amount of attention. Yet single articles or speeches cannot be equated with formal doctrine, just as the experience in Crimea does not provide a universal model for Russian strategic and operational conduct. As Thomas noted: 'models and dictionary definitions are useful to a point, but unique logic applied to the situation at hand (along with practical experience in the use of foresight and the COF⁵⁵) may best demonstrate the basis for Russian strategic thinking and creativity.'⁵⁶ It is necessary to draw upon established principles and Russia's unique perspective to accurately

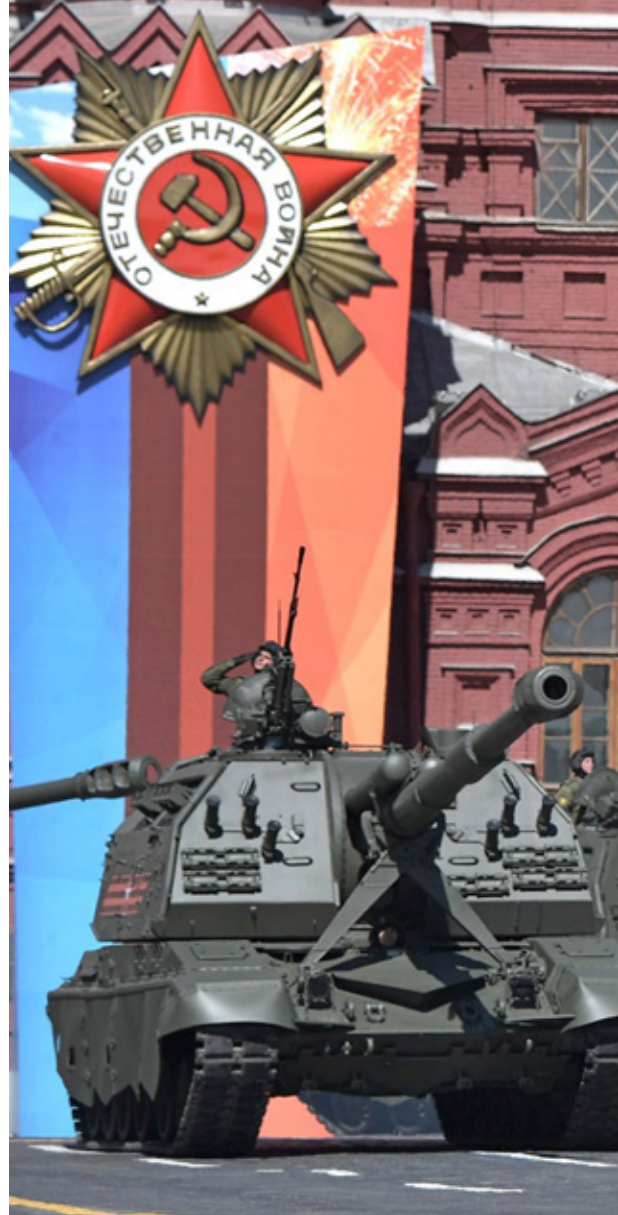


PHOTO KREMLIN

understand its current assertive posture and contemporary military thought.

It would, however, be too shortsighted to argue that everything has stayed the same since the Soviet and Tsarist days. Although the same core principles can be observed in Russia's contemporary military thought, the objective circumstances in which war takes place have developed further. As Galeotti argues: 'What really has changed is the context in which old methods are being applied'.⁵⁷ The current pace at which this objective reality develops, with economies becoming increasingly intertwined, changes in the socio-political landscape and advances in informational and military technologies, only

52 Chuyev and Mikhailov, *Forecasting in military affairs*, 14.

53 Thomas, *Russia Military Strategy*, 54.

54 Fasola, *Principles of Russian Military Thought*, 5.

55 Correlation of Forces can be used synonymously with Correlation of Forces and Means in this case.

56 Thomas, *Russia Military Strategy*, 21.

57 Galeotti, 'Hybrid, ambiguous, and non-linear?', 297.



Military parade in Moscow. From 2008 onwards, Russia has sought to structurally professionalize and modernize its armed forces, with varying degrees of success

emphasizes the need to closely monitor how Russia adapts to this, and exploits it.

Nevertheless, the general focus has largely shifted, for example, towards Russian hackers and troll-farms spreading disinformation, causing the development and procurement of modern weapon systems and the creation of new units in the Russian armed forces to be overlooked. As Andrew Monaghan argues: ‘Any reference to [...] the growing importance of non-military means in Russian thinking must therefore be balanced against President Putin’s statement in 2015 that “a great deal has been done over the course of the past year to expand the potential of our armed forces.”’⁵⁸

Or, as Thomas argues: ‘in spite of these Western accusations [of Russia using Hybrid War], Russia’s military continues to utilize its traditional building blocks of military thought’.⁵⁹

Perhaps Hybrid Warfare’s most cunning accomplishment is the widespread dispersion of the illusion that future wars can be fought without actual fighting. As we have become fixated on what is happening below the formal threshold of war, we become increasingly indifferent to what could potentially happen once this threshold is crossed. ■

⁵⁸ Monaghan, ‘Understanding Russia’s measures of war’, 3.

⁵⁹ Thomas, *Russian Military Thought*, 9.





*Een F-16 van de Emiraatse luchtmacht.
De krijgsmacht van de Emiraten heeft
zich inmiddels ontwikkeld tot een van de
meest effectieve aan de Golf*

FOTO BILL MORROW

Klauwen van de valk

De Verenigde Arabische Emiraten: ontwikkeling van een regionale macht

Boris Wijmer MA*

Door militaire ontwikkelingen zijn de Verenigde Arabische Emiraten (VAE) zelfbewuster geworden en zich meer gaan manifesteren als regionale speler. Onder leiding van kroonprins Mohammed bin Zayed al Nahyan heeft het land een regionaal dominante militaire invloed verworven. Hoe heeft de VAE dit voor elkaar gekregen, en wat is het belang daarvan voor Nederland?

Voor Nederlandse militairen zijn de Verenigde Arabische Emiraten (VAE) bekend als overstap op weg naar Afghanistan. Nog steeds zijn er op de Emiraatse vliegbasis al-Minhad vier Nederlanders gestationeerd als Forward Support Element ter ondersteuning van onder andere de Vessel Protection Detachments. Sinds de jaren '90 groeit de rol van de Emiraten als 'knooppunt' van internationale handel, vliegverkeer en als financieel centrum.

Een blik op de krijgsmacht van de VAE toont echter een andere interessante dimensie van dit kleine land. Het leger van de Emiraten heeft zich inmiddels ontwikkeld tot een van de meest effectieve krijgsmachten aan de Golf. Effectiviteit staat niet gelijk aan formaat, want met ongeveer 63.000 pax aan personeel is het niet

* Boris Wijmer MA is historicus en als opleider en onderzoeker werkzaam voor de sectie Cultuurhistorische Achtergronden en Informatie bij het 1 CMI Commando in Apeldoorn.

het grootste leger in de regio. Generaal b.d. James Mattis, voormalig bevelhebber van U.S. Central Command, bestempelde de VAE als ‘little Sparta’, illustratief voor zowel de kracht als de ambitie van de Emiraten. Een krijgsmacht om rekening mee te houden nu de Verenigde Staten zich onder president Biden verder terugtrekken uit het Midden-Oosten. Hierdoor verandert een regionale orde, met de VS in het centrum, die heeft bestaan sinds de Golfoorlog van 1990-1.

Onderzoek naar de militaire ontwikkeling van de Emiraten aan de hand van een aantal missies sinds de Golfoorlog geeft inzicht in de huidige rol van het land in de Golf en het Midden-Oosten. Dit artikel betoogt dat beleid dat in de jaren ‘90 is gestart onder de huidige leider van de Emiraten – Mohammed bin Zayed al Nahyan – aan de basis staat van deze militaire ontwikkeling. De krijgsmacht wordt vanaf dat moment het middel tegen nieuwe in- en externe dreigingen. Het beleid is gericht op samenwerking met (westerse) bondgenoten, het aanschaffen van moderne wapensystemen en het opbouwen van robuuste operationele expertise. Door de militaire ontwikkelingen is de VAE zelfbewuster geworden en zich meer gaan manifesteren als regionale speler. Het land heeft nu een regionaal dominante militaire invloed. Zo is het een belangrijke bondgenoot van generaal Haftar in de oorlog in Libië. Samen met Saoedi-Arabië begon het een oorlog tegen de Houthi’s in Jemen. Door dit conflict bezit de VAE inmiddels een netwerk aan militaire bases langs de Rode Zee en Jemen. Hiermee groeit ook de invloed van het land op de Bab el-Mandeb Straat, een maritiem *chokepoint* tussen de Rode Zee en de Golf van Aden. Het is blijk van een toegenomen militaire zelfverzekerdheid, die effect zal hebben op de regionale machtsverhoudingen. Daarmee is ook een duidelijk Nederlands belang gemoeid. De situatie in de Straat van Hormuz is hiervan een recente illustratie.

Nederland en de VAE

Nederland is nog vorig jaar in de regio betrokken geweest naar aanleiding van onrust in de Straat

van Hormuz. In 2019 leidde de kaping van twee olietankers door Iran tot een Europese missie ter bevordering van de maritieme veiligheid. Het fregat Zr.Ms. De Ruyter heeft in 2020 een halfjaar lang een bijdrage geleverd aan deze missie. Het hoofdkwartier ligt in Abu Dhabi, er werken nog steeds twee stafofficieren. Dit is een nieuw hoofdstuk in een kleinschalige maar betekenisvolle militaire relatie tussen de Emiraten en Nederland. Al tijdens de Golfoorlog waren de Emiraten een uitvalsbasis voor de

De Zr.Ms. Groningen bezoekt Dubai (2015). Het schip fungeerde als platform ter versterking van de banden met de Verenigde Arabische Emiraten

FOTO MCD, EVA KLJUN



Nederlandse fregatten en Orions. In de haven van Jebel Ali lag in 1991 een mobiel noodhospitaal van de Koninklijke Marine. Bij de Nederlandse ambassade in Abu Dhabi werd vanaf dat moment een defensieattaché geplaatst.¹ Na de Golfoorlog maakte Nederland kans op een enorme order voor de levering van een aantal M-fregatten. Naast de bouw van de schepen werden er afspraken gemaakt over de lifecycle support en de Koninklijke Marine zou de Emiraatse bemanning kosteloos gaan

opleiden. Een miljardenorder en een kans tot intensieve samenwerking. Helaas liep de deal op het laatste moment stuk en leverde Nederland slechts enkele S-fregatten en ondersteunende systemen.² Later, tijdens de missies naar Afghanistan, werkten Emiraatse SOF-eenheden met Nederlandse commando's tijdens operatie

1 Telefonisch interview defensieattaché KLTZ Ton Tas, 17 mei 2021.

2 G.A. Rommelse, 'Export M-fregatten, 1986-1994 - De BV Nederland met vallen en opstaan', in: *Militaire Spectator* 177 (2008) (4) 222-225.



Perth/Chitaq in Uruzgan.³ De intensiefste samenwerking was echter logistiek van aard. Kamp Mirage op al-Minhad airbase in Dubai werd jarenlang gebruikt ter acclimatisatie en als airport of debarkation. Tot zeer recent werd het nog gebruikt voor de inmiddels beëindigde missie naar Afghanistan en nog steeds voor de bevoorrading naar Irak. Voor het gebruik van deze faciliteiten zijn nooit exploitatiekosten gerekend door de Emiraatse overheid.⁴

Sinds de oorlog in Jemen staat de Nederlandse militaire relatie met de VAE onder druk. Er geldt al enkele jaren een zeer restrictief exportbeleid met betrekking tot 'dual-use' goederen die eventueel in het conflict in Jemen gebruikt kunnen worden.⁵ Tijdens het lidmaatschap van de VN-Veiligheidsraad in 2018 heeft Nederland ook een aantal initiatieven genomen met betrekking tot de mensenrechtensituatie in Jemen.⁶ De manier waarop dit is gegaan is niet bevorderlijk geweest voor de militaire relatie met de VAE, aldus defensieattaché in Abu Dhabi kapitein-luitenant ter Zee Ton Tas. Dit speelt een rol in de Nederlandse samenwerking met de Emiraten als 'host nation' van de FSE Mirage en EMASOH-missies. Eventuele samenwerking wordt op dit niveau beïnvloed door de situatie in Jemen. Het wordt als minder riskant ervaren om die samenwerking dan maar voornamelijk via de grote partners, zoals de VS en Frankrijk te laten lopen.⁷ Hiermee laat Nederland een kans liggen, want in de ontwikkeling van de laatste 30 jaar valt duidelijk op dat er in de Emiraten een grote interesse bestaat in intensieve samenwerking met westerse partners en de NAVO. De manier waarop dat is gegaan wordt toegelicht. Het is

waardevol voor Nederland om deze ontwikkeling goed te begrijpen en erop in te spelen. In de conclusie worden daartoe ten slotte enkele aanbevelingen gedaan

MbZ en de Emiraten

De de facto-leider van de Verenigde Arabische Emiraten is Mohammed bin Zayed al Nahyan, vaak afgekort tot MbZ. Toch is hij 'slechts' de kroonprins en is zijn halfbroer Khalifa al Nahyan, sinds de dood van hun vader Zayed in 2004, de president van de Emiraten. In de praktijk is MbZ echter de man die aan de touwtjes trekt. Hij heeft sinds de jaren '90 een fors profiel opgebouwd als militair leider en capabel bestuurder. Al snel na 2004 nam hij verschillende taken over van zijn halfbroer. In een gelekt memorandum uit 2009 van de Amerikaanse ambassadeur Richard Olson wordt MbZ als volgt omschreven: 'Shaykh Mohammed bin Zayed Al-Nahyan (...) is the man who runs the United Arab Emirates. Officially he is the Crown Prince of the Emirate of Abu Dhabi (...) and his only federal title is Deputy Supreme Commander of the Armed Forces; in fact he is the key decision maker on national security issues'.⁸ Zijn positie wordt versterkt mede omdat andere belangrijke overheidsfuncties, zoals minister van Buitenlandse Zaken en hoofd van de inlichtingendienst, in handen zijn van zijn vijf directe broers, de *Bani* ("zonen van") *Fatima*.⁹

Abu Dhabi is van oudsher het machtigste en rijkste emiraat.¹⁰ Binnen het politieke bestel van de VAE hebben andere emirs veel autonomie in hun eigen emiraat, maar Abu Dhabi is dominant op federaal niveau. Dit model is voor buitenstaanders lastig te doorgronden. Invloed wordt verkregen via tribale verhoudingen. Emiraten zoals Sharjah en Ras al-Khaimah hebben op basis van hun vroegere macht meer invloed dan anderen. En door economische macht en internationale allure is de emir van Dubai, naast Abu Dhabi, lang een tweede dominante actor geweest op het gebied van federaal beleid. Onder MbZ neemt de relatieve macht van Abu Dhabi echter verder toe. De invloed van andere emiraten, bijvoorbeeld op buitenlandse zaken,

3 A. ten Cate en M. van der Vorm, *Callsign Nassau – Het Moderne Korps Commandotroepen 1989-2012* (Amsterdam, Boom, 2012) 251.

4 Interview defensieattaché KLTZ T. Tas.

5 M. Geels, 'Minister Kaag scherpt regels wapenexport aan vanwege Jemen', *NRC Handelsblad*, 29 november 2018.

6 Zie bijvoorbeeld: <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2018/03/15/nederland-zet-zich-in-de-veiligheidsraad-in-voor-de-bevolking-van-jemen>.

7 Interview defensieattaché KLTZ T. Tas.

8 Zie WikiLeaks: https://wikileaks.org/plusd/cables/09ABUDHABI862_a.html.

9 P. Salisbury, 'Risk Perception and Appetite in UAE Foreign and National Security Policy', *Chatham House* (2020) 10.

10 De andere 6 emiraten zijn, gerangschikt naar bevolkingsgrootte: Dubai, Sharjah, Ras al-Khaimah, Fujairah, Ajman en Umm al-Qaiwain.



FOTO U.S. AIR FORCE BRIGITTEN BRANTLEY

Toenmalig Amerikaans minister van Defensie Jim Mattis spreekt in 2017 in Abu Dhabi met de kroonprins van de Verenigde Arabische Emiraten, Mohammed bin Zayed al Nahyan. 'MbZ' is de facto de leider van de VAE, het land dat door Mattis 'Little Sparta' werd genoemd

neemt daardoor af. Een belangrijke katalysator is de economische crisis van 2008. Vooral de economie van Dubai wordt hard geraakt. Abu Dhabi trekt de portemonnee maar koopt daarmee ook meer invloed op gebieden zoals veiligheid en buitenlandse politiek.¹¹

De VAE heeft onder het lange bewind van sjeik Zayed een eigen stijl van buitenlandse politiek ontwikkeld. Zayed is een zeer charismatisch leider en onderhoudt (Arabische) diplomatieke relaties veelal door middel van persoonlijk contact. Hij is heerser in een tijd waarin gedeelde Arabische identiteit en onderlinge solidariteit een sterke invloed hebben op de regionale verhoudingen. Zijn beleid reflecteert deze trend. Bijvoorbeeld door de deelname van de VAE aan de gecoördineerde Arabische olieboycot tijdens de Yom Kippoer-oorlog in 1973 als verzet tegen de Israëlische agressie.¹² Arabische samenwerking is er daarnaast in verschillende multilaterale verbanden. In 1981 werd in Abu Dhabi bijvoorbeeld de Gulf Cooperation Council (GCC) opgericht.¹³ Dit is nog steeds een belangrijk regionaal partnerschap

in de Golf. De landen van de GCC zijn allemaal soennitische monarchieën. Ze hebben doorgaans een goede relatie met de Verenigde Staten en beschouwen Iran over het algemeen als het belangrijkste regionale gevaar. Er is ook onderlinge twist, met name tussen Qatar en de andere leden, over steun aan de Moslimbroederschap. De VAE heeft een hechte band met Saoedi-Arabië, al lijkt deze relatie echter wel bekoeld sinds de verkiezing van president Biden. Deze wil een andere verstandhouding met de Golf dan zijn voorganger. Onder Trump kregen beide staten doorgaans weinig tegengas, bijvoorbeeld over het optreden in Jemen. Biden is daarover kritischer, en dat heeft weer een effect op de onderlinge verhoudingen tussen Saoedi-Arabië en de VAE.¹⁴

11 Salisbury, 'UAE Foreign and National Security Policy', 11.

12 K.S. Almezaini, *The UAE and Foreign Policy – Foreign aid, identities and interests* (New York, Routledge, 2012) 38-39.

13 De GCC bestaat uit Saoedi-Arabië, Oman, de VAE, Koeweit, Qatar en Bahrein.

14 Andreas Krieg, 'Saudi-Arabia and the UAE: When crown princes fall out', *Middle East Eye*, 6 juli 2021. Zie: <https://www.middleeasteye.net/opinion/saudi-arabia-crown-princes-fall-out>.

Voor MbZ bestaat er weinig verschil tussen 'extremistische' en 'gematigde' vormen van politieke islam

Voor de VAE had het ontwikkelen van een krachtig federaal leger lange tijd een lage prioriteit. Verschillende Emiraten hielden lang hun eigen legertjes, als machts- en status-symbool van de sjeiks. Daarin kwam verandering tijdens de jaren '90, mede door de aanval van Irak op Koeweit in 1990. Deze aanval toonde niet alleen de kwetsbaarheid van de kleine Golfstaatjes, maar bracht het hele idee van Arabische solidariteit aan het wankelen. Juist Irak werd lange tijd beschouwd als Arabisch schild tegen het echte gevaar aan de Golf, Iran, het land dat al in 1973 verschillende eilanden van de Emiraten had bezet.¹⁵ Om hun eigen veiligheid te kunnen waarborgen intensiveerden de Emiraten de militaire relatie met de VS en andere partners.¹⁶ Na de Golfoorlog begon de VAE aan het moderniseren en ontwikkelen van

de eigen krijgsmacht. Deze opdracht kwam in handen van de jonge MbZ. In 1993 werd hij, na een opleiding tot helikopterpiloot in Sandhurst, Chief of Staff – en feitelijk hoofd – van de krijgsmacht.¹⁷ De legers van verschillende emiraten werden samengevoegd en ze schaften nieuwe wapensystemen aan. Opvallend is de aanschaf van 80 F-16E Block 60 'Desert Falcon'-modellen.¹⁸ Op het moment van levering was dit een geavanceerder platform dan waar de VS zelf mee vloog. Na de Golfoorlog namen de Emiraten regelmatig deel aan internationale (Amerikaanse) missies. In 1993 vertrokken enkele honderden militairen naar Somalië voor de UNITAF/UNISOM II missies. In 1999 volgde een nog grotere missie, ditmaal onder de NAVO-vlag.

Kosovo en Afghanistan

De VAE is samen met Jordanië het enige Arabische land dat troepen stuurde naar de KFOR-missie in Kosovo. Het leverde van die twee de grootste bijdrage, in totaal ongeveer 1.500 troepen verdeeld over 6 combat groups en 5 logistieke units. De combat groups bestaan uit een compagnie gemechaniseerde infanterie, een tankcompagnie, een 155mm-artilleriebatterij, verkennersseenheden en verschillende ondersteunende systemen. De combat group werd ingezet in de Franse sector. In de zuidelijke, Amerikaanse sector leverde de VAE een Apache en SOF-compagnie.¹⁹ In Kukës, Albanië, draaide de VAE in het voorjaar van 1999 daarnaast een eigen, humanitaire missie: 'White Hands', voor het opvangen van Kosovaarse vluchtelingen.

Training was een belangrijk doel voor de Emirati's in Kosovo. In een interview in 2001 sprak MbZ tijdens een bezoek aan Kosovo over de deelname aan de missie: 'This mission (...) offers our troops real-life operational experience and the chance to operate closely and integrate with the best militaries in the world', en 'You can't choose better than NATO'.²⁰ De brigade op weg naar Kosovo werd eerst getraind en opgewerkt in Frankrijk.²¹ Als tegenprestatie van dit 'strategische partnerschap' kocht de VAE 400 Franse Leclerc-tanks.²²

15 Aboe Moesa en de grotere en kleinere Toenb-eilanden, in de buurt van de Straat van Hormuz.

16 Bijvoorbeeld met een formeel (en geheim) defensiepact in 1994. Zie: <https://www.uae-embassy.org/uae-us-relations/key-areas-bilateral-cooperation/uae-us-security-relationship>.

17 Salisbury, 'UAE Foreign and National Security Policy', 10.

18 A. Yates, *The Evolution of the Armed Forces of the United Arab Emirates* (Warwick, Helion & Company, 2020) 256.

19 Yates, *Armed Forces of the UAE*, 330-331.

20 'UAE to keep troops in Kosovo', *Global Policy Forum*, 14 maart 2000. Zie: <https://archive.globalpolicy.org/component/content/article/192-kosovo/38539.html>.

21 'Special Report: The day Emirati troops came to help war-torn Kosovo', *The National News*, 30 juli 2019. Zie: <https://www.thenationalnews.com/uae/special-report-the-day-emirati-troops-came-to-help-war-torn-kosovo-1.891416#3>.

22 'How the UAE emerged as a regional powerhouse', *BBC News*, 23 september 2020. Zie: <https://www.bbc.com/news/world-middle-east-54235209>.

Met de deelname aan de KFOR-missie was de VAE een van de eerste Arabische landen die praktische ervaring opdeed in het deelnemen aan NAVO-missies. Deze samenwerking ontwikkelde zich verder na 2001.

Twee van de kapers betrokken bij de aanslagen op 9/11 hebben de Emirataatse nationaliteit. De reactie uit Abu Dhabi was snel en duidelijk. Het verbrak de diplomatieke relatie met de Taliban en onder leiding van MbZ werd de hele samenleving doorgelicht op jacht naar mogelijke terroristische activiteiten.²³ Er was een onmiddellijk besef dat religieus extremisme een existentieel gevaar vormt voor de VAE. Daarnaast maakte het land een duidelijke keuze voor de partner VS. Voor MbZ bestaat er weinig verschil tussen 'extremistische' en 'gematigde' vormen van politieke islam of islamisme. Hij gaat hierin verder dan andere Golfstaten. De verschillen tussen groeperingen als al-Qaida, Hezbollah of de Moslimbroederschap worden beschouwd als oppervlakkig. Dieper zijn de overeenkomsten. Allemaal bevorderen zij chaos, transnationale instabiliteit en vormen zij een levensgroot gevaar voor het overerfbare politieke leiderschap in de Emiraten.²⁴ De eerste militaire bijdrage van de VAE aan de ISAF-missie in Afghanistan bestond uit een contingent van ongeveer 35 special forces. Net als eerder in Kosovo werkten de Emirati's veel samen met de Verenigde Staten. Dit gebeurde vanuit Bagram Air Base, ten noorden van Kaboel. Deze troepenmacht groeide tot ongeveer 200-250 pax in 2005.²⁵ In Helmand werd veel samengewerkt met Britse eenheden, onder andere in het opsporen van IED's. Daarnaast waren er vanaf 2012 tot 2014 zes F-16's van de luchtmacht actief in Kandahar.²⁶ In 2014 eindigde de deelname aan de ISAF-missie, maar vanaf 2018 gaven Emirati's weer training aan Afghaanse elitetroepen voor Resolute Support.²⁷

Net als eerder in Kosovo was er in Afghanistan veel aandacht voor humanitaire hulp. De code-naam in Afghanistan is 'Winds of Goodness'.²⁸ De VAE deed investeringen in infrastructuur en onderwijs. Deze combinatie tussen militaire en humanitaire ondersteuning door een islamitische natie gaf de Emiraten een unieke positie

in de ISAF-missie, en werd ook ingezet in de strijd om de 'hearts and minds' van de Afghaanen. De Emirati's deelden korans uit en er werden met Emirataatse dollars moskees gebouwd door lokale aannemers.²⁹ Een Britse reporter schreef hoe een Emirataatse officier een aantal dorpsoudsten uitnodigde om deel te nemen aan het middaggebed: 'possibly the most effective weapon I have seen in 10 years of observing the conflict in Afghanistan'.³⁰

Het opdoen van gevechtservaring is echter net zo belangrijk. De Chief of Staff, luitenant-generaal Al Rumaithi, gaf in 2005 drie argumenten voor de missie. 'To deter extremism, to demonstrate a commitment to the common cause of stopping terrorism and rebuilding Afghanistan, and to provide a means by which UAE forces could gain battlefield experience.'³¹ Kenmerkend hiervoor is een verzoek van MbZ zelf; toen hij er achter kwam dat de SOF-eenheden nog weinig actief waren geweest, verzocht hij generaal Abizaïd van US Central Command om de Emirataatse troepen dichterbij de grens met Pakistan te stationeren 'to toughen his country's special forces'.³² Enkele anekdotes over de Emirati's doen vermoeden dat deze mentaliteit doorsijpelde naar de operators op de grond. Westerse operators omschreven hun Emirataatse counterparts in Afghanistan en Jemen als 'gung ho, uninterested in anything but kinetic operations'.³³ Deze indruk kan ook gewekt zijn door de snelle troepenrotatie en de nadruk die er lag op het opdoen van gevechts-

23 R.F. Worth, 'Mohammed bin Zayed's Dark Vision of the Middle East's Future', *The New York Times*, 2020.

24 Hussein Ibish, 'The UAE's Evolving National Security Strategy', in: *The Arab States Gulf Institute in Washington* (2017) (4) 16.

25 Yates, *Armed Forces of the UAE*, 277.

26 R. Chandrasekaran, 'In the UAE, The United States has a quiet, potent ally nicknamed "Little Sparta"', *The Washington Post*, 2014.

27 'UAE to boost troop presence in Afghanistan for training: officials', *Reuters*, 8 juni 2018. Zie: <https://www.reuters.com/article/us-afghanistan-emirates-idUSKCN1J41E7>.

28 Zie: <http://www.uaeafghanistan.ae/en/>.

29 'How the UAE emerged as a regional powerhouse'.

30 'On the frontline with UAE forces in Helmand', *The National News*, 22 juli 2011. Zie: <https://www.thenationalnews.com/uae/on-the-frontline-with-uae-forces-in-helmand-1.423315>.

31 Yates, *Armed Forces of the UAE*, 277.

32 Ibidem.

33 Kenneth Pollack, 'Sizing Up Little Sparta', *American Enterprise Institute* (2020) 10.

ervaring. Andere rapporten omschrijven de Emirati's als toegewijd, gedisciplineerd en moedig in het gevecht.³⁴ De F-16's van de VAE voerden honderden missies uit om luchtsteun te geven aan coalitietroepen. De Emiraten en Australië waren de enige landen buiten de NAVO die hier toestemming voor kregen.³⁵ De SOF-operators werkten samen met de VS in het gevaarlijke zuiden van Afghanistan. Veel van deze eenheden werden na 2010 opgenomen in de nieuwe 'Presidentiële Garde', een elite-eenheid geleid door de Australische generaal b.d. Mike Hindmarsh.³⁶

De missie van de Emiraten in Afghanistan was langer, intensiever en gevaarlijker dan eerdere

missies. Samen met Jordanië leverde het land de belangrijkste Arabische bijdrage aan de missies. Er werd vooral door de luchtmacht en de SOF-eenheden veel ervaring opgedaan in het uitvoeren van complexe operaties in samenwerking met NAVO-troepen. Deze 'speerpunt' van de krijgsmacht werd vanaf 2011 een belangrijk instrument in de regionale politiek van de Emiraten.

Arabische lente

MbZ beschouwde de protesten in 2010 vooral als een poging van radicale islamistische groeperingen – met de Moslimbroederschap voorop – om voet aan de grond te krijgen. Vanuit westerse regeringen kwamen echter al snel steunbetuigingen voor de protesten. Kenmerkend voorbeeld was de reactie van Barack Obama, die na enkele weken van demonstraties in Egypte

34 Pollack, 'Sizing Up Little Sparta', 12.

35 Chandrasekaran, 'In the UAE, The United States has a quiet, potent ally'.

36 K. Coates Ulrichsen, *The United Arab Emirates – Power, Politics, and Policymaking* (New York, Routledge, 2017) 147.



aan Moebarak liet weten dat gestart moest worden met een 'democratisch proces'.³⁷ Democratie is in het Midden-Oosten volgens MbZ echter een recept voor chaos en instabiliteit.³⁸ De snelheid waarmee een jarenlange bondgenoot als Moebarak los werd gelaten gaf weinig vertrouwen in Amerikaanse ondersteuning bij eventuele problemen in de Emiraten. Obama schreef in zijn memoires over een telefoongesprek dat hij had met MbZ direct na zijn oproep aan Moebarak: 'MBZ (...) suggested that if Egypt collapsed and the Muslim Brotherhood took over, there would be eight other Arab leaders who would fall, which is why he was critical of my statement. "It shows," he said, "that the United States is not a partner we can rely on in the long term."' ³⁹

Voor MbZ veranderde de situatie aan het begin van 2011 kortom in rap tempo in een nachtmerrie. Hij moest rekening houden met mogelijke protesten tegen het autoritaire bewind in zijn eigen land. Hij zag regionaal een groeiende islamistische invloed ontstaan. Het vertrouwen in de VS was geschaad, en voorheen krachtige soennitisch-Arabische landen verloren aan regionale invloed en dominantie. Een angstig vooruitzicht was dat dit vacuüm opgevuld zou worden door een sterkere regionale invloed van Iran.⁴⁰ Irak was een afschrikwekkend voorbeeld. Dat land was na de Amerikaanse inval in 2003 weggezakt in een langdurige en bloederige burgeroorlog terwijl de invloed van radicale islamistische groeperingen en door Iran gesteunde 'Popular Mobilization Forces' enorm was gegroeid.

De krijgsmacht werd voor MbZ een middel tegen deze bedreigingen en gaandeweg ook een kans tot het vergroten van de regionale invloed van de Emiraten. Een eerste stap werd gezet in 2011, toen hij onder leiding van Saoedi-Arabië troepen

stuurde naar Bahrein, waar het regime te maken had met ernstige protesten. De VAE stuurde dat jaar ook F-16's en Mirages naar Libië ter ondersteuning van de NAVO-missie Unified Protector. Emirataanse piloten ondersteunden in 2014 de CJTF-OIR-missie tegen ISIS.⁴¹ De voor de VAE intensiefste militaire operatie ooit begon in 2015, toen het betrokken raakte bij het conflict in Jemen.

Jemen

In 2011 onstonden in Jemen protesten tegen het regime van president Ali Abdullah Saleh. Deze besloot aan het einde van dat jaar zijn functie neer te leggen en de macht over te dragen aan zijn vicepresident, Abdrabbuh Mansur Hadi. Hij bleek echter niet in staat het land te stabiliseren. In het noorden maakten de sjiiitische Houthis gebruik van de ontstane chaos om hun macht te vergroten. Vanaf 2014 trokken zij op naar de hoofdstad Sana'a met ondersteuning van voormalig president Saleh en de troepen die aan hem loyaal bleven. Toen de Houthis in maart 2015 ook Aden in het zuiden leken te gaan veroveren, volgde een militaire reactie: operatie Decisive Storm, met 10 deelnemende landen.⁴² Er ontstond zo een soennitisch bondgenootschap van landen als Egypte, Jordanië en Soedan, die vreesden voor chaos in Jemen maar vooral bang waren dat de invloed van Iran zou toenemen via de Houthis. Ondanks deze forse coalitie was het de tandem Abu Dhabi-Riyad die het initiatief nam en de grootste inspanning leverde in de vorm van personeel en materiaal. De Veiligheidsraad stemde in met het optreden ter bescherming van het democratisch gekozen regime van president Hadi.⁴³ De VS, Frankrijk en Engeland leverden aanvankelijk (non-kinetische) ondersteuning.

Een vlieger van de VAE tijdens een gezamenlijke oefening in de VS met de Amerikaanse luchtmacht. Vliegtuigen van de VAE voerden honderden missies uit om luchtsteun te geven aan coalitietroepen van ISAF en deden daarmee belangrijke gevechtservaring op

FOTO ROBERT SULLIVAN

37 'Barack Obama: Egypt transition of power must "begin now"', *BBC News*, 4 februari 2011. Zie: <https://www.bbc.com/news/av/world-us-canada-12371518>.

38 D.D. Kirkpatrick, 'The Most Powerful Arab Ruler Isn't M.B.S. It's M.B.Z.', *The New York Times*, 2019.

39 Barack Obama, *A Promised Land* (New York, Crown Publishing, 2020) 651-652.

40 Ibish, 'UAE's Evolving Strategy', 16-17.

41 Yates, *Armed Forces of the UAE*, 332.

42 Salisbury, 'UAE Foreign and National Security Policy', 32

43 UNSCR, 'Resolution 2216'. Zie: <http://unscr.com/en/resolutions/2216>.

Saoedi-Arabië en de Emiraten voerden aan het begin van de operatie gezamenlijk 2.500 vluchten uit om doelen in Jemen te bestoken, de VAE leverde hiervoor 30 straaljagers (F-16's en Mirages).⁴⁴ Ondertussen werd er in het zuiden nagedacht over een ontzetting van Aden, de grootste Jemenitische havenstad. Er waren daar in maart 2015 nog twee kleine, van elkaar afgesneden wijken waar weerstand werd geboden tegen de oprukkende Houthi-strijders. Het verzet werd gesteund door artillerie vanaf Egyptische fregatten, Saoedische luchtaanvallen en kleine groepen Jemenitische landingstroepen. Die landingstroepen zijn getraind in de Emiraten en werden met ondersteuning van Emiraatse special forces van de Presidentiële Garde vanaf mei in Aden gedropt.⁴⁵ Zo werd er in de zomer een bruggenhoofd gecreëerd voor een grote amfibische operatie, gepland, gecoördineerd en uitgevoerd door Emirati's met ondersteuning van de multinationale coalitie.⁴⁶ De operatie slaagde, en in juli 2015 werd Aden veroverd op de Houthi's. Het was de eerste keer dat de Emiraten een amfibische landing op deze schaal uitvoeren.⁴⁷

Al maanden voor dit offensief werd er gewerkt aan voorraden van materieel, munitie en manschappen op verschillende locaties langs de Rode Zee en de Bab el-Mandeb Straat. In de haven van Assab, in Eritrea, werd een rudimentair logistiek centrum opgebouwd voor het transport van de eerste operators en 'Joint Terminal Attack Controllers' (JTAC's) naar Aden, waar ze het lokale verzet gingen organiseren. Nadat het bruggen-

hoofd was gecreëerd werd er vanuit Assab materieel naar Jemen getransporteerd: een bataljon aan (Leclerc-)tanks, tientallen BMP-3 infanteriegevechtsvoertuigen en 2 batterijen van G6-houwitser.⁴⁸ In totaal landden er in Aden ongeveer 3.000 pax aan Emiraatse troepen.⁴⁹

De samenwerking tussen Saoedi-Arabië en de VAE kwam eind 2015 onder druk te staan. Saoedi-Arabië bleef de Houthi's bestrijden en de regering van Hadi ondersteunen. Dit leidde in de praktijk tot een luchtoorlog in het noorden van Jemen. De Emiraten gingen na de aanval op Aden hun inspanningen concentreren op de strijd tegen groeperingen zoals al-Qaida op het Arabische Schiereiland (AQAP) en Al Islah, een aan de Moslimbroederschap verwante organisatie. In het offensief in het zuiden trokken de Emiraten op langs de west- en zuidkust van Jemen. Voor de strijd werd gebruik gemaakt van verschillende lokale milities in Zuid- en Centraal-Jemen. De belangrijkste partner is de Southern Transitional Council (STC).⁵⁰ Deze groep en andere partners worden getraind door Emiraatse militairen.⁵¹ Dit werk wordt doorgevoerd door SOF-eenheden van de Presidentiële Garde. Kenneth Pollack, voormalig CIA-analist en een expert op het gebied van Arabische oorlogsvoering, schat dat er tussen 2015 en 2019 ongeveer 90.000 Jemenieten in diverse milities op deze manier zijn getraind.⁵² Hij beschouwt dit als een zeer succesvolle operatie. Het lijkt op het door de Verenigde Staten en Nederland gebruikte model voor partners in bijvoorbeeld Irak en Afghanistan. In de aanpak van de VAE worden lokale troepen in hun eigen regio ingezet, financiële middelen worden aangewend om de lokale bevolking een alternatief voor AQAP te kunnen bieden en in de slag om de 'hearts and minds' wordt gebruik gemaakt van lokale imams. Methodes die westerse legers op verschillende manieren hebben geprobeerd toe te passen in het Midden-Oosten en die de Emiraten nu met succes gebruiken in de tribale samenleving van Jemen.⁵³

Deze lokale troepen vergroten de armslag van het relatief geringe aantal Emiraatse militairen. Het gebruik van huurlingen is een andere manier om dit probleem te ondervangen. In Jemen lijkt

44 Yates, *Armed Forces of the UAE*, 295.

45 M. Knights en A. Almeida, 'The Saudi-UAE War Effort in Yemen (Part 1): Operation Golden Arrow in Aden', *The Washington Institute for Near East Policy*, 2015.

46 D.B. Roberts, 'Bucking the Trend: The UAE and the Development of Military Capabilities in the Arab World', in: *Security Studies* 29 (2020) (2) 316-317.

47 Yates, *Armed Forces of the UAE*, 297-298.

48 Alex Mello en Michael Knights, 'West of Suez for the United Arab Emirates', *War on the Rocks*, 2 september 2016. Zie: <https://warontherocks.com/2016/09/west-of-suez-for-the-united-arab-emirates/>.

49 Roberts, 'Bucking the Trend', 316-317.

50 Peter Salisbury, 'Yemen's Southern Transitional Council: A Delicate Balancing Act', *International Crisis Group*, 30 maart 2021. Zie: <https://www.crisisgroup.org/middle-east-north-africa/gulf-and-arabian-peninsula/yemen/yemens-southern-transitional-council-delicate-balancing-act>.

51 Salisbury, 'UAE Foreign and National Security Policy', 33.

52 Pollack, 'Sizing Up Little Sparta', 12.

53 Ibidem, 12.

er door de VAE in ieder geval gebruik gemaakt te zijn van ongeveer 15.000 Soedaneese militairen die in Assab zijn opgeleid. Eenmaal in Jemen zijn deze troepen verantwoordelijk voor beveiliging van bases, force protection en in sommige gevallen worden ze ingezet als grondtroepen.⁵⁴ Verschillende nieuwsberichten reppen daarnaast over het gebruik van Colombiaanse huurlingen⁵⁵ en zelfs van Amerikaanse oud-commando's, ingezet als 'kill-teams'⁵⁶. Het zou echter onjuist zijn om te denken dat de VAE alle gevechtstaken uitbesteedt. De Amerikaanse analist Michael Knights, die verschillende embedded bezoeken heeft gebracht aan de troepen in Jemen, zegt naast de Soedanezen nooit andere gevechtstroepen hebben aangetroffen bij de Emirati's.⁵⁷ Athol Yates, militair historicus van de Emiraten, noemt het een veelgemaakte vergissing. Immers, naast een handjevol (onder-) officieren en verschillende tijdelijke krachten wordt het leger van de Emiraten gerund door Emirati's. Dit is al meer dan 20 jaar de norm.⁵⁸ Een cynische illustratie hiervan is het feit dat er Emirati's zijn gesneuveld in Jemen. De dodelijkste dag is 4 september 2015, toen 45 Emirati's sneuvelden door een raketaanval op een basis in de buurt van Ma'rib.⁵⁹

Sinds 2014 geldt in de VAE een dienstplicht. Deze is verplicht voor mannen en optioneel voor vrouwen. Het genereren van voldoende aanwas voor de krijgsmacht is hiervoor echter niet de belangrijkste reden geweest. Met het invoeren van de dienstplicht wordt er getracht om een gedeelde 'Emiraatse' nationaliteit te creëren onder de jongeren van de verschillende Emiraten. Zij wennen op deze manier aan het idee dat er – naast rechten – plichten en verantwoordelijkheden horen bij het staatsburgerschap. Dit is tamelijk revolutionair in de Golf, waar de jongere bevolking is opgegroeid met het idee dat de staat vooral bestaat om de olierijkdommen te verdelen onder de (oorspronkelijke) bewoners. Het leger wordt zo ook een middel om vorm te geven aan een nieuw sociaal contract tussen de burgers en leiders van de Emiraten.⁶⁰

In 2018 werd een poging gedaan om de strijd tegen de Houthis te beslechten door de stad Hodeidah, aan de Rode Zee, aan te vallen. Een

offensief onder leiding van de Emiraten moest de Houthis logistiek afknijpen om daarmee na drie jaar een einde maken aan het conflict. Aanvankelijk lijkt het plan te zijn geweest om een amfibische operatie te starten in de stijl van de aanval op Aden.⁶¹ Uiteindelijk werd toch besloten tot een minder complexe aanval via land. Na een paar maanden dwong de slepende strijd in combinatie met de groeiende internationale druk vanwege de humanitaire situatie echter tot een ander plan. Vanaf zomer 2019 begonnen de Emiraten hun eigen troepen terug te trekken uit Jemen, op basis van een in Stockholm onderhandeld VN-vredesakkoord. Verschillende andere oorzaken lijken een rol te hebben gespeeld. De druk vanuit de VS voor de totstandkoming van een wapenstilstand nam toe na de moord op Jamal Khashoggi eind 2018. De spanningen met Iran liepen op en in begin 2019 werden verschillende tankers in de Straat van Hormuz aangevallen. Door troepen terug te trekken uit Jemen werd een signaal van de-escalatie naar Iran gestuurd.⁶² Een ander argument is dat een aantal belangrijke doelen inmiddels zijn behaald. De milities in het zuiden zijn loyaal aan – en afhankelijk van – de Emiraten. Daarnaast is de regionale macht sterk toegenomen door de bouw van militaire bases in Eritrea en Somaliland en op de eilanden Perim en Socotra in de Rode Zee en de Golf van Aden.⁶³

Bij de effectiviteit van de Emirati's in Jemen zijn een paar kanttekeningen te maken. Zo was er in

54 Ibidem, 21.

55 E.B. Hager en M. Mazzetti, 'Emirates Sends Colombian Mercenaries to Yemen Fight', *The New York Times*, 2015.

56 Aram Roston, 'American Mercenaries', *Buzzfeed*, 16 oktober 2018. Zie: <https://www.buzzfeednews.com/article/aramroston/mercenaries-assassination-us-yemen-uae-spear-golan-dahlan>.

57 Pollack, 'Sizing Up Little Sparta', 9.

58 Lezing dr. A. Yates voor de American Gulf States Institute in Washington (2021), te zien op: <https://agsiw.org/programs/the-evolution-of-the-armed-forces-of-the-united-arab-emirates>.

59 'UAE, Bahrain say 50 soldiers killed in Yemen attack', *Reuters*, 4 september 2015. Zie: <https://www.reuters.com/article/uk-yemen-security-idUKKCN0R40V120150904>.

60 Zie voor meer informatie over dit onderwerp: B. Alterman en M. Balboni, 'Citizens in Training – Conscription and Nation-building in the UAE', *CSIS*, 2017.

61 Pollack, 'Sizing Up Little Sparta', 22.

62 Guido Steinberg, 'Regional Power United Arab Emirates', *German Institute for International and Security Affairs*, 2020, 27.

63 Steinberg, 'Regional Power United Arab Emirates', 30-31.



Gewapende medestanders van de Houthis-beweging in Jemen. De Houthis' vormen een van de groepen waarmee onder andere de VAE in Jemen in een strijd verwickeld zijn

FOTO ANP, EPA, YAHYA ARHAB

totaal slechts een relatief geringe hoeveelheid militairen betrokken bij de gevechtshandelingen. Deze militairen waren daarnaast onevenredig verdeeld over de verschillende krijgsmacht-onderdelen. Net als in Kosovo en Afghanistan zijn dat vooral onderdelen van de luchtmacht en de special forces. Pollack schat dat er op elk gegeven moment ongeveer 4.000 Emirati's aanwezig waren in Jemen, van wie ongeveer de helft in gevechtsrollen. Op basis van deze gegevens komt hij uit op een uiterst effectieve 'speerpunt' van het Emiratische leger van 5 à 6.000 militairen.⁶⁴ Deze zijn goed opgeleid, hebben het juiste materiaal en hebben inmiddels ruime operationele ervaring.

De planning, schaal en uitvoering van de verschillende operaties in Jemen tonen echter wel

aan dat het Emiratische leger een enorme ontwikkeling heeft doorgemaakt in de laatste 30 jaar. Onderdelen van de krijgsmacht kunnen zich volgens Pollack inmiddels meten met die van sommige NAVO-partners.⁶⁵ Een vergelijking met Saoedi-Arabië geeft een verhelderende illustratie. De Saoedi's hebben net als de VAE de meest geavanceerde wapensystemen. Het land heeft 227.000 actieve troepen en deelt een landsgrens van 1.300 kilometer met Jemen. Toch zijn de Houthis' na bijna 6 jaar aan bombardementen nog steeds dominant in grote delen van Jemen en bestoken zij met drones nog regelmatig doelen in Saoedi-Arabië.⁶⁶ President Hadi leeft ondertussen nog steeds in ballingschap. De Saudi's hebben hun belangrijkste doelen dus niet behaald. In delen van Jemen lijdt de bevolking honger, medische hulp en voedsel kunnen grote delen van het land nauwelijks bereiken door de blokkade van Hodeidah.

De rol van de Emiraten in (en rondom) Jemen is nog niet uitgespeeld. In de STC heeft het nog steeds een belangrijke partner op het vasteland.

64 Pollack, 'Sizing Up Little Sparta', 35.

65 Lezing dr. Yates voor AGSIW (2021).

66 'Yemen's Houthi claim drone and missile barrage on Saudi oil facilities', *Middle East Eye*, 12 april 2021. Zie: <https://www.middleeasteye.net/news/yemen-houthis-drone-missile-barrage-saudi-oil-facilities>.

Emiraatse militairen bemannen diverse militaire bases op de eilanden Socotra en Perim en in de zuidelijke havenstad Balhaf.⁶⁷ Kijkend naar de acties en aanwezigheid van de Emiraten lijkt het aannemelijk dat het land van plan is om een dominante factor te worden rondom de Bab el-Mandeb Straat, naast de Straat van Hormuz een van de belangrijkste handelsroutes – en choke-points – rondom het Arabische schiereiland.⁶⁸

Conclusie

In de Golf en daarbuiten zijn de Verenigde Arabische Emiraten een dominante machtsfactor geworden. Voorbeelden daarvan zijn te zien in Libië, Jemen en de Hoorn van Afrika. De VAE heeft nu een krijgsmacht die niet alleen is uitgerust met moderne wapensystemen maar ook kan bogen op significante expeditionaire ervaring. Deze expeditionaire ervaring geeft het land een geloofwaardig voordeel ten opzichte van andere landen in de regio, die ook het materieel hebben maar de ervaring missen. In de binnenlandse politiek wordt de rol van de krijgsmacht ook belangrijker. De in 2014 ingevoerde dienstplicht is bijvoorbeeld een manier om een gedeelde 'Emiraatse' nationaliteit te creëren, bedoeld om de jonge mannen en vrouwen van de VAE op een betekenisvolle manier een bijdrage te kunnen laten leveren. De ontwikkeling van een eigen wapenindustrie biedt economische kansen voor een toekomst zonder fossiele brandstoffen. Het maakt de Emiraten minder afhankelijk van andere leveranciers, die met exportvergunningen voor problemen zouden kunnen zorgen. Dubai Ports World, het havenbedrijf dat grotendeels in handen is van de sjeik van Dubai, ontwikkelt en exploiteert inmiddels verschillende havens rondom de Rode Zee, die daardoor zowel een militaire als een economische functie krijgen. Het zijn voorbeelden van de centrale rol van de Emiraatse krijgsmacht in verschillende beleidsdoeleinden.

De laatste decennia is er op verschillende manieren een kleinschalige maar betekenisvolle militaire relatie opgebouwd tussen Nederland en de VAE. Het land heeft zich op meerdere

manieren laten kennen als een betrouwbare en prowesterse Arabische en islamitische militaire partner. Deze relatie lijkt enigszins onder druk te staan door het optreden van de VAE in Jemen. Toch zijn er een aantal belangrijke argumenten om de militaire band met de Emiraten te behouden of verder uit te bouwen. Nederland heeft belang bij een goede relatie voor het functioneren van de FSE Mirage en EMASOH-missies. Voor toekomstige missies kan de VAE als logistiek knooppunt weer essentieel zijn. De VAE is een ambitieus land in een instabiele regio. Problemen daar hebben gevolgen voor Europa. Denk aan de vluchtelingenstroom als gevolg van de oorlog in Syrië. De VAE is, ook na de Arabische Lente, politiek stabiel gebleken. Er zijn duidelijke verschillen met Nederland in de manier waarop gedacht wordt over onderwerpen zoals individuele vrijheden. Maar op andere gebieden, zoals terrorismebestrijding en maritieme veiligheid, zijn overeenkomsten te vinden voor mogelijke samenwerking. Kritiek kan waarschijnlijk ook meer effect sorteren binnen een bestaande relatie dan van veraf. Het ministerie van Justitie kan tot voorbeeld strekken, na de spectaculaire uitlevering van Ridouan Taghi uit Dubai wordt er nu gewerkt aan een betere samenwerking tussen de Nederlandse en Emiraatse autoriteiten.⁶⁹

De samenwerking kan betrekkelijk makkelijk worden verstevigd. De bereidheid tot het opbouwen van een gespreksrelatie zou in deze waarschijnlijk al zeer gewaardeerd worden. Zeker in een Arabische context, waar een persoonlijke band nog steeds van groot belang is in politiek en zaken. Het lokale netwerk van de defensieattaché is hierin essentieel, bijvoorbeeld het contact met de VAE als host nation van de FSE Mirage en EMASOH-missies, of tussen counterparts van de operationele commando's. Gezien de ervaring van de VAE zijn de luchtmacht en SOCOM hiervoor zeker interessante kandidaten. ■

67 Sheren Khalel, 'UAE deeply involved in Yemen despite claims of withdrawal, experts say', *Middle East Eye*, 22 februari 2021. Zie: <https://www.middleeasteye.net/news/uae-yemen-conflict-deeply-involved-experts-say>.

68 Steinberg, 'Regional Power United Arab Emirates', 30-31.

69 J. Meeus, 'Nederland wil meer justitiële samenwerking met Dubai', *NRC Handelsblad*, 22 juni 2021.

Waarom mislukte 'Afghanistan'?

'Aanzet voor een opzet' van een wetenschappelijke analyse

Prof. dr. Arthur ten Cate*

In de redactionele beschouwing 'Ik kijk geen nieuws meer' riep de *Militaire Spectator* in september op om bijdragen aan te leveren voor een feitelijke en gevalideerde wetenschappelijke analyse van de bijna 20-jarige interventie (2001-2021) in Afghanistan.¹ Afgelopen zomer eindigde die in een ogenschijnlijke desillusie met een chaotische internationale noodevacuatie uit Kabul toen de Afghaanse hoofdstad onverwacht snel werd ingenomen door Taliban-troepen. Waarom is het niet gelukt om na de korte en succesvolle '9/11-oorlog' van 2001 en de val van het eerste Taliban-regime (1996-2001) een ander, beter en stabielere Afghanistan te bouwen?

Hieronder, zoals door de redactie verzocht 'in de geest van Von Scharnhorst', een korte opsomming van historisch-wetenschappelijk onderzoek naar de internationale Afghanistan-campagne. Daarbij dezelfde disclaimer als van de door de *Militaire Spectator* genoemde Von Scharnhorst: dat er geenszins sprake is van volledigheid bij het benoemen van deze 'algemene oorzaken' en dat er ook nog geen duidelijk inzicht is hoe zwaarwegend deze factoren zijn geweest ten opzichte van andere. Genoemde punten moeten meer worden gezien als een eerste 'aanzet voor een opzet' van een wetenschappelijke dan wel militair-operationele evaluatie. Niettemin is duidelijk dat genoemde inschattingfouten van de meest bepalende coalitiepartner – de Verenigde Staten – belangrijk zijn geweest voor het verdere moeizame verloop en het uiteindelijke mislukken van de Afghanistancampagne, en de terugkeer van de Taliban.

Inherente zwakheden en corruptie

De snelheid van het instorten van de Afghaanse regering in augustus 2021 was misschien onverwacht, maar dat dit op enig moment zou gebeuren hing al enige jaren in de lucht. De

voortekenen waren er al sinds de Amerikanen in de nadagen van de Obama-regering en tijdens de Trump-periode allerhande signalen afgaven dat ze 'Afghanistan-moe' waren en zich wilden terugtrekken. De wereld kon dit ook al langer zien aankomen omdat er over de inherente zwakheden en corruptie van het in 2001-2002 geïnstalleerde Afghaanse regime vanaf dag nul regelmatig werd bericht. Je moest wel van een andere planeet komen wilde je er niet van gehoord hebben; de weeffouten waren voor iedereen al jaren zichtbaar. Het optimisme over het internationale project was rond 2004-2005 zodoende al danig aan het bekoelen, en circa 2009, toen Hamid Karzai aan het hoofd van zijn krijgsherenklok op openlijk frauduleuze wijze zijn tweede regeertermijn won, zo ongeveer wel voorbij. Sindsdien was het voor de coalitie onder leiding van de VS tegen beter weten in doorploeteren. Sinds de zogenoemde *Afghanistan Papers* van 2019 (dit najaar komt de *Washington Post* met het boek) werd ten slotte bekend gesteld wat al langer werd vermoed: dat de VS, de NAVO en NAVO-lidstaten onterecht positief of bewust onjuist rapporteerden over belangrijke doelstellingen van de internationale interventie, zoals de kwantitatieve en kwalitatieve opbouw van Afghaanse veiligheidsdiensten, politie en



Een nachtelijke patrouille door de bergen van Afghanistan

FOTO MCD, HILLE HILLINGA

krijgsmacht, en over de situatie en behaalde resultaten.

Het is vooral interessant om te constateren dat wezenlijke fundamenteën van de nederlaag in Afghanistan feitelijk al in 2001-2002 lijken te zijn gelegd met ten minste drie strategische inschattingfouten begaan door de Amerikanen, die in hun eentje en (in die fase zeker) feitelijk eenzijdig het beleid bepaalden voor de gehele coalitie. Daarmee is meteen een bijzonder kenmerk aangestipt van de internationale Afghanistan-interventie vanuit bondgenootschappelijk (en dus ook Nederlands) perspectief: dat de kleine bondgenoten meededen in de omstandigheid dat ze weinig tot geen inspraak en invloed hadden wat betreft cruciale randvoorwaarden en zwaartepunten van beleid. Dat geldt wel vaker, maar zeker in dit specifieke geval: de oorlog in Afghanistan was meer dan anders een 'Amerikaanse' oorlog omdat het vooral de VS was die op 11 september 2001 op

eigen grondgebied in New York en Washington zo direct door terreur was getroffen. Geallieerde interactie en bilaterale contacten met de twee grootste bondgenoten waren in de emotioneel geladen periode vlak na die aanslagen, over het algemeen, tamelijk eenzijdig, directief en geënt op onvoorwaardelijke loyaliteit. Jammer derhalve dat de Amerikanen voorbij het platbombarderen van Taliban en al-Qaida in oktober en november 2001 nauwelijks een plan hadden, en in het natraject van de invasie ad hoc tot ongelukkige keuzes kwamen.

* De auteur is programmamanager bij het NIMH en betrokken bij militair-historisch onderzoek naar de Nederlandse militaire bijdragen aan de internationale Afghanistan-interventie van 2001-2021. Hij is tevens bijzonder hoogleraar Militaire Geschiedenis aan de Rijksuniversiteit Groningen en redacteur van de *Militaire Spectator*.

1 'Ik kijk geen nieuws meer', editoriaal in: *Militaire Spectator* 190 (2021) (9) 417.

‘Original sin’

Een eerste inschattingsfout in de oorlog en de daaropvolgende langdurige internationale (militaire) aanwezigheid was de weigering om eind 2001 een aanbod tot overgave en onderhandeling van de Taliban te aanvaarden. Historicus en Afghanistan-kenner Theo Farrell noemde het de ‘original sin’ van de aanvankelijk succesvolle campagne.² Veel experts na hem, onder ander Joris Versteeg in *NRC Handelsblad* dit voorjaar nog,³ hebben het al vaak aangegeven: daarmee maakten de Amerikanen van de Taliban (los van de verwerpelijkheid van hun orthodoxe ideologie en de verschrikkingen van

hun eerste regeerperiode) feitelijk onnodig een langdurige tegenstander, terwijl de werkelijke vijand (vanwege 9/11) alleen al-Qaida was, en had moeten en kunnen zijn. Het heeft er alle schijn van dat de internationale coalitie zodoende twintig jaar heeft moeten vechten tegen een min of meer zelfgecreëerde opponent, hoewel die aanvankelijk bereid was geweest – naar goed Afghaans gebruik – de wapens neer te leggen.

Tweede observatie, en daarmee samenhangend: de blunder om Pakistan als bondgenoot te aanvaarden en ondanks signalen van het tegendeel jarenlang als bondgenoot te blijven behandelen, terwijl dit land vanuit een aan de



Een militair konvoi rijdt in de omgeving van Tarin Kowt

FOTO MCD, EVA KLJUN

coalitie tegengesteld belang de Taliban in het geheim (al snel weer ging en) bleef steunen. Pakistan bood de Taliban (en, zo bleek uiteindelijk in 2011, ook al-Qaida en Osama bin Laden) onderdak, gaf de groepering de gelegenheid zich te herstellen, en gaf de diverse strijdgroepen na een paar jaar alweer actief logistieke en operationele steun om de gewapende strijd in Afghanistan te hervatten. Zonder dit Pakistaanse dubbelspel – georkestreerd vanuit delen van de Pakistaanse krijgsmacht en militaire inlichtingendienst – had de gewapende oppositie (Taliban, maar ook het Haqqani-netwerk en Hekmatyars groepering) deze langdurige uitputtingsoorlog niet kunnen volhouden. Het was deze zomer dan ook verbazingwekkend dat nauwelijks iemand praatte over het feit dat met de recente gebeurtenissen het verraad van Pakistan als quasi-bondgenoot van de internationale post-9/11 coalitie compleet was geworden. Pakistan is van het mislukken van de Afghanistan-interventie de grote winnaar, want voor dat land is een Taliban-regime, of een Taliban-Haqqani-regime, het meest geëigende instrument om Afghanistan te kunnen controleren.

Moordenaars en drugscriminelen

Een derde cruciaal punt: de Amerikaanse keuze om een bevriend regime in Afghanistan te vestigen met de krijgsheren met wie ze in november en december 2001 het eerste Taliban-bestuur omver wierpen. Dat daarop het moderne en mediagenieke gezicht van Hamid Karzai werd geplakt, en dat dit bewind werd omkleed met de mooie slotwoorden en grote ambities van een legitimerende VN-conferentie in Bonn (later nog eens ingekleurd met de grote belofte van een vermeend heilzame '3D-aanpak') deed niets af

aan het feit dat in de loop van 2002 de werkelijke macht in Kabul en in de provincies in handen kwam van oorlogsmisdadigers en drugsbaronnen. Omslagpunt daarin was reeds de Loya Jirga (grote vergadering van stam- en volksvertegenwoordigers) van de zomer van 2002, die op papier was bedoeld om Afghanistan op het pad te zetten naar een democratische rechtstaat. Reeds op die conferentie kregen de meest dubieuze krijgsheren onder Amerikaanse sturing de ministersposten toebedeeld. In de provincies maakte Karzai ze gouverneur of politiecommissaris, of ze bekleedden hoge functies in het nieuwe Afgaanse leger.

Qua gewapende strijd tegen de toenmalige restanten van Taliban en al-Qaida, en andere oppositie, was het met deze figuren aanvankelijk weliswaar goed zaken doen, maar door de schijn van democratie en rechtstaat prikten de Afghanen zelf al snel heen. Van enige (en voor het langetermijnsucces van dit project noodzakelijke) legitimiteit van de nieuwe Afgaanse overheid was al meteen geen sprake meer. Het Nederlandse 'Provinciaal Reconstructie Team' in de provincie Baghlan bijvoorbeeld rapporteerde in 2004-2006 bij herhaling dat het groot ongemak voelde over de haalbaarheid van zijn missie omdat het zaken moest doen met Afgaanse autoriteiten van wie velen algemene bekendheid genoten als (massa) moordenaars en drugscriminelen. De leiders van de drugskartels en de krijgsheren, die waren ook vaak iets bij de overheid. En waren ze dat niet, dan trokken ze achter de schermen wel aan de touwtjes. Ze poogden bovendien de militaire geweldsinstrumenten van de coalitie op te zetten tegen hun concurrenten (zakelijke of tribale rivalen), wat ook dikwijls lukte waardoor er in de loop der jaren nog meer feitelijk 'onnodig' gewapend verzet tegen de internationale aanwezigheid werd gecreëerd. Een teken aan de wand was wel het feit dat sinds circa 2010 ook steeds meer Tadzjiekken, Hazara en Oezbeken toetraden tot de voorheen merendeels uit

- 2 Theo Farrell, *Unwinnable. Britain's War in Afghanistan 2001-2014* (Londen, Vintage UK, 2018).
- 3 Joris Versteeg, 'Afghanistan: wel schieten, niet praten', *NRC Handelsblad*, 30 april 2021.



In 2013 besprak de toenmalige Amerikaanse minister van Buitenlandse Zaken een bilaterale veiligheidsovereenkomst met de Afghaanse president Hamid Karzai. Nederland opereert vaak in een context van machteloosheid: bepalen, dat doen anderen

FOTO U.S. DEPARTMENT OF STATE

etnische Pashtun bestaande Taliban, en dat er een uit deze groepen bestaande frontorganisatie voor de noordelijke provincies kwam, terwijl voorheen de Taliban hun machtsbasis met name in het zuiden en oosten van Afghanistan hadden.

Sprookjes vertellen

De door de VS geleide coalitie ondertussen had grote ambities en veel goede bedoelingen, maar leek niet bereid om te doen wat nodig was om die ook waar te maken. Onder de streep gold voor de meeste coalitiepartners: het was niet 'hun' interventie en (plaatselijk en tijdelijk) meedoen was genoeg. Met andere woorden, ze

zaten er om de grootste bondgenoot van het westerse pact tevreden te stellen maar waren niet of nauwelijks strategisch gecommitteerd. Afghanistan schoot daar weinig mee op. Eigenlijk begonnen 'gewone Afghanen' al rond 2004-2005 gedesillusionieerd te raken over deze gang van zaken. Tussen de theorie van het in 'Bonn' afgesproken vredesarrangement en de praktijk van het coalitieoptreden gaapte een diepe kloof. Circa 2009 was van het oorspronkelijke optimisme, van de hoop en het geloof van 2002 in een beter Afghanistan, helemaal niets meer over.

Er was overigens nog een andere strategische blunder in dat verre verleden die ook een rol

speelde: Irak. De VS viel Irak in 2003 binnen en spendeerde jarenlang zijn beste middelen en meeste geld in dat conflict, onderwijl het sprookje vertellend dat de oorlog in Afghanistan al lang en breed was gewonnen. Tegen de tijd dat de Amerikanen onder het presidentschap van Barack Obama tot inkeer kwamen was het te laat, en hadden de Taliban-, Haqqani- en (voormalige) Hekmatyar-netwerken met Pakistaanse hulp voldoende robuuste parallelle structuren opgebouwd om de klappen van Obama's tijdelijke *Surge* op te vangen en de kans af te wachten die zich in 2020-2021 uiteindelijk voordeed.

Bepalen, dat doen anderen

Recapitulerend: zo maar een opsomming van enkele belangrijke weeffouten in de Afghanistan-campagne waar Nederland als kleine coalitiepartner fundamenteel weinig aan kon doen maar wel voortdurend mee te maken had. Dus, wat betekent deze episode voor dergelijke missies in het algemeen en in de toekomst, en voor de Nederlandse deelname daaraan (en de Nederlandse kosten en opofferingen)? Een significante vraag met het oog op de uitgezonden militairen, in de eerste plaats voor de politieke leiding. Generaal b.d. Mart de Kruif heeft een punt als hij zegt dat Nederland eens goed moet evalueren waarom en hoe het meedoet aan dergelijke inspanningen in internationaal of coalitieverband. In de eerste plaats voor de nabestaanden van de gesneuvelden, en de vele militairen die terugkwamen met fysieke en/of mentale verwondingen. Of gewoon voor de Afghanistan-veteranen die zich nu afvragen: waar deden we het voor?

Daarbij is het met name relevant om op te merken dat, zoals hierboven betoogd, Nederland als klein land en junior partner in zulke interventies dus kennelijk en dikwijls geen tot weinig invloed heeft om grote strategische keuzes te beïnvloeden of mede te bepalen. Ondanks de premisse dat ze uiteindelijk op lange termijn wel de doorslag geven in het succes of falen van zo'n campagne. Laten ministers en Tweede Kamerleden dat eerst eens onder ogen zien, in plaats

Waarschuwingen waren er, en zeker niet alleen 'met de kennis van nu'

van iedere nieuwe uitzending opnieuw het parlementaire toneelstukje op te voeren dat 'Den Haag' met een Toetsingskader op een of andere wijze het strategische speelveld, de randvoorwaarden, de coalitiestrategie en de uitkomsten zou kunnen inschatten, beïnvloeden of verbeteren. Nederland moet nu eenmaal rekening houden met de omstandigheid dat het vaak opereert in een context van feitelijke machteloosheid, zonder wezenlijk bepalende inbreng bij de VS, de NAVO, de VN, of in ad-hoc-coalitieverbanden. Bepalen, dat doen anderen.

Kan Nederland eigenstandiger, kritischer en strategisch autonomer zijn in internationaal verband, en kan het zijn deelnames aan dergelijke multinationale campagnes zo inrichten dat er minder eigen machteloosheid is? Moet het anders vaker nee zeggen? Geen illusies: politieke besluitvorming is niet uitsluitend een rationeel en altijd beheersbaar, of op de merites van de missie ingericht proces (zie de Covid-crisis). Mogelijk zijn de actoren die gebeurtenissen en omstandigheden in het uitzendgebied, dan wel eventuele weeffouten in de (strategie van de) coalitie of allerhande andere uitdagingen van de Afghaanse campagne destijds voor de besluitvormers oplijnden, en daarover rapporteerden, te weinig gehoord of te weinig serieus genomen. Of gingen verantwoordelijken selectief om met hun informatie en analyses. Wie wist wat wanneer over hoe goed of slecht de campagne verliep? Eén ding is zeker: waarschuwingen waren er, en niet alleen 'achteraf' of 'met de kennis van nu'. De archieven van toen zijn er rijkelijk mee gevuld. De lijst à la Von Scharnhorst over 20 jaar interventie in Afghanistan zal daarom na verder onderzoek ongetwijfeld nog veel langer en gedetailleerder worden. ■

Je wordt bedankt Bin Laden

Jorrit Kamminga: Nederland heeft morele plicht tegenover Afghanistan

In zijn boek *Je wordt bedankt Bin Laden* kijkt Jorrit Kamminga terug op de Nederlandse missies in Afghanistan, het politieke debat en zijn eigen werk dat hij er deed. Ook hij zag afgelopen zomer, bij de snelle aftocht van de coalitie, veel ‘zogenaamde deskundigen’ opstaan. Dat iedereen wat van Afghanistan vindt is volgens hem prima en goed om de ‘Afghanistan-moeheid’ van de afgelopen jaren te doorbreken, maar wat hem stoort is dat veel mensen op afstand denken het land te snappen of uit te kunnen leggen. Kamminga trekt zijn eigen conclusie: er is te weinig gedaan om een politieke oplossing te vinden. ‘Afghanistan is niet maakbaar en zeker niet van buitenaf. Dat is de grootste les van de afgelopen twintig jaar’.

Arthur ten Cate en Frans van Nijnatten

Dr. Jorrit Kamminga (1976) studeerde internationale betrekkingen en is als senior fellow verbonden aan Clingendael. Hij werkte vanaf 2005 in Afghanistan, onder meer als onderzoeker in Helmand en Kandahar. Zijn focus ligt vooral op het snijvlak van veiligheid en ontwikkeling. Zijn boek *‘Je wordt bedankt Bin Laden’. 20 jaar Nederland in Afghanistan (2001-2021)* verscheen op 11 september.¹



¹ Jorrit Kamminga, *Je wordt bedankt Bin Laden. 20 jaar Nederland in Afghanistan (2001-2021)* (Rotterdam, Jalapeño Books, 2021).

Uw timing is uitermate interessant: een boek over een langdurige buitenlandse interventie op het moment dat die compleet is ingestort. Wat zijn uw gevoelens daarover?

Het zijn heel gemengde gevoelens. Toen de Amerikaanse president Biden in april aankondigde dat de deadline voor de terugtrekking 11 september was en dat precies samenviel met het verschijnen van mijn boek, leek het nog wel aardig. Toen had ik het idee dat het verhaal in mijn boek mooi rond zou zijn, van het begin tot het einde van de internationale missies. Mijn uitgever zei gekscherend: ‘Je wordt bedankt, Biden’. Maar met de opmars en uiteindelijk de machtsovername van de Taliban kreeg het steeds meer een bittere nasmaak. Terwijl je na 2,5 jaar schrijfwerk blij zou moeten zijn dat het boek af is, kreeg ik er een steeds slechter gevoel over. De laatste loodjes waren een hel: steeds het boek iets actualiseren met steeds slechtere ontwikkelingen voor Afghanistan. Ik voegde op een gegeven moment in het nawoord een tabel toe met de door de Taliban veroverde steden. Die tabel werd elke dag langer. Het was een onwerkelijke situatie en het gaf me een zeer vervelende kriebel in mijn buik. Dat werd na de val van Kabul nog erger, toen ik zelf ook

Afghaanse vrienden en oud-collega's probeerde te helpen om het land uit te komen. Mijn boek moest af, maar mijn gedachten waren elders.

Hoe kijkt u aan tegen de huidige ontwikkelingen in Afghanistan en de snelle opmars van de Taliban?

Ik denk dat niemand de snelheid van de opmars heeft voorspeld. We waren toch een beetje in slaap gesukkeld met het idee dat er een intra-Afghaans vredesproces was – hoe gebrekkig dan ook – en dat de terugtrekking van de troepen daar juist ook een positieve uitwerking op zou hebben. Het was immers altijd al de politieke eis van de Taliban. Ik had zelf verwacht dat de Taliban hun sterke positie in Doha zouden gebruiken om uiteindelijk tot een gedeelde regering te komen, waarin ze een grote stempel zouden drukken op de politieke richting van het land. Dat was voor het Westen geen ideale uitkomst geweest, maar het zou in ieder geval een Afghaanse oplossing geweest zijn. En in die zin waarschijnlijk duurzamer dan alles wat wij de afgelopen twintig jaar geprobeerd hebben.

Inlichtingendiensten van andere landen moeten toch meegekregen hebben dat Frankrijk begonnen was met de evacuatie van zijn staatsburgers uit Afghanistan. Waarom is er uiteindelijk zo'n chaotische aftocht ontstaan?

In de Verenigde Staten kwamen er afgelopen zomer ook inlichtingenrapporten uit met zeer pessimistische voorspellingen. Maar Biden reageerde daar laconiek op. Het zou allemaal niet zo'n vaart lopen. Door die houding hebben denk ik ook andere landen te laat beseft dat het menens was. Dat is echter geen excuus voor de slechte uitvoering van de evacuatie. Ook zonder de opmars van de Taliban lagen er al plannen klaar. In politiek Den Haag werd maandenlang gesproken over het evacueren van de tolken. Dan moet je wel in staat zijn om een evacuatie beter en sneller uit te voeren. De kritiek op het demissionaire kabinet is terecht. Het was een pijnlijke ervaring en die werd maar deels verzacht door de voortreffelijke inzet van de mensen van het evacuatieteam ter plekke en alle andere Nederlanders die op afstand steun boden. Dat vond ik wel schrijnend: dat er 'nieuwe helden' moesten opstaan zoals de veteraan Roy



Grinwis en het Kamerlid Derk Boswijk om de evacuatie nog enigszins goed te laten verlopen. Dat was toch niet het einde van twintig jaar Nederland in Afghanistan waar we op gehoopt hadden.

U lijkt te impliceren dat de VS en de coalitie tien jaar geleden, na de dood van Bin Laden, al weg hadden moeten gaan.

Ik schets in mijn boek de afgelopen twintig jaar als een enorme overreactie op een terroristische aanslag. Maar de dood van Bin Laden speelt later eigenlijk geen rol. Hij zat bovendien in Pakistan, dus dan zou een onmiddellijke terugtrekking wel een heel raar signaal zijn geweest: 'sorry, hij zat toch elders, dus dan gaan we maar weg'. We

zaten er natuurlijk al lang niet meer alleen vanwege Bin Laden. We kwamen vanaf 2001 al meteen vast te zitten in een groef van een onrealistisch staatsopbouwproject. Dat heeft ervoor gezorgd dat we veel te lang in Afghanistan zaten. Ik denk dat we ons hadden moeten beperken tot de eerste doelstellingen van ISAF: zorgen voor basisveiligheid en stabiliteit ter ondersteuning van de Afghaanse regering en politieke rust. Dan hadden we eerder naar huis gekund, maar alleen als we wel bereid waren geweest om volop naar een politieke oplossing te zoeken. Dat verwijt ik Nederland en de internationale gemeenschap het meest: dat we twintig jaar lang niet genoeg gedaan hebben om een politieke uitweg te vinden voor het conflict.

U spreekt van een ‘terror-industrial complex: een zichzelf instandhoudende industrie die draaiende gehouden wordt door de opgeklopte angst voor terrorisme, en over 9/11 als een ‘banenfabriek’. Hebben andere landen zich te gemakkelijk door de VS laten meenemen in de geldverslindende War on Terror, en te weinig gedaan om een eigen beleid te creëren?

Achteraf kun je dat inderdaad stellen, maar het was ook heel moeilijk om niet mee te gaan met de Amerikanen. Na 9/11 kon Nederland niet aan de zijlijn blijven staan. En daarna waren we op veel vlakken afhankelijk van wat de Amerikanen in Afghanistan deden. De Nederlandse politiek heeft echter wel geprobeerd afstand te nemen van de Amerikaanse strijd tegen terrorisme. De Enduring Freedom-missie was nooit populair en de oppositie wilde die missie ook altijd strikt gescheiden houden van ISAF. Ook was er, vooral vanaf 2005, in de Tweede Kamer openlijk kritiek op de Verenigde Staten. Er was bijvoorbeeld ophef over een rapport van Human Rights Watch dat meldde dat Amerikaanse en coalitietroepen onder Enduring Freedom willekeurig burgers arresteerden, buitensporig geweld gebruikten bij arrestaties en gedetineerden mishandelden. De schrik zat er toen goed in vanwege de onthullingen een jaar eerder van de martelingen in de Abu Ghraib-gevangenis in Irak.

Ook was Nederland het openlijk niet eens met de Verenigde Staten over Washingtons interpretatie dat strijders van al-Qaida en de Taliban *unlawful*

combatants waren, waardoor ze geen recht zouden hebben op bescherming op grond van de Geneefse Conventies. Nederland kaartte dit in Washington ook aan, maar onze invloed is natuurlijk zeer beperkt. Je kunt zoiets niet op de spits drijven als je in Afghanistan militair afhankelijk bent van de Amerikanen, bijvoorbeeld op het gebied van transport en logistiek.

Is de Nederlandse Afghanistan-politiek altijd te veel met de strijd tegen terrorisme verbonden geweest, in plaats van met andere factoren?

Die strijd was na 9/11 niet alleen de ouverture, maar bleef vervolgens altijd als een tweede stem op de achtergrond te horen. In de Tweede Kamer waren er ruwweg twee tegenstrijdige opstellingen. Aan de ene kant de wens om afstand te nemen van de War on Terror. Vooral de PvdA, de SP en GroenLinks drongen hier op aan. Aan de andere kant de oproep om juist meer te doen in de jacht op terroristen. De VVD bleef bijvoorbeeld bij de link met 9/11 om onze aanwezigheid in Afghanistan te verantwoorden. En een partij als de PVV is tegen de meeste missiebijdrages, maar juist wel voor een robuuste aanpak van terrorisme in Afghanistan.

Uiteindelijk blijkt dat de ISAF-missie nooit volledig te scheiden is geweest van Enduring Freedom. Eind 2007 geeft de minister van Defensie, Eimert van Middelkoop ook al toe dat het onderscheid tussen beide missies betekenisloos is geworden. Het probleem is vooral dat, vanwege de aanhoudende strijd tegen het terrorisme, de ontwikkeling van Afghanistan twintig jaar lang nooit als doel op zichzelf is komen te staan.

Hoe zijn de besluitvormingsprocessen en de debatten in de Tweede Kamer geweest en hoe hebben opeenvolgende regeringen de missies (opbouwen of vechten) in verschillende delen van Afghanistan steeds omschreven?

In vijf hoofdstukken reconstrueer ik in mijn boek twintig jaar Kamerdebat. Dat bleek bijna een te grote klus te zijn, maar ik wilde niet leunen op eerdere boeken waarin delen van de besluitvorming al besproken werden. Ik wilde echt mijn eigen analyse maken, met de hoop dat dit ook nieuwe inzichten zou opleveren. Anders

*Herdenking van de slachtoffers
van de aanslagen van 9/11
op het vliegveld van Kabul,
11 september 2014*



‘De discussie over vecht- of opbouwmissie speelde zich af in de Haagse werkelijkheid’

zou het een soort navertellen uit tweede of derde hand worden. Ik twijfelde nog wel even of ik toch niet wat sprongetjes moest maken in de tijd, maar uiteindelijk lukte het om toch alle Kamerstukken door te ploegen.

In de Haagse werkelijkheid, die ik in mijn boek tegenover de Afghaanse werkelijkheid plaats, zie je twintig jaar lang vooral een wonderde wereld met veel moddergooien en een wildgroei aan oneliners, ludieke woordspelingen, simplificaties en kunstmatige tegenstellingen. Daar is de discussie over vecht- of opbouwmissie ook onderdeel van. Het onderscheid tussen ISAF en Enduring Freedom ook. Die discussies hebben vaak afgeleid van het werk dat we binnen de verschillende missiebijdrages in Afghanistan probeerden te doen. In die zin bleef er een grote kloof tussen de Afghaanse en Haagse werkelijkheid. Wat we in de Haagse werkelijkheid ook afspraken of bedachten, de Afghaanse werkelijkheid haalde het snel weer in.

Het is interessant dat alle discussie en onenigheid in politiek Den Haag eigenlijk twintig jaar lang niet veel invloed hebben op de missiemachine. We blijven gewoon bijdragen. Alleen bij de beoogde tweede verlenging van Uruzgan, in 2010, gaat het feest niet door. Dat komt denk ik vooral door wat ik ‘het politieke midden’ noem, een groot blok van linkse, rechtse en centrumpartijen. Ik schrijf in mijn boek: ‘Het fenomeen van het dominante politieke midden is opvallend. De eensgezindheid is opmerkelijk; het gevolg van deze blokvorming des te meer: het zorgt voor een constante in het Nederlands buitenlands beleid. Op basis van internationale solidariteit, moreel plichtsgevoel of buitenlandse ambities blijven al deze partijen meestal akkoord gaan met missiebijdrages. Het gedeelde idealistische buitenlands beleid zorgt ervoor dat geen enkele partij in dit blok consequent tegenstemt’. Omdat dit blok met rond de honderd Kamerzetels tweederde van de stemmen vertegenwoordigt, is een brede Kamersteun eerder regel dan uitzondering en blijft de missiemachine draaien.

In zijn boek *The Afghanistan Papers. A Secret History of the War* zegt Craig Whitlock dat er in Washington gelogen is over zogenaamde vooruitgang en resultaten in de interventie in Afghanistan.² Hoe zijn Nederlandse politici en militairen hier mee omgegaan?

Het is in Nederland toch vooral pappen en nathouden. Na de verschijning van de *Afghanistan Papers*³ vraagt Saded Karabulut (SP) een Kamerdebat aan. Haar boodschap is dat ook het kabinet in Nederland informatie heeft achtergehouden en de Kamer en de bevolking heeft voorgelogen. Ze gebruikt hierbij handig de dan beschikbare post-missiebeoordeling van de Kunduz-missie, omdat daarin onder andere staat dat de situatie ‘rooskleuriger werd voorgedaan dan deze in werkelijkheid was’. De rest van de oppositie is hierover wel verontwaardigd, maar alleen de PVV gaat mee in de andere conclusie die Karabulut uit de *Afghanistan Papers* trekt: dat de ‘permanente oorlog’ mislukt en zinloos is. De rest van de Kamer dringt vooral aan op het ‘leren van fouten’ en ziet, ook na de post-missiebeoordeling van de Kunduz-missie, een ‘positief saldo.’ Het kabinet krijgt, zoals Sjoerd

2 Craig Whitlock en de *Washington Post*, *The Afghanistan Papers. A Secret History of the War* (New York, Simon and Schuster, 2021).

3 De *Washington Post* publiceerde in 2019 een reeks artikelen gebaseerd op officiële documenten van de Special Inspector General for Afghanistan Reconstruction. De documenten onthulden dat hoge functionarissen de oorlog in Afghanistan als niet te winnen inschatten, maar dat publiekelijk verzwegen.



FOTO U.S. ARMY, JESSI ANN MCCORMICK

Australische militairen patrouilleren in Uruzgan, 2013

Sjoerdsma (D66) het zegt, ‘een gele kaart voor onjuist informeren’ over Kunduz, maar het wordt geen rode kaart. Dat is eigenlijk steeds zo. Er is bijvoorbeeld ook veel ophef over de vaststelling dat Nederlandse ambtenaren en onafhankelijke onderzoekers vaak druk voelen om positief te rapporteren over de voortgang en resultaten van missiebijdrages. Het kabinet reageert daarop door een artikel te plaatsen op het intranet voor alle rijksambtenaren met de oproep om vooral ‘waarheidsgetrouw’ te rapporteren, ook als de feiten minder positief zijn dan verwacht. Er is nooit een krachtige respons. We trekken lessen en evalueren graag, maar de missiemachine bleef twintig jaar lang gewoon bijna kritikloos doordraaien.

De toenmalige Sovjet-Unie liep zich militair totaal stuk in Afghanistan. Waarom dachten de VS en andere westerse landen dat zij wel zouden slagen? En deed Nederland mee tegen heug en meug of uit overtuiging?

Ik maakte in 2009 samen met Chronoscoop een documentaire over de Russische inmenging, ‘Afghanistan: Land of Wonders’. Toen vroegen Russische veteranen ons al waarom Nederland in hemelsnaam in Uruzgan zat. Dat was voor de Sovjet-Unie geen strategische plek. Ik schreef eerder over die gesprekken in *De Groene Amsterdammer*. Wij slaagden er natuurlijk in om snel het Taliban-regime te verslaan. Daar waren in 2001 maar een paar weken voor nodig. Waar het mis ging, was het ambitieuze staatsopbouwproject dat we ook meteen lanceerden. Daar deed Nederland vooral aan mee vanwege ons idealistische buitenlands beleid. We willen internationaal bijdragen aan vrede, veiligheid en rechtsorde. Dat is ook vastgelegd in onze Grondwet. We overschatten daarmee echter volledig de maakbaarheid van dit soort landen. Afghanistan is niet maakbaar en zeker niet van buitenaf. Dat is de grootste les van de afgelopen twintig jaar.

Wat bedoelt u met de conclusie dat het trainen en coachen van Afghaanse veiligheidstroepen nuttig was, maar dat de 'militaire aanpak uiteindelijk twintig jaar te dominant is geweest?'

Wij zijn goed in trainen. Ik denk dat we daar een zeer belangrijke bijdrage geleverd hebben. Het is te makkelijk om te zeggen dat het veiligheidsapparaat als een kaartenhuis in elkaar stortte vanwege onze trainingsinspanningen. Daar heeft het zeker niet aan gelegen. Waar ik op doel is dat het overkoepelende raamwerk twintig jaar altijd vooral militair is geweest of in ieder geval in dienst van militaire doelstellingen heeft geopereerd. Zelfs onze civiele missies kregen uiteindelijk een militair karakter vanwege de noodzaak tot *force protection*. Onze andere twee 'D's', *development* en diplomatie, hebben altijd in de schaduw gestaan van de militaire aanpak. Dat had juist andersom moeten zijn.

U noemt uzelf liever geen Afghanistan-expert of deskundige, maar Afghanistanvolger. Is de situatie in Afghanistan zo complex, ook gezien de belangen die andere landen er hebben, dat uitspraken over ontwikkelingen moeilijk zijn?

Er zijn de afgelopen weken weer heel veel opiniemakers en zogenaamde deskundigen opgestaan. Sommigen hadden al jarenlang niets meer over Afghanistan gezegd. Anderen hadden nog nooit iets over het land gezegd. Ik vind het geen probleem dat iedereen wat van Afghanistan vindt. Dat is juist goed om de Afghanistan-moeheid van de afgelopen jaren te doorbreken. Maar ik stoor me wel aan het feit dat veel mensen op afstand denken Afghanistan te snappen of uit te kunnen leggen. Hoe meer je Afghanistan volgt, hoe meer je ziet dat het steeds ingewikkelder in elkaar zit dan je eerst dacht. Ik denk dat we heel bescheiden moeten



zijn met wat we denken te weten over Afghanistan. Vooral op afstand is het zo makkelijk om iets te roepen of om iets te duiden. Ik doe daar natuurlijk ook aan mee, maar ik geef wel openlijk toe hoe weinig mijn mening eigenlijk waard is. Vandaar ook dat ik het nodig vond om het zo op te schrijven in mijn boek.

Het land is zelf complex, maar de regio maakt het inderdaad nog vele malen ingewikkelder. Dat maakt het vredesproces ook zo lastig. Je bent voortdurend op twee schaakborden aan het schaken, een nationaal en een internationaal bord, waarbij verschillende, vaak tegenstrijdige belangen op een of andere manier allemaal hun weg moeten vinden in een voor iedereen acceptabel vredesakkoord. Ik zeg daarom ook niet in mijn boek dat een politieke oplossing makkelijk is. Ik zeg alleen dat we veel meer

hadden kunnen doen de afgelopen jaren om die oplossing dichterbij te brengen.

U spreekt over drie transities in Afghanistan, die alle drie mislukt zouden zijn: veiligheid, economie en politiek. Nederland en andere landen hebben veel effort in ISAF gestopt en in economische en politieke programma's. Wat hebben die Afghanistan dan uiteindelijk gebracht?

Het is belangrijk om bij de vraag of het iets opgeleverd heeft vooral te kijken naar het grotere plaatje. Er wordt nu veel te veel alleen maar naar de missiebijdrages gekeken. Nederlandse ontwikkelingsorganisaties zaten al ver voor 2001 in Afghanistan en zullen er ook de komende jaren gewoon zijn. Daarom heeft het geen zin om alleen naar de Nederlandse bijdrage in, bijvoorbeeld, Baghlan te kijken. Ik snap best

'We moeten diplomatiek betrokken blijven bij Afghanistan, ook als de nieuwe regering ons niet bevalt'



waarom de Nederlandse media dat vooral doen, maar het geeft een sterk vertekend beeld. Ik heb het in *Trouw* ooit zo omschreven: 'Net als het uitvergrote dorp in de strip 'Asterix' wordt er nog steeds met een Nederlands vergrootglas gekeken naar wat er in Uruzgan en Kunduz gebeurt'.

'Ik zie de grotere bijdrage van Nederland vooral als een investering in mensen, kennis en toegang tot informatie'

Ik zie de grotere bijdrage van Nederland vooral als een investering in mensen, kennis en toegang tot informatie. Die bijdrages leveren op de korte termijn weinig op en zijn ook zeker niet een op een terug te voeren tot bepaalde projecten of missies die wij ondersteund hebben. Maar ik geloof er nog steeds in dat die bijdrages in de toekomst voor veel verandering gaan zorgen. De Afghanen zullen in staat zijn om daar zelf de vruchten van te plukken. Het is triest dat een aantal van de door Nederland opgeleide mensen nu naar het buitenland moet vluchten, maar dat zal zeker niet het einde zijn van onze bijdrage.

Hoe schat u het geheel aan militaire inzet, diplomatie, de rol van private contractpartijen, ngo's et cetera in? Zijn er bijvoorbeeld in Uruzgan duurzame effecten bereikt?

Op de korte termijn zal weinig duurzaam blijken te zijn. Toch kunnen de Taliban niet alles terugdraaien. Ze kunnen deze keer niet het licht uitdoen, zoals een Afghaanse mediabaas het recentelijk mooi omschreef. De kennis en toegang tot informatie zal uiteindelijk tot een betere situatie leiden. Maar de Afghanen kopen daar op de korte termijn niets voor.

In een citaat in uw boek staat dat Osama bin Laden ligt te lachen in zijn zeemansgraf omdat het Westen zoveel geld heeft uitgegeven aan wat u een onevenredige reactie op een terreurbeweging noemt. Maar misschien ook vanwege het ideologische effect omdat de Taliban en al-Qaida nu de overwinning kunnen claimen?

Het is triest, maar velen zien het nu al als een overwinning van de Taliban. Zolang de internationale troepen er zaten, droegen we bij aan het in stand houden van een soort machtsbalans. De Taliban kregen de afgelopen jaren nooit de overhand, al veroverden ze wel veel plattelands-districten. We vergeten nu vaak dat de Afghaanse veiligheidstroepen al vanaf 2011 steeds onafhankelijker gevochten hebben op het slagveld. In die zin is het niet echt een militaire nederlaag. We doen nu net of dat leger in een week verslagen is, maar het was toch vooral slim onderhandelen van de Taliban. In die zin is het vooral een politieke nederlaag, ook voor het Westen. De lokale en regionale machthebbers hebben nu bijna allemaal voor de Taliban gekozen en niet voor het centralistische staatsmodel dat wij twintig jaar lang hebben ondersteund. Daarin schuilt de grootste nederlaag. We zouden de Taliban irrelevant maken, maar dat is niet gelukt, vooral ook omdat lang niet alle Afghanen geprofiteerd hebben van de vooruitgang die we gebracht hebben. Als nog steeds meer dan de helft van de Afghanen onder de armoedegrens zit en ongeletterd is, is het niet verwonderlijk dat de Taliban op steun kunnen rekenen.

Zal er in de nabije toekomst een nieuwe terreurdreiging uitgaan van Afghanistan? En hoe zou het Westen op een hernieuwde dreiging moeten reageren?

We hebben twintig jaar lang de Taliban op een hoop gegooid met al-Qaida, terwijl ze totaal verschillend waren. Ook nu heeft het geen enkele zin om meteen de terugkeer van de Taliban te zien als de terugkeer van al-Qaida. Ook Islamitische Staat is in Afghanistan meer een opportunistisch samenwerkingsverband op lokaal niveau dan een internationale terroristische organisatie. Veel organisaties werken de ene keer wel en de andere keer niet samen. Het is vooral pragmatisme en minder een gedeelde ideologie of strategie.

Al-Qaida zit sowieso nog in Afghanistan, hoewel Biden beweerde dat dit niet het geval is. Wel is duidelijk dat we nu minder controle zullen hebben op wat er in Afghanistan gaat gebeuren. De deal die de Verenigde Staten met de Taliban sloten zou al een garantie geven dat terroristische organisaties niet meer vanuit Afghanistan zouden kunnen opereren, maar ook dat was een wassen neus. Het is wel heel belangrijk dat we nu blijven praten met de Taliban en met de nieuwe regering. Anders verdwijnt onze invloed volledig.

Gaat China zich nu nadrukkelijker met Afghanistan bemoeien?

China heeft al contact gezocht met de Taliban, maar dat is logisch. Het betekent niet meteen dat ze politiek gezien Afghanistan willen domineren. Officieel heeft China een beleid van non-interventie, maar het land zal natuurlijk niet te beroerd zijn om te profiteren van nieuwe mogelijkheden op het gebied van handel. Dat is echter ook niets nieuws. Sinds 2006 zijn de Chinezen al aan het kijken hoe ze de handel met Afghanistan kunnen stimuleren en hoe het land onderdeel kan worden van de ‘nieuwe zijderoute’.

Op welke manier zou Nederland betrokken moeten blijven bij Afghanistan, nu de Taliban de macht opnieuw hebben gegrepen? U schrijft daar ook over dat er in ‘duurzame en onomkeerbare’ zin niet genoeg veranderd is om Afghanistan van de agenda af te voeren.

We hebben de morele plicht om bij Afghanistan betrokken te blijven. Het staatsopbouwproject

was te ambitieus, maar we hebben wel altijd geroepen dat we deze keer de Afghanen niet in de steek zouden laten. Dat moeten we dus ook niet doen. In die zin is het belangrijk dat we diplomatiek betrokken blijven, ook als de nieuwe regering ons niet bevalt. Niemand heeft er baat bij als Afghanistan weer in een politiek isolement terecht komt. Daarnaast moeten we humanitaire en ontwikkelingshulp zo snel mogelijk herstarten. De humanitaire noden waren al torenhoog voor de machtsovername door de Taliban. Dit jaar hadden naar schatting 18,4 miljoen Afghanen humanitaire hulp nodig, bijna de helft van de bevolking. Die situatie verandert onder de Taliban niet.

Uw boek gaat ook over uw eigen rol en uw werk in Afghanistan voor de International Council on Security and Development en Oxfam Novib. U schrijft over psychische druk die het werk met zich meebracht. Hebt u het boek gemaakt om die tijd van u af te schrijven?

Ik heb jarenlang getwijfeld of ik wel een boek zou schrijven. Uiteindelijk wilde ik dat inderdaad doen als een soort sluitstuk. Toen ik begon te schrijven werkte ik bijna vijftien jaar in Afghanistan. Dat leek me een goed moment om als afsluiting mijn ervaringen op papier te zetten. Maar ik heb niet de illusie dat ik met het boek echt iets afsluit. Hopelijk is de Afghanistan-moeheid nu definitief verbroken met alle aandacht voor de machtsovername door de Taliban en de evacuatie. Het is nu belangrijker dan ooit om Afghanistan niet in de steek te laten. Ik zal Afghanistan in ieder geval blijven volgen. ■

Het wordt niet gezelliger op het schoolplein van de wereld(wan)orde

KLTZ Geordie Klein

Drie ontwikkelingen tegelijkertijd die alle drie invloed hebben op de Indo-Pacific en uiteindelijk de hele wereld in de decennia die komen. Alle drie de ontwikkelingen zijn ontstaan vanuit een specifiek strategisch narratief dat vertelt waar men voor staat als natiestaat, samenleving of unie: de Shining City on the Hill, het Rijk van het Midden, de sociaal-liberale universele waardengemeenschap. Oftewel de VS, China en de EU.

Het strategisch narratief van de VS is dat van de harde confrontatie met China in alle domeinen van de macht en invloedssfeer. De VS duldt geen rivaal in zijn hegemoniale invloed in de wereld, gevormd naar zijn ideaal gebaseerd op het VN-charter en de Bretton Woods-instituten. Dat kan de VS echter niet meer alleen en het land heeft er alles voor over om andere aan zich te binden in de strijd. Zie in dat licht de eerste ontwikkeling, het recent bekendgestelde Enhanced Security Partnership tussen Australië, het Verenigd Koninkrijk en de VS, AUKUS. De VS

neemt op de koop toe dat het hiermee de meest geopolitiek uitgesproken EU-lidstaat Frankrijk en in het kielzog de hele EU van zich vervreemdt ten gunste van de militaire afschrikking van China via Australië en het VK.

Het strategisch narratief van China is dat van invloed en expanderende hegemonie via economische macht vanuit een moderne variant van het tribuutsysteem: China gaat zijn gang, is goed voor andere landen en laat die gaan als zij China maar niet tegenwerken. China wil laten zien dat democratie achterhaald is als politieke samenlevingsvorm, maar dringt zijn eigen superieure systeem van autocratische staatscontrole niet op aan anderen. Wat andere staten doen is aan hen, als het China maar niet in de weg zit. Zie in dat licht de tweede ontwikkeling: de recente stap van China om zich aan te melden bij het Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership (CPTPP); het grootste handelsverdrag dat – ironisch genoeg – initieel door de VS was bedacht om landen

buiten de economische sfeer van China te houden. Maar nu wil China lid worden en de VS niet.

En het strategisch narratief van de EU is een narratief van waarden, zoals vrijheid en universele mensenrechten, in praktijk gebracht via instituten als democratie en de internationale rechtsorde. Na eeuwen van bloedige debacles op het Europese continent, ontstaan vanuit machtswellust, veraschuwt de EU nu geweld en oorlog. Zie in dat licht de derde ontwikkeling: het recent bekendgemaakte Joint Communiqué on the EU Indo-Pacific Strategy, waarin de EU pleit voor een inclusieve samenwerking met alle landen in de Indo-Pacific die dat willen, inclusief China, op basis van de Europese waarden en instituten.

Is het toeval dat deze drie wereldblokken in dezelfde week vanuit hun eigen strategisch narratief diametraal tegenover elkaar staande stappen nemen? Stappen waar de 2e en 3e orde-effecten op zichzelf staan, maar ook in de interactie met elkaar nog onder de oppervlakte verscholen liggen?

Ik vermoed dat er causaliteit is tussen deze ontwikkelingen, maar dat het allemaal in een week plaatsvindt is toeval. Causaliteit of toeval daargelaten, de *so what*-vraag voor Nederland is zorgelijk. Mijns inziens is de trans-Atlantische band daadwerkelijk en langdurig verzwakt en niet een tijdelijk 'Trump-effect'. De VS richt zich volledig op China en analyseert alles door die lens, ook ons handelen: het 'you are with us, or against us' van Bush uit 2001 geldt nu weer; ben je voor autocratie of democratie, noemt president Biden dat nu.

Net als de VS analyseert Beijing zijn relatie met de EU en alles wat Nederland en de EU doet vanuit de calculus hoe dit uitwerkt in de strijd tussen de VS en China. China zoekt geen partners, wil geen allianties – dat past niet in zijn narratief van vreedzame co-existentie – maar duldt ook zeker geen tegenspraak.

Hier volgt als *and so*-vraag uit dat als Nederland en de EU vast willen houden aan waarden en instituties als vrijheid, mensenrechten en democratie zij de middelen moeten genereren

die dat mogelijk maken. Dat betekent doorzetten van de lijn van strategische autonomie/soevereiniteit/handelingscapaciteit in alle domeinen van macht. Zelfstandig onze broek kunnen ophouden en ons niet in de hoek van het 'schoolplein van de wereldorde' laten zetten. Dat vereist afscheid nemen van de beschermde wereld waar we 75 jaar in leefden. We zijn van de veilige lagere school naar de hogere school gegaan en op dat schoolplein heersen andere wetten. Nederland en de EU moeten investeren in politieke daadkracht (besluitvorming en diplomatiek netwerk), in een sterke economie op basis van gecontroleerde, op standaarden gebaseerde vrije en duurzame (mens, natuur) handel en in een veiligheidsapparaat dat beschermt tegen de mensen die anders willen (en die zijn er, ook al willen wij graag vanuit ons ideaalbeeld vreedzaam samenleven). Dus: militaire macht en cyberkracht.

Alternatieven zijn er ook, maar die brengen ook kosten met zich mee. Meegaan met China is meegaan met een overheid die relatief goed zorgt voor het collectief opdat de partij de macht behoudt ten koste van individuele vrijheden en rechten. De VS zal zich dan ook zeker minder bekommeren om Europa (en Rusland). En Europa zal hard kennismaken met bijvoorbeeld de extraterritoriale dwangmiddelen van de VS richting China.

Meegaan met de VS is meegaan met een confrontatie met China, die economische pijn oplevert, want de Chinezen zullen dit niet accepteren. Tevens verwacht de VS grote militaire inspanningen van Europa binnen de NAVO; Europa houdt Rusland in toom, terwijl de VS China confronteert. Australië toont de consequenties van deze confrontatie richting China en concludeerde dat 1-op-1 meegaan met het narratief van de VS de strategisch beste optie is: AUKUS en QUAD, het partnerschap met India, Japan en de VS.

Het wordt al met al niet gezelliger op het 'schoolplein van de wereldorde', of moeten we zeggen 'wereldwanorde'? Ik kies voor eigenstandigheid van het Europese ideaal, de *European Way of Life*. Dat kost wel wat; dat moeten we onder ogen zien en er naar handelen. ■

De sprookjes van ome Henk

Frans Matser

Met het aantreden van de nieuwe 'oude' minister van Defensie waait er gelijk een frisse wind door het vermolmde ministerie. Want deze oude vos heeft gelukkig nog heel wat trucs in de doos zitten om onze armlastige en zwaar ondervulde organisatie toch met veel elan door de woelige tijden te loodsen. Hij weet bijvoorbeeld donders goed dat de Tweede Kamer en de media zich – net als kleine kinderen – graag in slaap laten sussen met fantasievolle sprookjes.

Daarbij beheerst hij als geen ander een van de belangrijkste principes van het militair optreden: de afleidingsmanoeuvre. Dat is een actie waarbij je de aandacht van de tegenstander verlegt naar een deel van het gevechtveld waar niets gebeurt. De tegenstander geeft daar dan al zijn vuur op af en is door zijn munitie heen als de hoofdaanval komt. Onze ome Henk beheerst deze gevechtsvorm tot in de puntjes en weet dat sprookjes daarbij heel nuttig zijn. Dus slechts enkele dagen na zijn aantreden lanceerde hij een plan om alle militairen op korte termijn een cursus over diversiteit te laten ondergaan. Nou is meer diversiteit zeker wenselijk in onze krijgsmacht, die nog steeds gedomineerd

wordt door heteroseksuele, christelijk-culturele witte mannen (zoals ik). Dus aandacht voor dit onderwerp is zeker terecht, maar daar ging het Henk natuurlijk helemaal niet om. Want hij weet donders goed dat geld uittrekken voor diversiteitscursussen voor tienduizenden medewerkers – terwijl diezelfde medewerkers geen goede spullen en geen fatsoenlijk salaris krijgen – een voorspelbare tegenreactie geeft. Dat is gewoon gebruik maken van de piramide van Maslow. De meeste militairen willen eerst fatsoenlijk materiaal, omdat het nu eenmaal om hun leven kan gaan als ze moeten vechten; daarna een fatsoenlijk salaris, omdat ze ook hun gezin moeten onderhouden, en daarna willen ze pas nadenken over diversiteit.

De voorspelbare storm aan reacties op het diversiteitplan op sociale media en in de kranten had het gewenste effect. In de week daarna, waarin de details van de defensiebegroting bekend werden, ging het onder de defensiewerknemers en de deskundigen alleen maar over het wereldvreemde sprookje van ome Henk en niet meer over de 4 miljard waarvan de Commandant der Strijdkrachten en de vorige minister hadden



gezegd dat we die minimaal – ik herhaal: minimaal – nodig hadden om Defensie weer enigszins op orde te krijgen. Scoren met sprookjes is eenvoudig. *Mission complete?*

Zeker niet! Want de problemen van Defensie zijn nu eenmaal structureel van aard. Dus met één incidentele afleidingsmanoeuvre ben je nog lang niet klaar. Dat beseft ome Henk dondersgoed. Er moet een waar campagneplan (sprookjesboek) bedacht worden met meerdere speerpunten en routes, die uiteindelijk tot het doel leiden. En dat doel is natuurlijk de aandacht afleiden van alles wat er de laatste jaren fout is gegaan door de extreme bezuinigingen bij Defensie. Dus zodra de knap gecreëerde stofwolken rond de diversiteitcurcus zijn opgetrokken, wordt de volgende sprookjespijl uit de koker van ome Henk gelanceerd.

Ome Henk wil plotseling een preventieve drugstest invoeren, koppen de kranten. Ook hier buitelen de voor- en tegenstanders in de sociale media en de kranten over elkaar heen. Alle defensievolgers verschieten hun kruut op dit onderwerp. Voor- en tegenstanders nemen elkaar op hoge toon de maat. Briljant gevonden, ook al is het onderwerp zelf in het geheel niet nieuw, want tien jaar geleden kwam de toenmalige staatssecretaris ome Cees 'sjekkie' van der Knaap met een soortgelijk plan. Van dit plan werd in de jaren daarna niets meer vernomen, gewoon omdat de juridische basis ontbreekt om mensen – want militairen zijn ook mensen – zonder enig bewijs ergens van te beschuldigen en daarbij zonder enige grond van verdenking hun lichamelijke integriteit te schenden om het bewijs (eventueel) te leveren. Ome Henk weet dat natuurlijk. Hij was in de tijd van ome Cees diens baas en heeft, anders dan zijn partijgenoot Mark, een ijzersterk geheugen. Dat blijkt maar weer. Want het plan zorgde toen en nu voor veel reuring en leidt daarmee perfect af van waar het echt om gaat: het verhullen van geldgebrek en personele ondervulling.

Ondervulling is nog een extra sprookje waard in de *roadmap* naar verwarring. Daarvoor kun je je heden ten dage het best bedienen van de

moderne versie van het sprookje: *fake news*. Ons lichtend voorbeeld, oom Donald uit de VS, heeft deze aanpak de laatste jaren in hoge mate geperfectioneerd. Dus waar iedereen, inclusief Defensie zelf, al jarenlang spreekt over 9000 vacatures, gooit ome Henk er nog maar eens een sprookje tegenaan. Hij laat een infographic-filmpje maken waarin staat dat er helemaal geen 9000 vacatures zijn... want er zijn maar 3600 lege functies gepubliceerd. De overige lege werkplekken zijn namelijk 'openingen'. 'Wat zijn openingen?', vraagt u zich misschien af. Maar dat wordt in het infographic-filmpje gelukkig uitgelegd. 'Openingen' zijn vacatures die geen vacatures zijn. Bijvoorbeeld omdat we toch geen geld hebben om de mensen die erop zouden moeten werken salaris te betalen. Briljant! Want als we 3600 vacatures niet kunnen vullen dan krijgen we 9000 vacatures ook niet gevuld. Eureka! En omdat we (veel) geld tekort hebben, komt dat eigenlijk allemaal prima uit. De meeste vacatures zijn dus gewoon openingen en zijn dus financieel gezien gewoon een geluk bij een ongeluk! Ieder nadeel heeft zijn voordeel. En zo loopt ook deze alternatieve werkelijkheid weer goed af en leven de Kamerleden en journalisten nog lang en gelukkig. Kunt u het nog volgen?

Gelukkig. Want om eerlijk te zijn begin ik me toch een beetje zorgen te maken. Stel je voor dat er na een jaar formeren begin 2022 een regering komt en we krijgen in plaats van deze interimmer weer een gewone minister van Defensie. Dan moet ome Henk het veld ruimen. Dan valt er daarna natuurlijk om de haverklap een lijk uit de kast. Wie is er dan nog in staat om fier met een vlag op onze defensiemodderschuit zonder te zinken de haven uit te varen? Wat zegt u? De gebroeders Grimm? Ik moet toegeven dat die ook heel bedreven waren in het vertellen van sprookjes. Maar de sprookjes van ome Henk zijn beter. Er is geen zandman die hem overtreft bij het strooien van zand in parlementaire en journalistieke ogen. Ik voorspel u: de sprookjes van ome Henk, we gaan ze nog heel hard missen. ■



Verzwegen oorlogsjaren

Nederlandse militairen in Duitse krijgsgevangenschap
1940-1945

Door Johan van Hoppe, Eric van der Most en
Erwin Rossmeisl

Amsterdam (Uitgeverij Boom) 2021

352 blz.

ISBN 9789024433391

€ 34,90

In mei 1940 raakten duizenden Nederlandse militairen in Duitse krijgsgevangenschap. Het merendeel van hen werd in juni weliswaar weer vrijgelaten, maar in totaal zijn er gedurende de bezetting ruim 11.000 soldaten in krijgsgevangenschap naar Duitsland, Oostenrijk en Polen afgevoerd. Internationaal is er recent veel over krijgsgevangenschap gepubliceerd, maar in Nederland is er lang weinig over geschreven. Gelukkig is er nu het in alle opzichten indrukwekkende *Verzwegen oorlogsjaren. Nederlandse militairen in Duitse krijgsgevangenschap 1940-1945*, dat deze leemte op prachtige en volledige manier vult.

Orde, rust en Arbeitseinsatz

Toen de wapenen na vijf dagen strijd zwegen, werd het Nederlandse leger ontwapend en gedemobiliseerd. De Duitsers vonden het niet nodig de militairen nog langer vast te houden. Volgens de auteurs Johan van Hoppe, Eric van der Most en Erwin Rossmeisl kwam dat omdat de Duitsers het kleine buurland niet als de echte vijand zagen. Dat was Frankrijk. In hun woorden: 'Volgens de Duitse bevelhebber in Nederland en België, *General der Infanterie* Freiherr von Falkenhausen, zou een permanente krijgsgevangenschap

van Nederlandse militairen de verhouding met de Nederlandse bevolking niet ten goede komen'. In de eerste periode van de bezetting streefden de Duitsers vooral naar orde en rust: 'Om deze reden besloot de Duitse legerleiding ook de Nederlandse militairen in de diverse krijgsgevangenkampen in Duitsland vrij te laten' (blz. 30). Dat was echter van relatief korte duur. In 1942 werden beroepsofficieren opnieuw in krijgsgevangenschap afgevoerd; datzelfde gold een jaar later voor grote groepen gedemobiliseerde militairen, die werden opgeroepen zich te melden. Zelfs in de laatste twee oorlogsjaren 'kwamen nog militairen in krijgsgevangenschap terecht die zich in 1942 en 1943 niet hadden gemeld en, al dan niet door verraad, tegen de lamp waren gelopen' (blz. 47). Een groot deel van de hier genoemde militairen kwam in het vizier van Fritz Sauckel, verantwoordelijk voor de *Arbeitseinsatz*, als mogelijke arbeiders in de Duitse oorlogsindustrie. Hoewel de Duitsers plannen hadden om 300.000 Nederlandse militairen krijgsgevangen te maken voor de *Arbeitseinsatz* (blz. 69), voerden ze uiteindelijk 'slechts' een fractie daarvan af, ongeveer 8500 (2,8 procent). Het leidde niettemin tot grote veront-

waardiging en verzet in de vorm van de april-meistakingen. De bezetter sloeg deze met grof geweld neer; tientallen stakers werden standrechtelijk geëxecuteerd.

Dagelijks leven

Van Hoppe, Van der Most en Rossmeisl schetsten in het werkelijk uitmuntend geïllustreerde *Verzwegen oorlogsjaren* een breed palet van de Nederlandse krijgsgevangenen, van dagelijks leven tot ontsnapping, en van internationale verdragen en organisaties tot de uiteindelijke bevrijding en (chaotische) repatriëring. Voor veel krijgsgevangenen was het leven achter prikkeldraad saai en, in de woorden van cadet-vaandrig H.F. Pothast, 'verbazingwekkend eentonig en geestdodend' (blz. 127). Om dat te bestrijden organiseerden Nederlandse gevangenen allerlei activiteiten, van voetbalwedstrijden tot muziek. Veel officieren verzorgden cursussen over de meest uiteenlopende onderwerpen, inclusief officiële examens, 'compleet met examenrooster, examinatoren en toezichhoudende officieren (blz. 163). Centraal stond in het dagelijks leven de voedselvoorziening, die vaak niet overhield. Op papier kregen de krijgsgevangenen voldoende te eten, maar 'het was bepaald geen vetpot' (blz. 130), zeker niet voor de *Arbeitskommandos*. Een lid van een daarvan schreef in zijn dagboek: 'Ik heb voortdurend te weinig te eten. Ook het minimum heeft zijn grenzen. Ik weet niet meer hoe vlees smaakt. Om te sterven is het te veel, om te blijven leven te weinig' (blz. 132). Daar kwamen de vaak erbarmelijke werkomstandigheden in de *Arbeitskommandos* bij. In Brüx, waar ruim 1200 Nederlanders tewerk waren gesteld, 'verschenen vanaf november 1944 dagelijks tussen de 120 en 150

militairen. Niet zelden betrof het patiënten met levensbedreigende ziekteverschijnselen' (blz. 151).

Geallieerde bombardementen eisten eveneens hun tol; nog in maart 1945 kwamen 23 Nederlandse militairen om het leven (blz. 183). Korporaal Kuijk deed in zijn dagboek verslag van het geallieerde bombardement op Leipzig: 'Al gauw zag ik vreselijke dingen. Voor het genoemde gebouw [*Haus der Gefolgschaft*, ML] zag ik drie zwaar verminkten liggen. Een ervan, een jonge man schijnbaar, zonder hoofd, een tweede zonder ledematen en een derde lijk alleen hoofd en halve romp, waarop de borsten uitwezen dat het een vrouw moest zijn geweest. Iets verder trapte ik op iets zachts en zag een hoofd met een bloederig iets er onderaan. Ook dit was een mens geweest' (blz. 184).

Het drukt de lezer stevig met de neus op de gruwelen van de oorlog, zoals ook de foto van een gesneuveld soldaat dat doet op bladzijde 25.

Standaardwerk

De auteurs schrijven met veel gevoel voor detail, bijvoorbeeld over de levendige ruilhandel. Zoals ook na de oorlog in veel landen het geval was, speelden sigaretten daarbij een belangrijke rol: '1000 sigaretten voor een paar schoenen of 1600 sigaretten voor een Brits uniform (*battle dress*) waren gangbare 'dagkoersen'' (blz. 161). De auteurs wijzen er in het slothoofdstuk terecht op dat 'de jaren achter prikkeldraad' bij alle 11.000 Nederlandse militairen in Duitse krijgsgevangenschap 'hun sporen hebben achtergelaten' (blz. 255). Hoewel de omstandigheden waarin zij zich bevonden sterk

verschilden – 'officieren en onder-officieren waren ten opzichte van manschappen veel minder beperkt in hun bewegingsvrijheid' (blz. 257) – hadden deze jaren grote nadelige invloed op hen.

Al snel na de oorlog – de ontvangst van terugkerende krijgsgevangenen varieerde van soms warm tot vaak afstandelijk – moest de draad weer worden opgepakt. Er werd niet of nauwelijks gesproken over de tijd in gevangenschap. De titel van het boek is wat dat betreft uitstekend gekozen. De Nederlandse historiografie over de Tweede Wereldoorlog is een standaardwerk rijker. ■

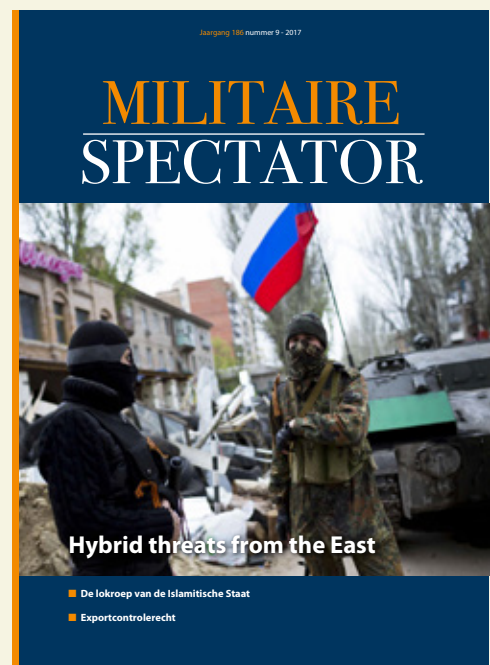
*Dr. Martijn Lak, Universiteit Utrecht/
Universiteit van Amsterdam*

Schrijft u een gastcolumn in de *Militaire Spectator*?

De redactie van de *Militaire Spectator* biedt lezers de mogelijkheid een gastcolumn te schrijven van maximaal duizend woorden. Het thema is vrij, maar moet passen in de formule van het tijdschrift. Een gastcolumn bevat een relevante boodschap voor de lezers, een gefundeerde eigen mening en juiste en verifieerbare feiten in een logisch opgebouwd betoog.

U kunt uw gastcolumn sturen naar de bureauredactie (zie colofon) of aanbieden via de website. De redactie wacht uw bijdrage met belangstelling af.

De hoofdredacteur





Uitschot in uniform

De WA 1932-1945
Door Gertjan Broek
Amsterdam (Uitgeverij Boom) 2021
288 blz.
ISBN 9789024438976
€ 24,90

Het optreden der weerbaarheid zal geheel in overeenstemming zijn met de wet; de weerbaarheid is niet bestemd voor militaire doeleinden.' Zó omschreef de leider van de Nationaal-Socialistische Beweging (NSB) Anton Mussert in november 1932 het karakter van de nieuwgevormde Weerbaarheidsafdeling (WA), die zijn organisatie moest beschermen tegen aanvallen van buitenaf. Het is deze WA die centraal staat in de studie *Uitschot in uniform* van historicus Gertjan Broek, een studie die een publieksgerichte bewerking vormt van zijn dissertatie *Weerkorpsen* uit 2014.

Musserts wettelijke kaders

De WA wordt in de beginjaren vooral geleid door (post)actieve officieren en onderofficieren. Dat weerspiegelt zich ook in de cultuur en organisatiestructuur, waarin bijvoorbeeld militaire rangen gemeengoed zijn. De minister kan dat niet waarden en verbiedt op 30 januari 1933 via Legerorder 79 alle beroepsmilitairen deel te nemen aan dit soort private milities. Op 19 september 1933 treedt vervolgens het Uniformverbod in werking: strafbaar is dan 'wie in het openbaar kledingstukken of opzichtige onderscheidingsteekenen draagt of voert, welke uitdrukking

zijn van een bepaald staatkundig streven'. Overigens is dit verbod nog steeds van kracht en zo werden op 4 maart 1995 antifascistische demonstranten in Utrecht aangehouden op grond van dit wetsartikel vanwege het dragen van antinazistische en anarchistische symbolen.

Hoewel de WA een landelijke organisatie was, ontplooiden men de meeste activiteiten in en rond Amsterdam. Ze keerden zich daarbij regelmatig ook met fysiek geweld tegen socialisten en vooral communisten. De fascistische wezen namelijk categorisch de klassenstrijd én het linkse streven 'Indië los van Holland' af. Veel NSB'ers hadden immers banden met Nederlands-Indië. Van de vechtpartijen en demonstraties door de WA ging een flinke wervende kracht uit en zo telde de organisatie in oktober 1933 al zo'n 550 leden. Mede daaruit bleek dat, hoewel het ideologische element bij de gemiddelde WA-man niet helemaal ontbrak, de precieze invulling van de gekoesterde toekomstverwachting voor hem ondergeschikt was aan de wens daarvoor – letterlijk – te vechten. De wens van Mussert om binnen de wettelijke kaders te blijven verhiel zich slecht met de alledaagse intimidatie- en

geweldsincidenten, waarbij ook regelmatig (vuur)wapens werden gebruikt.

Voortdurende spanning

De WA trok mannen met zeer diverse achtergronden, variërend van boerenknechten tot en met artsen. Onder hen waren, opmerkelijk genoeg, zelfs een aantal Joodse Nederlanders (blz. 37-38). Velen hadden een gezin met kinderen en vaak combineerden ze hun gewelddadig activisme met maatschappelijke verantwoordelijkheden. Doorgaans voelden zij zich niet aangetrokken tot het socialisme en de klassenstrijd, integendeel: op fundamentele punten als kapitaal, arbeid, nationalisme en kolonialisme stonden WA'ers en socialisten lijnrecht tegenover elkaar.

De WA liet zien dat ze bereid was tot ondermijnende activiteiten, en wel ondermijnend vanuit het perspectief van politieke tegenstanders en overheid (het geweldsmonopolie van diezelfde overheid kwam immers in het geding), maar ook vanuit dat van de eigen NSB-leiding (blz. 43). Er heerste een voortdurende spanning tussen de nationaalsocialistische opvattingen van de top van de NSB en de interpretatie daarvan door de WA. De WA botste ook regelmatig met het eveneens rechts-extremistische Zwart Front en hun weerkorps Zwarte Storm (blz. 77).

Als de overheid eind 1935 de greep op onder meer de WA probeert te verstevigen door middel van een verbod op particuliere weerkorpsen grijpt Mussert de kans zich te ontdoen van zijn eigen weerbare overlastbezorgers. Hij besluit de WA per 31 december 1935 op te heffen. Formeel houdt de organisatie dan weliswaar op te bestaan, maar de

leden blijven actief én ook effectief in het bestrijden van vooral linkse tegenstanders door middel van georganiseerd geweld. Ze kiezen daarbij voor ogenschijnlijk onschuldige verschijningsvormen, zoals wandel- en andere sportverenigingen.

In de periode tot aan de Duitse bezetting van mei 1940 leidt de WA een min of meer ondergronds bestaan. Na 15 mei kan er echter weer volop geüniformeerd door de straten worden gemarkeerd. In de loop van 1940 erkent Rijkscommissaris voor Nederland Arthur Seyss-Inquart de WA als legaal weerkorps, maar tot hun grote spijt nog steeds zonder het recht wapens te dragen. Het eigenzinnig optreden hield echter niet op en al vrij snel maakten de Duitsers daarmee korte metten. Het draagvlak van de WA bij zowel de NSB als bij de bezetter werd steeds geringer en een groeiend aantal WA'ers koos ervoor om toe te treden tot organisaties als de Vrijwillige Hulppolitie, de Waffen-SS, de Landstorm en later ook de beruchte

en gehate Landwacht. Daardoor bloedde de WA langzaam maar zeker dood en kwam er een einde aan een organisatie die door haar optreden veel schade toebracht, zowel aan de NSB als aan de vele Nederlanders die de dupe werden van de WA-stratentreur. Broek beschrijft dat hele proces gedetailleerd, overzichtelijk en goed leesbaar.

Genueanceerd licht

Dat neemt niet weg dat er ook kritiek op deze studie valt te leveren. Zo is het boek niet overal waardenvrij. Dat begint natuurlijk al met de titel met daarin het beladen, negatieve woord 'uitschot'. Broek schrijft dit oordeel toe aan de Nederlandse bevolking (blz. 125), zonder dat bijvoorbeeld met opinieonderzoek te onderbouwen. Later lijkt Broek de term 'uitschot' zelf af te zwakken, bijvoorbeeld wanneer hij schrijft: 'Bij de bevolking hoefde de WA nog altijd niet op bijzonder veel sympathie te rekenen' (blz. 172). Dat klinkt toch iets anders. En op meerdere plaatsen klinken de op-

vattingen van de onderzoeker door, bijvoorbeeld waar hij hervormingsgezinde NSB'ers als 'dapperen' typeert (blz. 57).

Broek heeft niettemin een uitstekend leesbare studie afgeleverd die een nieuw en genuanceerd licht werpt op een organisatie die veelal toch werd gezien – zoals de auteur zelf omschrijft – als 'een onvermijdelijk bijverschijnsel van het opkomende fascisme in Nederland'. Veel correcter portretteert Broek de WA als de geduchte gewelddorganisatie die ze in werkelijkheid was en die pas tijdens de oorlog door de Duitse bezetter in de hand kon worden gehouden. Enigszins spijtig is dat hij dit, als gezegd, niet alleen beschrijvend maar af en toe ook opiniërend doet. Tot het trekken van conclusies en het vellen van waardeoordelen moeten de lezers van een studie als deze immers zélf ruimschoots in staat worden geacht. ■

Jan Schoeman



Mahan, Corbett, and the Foundations of Naval Strategic Thought

Door Kevin D. McCranie
Annapolis (U.S. Naval Institute Press) 2021
344 blz.
ISBN 9781682475744
€ 38,-

In de driekwart eeuw na het einde van de laatste maritieme oorlog (bedoeld wordt het strijdgebied in de Stille Oceaan tijdens de Tweede

Wereldoorlog) is de kennis en het denken over wat het doel van een marine is en wat zij wel en niet kan doen verdampt, betoogt Kevin

McCranie in *Mahan, Corbett, and the Foundations of Naval Strategic Thought*. Rond 1900 bestond volgens hem een enigszins vergelijkbare situatie. Het einde van de Napoleontische Oorlogen luidde een lange periode van vrede in op de wereldzeeën, waarbij kennis van inzet van vloten voor het bereiken van nationale politieke doeleinden langzaam wegzakte. Dat creëerde de omstandigheden waaronder enkele academici en marineofficieren de pen opnamen om dat vacuüm te vullen. McCranie, hoogleraar comparatieve strategie aan het U.S. Naval War College, heeft zich van de taak gekwetend om het gedachtegoed van twee van hen, Alfred Thayer Mahan

en Julian Corbett, met elkaar te vergelijken en het belang daarvan voor de moderne marinestrategie (*naval strategy*) te onderstrepen.

Dat de Amerikaan Mahan en de Brit Corbett als grondleggers te boek staan van theorieën rond de begrippen *seapower* en *maritime strategy* was bekend. Hun blijvende relevantie voor de hedendaagse strategie-beoefening was dat ook. Hun namen worden stevast genoemd in overzichtswerken over strategie (denk aan boeken van Lawrence Freedman, Beatrice Heuser, Colin Gray en de klassieker van Edwin Meade Earle) of over de oorlogvoering ter zee (zie onder meer Geoffrey Tills standaardwerk *Seapower* en Ian Spellers *Understanding Naval Warfare*). De fijnere punten uit hun geschriften halen is echter nog niet eenvoudig. Mahan en Corbett lieten immers een volumineuze bibliografie na. Mahan hanteerde daarbij bovendien een schrijfstijl die niet altijd gemakkelijk weglas. Bovendien sprak hij zichzelf in latere werken nog weleens tegen.

Systematische vergelijking

De werken van Mahan en Corbett zijn elk afzonderlijk al eens onderwerp geweest van uitgebreide analyse. Zo ondernam Jon Sumida in *Inventing Grand Strategy and Teaching Command. The Classic Works of Alfred Thayer Mahan Reconsidered* een geslaagde poging om de met de jaren ingeslepen misinterpretatie van Mahans gedachtegoed recht te zetten. De Zweed Jerker Widén ontleedde in zijn boek *Theorist of Maritime Strategy* Corbetts uitlatingen over maritieme strategie en door wiens denken hij beïnvloed zou

zijn tijdens het schrijven van zijn werken. Nooit echter werden de auteurs in één boek zo systematisch met elkaar vergeleken en geanalyseerd als nu door McCranie. Hierin schuilt dan ook de toegevoegde waarde van zijn werk. Met zijn analyse wil McCranie de hedendaagse relevantie van de theorieën van Mahan en Corbett benadrukken, daar waar deze zo vaak gesimplificeerd worden of gebruikt zonder echt begrip van de fundamenteen waar ze op berusten. Gegeven zijn leerstoel is McCranie uitstekend gepositioneerd om zijn beide subjecten aan een grondige analyse te onderwerpen.

Het denken over de rol van marines als machtsinstrument van de staat om nationale belangen te dienen kwam pas laat op gang. Aan het einde van de negentiende eeuw verschenen de eerste verhandelingen. Eén van de oorzaken lag in institutionele obstructie: marine-officieren werden geacht hun kennis in de praktijk op te doen en aan te scherpen, niet achter een bureau (ook wel de Materiële School genoemd). Een zekere afkeer voor intellectuele ontwikkeling was het gevolg. Dat kwam in Nederland bijvoorbeeld tot uiting doordat de marine pas na de Eerste Wereldoorlog overging tot de oprichting van een instituut voor hogere militaire vorming, de Hogere Marine Krijgsschool (hoewel de cursus aan de Hogere Krijgsschool van de Koninklijke Landmacht voor die tijd wel voor marineofficieren openstond). Niettemin was in een tijdperk van snelle technologische veranderingen als gevolg van de Industriële Revolutie theorie nodig om effectief

gebruik van de bestaande capaciteiten mogelijk te maken.¹ Kennis van marinegeschiedenis werd tevens gezien als bron voor lessen over de oorlogvoering ter zee (de zogeheten Historische School). Een deugdelijke theoretische onderbouwing voor nut en noodzaak van een vloot wrong des te meer voor landen waarin een marine ‘verkocht’ moest worden aan volk en politiek, zoals de Verenigde Staten, Duitsland en Japan aan het einde van de negentiende en het begin van de twintigste eeuw. Het is tegen deze achtergrond dat de werken van Mahan en Corbett het licht zagen.

Manieren van oorlogvoeren

McCranie vergelijkt de twee theoretici langs een aantal lijnen in een tiental hoofdstukken. Zo komt het gebruik van geschiedenis en de ontwikkeling van theorie aan de orde. Daarin was Corbett een vertegenwoordiger van de inductieve methode, terwijl Mahan meer neigde naar de deductieve methode. Vervolgens analyseert McCranie hoe Mahan en Corbett de verhouding tussen de concepten oorlog, beleid en strategie zagen en welke rol de marine daarin speelde. Corbett zag de marine als een instrument, met name voor zeemogendheden, om nationale doelstellingen mogelijk te maken. Mahan daarentegen zag de marine als de spil waar alles om draaide om die doelstellingen te bewerkstelligen.

In daaropvolgende hoofdstukken komen de bekende elementen van de marinestrategie voorbij, zoals de rol van de zeehandel en de *sealines of communication*, het verkrijgen van *command of the sea*, de rol van het offensief en defensief in marine-operaties, het principe van concentratie, *sea denial*, het verkrijgen van

1 Rob Hobson, *Imperialism at Sea. Naval Strategic Thought, the Ideology of Sea Power and the Tirpitz Plan, 1875-1914* (Boston, Brill Academic Publishers, 2002) 41.

strategische effecten door het controleren van de zeehandel en *joint expeditionary warfare*. McCranie sluit zijn analyse af met een beschrijving van Mahans manier van oorlogvoering en die van Corbett. De eerste beschrijft McCranie als vooral economisch van karakter. In Mahans concept van seapower zorgde de marine voor economische voordelen waardoor een staat het meest gunstige resultaat tegen de laagste 'kosten' kon bereiken; met de verstikkende hefboomwerking van het ontzeggen van toegang tot de wereldeconomie werd de tegenstander op de knieën gedwongen, terwijl de eigen zeeverbindingen openbleven zodat deze bij konden dragen aan het genereren van welvaart.

Corbetts manier van oorlogvoering concentreerde zich meer op de specifieke sterktes en zwaktes van de Britse situatie, waarbij hij de verschillende machtsinstrumenten – ter zee, te land, diplomatiek en economisch – samen liet komen in een gezamenlijke aanpak. Hij erkende de kracht van het uitoefenen van economische druk na het verwerven van de heerschappij ter zee. Corbett zag dat echter als onvoldoende om op zichzelf tot een beslissing te komen. Het was bovendien langdurig en dreigde daarbij ook nog eens, mede door de nadelige invloed op de economieën van andere staten, te escaleren. Daarom verfijnde Corbett het van Clausewitz overgenomen concept van de gelimiteerde oorlog en voegde daar de inzet van diplomatieke middelen, militaire, marine- en economische strategieën aan toe. Dit alles resulteerde in een theorie van maritieme strategie waarin marine en militaire elementen samenkwamen in een *joint approach*.

Corbett zag dit vooral in een 'chirurgische' toepassing van *power projection* in operatiegebieden van secundair belang. In de woorden van de Britse politicus Sir Edward Grey: 'The British Army should be a projectile to be fired by the British Navy'. Te allen tijde diende Groot-Brittannië inzet van massalegers op het continent te vermijden.

Specifieke context en achtergrond

McCranie besteedt in zijn conclusie veel aandacht aan de specifieke context en verschillen in achtergrond waarin Mahan en Corbett tot hun stellingnames kwamen. Zo schreef Mahan bijvoorbeeld om een sceptisch Amerikaans publiek te bewegen zich achter een vlootexpansie en een rol op het wereldtoneel voor de Verenigde Staten te scharen. Zijn seapower-these werd gedreven door handel, niet door marinemacht (*naval power*, McCranie, blz. 16). Corbett daarentegen hoefde de marine niet te verkopen aan het Britse volk. Al sinds de tijd van koningin Elizabeth I rustte de Britse veiligheid immers op een suprematie ter zee om zo invasies af te kunnen slaan en de handelsverbindingen met een almaar uitdijend koloniaal rijk te kunnen beschermen. Corbetts these ging juist uit van de beperkingen van maritieme kracht (*maritime power*) en concentreerde zich juist op hoe, gegeven de asymmetrie tussen de zeemogendheid Groot-Brittannië en de landmogendheden van het Europese continent, die eerste in staat zou kunnen zijn om de laatsten de baas te blijven (McCranie, blz. 29). Dat was geenszins een onomstreden strategische visie. Dat hij deze toch kon verkondigen, kwam mede doordat Corbett niet schreef om in zijn levensonderhoud te voorzien; zijn welgestelde afkomst zorgde daar immers voor.

Zijn geschriften waren daarom eerst en vooral bedoeld voor consumptie binnen de krijgsmacht. Heel anders was dat voor Mahan, voor wie na afloop van zijn dienstverband bij de marine het schrijven van boeken en artikelen een belangrijke inkomstenbron was.

McCranie werkt dit verschil verder uit door te wijzen op het effect hiervan op de academische kwaliteit van de werken van beide auteurs. Geen van hen was academisch geschoold in de discipline waarin zij schreven (Corbett had rechten gestudeerd en enige tijd als advocaat praktijk gevoerd). Niettemin ontwikkelde hij zich tot een schrijver die zich gaandeweg de historische methode eigen maakte. Mahan daarentegen maakte archiefonderzoek en bronnenvermelding ondergeschikt aan het verkondigen van zijn centrale boodschap (hoewel voor zijn verdediging valt aan te voeren dat er weinig bronnen bestonden als het op marine-strategische theorie aankwam toen hij begon te schrijven).

McCranie ontkracht en nuanceert ook vele populaire mythes die er rondom Mahan bestaan. De vaak aan Mahan toegeschreven bewering dat de allesbeslissende zeeslag het einddoel moet zijn voor elke marine ligt verfijnder: het einddoel dient het beheersen van de zeeverbindingen te zijn teneinde de tegenstander door economische uitputting op de knieën te dwingen. Hoewel Corbett het belang van het beheersen van de zeeverbindingen ook onderschreef, geloofde hij niet zozeer in een dergelijke uitputtingsslag. Hij zag de oplossing veel meer in een snellere overwinning door het conflict zo veel mogelijk te beperken. Corbett leunde hiervoor op het concept

van de gelimiteerde oorlog van Clausewitz en ontwikkelde zo een theorie waarbij een combinatie van machtsinstrumenten meer gelimiteerde politieke doelstellingen kon bereiken.

Hardnekkigheid van vooroordelen

McCranie heeft een zeer geslaagd boek geschreven. Het is hem gelukt de essentie van het denken van beide theoretici weer te geven en dat in een werk van ongeveer tweehonderdvijftig bladzijden. Dat is geen sinecure omdat Mahan en Corbett een

aanzienlijke literaire nalatenschap achterlieten, waarin hun denken met de tijd ook nog eens evolueerde. McCranie concludeert dat de werken voor het hedendaagse marine-strategisch denken zowel essentiële kost, maar ook beperkend kunnen zijn, gegeven hun vroeg-twintigste-eeuwse lens. De werkelijke waarde van Mahan en Corbett vergt daarom een uitgebreide bestudering van hun geschriften en McCranies boek vormt daar een uiterst effectieve synthese van.

Kent dit boek ook zwakke kanten? Het antwoord kan kort zijn: weinig. Of het zou de herhaling moeten zijn waar McCranie met enige regelmaat in vervalt. Voor diegenen die goed in deze materie zitten, kan dat tijdens het lezen wellicht tot ergernis leiden. Aan de andere kant: de hardnekkigheid van de vooroordelen over de standpunten die Corbett en Mahan innamen, vergt misschien wel juist constante herhaling om ze uit de wereld te helpen. ■

Mr. Erik Meijer MA

MEDEDELING

Voordrachten gevraagd voor de Kooy Prijs 2022

Het Koninklijk Instituut van Ingenieurs (KIVI) kent ook in 2022 de Prof. Kooy afstudeerprijs toe voor de beste scriptie over defensie- of veiligheidstechnologie.

Voordrachten van scripties van studenten van technische universiteiten of hogescholen kunnen tot en met 24 december worden ingestuurd.

Zie voor meer informatie over de prijs en de voordrachtsprocedure www.kivi.nl/dv onder Prof. Kooy afstudeerprijs of mail Marjolein de Wit via mw@kividv.nl.

De prijsuitreiking is op 13 april 2022 tijdens het jaarlijkse Kooy Symposium op de legerplaats in Stroe.

De winnaar van de Kooy Prijs 2021 was ir. Keith Klein. Hij kreeg de prijs voor zijn Masterscriptie *Estimating 3D motion from radar data. Exploiting an omnidirectional radar array for motion estimation in the context of SAR imaging on agile platform.* Klein studeerde af aan de TU Delft bij de faculteit Elektrotechniek, Wiskunde & Informatica.



FOTO US AIR FORCE, JOSEPH SWAFFORD

Jaws

Linda Polman

Beeldvorming is álles in de internationale politiek. Belarus nodigde Syriërs en Irakezen uit om via Minsk naar de grens van Polen te reizen. Maar Polen liet hen niet binnen en de Belarussische grenswachten lieten hen niet terugkeren. Zo kwamen de migranten voor het oog van toegestroomde tv-camera's klem te zitten in het grensgebied bij een paar graden onder nul. De Belarussische tv toonde beelden van Poolse militairen die met knuppels kleumende mensen aftuigden: dit is hoe onmenselijk Europa omgaat met vluchtelingen, was de boodschap. De Poolse tv toonde een filmpje dat zou zijn aangetroffen op het mobieltje van een van die migranten, van een man die seks had met een paard. 'Deze mensen zijn beesten', was de boodschap van de Poolse minister van Binnenlandse Zaken. Toen bekend werd dat het filmpje van een of andere pornosite was geplukt, was Polen inmiddels al uitgeroepen tot de nieuwe hoeder van Europa. Eurocommissaris Ylva Johansson tweette dat Polen moedig de Europese vrede bewaarde, want wat Belarus deed, was 'hybride oorlogvoering tegen de Europese Unie.'

Maar het was geen oorlog in dat grensgebied. Waar we naar keken was het logische gevolg van het Europees migratie- en asielbeleid. Europese landen doen er álles aan om het mensen uit arme landen onmogelijk te maken naar Europa te reizen. Ze krijgen geen visa, dus komen ze illegaal. En dus willen Europese landen een bufferzone om zich heen houden van landen die die mensen tegenhouden of zonder zeuren terugnemen. Daarbij geldt: wie zoet is krijgt lekkers. Landen die meewerken aan dit EU-beleid krijgen ontwikkelingshulp en technologie om hun legers mee op te pimpen. Wie niet meewerkt, krijgt sancties aan zijn broek.

Belarus kreeg sancties omdat het een Ryanair-toestel dwong in Minsk te landen en voor het opzeggen van het verdrag met de EU om vluchtelingen terug te nemen. 'Wij vangen hier massa's migranten. Nu mogen jullie ze zelf vangen,' zei president Loekasjenko. Hij opende zijn grens met Polen en haalde een paar vliegtuigen vol migranten naar Belarus.

Andere landen in de bufferzone om Europa heen doen het net zo. Als Turkije, Libië, of Marokko iets uit Europa niet bevalt – commentaar op hun mensenrechtenbeleid, of als ze meer geld van de EU willen voor vluchtelingenopvang – dan draaien ze hun vluchtelingenkraantjes open en stromen mensen Europa binnen, net zo lang tot de EU tegemoet komt aan hun grieven.

Per december heeft Soedan zich bij dit rijtje afpersers gevoegd. Het Soedanese militaire regime wijst er fijntjes op dat het enerzijds door de EU wordt bekritiseerd om de machtsgreep afgelopen oktober, maar dat het anderzijds diezelfde militairen zijn die ervoor zorgen dat vluchtelingen niet naar Europa ontsnappen. Soedan herbergt meer dan een miljoen vluchtelingen uit buurlanden en drie miljoen ontheemden in eigen land. Europa moet een vluchtelingengolf tegemoet zien als Brussel het militaire regime niet als wettig erkent.

Europa maakt bondgenootschappen afhankelijk van meewerken aan het Europese migratiebeleid. Maar als Libië, Soedan, Turkije en Belarus

hetzelfde doen noemen we het 'hybride

oorlogvoering'. Draai de film Jaws voor de gein eens achterstevoren af.

Dan krijg je een heel ander beeld van die haai. Dan is het een hartverwarmende vis die aan gehandicapte zwemmers armen en benen uitdeelt. Alles is een kwestie van hoe je ertegenaan wil kijken. ■





Groepsfoto van de Luchtvaartafdeling

‘Wat men bij ons vergeet’

In den tegenwoordigen materialistischen tijd, waarin men over niets anders spreekt dan hogere of lagere prijzen en loonen, komt het meer ideëele wel eens hevig in 't gedrang'. Zeker met de feestdagen in het achterhoofd zullen sommigen dit statement een adequate omschrijving vinden van onze tijd. De schrijfwijze verraadt echter dat het om een oudere tekst gaat, van 100 jaar geleden om precies te zijn.¹

Reflecterend op de veranderingen in de krijgsmacht tijdens en als gevolg van de Eerste Wereldoorlog deed W.J. Arriëns in het artikel ‘Wat men bij ons vergeet’ zijn beklag over de morele staat van het Nederlandse leger. Zijn oplossing is vrij simpel: ‘Door alle tijden heen heeft het niet stoffelijke toch altijd den te volgen weg gewezen’. Het ‘niet stoffelijke’ betreft hier vooral traditie, waaraan het volgens Arriëns door hervormingen in het Nederlandse leger ontbrak.

Een blik over de grenzen zou Nederland kunnen helpen. ‘Onze reglementen en voorschriften hebben zich steeds vrijwel onthouden van het geven van wenken op dit gebied; zij zijn, in tegenstelling met die in Frankrijk en Duitschland verschenen, droog, dor en zakelijk.’ Met name Frankrijk geldt als voorbeeld van hoe het dan wél moet, omdat in de militaire opleiding in dat land veel aandacht is voor traditie, geschiedenis, en ceremonieel, elementen die de eenheid van de gevechtstroepen zouden bevorderen. Nederlandse zuinigheid leidde tot de verkeerde beslissingen: ‘Bij ons heeft men een te grooten sprong gemaakt en het kind met het badwater weggegooid. Door, met het oog op kostenbesparing, de opleiding tot het allernoodzakelijkste voor het gevecht te beperken, vergat men, dat er van een moreele vorming geen sprake kon zijn’.

Helaas, constateert de auteur, zit daarnaast een misschien wel typisch Nederlandse eigenschap verbetering in het Nederlandse leger in de weg: ‘Wij weten het beter, geven alleen voorschriften voor den oorlog en maken zoo van het leger wat men wel eens noemt “een bende”.’ ■

¹ W.J. Arriëns, ‘Wat men bij ons vergeet’, in: *Militaire Spectator* 90 (1921) (4).

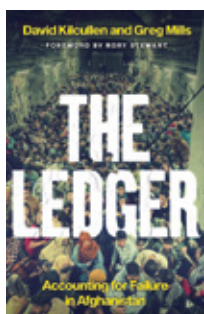
SIGNALERINGEN



Het monsterschip

Maarten Tromp en de armada van 1639
Door Luc Panhuysen
Amsterdam/Antwerpen (Atlas Contact) 2021
328 blz.
ISBN 9789045046372
€ 29,99

In *Het monsterschip* reconstrueert de journalist/historicus Luc Panhuysen de aanloop naar de Slag bij Duins van 1639 en de rol die Maarten Tromp daarbij speelde. Twee jaar eerder benoemd tot admiraal bekeek Tromp zijn vloot als een organisatie en werkte hij, terwijl Spanje verder oprukte in de noordelijke wateren, zijn gedachten over optreden op zee verder uit. Volgens Panhuysen, die eerder het boek *Rampjaar 1672* schreef, maakte Tromps brede blik de vloot uiteindelijk tot een 'monsterschip', waarmee hij de strijd aanbod met de Spaanse overmacht en de armada versloeg. Panhuysen heeft tevens oog voor het leven op zee vanuit het perspectief van de manschappen.



The Ledger

Accounting for Failure in Afghanistan
Door David Kilcullen en Greg Mills
Londen (Hurst) 2021
368 blz.
ISBN 9781787386952
€ 18,-

David Kilcullen en Greg Mills, die allebei als adviseur betrokken waren bij de ISAF-missie in Afghanistan, kijken in *The Ledger* waarom westerse politieke besluiten en militaire operaties niet hebben kunnen voorkomen dat het Talibanregime opnieuw de macht heeft in het land. De auteurs analyseren vanuit de concepten counterinsurgency en stabilisatieoperaties en concluderen dat de tekenen dat er in Afghanistan nooit een stabiel bestuur van de grond kwam genegeerd werden om een narratief van wederopbouw te kunnen vertellen. Volgens Kilcullen en Mills zijn er lessen te trekken uit het westerse optreden in Afghanistan, onder meer dat exceptionalistische benaderingen van peacebuilding niet werken.



Putin's War in Syria

Russian Foreign Policy and the Price of America's Absence
Door Anna Borshchetskaya
Londen (I.B. Tauris) 2021
256 blz.
ISBN 978075634637
€ 17,-

Vladimir Poetin heeft met zijn militaire interventie in Syrië in 2015 binnen- en buitenlandse politieke doelen gehaald tegen een relatief geringe prijs. Dat concludeert Anna Borshchetskaya in *Putin's War in Syria*. Borshchetskaya zegt dat de VS destijds een grote inschattingfout maakte door te denken dat de Russische president politiek en militair zou verzanden in het Midden-Oosten. Dat is niet gebeurd, en Poetin is nu een speler geworden die een grote invloed heeft op de toekomst van de regio, aldus de auteur. Borshchetskaya gaat dieper in op de tactische Russische diplomatie bij de VN en de beweegredenen van de VS om in Syrië aan de zijlijn te gaan staan.



Modern War in an Ancient Land

The United States Army in Afghanistan, 2001-2014 – Vol. I en II
Door Edmund J. 'E.J.' Degen en Mark J. Reardon (red.)
Washington, D.C. (Center of Military History of United States Army) 2021
436 en 580 blz.
downloaden via: <https://history.army.mil/>

Net als in andere landen die hebben deelgenomen aan ISAF zijn in de VS onderzoekers bezig de besluitvorming, de operaties en de nasleep van de missies naar Afghanistan in kaart te brengen. De Operation Enduring Freedom Study Group van het Army Center of Military History heeft twee delen uitgebracht die het tijdvak 2001-2014 beslaan. Vanuit het operationele niveau analyseren onderzoekers hoe de U.S. Army eenheden formeerde, trainde en inzette. Zij interviewden talloze politieke en militaire leiders, onder wie ook luitenant-generaal b.d. Mart de Kruif, voormalig commandant van ISAF's Regional Command South. De via het Center of Military History te downloaden onderzoeksdelen bevatten kaarten en indexen.

