

MILITAIRE SPECTATOR



TASK FORCE DISASTER RELIEF BAHAMAS

- Lokale vindingsrijkheid bij de Koninklijke Luchtmacht
- Inlichtingen en de EU
- Interview with Tomas Ries



FOTO EUROPESE COMMISSIE, DATI BENDO

In *Militaire Spectator* 11-2022 verschijnt onder meer: ‘International Arms Deliveries from EU Member States to Ukraine: Has Something Changed?’, van Esmée de Bruin, Jeroen Klomp en Joop Voetelink.

The unprovoked Russian attack on Ukraine in February 2022 has led to a sharp increase in arms deliveries to Ukraine by European Union member states and others. Although international arms trade is not prohibited under international law, it is increasingly regulated and restricted. For EU member states Common Position 2008/944/CFSP on the export of military technology and equipment is, in particular, relevant as it sets out the criteria for reviewing arms exports.

In the export control context, a clear distinction is made between military and dual-use items. In EU law, the distinction is even crucial as trade in dual-use items is the exclusive competence of the EU, which implies that member states can only adopt national rules to the extent the EU Dual-use Regulation allows. Member States have a much wider margin of appreciation and play a more active role with respect to military items.

Has the conflict in Ukraine brought about changes in the international arms trade and the EU legal framework and have EU member states given due consideration to the risk involved with changes in their arms trade? ■

Breretons schaduw

In november 2020 publiceerde de Australische speciale rapporteur Paul Brereton een openbare aanklacht tegen militairen van het regiment speciale troepen in zijn land. Het namens de inspecteur-generaal van de Australische krijgsmacht opgestelde rapport sloeg in als een bom. In zeker 39 gevallen had Brereton bewijs van onrechtmatig geweldgebruik tegen en zelfs moord op burgers of gevangenen door de Australische speciale eenheid Task Force 66 in Afghanistan. Daarvan hadden de meeste (op dat moment bekende) gevallen zich voorgedaan tussen 2009 en 2013. Er waren bovendien vermoedens van meer.¹ Pikant: Australië was tussen 2006 en 2010 de voornaamste partner van Nederland bij de dynamische inzet in Uruzgan, waar talrijke van de 39 vermoedelijke overtredingen van het humanitair oorlogsrecht plaatsvonden.

Sinds het Srebrenica-echec van 1995 heeft Nederland de regel om bij risicovol militair optreden te zoeken naar een grote of middelgrote coalitiegenoot die bereid is met troepen bij te dragen aan Nederlandse operaties. Ter versterking, maar zo is eventuele smart ook gedeelde smart. Bovendien, hoe kleiner de Nederlandse krijgsmacht in de loop der jaren door bezuinigingen werd, hoe meer hulp van buiten welkom en noodzakelijk was. Het was in 2005 dus actief beleid om in de aanloop naar Uruzgan de eis van bondgenootschappelijke rugdekking, in de provincie zelf, op tafel te leggen. Nederland reageerde vervolgens enthousiast toen Australië als potentiële partner door de Amerikanen naar voren werd geschoven.²

Schaduwzijde van deze ‘multinationaliteitseis’ waren echter helaas praktijken van bondgenoten die het werk van de Breretons van deze wereld nodig maken. Inmiddels is de lijst met ervaringen niet fraai. Met name in Irak en Afghanistan ontdekte Nederland dat het zich had verbonden aan coalitiegenoten die dikwijls de grenzen van correct geweldgebruik opzochten, of er voorbij gingen, of die de internationaal overeengekomen regels over de behandeling en status van (krijgs-)gevangenen bewust niet altijd (correct) toepasten. Amerikanen, Britten, Afghanen, en dus ja, ‘onze’ Australiërs ook. Sporadisch kwam het destijds of later naar buiten, inclusief onthullingen dat Nederlanders van sommige zaken toen al weet hadden.³

In 2020 viel Breretons schaduw over Nederland. In reactie op het *Brereton Report* zegde minister Bijl destijds aan de Tweede Kamer toe een ‘inventarisatie’ te zullen starten naar eventuele Nederlandse kennis van Australische oorlogsmisdaden. Daarbij de aankondiging van een apart binnengekomen melding over een verdacht incident uit april-mei 2010. Twee jaar later heeft Defensie hierover nog steeds geen verdere mededelingen gedaan, noch een inventarisatie afgeleverd. *NRC Handelsblad* legde onlangs onwil en onvermogen bloot door met een eigen reconstructie te komen van de gemelde Nederlandse verdenking. De krant deed zo van buiten wat Defensie van binnenuit maar niet lijkt te lukken.⁴ Kwalijk, want dit soort aangiftes en toezeggingen van de minister horen niet in de vergeethoek te belanden. Belang en ernst van het oorlogsrecht vragen van Defensie juist een proactieve houding. Twee jaar radiostilte past daar niet bij. Onze omgang met geallieerde oorlogsmisdaden, *who cares?* Anders komt Nederland via associatie toch aan de verkeerde kant van de geschiedenis te staan. ■

1 *Inspector-General of the Australian Defence Force Afghanistan Inquiry Report* (Canberra, 6 november 2020).

2 Lenny Hazelbag, *Politieke besluitvorming van de missie in Uruzgan: een reconstructie* (NLDA, 2009).

3 Bijvoorbeeld dagblad *Trouw*, ‘Uruzgan-gevangenen: Toch gemarteld’ en ‘Veilig was het niet in de gevangenis’, 22 juni 2019.

4 Esther Rosenberg en Karel Berkhout, ‘De gemartelde boer, de Australische special forces en een verdwenen rapport’, *NRC Handelsblad*, 27 september 2022.

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
Itkol drs. L. Boskeljon-Horst
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. dr. 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: Militaire inzet bij de
noodhulpoperatie aan de Bahama's
na orkaan Dorian, 2019
Foto: Foto MCD, Sjoerd Hilckmann



FOTO MCD, SJOERD HILCKMANN

Task Force Disaster Relief Bahamas

Jori Kalkman

De militaire bijdrage bij de hulpverlening op de Bahama's na orkaan
Dorian in 2019 levert belangrijke inzichten op voor een effectievere inzet
bij toekomstige noodhulpoperaties.

'Finland and Sweden join NATO as contributors'

Maarten Katsman en Annelies van Vark

In an interview with the *Militaire Spectator*, Finnish security and defence expert
Tomas Ries talks about Finland and Sweden's prospective NATO membership.

544



Inlichtingen en de EU

Pepijn Tuinier

Multilaterale inlichtingsamenwerking binnen de EU is door de nationale soevereiniteit, een leidend beginsel in externe veiligheid, nog altijd lastig.

Lokale vindingrijkheid bij de Koninklijke Luchtmacht

Leonie Boskeljon-Horst, Robert Jan de Boer en Edzard Boland

Een onderzoek naar lokale vindingrijkheid bij de Koninklijke Luchtmacht laat zien wat dat kan betekenen voor de uiteindelijke slagvaardigheid van de organisatie.

EN
VERDER

EDITORIAAL	Breretons schaduw	505
TEGENWICHT	Leugentjes om bestwil	542
BOEKEN	<i>Een kwaad geweten, Rood noch oranje</i> en <i>Urban Warfare in the Twenty-First Century</i>	549
RETROSPECTATOR	'Altoos vrolijk en vergenoegd was hij'	556

Task Force Disaster Relief Bahamas

Zes inzichten voor toekomstige militaire noodhulpoperaties

Dr. J.P. Kalkman*



*Zr.Ms Johan de Witt en
Zr.Ms Snellius maken zich klaar
voor een noodhulpoperatie op de
Bahama's (2019)*

Hoe kan militair personeel effectief worden ingezet voor hulp na een grote ramp? Dit artikel bespreekt de noodhulpmissie op de Bahama's na orkaan Dorian en identificeert een aantal inzichten die kunnen bijdragen aan een effectievere inzet tijdens toekomstige noodhulpoperaties.



Orkaan Dorian bereikt de Bahama's op 1 september 2019 als een categorie 5-orkaan met windstoten tot 350 kilometer per uur. De tropisch storm heeft een verwoestend effect op Grand Bahama en de Abaco-eilanden, waar hij met een lage snelheid overheen trekt. Op de Abaco-eilanden is 75 procent van de huizen beschadigd en het aantal slachtoffers wordt geschat op ruim boven de tweehonderd.¹ Na een verzoek om hulp varen Zr.Ms. Snellius en Zr.Ms. Johan de Witt naar Sint Maarten om te bevoorraden en extra eenheden aan boord te nemen. Op 11 september arriveren ze op de Bahama's met aan boord een operationele staf (NLMARFOR), een marinierseenheid, een genie-eenheid, twee Cougar-helikopters, militairen van 1 CMI Commando, en Franse en Duitse eenheden.² Omdat de wateren rondom de getroffen eilanden te ondiep zijn, blijft Zr.Ms. Johan de Witt enkele zeemijlen van de kust liggen en wordt er gebruik gemaakt van landingsvaartuigen en de helikopters om mensen en middelen aan wal te brengen. Tijdens de noodhulpoperatie door deze Task Force Disaster Relief Bahamas worden vele hulpgoederen geleverd, brandstof vervoerd, een brug hersteld, puin geruimd, en gebouwen hersteld. Over een periode van tien dagen zijn ongeveer 650 militairen actief betrokken bij de inzet. Op 20 september komt de operatie ten einde. De lokale overheid, civiele organisaties, en het ingezette militair personeel zijn eensgezind positief over de inzet van de Task Force en wat zij tijdens de inzet bereikt hebben.

Opzet: leren van ervaring

Een nadere bestudering van de noodhulpoperatie laat zien dat de Task Force enorm adaptief is geweest. De vooraf opgezette structuur en werkwijze bleken op een aantal punten niet te passen bij de lokale situatie. Plannen bleken

namelijk al vrijwel direct niet meer houdbaar, protocollen waren te omslachtig, en beveiligde communicatiemiddelen te langzaam. In korte tijd werden dan ook allerlei organisatorische en operationele aanpassingen gedaan om sneller en beter te kunnen optreden. Het is zinvol om te leren van deze ervaringen, zodat er bij toekomstige inzet vooraf rekening gehouden kan worden met de unieke vereisten van noodhulpoperaties.

Dit is extra belangrijk omdat dit soort *Humanitarian Assistance and Disaster Relief*-operaties (afgekort HADR) een terugkerend fenomeen zijn. Zo waren er bijvoorbeeld militaire noodhulpinzetten (met een prominente rol voor de Koninklijke Marine) na rampen in Haïti (2010, 2016, 2021), orkaan Irma op Sint Maarten (2017), en de Ebola-uitbraak in West-Afrika (2014-2015). Ook traint de marine geregeld voor mogelijke noodhulpoperaties. In de praktijk moet dit soort operaties echter met weinig voorbereiding in een vaak onbekende omgeving worden uitgevoerd. Bovendien is er in eerste instantie vaak beperkt informatie beschikbaar en is het daarom lastig in te schatten wat de behoeftes zullen zijn. Toch maken HADR-operaties vaak een groot verschil door in belangrijke basisbehoeften te voorzien en de eerste stappen richting herstel te zetten. De leidende vraag in dit artikel is daarom: wat kan de krijgsmacht leren van de inzet op de Bahama's na orkaan Dorian voor toekomstige HADR-operaties?

Om die vraag te beantwoorden maak ik gebruik van interviews met betrokkenen, beschikbare documentatie binnen Defensie, en van de wetenschappelijke literatuur. Specifiek baseer ik dit artikel op 32 interviews met militairen die zijn ingezet als onderdeel van Task Force Disaster Relief Bahamas. Respondenten van verschillende rangen en verschillende ingezette eenheden zijn vertegenwoordigd in de studie. Ik heb ze gevraagd hun eigen ervaringen en inzichten in detail te delen door de inzet in chronologische volgorde na te vertellen. Ook heb ik hun gevraagd naar wat zij zelf als aandachtspunten en verbeterpunten hebben geïdentificeerd. In aanvulling daarop heb ik meerdere evaluaties

* Jori Kalkman is universitair docent aan de Faculteit Militaire Wetenschappen van de Nederlandse Defensie Academie.

1 L.A. Avila, S.R. Stewart, R. Berg en A. B. Hagen, *Hurricane Dorian* (Miami, National Hurricane Center, 2020).

2 Ministerie van Defensie, 'Noodhulp Bahama's'. Zie: <https://www.defensie.nl/onderwerpen/historische-missies/missie-overzicht/2019/noodhulp-bahamas>.



Paratroopers van de Amerikaanse 82nd Airborne Division patrouilleren in het door orkaan Katrina getroffen New Orleans (2005). Deze noodhulpoperatie door de Amerikaanse krijgsmacht is een van de weinige waarnaar wetenschappelijk onderzoek is verricht

van de inzet geraadpleegd. Deze interviews en documenten heb ik vervolgens vergeleken met de huidige wetenschappelijke literatuur over dit onderwerp.

Daarbij valt allereerst op dat er bijna geen wetenschappelijk onderzoek is gedaan naar militaire noodhulpoperaties. De uitzondering hierop is de (binnenlandse) inzet van de Amerikaanse krijgsmacht nadat orkaan Katrina in 2005 de stad New Orleans verwoestte en onder water zette. Honderden (vooral arme, zwarte) Amerikanen moesten lang wachten op de falende noodhulpverlening van de overheid en in evaluaties kreeg ook de Amerikaanse krijgsmacht de nodige kritiek te verwerken.³ In het bredere vakgebied van rampenstudies zijn echter meer nuttige aanknopingspunten te vinden. Met name aan het Disaster Research Center in

Delaware is er de afgelopen decennia veel kennis opgedaan over de maatschappelijke effecten van rampen en rampenbestrijding.⁴ Dit onderzoek kijkt vaak kritisch naar de paniekerige, controle-rende, top-down benadering van publieke leiders en overheidsorganisaties (zoals politie, brandweer, en lokale overheden), waarin er wantrouwen heerst richting de bevolking en er gevreesd wordt voor chaos tenzij er dominant wordt opgetreden. In plaats daarvan benadrukken de onderzoekers dat mensen geneigd zijn elkaar te

3 United States Congress, *A failure of initiative: Final report of the select bipartisan committee to investigate the preparation for and response to Hurricane Katrina* (Washington D.C., 2006).

4 Zie bijvoorbeeld E.L. Quarantelli, 'Disaster crisis management: A summary of research findings', in: *Journal of Management Studies* 25 (1988) (4) 373; E.L. Quarantelli en R.R. Dynes, 'Response to social crisis and disaster', in: *Annual Review of Sociology* 3 (1977) (1) 23.

helpen en in veel gevallen de meeste levens redden zonder hulp van geüniformeerde diensten. Zij pleiten er dan ook voor burgers te betrekken bij de hulpverlening en uitvoerend personeel veel vrijheid te geven in de uitvoering van noodhulpactiviteiten.⁵

In deze studie vergelijk ik de bestaande literatuur met de interviewverslagen door middel van een abductieve benadering. Dat houdt in dat ik bevindingen uit de gesprekken steeds heb vergeleken met bevindingen uit eerder onderzoek om op die manier enkele inzichten te formuleren op basis van deze inzet. Allereerst heb ik gekeken naar de aandachtspunten die door respondenten zelf zijn geïdentificeerd en daarna onderzocht ik wat er in eerder onderzoek hierover geschreven is. Daarnaast heb ik vanuit een rampenstudieperspectief naar de inzet gekeken en aanvullende aandachtspunten geformuleerd. Uit deze analyse blijkt dat er zes inzichten geïdentificeerd kunnen worden naar aanleiding van de inzet op de Bahama's: 1) criminaliteit en plunderingen zijn een uitzondering, 2) acties resulteren in een betere informatiepositie, 3) elke operatie heeft politieke effecten, 4) noodhulpoperaties zijn inherent civiel-militaire operaties, 5) opdrachtgerichte commandovoering is niet alleen het meest effectief maar ook onvermijdelijk, en 6) safety first is geen zinvol uitgangspunt.

Analyse: zes inzichten

1) Lokale situatie

In de aanloop naar de noodhulpoperatie op de Bahama's waren er vele geruchten over de lokale veiligheidssituatie. Meerdere respondenten gaven aan dat ze zorgen hadden over bendes en plunderingen, wellicht met de herinneringen van de noodhulpmissie op Sint Maarten in het achterhoofd. Zoals een respondent het verwoordde: 'En het is zo dat er ook berichten waren dat toen orkaan Dorian overkwam er een wapenwinkel is geplunderd, dus er waren berichten die ons bereikten dat er gewoon wapens gestolen waren op het eiland, en dat ze niet wisten waar die waren.'

Anderen spraken over winkels die werden leeggehaald en geweerschoten. Zulke geruchten zijn heel gebruikelijk na grote rampen, maar ze zijn in de meeste gevallen zeer onbetrouwbaar. De gedachte dat mensen massaal gaan plunderen na een ramp zegt meer over onze verwachtingen en mensbeeld dan over de realiteit. Het gebeurt bijvoorbeeld vaak dat mensen die in het huis van hun burens of familieleden op zoek gaan naar gewonden onterecht worden verdacht van plunderen. In andere gevallen gaan mensen supermarkten binnen voor voedsel en water. Na orkaan Katrina bleek dat wanneer witte Amerikanen dit deden zij werden gezien als overlevers op zoek naar eerste levensbehoeften, terwijl zwarte Amerikanen werden beschuldigd van crimineel gedrag bij dezelfde activiteit.⁶ Iets vergelijkbaars speelde in deze inzet: de lokale bevolking werd beschuldigd van het plunderen van winkels, maar als leden van de Task Force spullen uit een bouwmarkt haalden zonder te betalen werd dit niet als zodanig bestempeld. Onderzoekers binnen het gebied van rampenstudies zijn echter eensgezind over het feit dat criminaliteit in verreweg de meeste gevallen juist afneemt in de nasleep van een ramp. Mensen gaan meer naar elkaar omkijken en worden behulpzamer richting hun medemens.⁷ Vandaar ook dat plunderingen na orkaan Dorian niet zijn waargenomen door leden van de Task Force zelf: 'Nu hebben we wel gehoord dat er ook op Abaco, dat er plunderingen zijn

- 5 T.E. Drabek en D.A. McEntire, 'Emergent Phenomena and Multiorganizational Coordination in Disasters: Lessons from the Research Literature', in: *International Journal of Mass Emergencies and Disasters* 20 (2002) (2), 197; R.R. Dynes, 'Community Emergency Planning: False Assumptions and Inappropriate Analogies', in: *International Journal of Mass Emergencies and Disasters* 12 (1994) (2) 141-158.
- 6 K. Tierney, C. Bevc en E. Kuligowski, 'Metaphors Matter: Disaster Myths, Media Frames, and Their Consequences in Hurricane Katrina', in: *The Annals of The American Academy of Political and Social Science* 604 (2006) (1) 57.
- 7 E.A. Heide, 'Common misconceptions about disasters: Panic, the disaster syndrome, and looting', in: M. O'Leary (red.), *The first 72 hours: A community approach to disaster preparedness* (Lincoln, iUniverse Publishing, 2004) 337; J. Kendra en T. Wachtendorf, *American Dunkirk: The Waterborne Evacuation of Manhattan on 9/11* (Philadelphia, Temple University Press, 2016); I. Helsloot en A. Ruitenbergh, 'Citizen response to disasters: A survey of literature and some practical implications', in: *Journal of Contingencies and Crisis Management* 12 (2004) (3) 98-111.

geweest, maar dat is voor onze tijd geweest, dus daar hebben we weinig van ervaren.’

Er schuilt een gevaar in dergelijke verkeerde aannames over de lokale veiligheidssituatie. New Orleans, na orkaan Katrina, werd overspoeld door bewapende veiligheidstroepen die de ‘chaos’ moesten bestrijden, waardoor echte noodhulp (zoals voedsel, water en medicijnen) moesten wachten en het leed van mensen voortduurde. Het leidde bovendien tot veel wantrouwen richting de overheid en maakte een gezamenlijke civiel-militaire inspanning bijna onmogelijk, terwijl het juist de getroffen burgers zijn die de meeste levens redden na een catastrofale ramp.⁸ In het ergste geval, zoals na de aardbeving van San Francisco in 1906, komen burger en militair tegenover elkaar te staan, resulterend in geweld en een verergering van de ramp.⁹ Gelukkig kwam het na orkaan Dorian niet zover, want al gauw werd de situatie als veilig beschouwd: ‘Een voorbeeld was dat we eerst lange wapens mee zouden nemen. Uiteindelijk is dat helemaal *gedownscaled* naar misschien vijf handwapens op het peloton zeg maar. Anders hadden we de plank totaal misgeslagen als we daar met geweren liepen, want die mensen waren supervriendelijk.’

Het eerste inzicht voor toekomstige HADR-operaties is dat criminaliteit en plunderingen een uitzondering zijn.

2) Informatie

Het verzamelen en analyseren van informatie aan boord van Zr.Ms. Johan de Witt begon vrijwel direct om een zo sterk mogelijke informatiepositie te verwerven voor aankomst op de Bahama’s. Deze inlichtingen waren ook de basis voor planvorming met betrekking tot welke activiteiten zouden worden uitgevoerd gedurende de operatie. Want ‘als je geen compleet beeld hebt, kan je die activiteiten niet op de juiste plek op de juiste tijd doen.’

De eerste dagen na aankomst werd er dan ook erg veel geïnvesteerd in het creëren van een situatiebeeld. Bovendien werd de structurele, coherente duiding door de Task Force als uitmuntend beschouwd door non-gouver-

Onderzoekers binnen het gebied van rampenstudies zijn eensgezind over het feit dat criminaliteit in verreweg de meeste gevallen juist afneemt in de nasleep van een ramp

nementele organisaties (ngo’s) en andere humanitaire actoren op het eiland. Er waren echter twee factoren die de prioriteit van inlichtingenverzameling onder druk zetten. Allereerst was het nut ervan niet direct zichtbaar voor de lokale bevolking. Soms werd een gebied bezocht dat relatief gespaard was gebleven, dus ontving de bevolking daar geen hulp, wat lokaal tot irritatie leidde. Er werd dan ook al snel besloten om altijd in ieder geval ook wat hulpgoederen mee te nemen en uit te delen tijdens verkenningen: ‘Iedere reconnaissance die we doen is meteen ook een stukje noodhulp. Al zet je er maar een pallet flesjes neer en neem je wat dingen mee om te geven. Dan ben je meteen wat aan het doen al en niet alleen maar aan het kijken hoe erg het is om dan weer weg te gaan.’

Daarnaast bleek dat plannen lastig bleef, zelfs met goede inlichtingenproducten. Een marine-officier zei: ‘Dus wat mij opviel, is dat je plannen maakt, maar dat de situatie uiteindelijk aan de wal toch anders is dan je je voorstelt. (...) Zo zijn er tal van zaken, die uiteindelijk een beroep doen op je inventiviteit en je creativiteit om dan toch die hulp te kunnen bieden.’

8 Tierney et al., ‘Metaphors Matter’.

9 R. Solnit, *A paradise built in hell: The extraordinary communities that arise in disaster* (London, Penguin, 2010).



Op het zwaar getroffen eiland Abaco zetten mariniers tenten en andere noodvoorzieningen op. Een van de inzichten is dat acties resulteren in een betere informatiepositie

FOTO MCD, SJOERD HILCKMANN

Uit deze ervaringen komt een interessante paradox naar voren: er is behoefte aan duidelijke informatie voor planning, maar op het moment dat je een stabiel, compleet beeld zou hebben, is de ramp feitelijk voorbij. Er moest dus constant geacteerd worden op basis van incomplete informatie. En dat gebeurde ook. De Amerikaanse onderzoeker Karl Weick heeft zelfs beargumenteerd dat in rampen en crises een beeld pas kan ontstaan nadat je acties hebt

ondernomen. Zijn *enactment*-theorie stelt dat initiële acties van operationeel personeel zowel helpen om hun observaties te sturen (welke informatie is belangrijk?) als de situatie te begrijpen (wat betekent deze informatie?).¹⁰ Een concreet voorbeeld is een arts die pas weet wat er met de patiënt aan de hand is *nadat* ze verschillende behandelingen geprobeerd heeft en de effecten daarvan ziet. Na orkaan Dorian bleek dat weinig mensen voedsel en water kwamen afhalen of geïnteresseerd waren in medische hulp, maar er juist veel belangstelling was in energie, transport, en brandstof. Veel informatie volgde uit initiële activiteiten.

¹⁰ K.E. Weick, 'Enacted Sensemaking in Crisis Situations', in: *Journal of Management Studies* 25 (1988) (4) 305.

Het informatiebeeld blijft altijd incompleet na een ramp, maar door direct verschillende soorten hulp te leveren, wordt snel duidelijk waar behoefte aan is. Het tweede inzicht voor toekomstige HADR-operaties is dan ook dat acties resulteren in een betere informatiepositie.

3) Politieke implicaties van noodhulpactiviteiten

Idealiter bestaat er een duidelijk onderscheid tussen politieke besluitvorming en operationele uitvoering. Echter, de twee zijn in de praktijk zelden zo gescheiden als gehoopt. Leden van de Task Force hadden zich tot doel gesteld om enkel noodhulp te verlenen en zich niet te mengen in lokale politiek. Dat doel kwam echter onder druk te staan toen duidelijk werd dat de lokale overheid van deze ramp gebruik wilde maken om af te komen van een sloppenwijk of vluchtelingenkamp met Haitianen die illegaal op de Bahama's verbleven. Zoals een respondent aangaf: 'In die sloppenwijk of omgeving hebben wij ook eten afgezet en tenten en hulpgoederen. De lokale overheid zei: "Dat moeten we niet doen, we moeten die mensen eruit halen, in kampen zetten en dan zitten ze daar goed." [Maar] die mensen wilden niet in de kampen, want die wisten wat er ging gebeuren. Daarna verdwijnen ze, worden ze het land uitgezet, dus die kregen ook geen hulp. (...) En ik heb toen ook de vraag gesteld: "Maar hoe verhoudt zich dat dan tot een stukje mensenrechten?"' Een ander concludeerde: 'Gaan we een vluchtelingen-kamp vrij maken? Nee. Dat is politiek gezien niet... dat is sowieso niet handig voor ons.'

Maar ook de keuze om niet in te gaan op dit verzoek is een politieke keuze. Er zitten nog meer politieke kanten aan noodhulpverlening. Ook al zien we het graag als een neutrale, vraag-gedreven activiteit, politieke effecten zijn ontegenzeggelijk aanwezig. Schaarre goederen worden verdeeld onder slachtoffers en keuzes over de vorm en verdelingswijze creëren onvermijdelijk ongelijkheid en hebben mogelijk langetermijneffecten.¹¹ Bijvoorbeeld de keuze om vanuit Marsh Harbour te werken betekende dat inwoners en bedrijven in die omgeving meer hulp hebben gekregen en sneller aan de wederopbouw konden beginnen dan anderen.

Zulke keuzes spelen na elke ramp en zijn nooit simpel. Het laat ook het belang zien van een bredere overweging van keuzes omtrent de noodhulpverlening. Rampenstudies tonen keer op keer aan dat arme mensen, vrouwen, en gemarginaliseerde groepen in de maatschappij harder worden getroffen door rampen en minder snel herstellen.¹² Dat kan reden zijn om extra aandacht te geven aan hun specifieke behoeften na een ramp of de hulp meer op deze groepen te concentreren.

Uiteindelijk heeft elke noodhulpoperatie effecten op machtsposities en welvaartverdeling in een samenleving, dus is het belangrijk om daarbij expliciet stil te staan in de planning en uitvoering. Het derde inzicht voor toekomstige HADR-operaties is dat elke operatie politieke effecten heeft.

4) Civiel-militaire samenwerking

De Task Force kwam iets meer dan een week na de ramp aan op de Bahama's. Civiele actoren, zoals United Nations Disaster and Coordination (UNDAC) en ngo's, waren al actief in het gebied. Het was essentieel om goede relaties te leggen met deze actoren, omdat civiele actoren de noodhulpverlening coördineerden en een groot deel van de activiteiten voor hun rekening namen. Goede interactie met de lokale, civiele autoriteiten was ook nodig, omdat aan hen feitelijk ondersteuning werd verleend. Het belang van civiel-militaire samenwerking kwam bovendien tot uiting in de uitvoering van de noodhulpoperatie. Zoals een officier van de mariniers het verwoordde: 'Elke dag zie je burgers. Overal waar je rondrijdt doe je zaken met burgers. Iedereen moet samenwerken met burgers.'

Het was dan ook een goede zet van de Task Force om zo snel mogelijk liaisons vooruit te sturen, zodat zij alvast afspraken konden maken met de autoriteiten van de Bahama's en civiele

11 R.S. Olson, 'Toward a politics of disaster: Losses, values, agendas and blame', in: *International Journal of Mass Emergencies and Disasters* 18 (2000) (2) 154.

12 A. Fothergill en L.A. Peek, 'Poverty and disasters in the United States: A review of recent sociological findings', in: *Natural hazards* 32 (2004) (1) 89.

hulpverleningsorganisaties. Een van de eerste activiteiten na aankomst was eveneens gericht op het contact leggen met verschillende civiele actoren op formele en informele wijze. Deze civiele organisaties kwamen dagelijks bijeen in het Emergency Operations Center (EOC), waar ook een liaison van 1CMICo permanent bij aansloot gedurende de operatie om de Task Force te vertegenwoordigen en sneller in te spelen op civiele steunverzoeken voor operationele afstemming. Experts op het gebied van civiel-militaire interactie kunnen bovendien een inschatting maken van de sociale en culturele geschiktheid van noodhulpactiviteiten en hoe de lokale bevolking het best benaderd kan worden. Een marineofficier zei hierover: 'Je zag nu ook heel erg de meerwaarde van zo'n CMI-commando, dat dat zijn waarde enorm bewezen heeft. In oefeningen is het vaak een ondergeschoven kind, maar met dit soort situaties zie je dat het enorm belangrijk is.'

Bestaand onderzoek naar civiel-militaire interacties laat zien dat er vaak uiteenlopende belangen en werkwijzen zijn, maar dat er desondanks goed samengewerkt kan worden na rampen en crises als geschikte liaisons worden aangesteld die een mediërende rol kunnen spelen tussen de krijgsmacht en civiele partijen.¹³ Op die manier kan er, naast de formele afspraken, een vertrouwensband ontstaan die gezamenlijk optreden faciliteert.¹⁴

De noodhulpoperatie bevestigt het belang van goede samenwerking tussen militaire eenheden en reeds aanwezig civiele actoren. Het vierde inzicht voor toekomstige HADR-operaties is dat noodhulpoperaties inherent civiel-militaire operaties zijn.

5) Command and Control

De aansturingsstructuur voor de operatie was in de aanloop naar de inzet helder geregeld. De operationele stafcomponent (NLMARFOR) zou een centrale rol spelen: 'We hadden bedacht dat de *command* zou worden gevoerd vanaf de Johan de Witt met de staf.' Al snel bleek echter dat dit moeilijk te realiseren was: 'Die constructie kan je hanteren als je aan boord van het schip gewoon honderd procent *situational awareness*

Mariniers onderzoeken een getroffen gebied. Opdrachtgerichte commandovoering, met veel autonomie voor de uitvoering, is bij noodhulpoperaties effectief en zelfs onvermijdelijk



FOTO MCD. SJOERD HILCKMANN

13 J.P. Kalkman, *Focus on the frontline: Civil-military collaboration in domestic and European crisis management* (Amsterdam, Vrije Universiteit, 2019); J.P. Kalkman, J.H. Kerstholt en M. Roelofs, 'Crisis response team decision-making as a bureaucratic process', in: *Journal of Contingencies and Crisis Management* 26 (2018) (4) 480.

14 M.T.I.B. Bollen, *Working apart together: Civiel militaire samenwerking tijdens humanitaire operaties* (Wageningen, Wageningen Universiteit, 2002).

hebt en precies weet wie waar mee bezig is. Het bleek al vrij snel dat er dermate veel activiteiten plaatsvonden op de eilanden, dat je dat beeld niet had.'

Vaak kwamen verzoeken om ondersteuning (zoals het vrijmaken van een weg) via meerdere manieren binnen en werd er op het eiland zelf direct op geacteerd, maar werd het ook in het planningsproces van de operationele staf opgenomen: 'Dus dan kan het zijn dat een dag nadat de weg vrijgemaakt is de opdracht komt: "Kan je die weg vrijmaken?"'

Uiteindelijk werd er dan ook snel omgeschakeld naar opdrachtgerichte commandovoering, waarbij veel autonomie werd gegeven aan uitvoerende eenheden. Deze uitkomst komt niet

als een verrassing voor wie bekend is met rampenstudies. Onderzoek naar rampenbestrijding wijst steevast uit dat top-down-aansturing niet mogelijk is na een ramp.¹⁵ Bovendien wordt een hiërarchische benadering vaak als onwenselijk bestempeld in noodhulpoperaties. Daar zijn meerdere redenen voor. Verzoeken om hulp volgen elkaar heel snel op en vereisen doorgaans veel improvisatie van operationeel personeel. Als er constant goedkeuring of instructies gegeven moeten worden van bovenaf, leidt het wachten op centrale besluitvormingsprocedures tot

15 Drabek en McEntire, 'Emergent Phenomena'; Dynes, 'Community Emergency Planning'; P. 't Hart, U. Rosenthal en A. Kouzmin, 'Crisis decision making: The centralization thesis revisited', in: *Administration & Society* 25 (1993) (1) 12-45.



Bij een strikte naleving van het 'safety first'-principe zou bijna geen enkele noodhulpactiviteit doorgang kunnen vinden

problematische vertragingen en rigiditeit in de operaties. Bovendien heeft uitvoerend personeel het meeste gevoel bij de lokale situatie en kan dat, indien goed getraind, situationeel begrip makkelijker vertalen naar passende acties dan leidinggevendenden die niet fysiek aanwezig zijn. In de praktijk blijkt dan ook meestal dat uitvoerders van crisisorganisaties, inclusief de krijgsmacht, niet wachten op instructies en goedkeuring maar simpelweg aan de slag gaan. Zo ook hier: 'Misschien ben ik dan niet het schoolvoorbeeld militair, maar als ik denk dat er iets moet gebeuren, dan ga ik dat doen [en] ik laat me in zoverre niet met alles controleren.'

De aansturing van noodhulpoperaties vereist van betrokken commandanten een leiderschapsstijl die adaptief optreden in de operatie mogelijk maakt. Het vijfde inzicht voor toekomstige HADR-operaties is dat opdrachtgerichte commandovoering niet alleen het meest effectief is, maar ook onvermijdelijk.

6) Veiligheid

Vrijwel elke respondent benadrukte dat veilig werken een prioriteit was tijdens de inzet op de Bahama's. Zoals een van hen het verwoordde: 'Mijn voornaamste zorg was: we gaan noodhulp leveren om anderen te helpen maar het moet niet ten koste gaan van de veiligheid van mijn mensen.'

Dit past binnen een brede trend van risico-beheersing in westerse krijgsmachten, waarin er een beperkte acceptatie is van gevaren voor personeel tijdens operaties.¹⁶ Het is logisch dat

er belang wordt gehecht aan veilig werken na een ramp, omdat er vaak ook nog slachtoffers vallen tijdens noodhulpactiviteiten, bijvoorbeeld door instortende gebouwen en onhygiënische werkomstandigheden.

Hoewel het belang van veiligheid onderstreept werd in bijna alle interviews, was de operationele realiteit weerbarstiger. Foto's en verhalen van betrokken militairen laten zien dat er wel degelijk risico's werden genomen. Er werd met landingsvaartuigen gevaren op een ruwe zee en militair personeel repareerde daken van huizen zonder valbescherming. De helikoptercrews opereerden eveneens onder uitdagende omstandigheden: 'Er was geen verkeersleiding meer en er was een frequentie waarop iedereen zijn berichtje kon zeggen: "Ik zit nu bij dat vliegveld... ik ga daar landen... of ik stijg daar net op." Dat was in het begin heel veel geluid op je radio.' En: 'Het langste wat we op een dag gevlogen hebben is dat een crew zeven uur aan het vliegen is geweest. Dat is lang. Dat ben je niet gewend vanuit hier. Dan ook nog een keer met de warmte daar. Dan stond het zweet je uit.'

Daarnaast gold voor Zr.Ms. Johan de Witt: 'We waren half bemand. Als er calamiteiten zijn, hebben we een hele bemanning nodig om dat op te lossen.'

Kortom: er werden zekere risico's genomen in de operatie en dat is ook onvermijdelijk bij een inzet als deze. De vraag moet dan ook zijn: welke risico's vinden we acceptabel? Het is aantrekkelijk om te claimen dat veiligheid voor alles gaat ('safety first'), maar het is ook problematisch, omdat het daardoor onmogelijk wordt om nog met elkaar in gesprek te gaan over welke risico's genomen mogen worden. Het maakt het bovendien moeilijker om je voor te bereiden op veiligheidsincidenten en legt de schuld bij het slachtoffer wanneer het wel misgaat. Het is dan ook een onwenselijk principe in de voorbereiding op noodhulpoperaties.

Bij een strikte naleving van het 'safety first'-principe zou bijna geen enkele noodhulpactiviteit doorgang kunnen vinden. Juist daarom

16 J. van der Meulen en J. Soeters, 'Dutch Courage: The Politics of Acceptable Risks', in: *Armed Forces & Society* 31 (2005) (5) 537.



Burgers kunnen naast slachtoffer ook een partner zijn in noodhulpoperaties, mits ze als bondgenoten worden benaderd

is het belangrijk om risico's te inventariseren, af te wegen, en tot op zekere hoogte bewust te accepteren. Het zesde inzicht voor toekomstige HADR-operaties is dat 'safety first' geen zinvol uitgangspunt is.

Conclusie

Hoewel militaire prestaties moeilijk te meten zijn,¹⁷ is de noodhulpoperatie van Task Force Disaster Relief Bahamas erg positief ontvangen. Militair personeel van betrokken eenheden heeft flexibel en adaptief opgetreden en veel humanitaire hulp geleverd in korte tijd. Bovendien zijn er inzichten opgedaan die bruikbaar zijn voor de uitvoering van toekomstige HADR-operaties. De analyse in dit artikel is niet alomvattend, maar richt zich op zes van de belangrijkste aandachtsgebieden.

De analyse laat zien dat een ramp in de eerste plaats een humanitaire crisis veroorzaakt, waarin getroffen mensen hulp nodig hebben. Burgers kunnen naast slachtoffer ook een partner zijn in de noodhulpoperatie, maar dat vereist dat zij als bondgenoten worden gezien en benaderd en niet als potentiële criminelen. Sowieso zijn goede contacten met civiele actoren in het operatiegebied essentieel om een snelle, zinvolle inzet te realiseren. Civiele partijen kennen het gebied, weten wat nodig is, en zullen de activiteiten voortzetten nadat de krijgsmacht is vertrokken, dus het logisch dat zij de leiding nemen. Het is tegelijkertijd belangrijk te bedenken dat noodhulp politieke effecten heeft. Het is daarom zinvol om stil te staan bij welke belangen bepaalde steunverzoeken dienen en na te denken over de impact van bepaalde inzetten op de verdeling van macht en welvaart in een samenleving. In de uitvoering is daarnaast opdrachtgerichte commandovoering nodig, zodat ingezet personeel de ruimte heeft om binnen ruime kaders actie te ondernemen en hulp te verlenen. Zulke acties hebben bovendien het voordeel dat ze de informatiepositie helpen te verbeteren, want het wordt duidelijk hoe urgent bepaalde hulp is uit de reacties op eerdere hulpactiviteiten. Daarnaast blijkt dat militair personeel toegewijd en gemotiveerd is om tot het uiterste te gaan in dit soort noodhulpoperaties.

Voor hun veiligheid is het belangrijk te bespreken welke risico's acceptabel zijn en hoe daar het best mee kan worden omgegaan. Tot slot is het in toekomstig onderzoek belangrijk meerdere noodhulpoperaties te vergelijken, zodat we ons nog beter kunnen voorbereiden op militaire inzet na grote rampen.¹⁸

Nawoord

De auteur wil het onderzoek naar militaire inzet in de nasleep van rampen uitbreiden en hoopt daarom meer militairen te spreken die in het verleden ingezet zijn bij noodhulpoperaties (bijvoorbeeld op Sint Maarten na orkaan Irma, op Domina na orkaan Maria, op Haïti na orkaan Matthew, in West-Afrika tijdens de Ebola-uitbraak). Militairen die hun inzichten en ervaringen willen delen, worden opgeroepen contact met de auteur op te nemen. ■

17 R. Beeres, E. J. de Waard en M.T.I.B. Bollen, 'Ambitions and opportunities for assessing military performance in crisis response operations', in: *Financial Accountability & Management* 26 (2010) (3) 344-366.

18 Zie ook: J.P. Kalkman, 'Military relief operations in the aftermath of hurricane Dorian: How a formal organization adapts during disaster response', in: *Academy of Management Discoveries* (forthcoming).

Inlichtingen en de EU

Gevangen tussen ambitie en realiteit?

Drs. Pepijn Tuinier*

Het is cruciaal dat we op inlichtingengebied beter samenwerken. Maar inlichtingen in nauwe zin zijn niet voldoende. De kennis van alle diensten en uit alle bronnen moet bijeen worden gebracht.¹

Internationale inlichtingsamenwerking is uitermate belangrijk voor inlichtingendiensten.² Samenwerken binnen de Europese Unie blijkt in de praktijk echter lastig. Nationale diensten geven van nature de voorkeur aan kleinschalige, informele verbanden waar het risico kleiner is, en de directe wederkerigheid hoger. Hierdoor komt de inlichtingenbehoefte van EU-besluitvormers en instituties mogelijk in de knel. Een behoefte die, gegeven het toenemend belang van collectieve veiligheid in het kader van de EU, alleen maar groeiende is. Dit artikel betoogt dat een versterking van het EU-inlichtingssysteem waardevol is. Dergelijke versterking is echter alleen levensvatbaar als die rekening houdt met de specifieke dynamiek in het domein van inlichtingsamenwerking en de kracht die daarvan uitgaat. Door de coördinatiemechanismen binnen de bestaande Single Intelligence Analysis Capacity uit te bouwen, wordt de horizontale integratie tussen inlichtingendiensten versterkt. En daarmee de meerwaarde die het systeem voor alle betrokkenen heeft. Het is een realistische manier om de Europese ambitie te ondersteunen.

De Europese Unie en inlichtingen vormen vooralsnog een weinig gelukkig huwelijk. Sterker, het is nog altijd een van de minst geïnstitutionaliseerde overheidsfuncties binnen het - qua integratie - toch al achterlopende Europese externe veiligheidsdomein.³ Jarenlang was dit nauwelijks onderwerp van gesprek, ook niet binnen de EU zelf. Zo kwam het woord inlichtingen tot 2002 nauwelijks voor in EU-beleidsstukken en beperkte het zich daarna in veel gevallen tot politie-samenwerking. Dit is inmiddels veranderd.⁴ Voorstanders van meer strategische autonomie voor de EU hekelen bij herhaling het tandeloze karakter van het EU-inlichtingssysteem en bepleiten een centrale Europese inlichtingendienst.⁵ Tegenstanders benadrukken het belang van nationale soevereiniteit en bekritisieren de wens tot een zelfstandige EU-inlichtingenorganisatie die alleen maar zou leiden tot duplicatie en conflict.⁶ Waar beide partijen het wel over eens lijken, is dat een discrepantie bestaat tussen de

EU-ambitie op het gebied van buitenlands beleid en defensie, en de meer bescheiden realiteit van het inlichtingssysteem dat deze ambitie moet ondersteunen.

Dit artikel richt zich op de veelgehoorde, maar vaak weinig specifieke, roep om een 'versterking van EU-inlichtingen'.⁷ Het stelt zich tot doel deze roep verder te specificeren en te duiden. Hiertoe schetst het eerst de toenemende eigen inlichtingenbehoefte van de EU in een onzekere wereld. Om wat voor inlichtingen gaat het en waarom heeft de EU deze nodig? Daarna volgt een analyse van het EU-inlichtingssysteem dat vooral berust op vrijwillige samenwerking. Welke zwakheden kent het huidige systeem, die blijkbaar een versterking nodig maken? Daar-tegenover wordt de toegevoegde waarde van de EU gezet op het gebied van externe veiligheid, vaak vertaald als de uitkomst van integratie.⁸ Welke soort integratie zou de grootste meer-waarde bieden voor internationale inlichtingen-



De EU en inlichtingen vormen vooralsnog een weinig gelukkig huwelijk

FOTO EUROPESE COMMISSIE

samenwerking in deze organisatie? Als laatste komen opties voor versterking van het EU-inlichtingensysteem aan de orde. Wat zou, gegeven de dynamiek binnen de EU, de functie en vorm van deze versterking kunnen zijn? Het antwoord op deze vragen draagt bij aan de discussie over strategische autonomie van de EU en schept een beter begrip bij de rol van inlichtingenondersteuning daarbinnen. Zonder dergelijke duiding is elke roep om versterking makkelijk gezegd, maar moeilijk gedaan.

Een toenemende eigen inlichtingenbehoefte

Inlichtingen binnen de EU, of het gebrek daaraan, is inmiddels een veelbesproken onderwerp in zowel de academische literatuur als in beleidsdocumenten. Helaas bestaat er daarbij geen eenduidige definitie van wat met 'inlichtingen' bedoeld wordt. Het woord wordt

- * Pepijn Tuinier is senior beleidsmedewerker bij het ministerie van Defensie en als onderzoeker verbonden aan de Nederlandse Defensie Academie (NLDA) en Universiteit Leiden. Zijn (lopend) promotieonderzoek richt zich op de rol van sociale relaties en vertrouwen in internationale inlichtingsamenwerking, in het bijzonder bij multilaterale samenwerking in de Europese Unie. De zienswijzen in dit artikel behoren uitsluitend de auteur en zijn geen weergave van de positie van het ministerie van Defensie of de NLDA.
- 1 Ursula von der Leyen, 'State of the Union Address 2021'. Zie: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/SPEECH_21_4701.
 - 2 Met 'inlichtingendiensten' wordt in dit artikel bedoeld op inlichtingen- en veiligheidsdiensten die werken op het gebied van externe veiligheid, niet op opsporingsdiensten in de rechtshandhaving. De laatsten houden zich ook bezig met een vorm van inlichtingen, maar hun wettelijk kader en operationele dynamiek verschillen van de eerste.
 - 3 Zie bijvoorbeeld: P.B.M.J. Pijpers en P.A.L. Ducheine, 'Cyberoperaties en de EU', in: *Militaire Spectator* 191 (2022) (7/8).
 - 4 A. Gruszczak, *Intelligence Security in the European Union. Building a Strategic Intelligence Community* (Palgrave MacMillan 2016) 4–12.
 - 5 John M. Nomikos, 'European Union Intelligence Analysis Centre (INTCEN): Next Step to an Agency?', in: *Journal of Mediterranean and Balkan Intelligence* (2015).
 - 6 J.I. Walsh, 'Intelligence-Sharing in the European Union: Institutions are Not Enough', in: *Journal of Common Market Studies* 44 (2006) (3) 638–41.
 - 7 Zie voor een recente aanzet tot meer specificatie: Claire Korteweg, 'Closer EU Intelligence Cooperation: Four Opportunities', in: *Clingendael Spectator* (2022); D. Pronk en C. Korteweg, *Sharing the Burden, Sharing the Secrets*, Clingendael Report (2021).
 - 8 Zie bijvoorbeeld Zandee, Stoetman en Deen, *The EU's Strategic Compass for Security and Defence*, Clingendael Report (2021) 4, 28.

zowel gebruikt voor organisatiestructuren, producten, als voor het proces dat tot deze producten leidt. Inlichtingen zijn er zogezegd in verschillende soorten en maten. Voordat kritisch gekeken kan worden naar het systeem dat hierin moet voorzien, is het zinvol de inlichtingenbehoefte van de EU wat duidelijker te schetsen. Een bekend onderscheid is naar herkomst, zoals de uit de ether of kabel verkregen *signals intelligence* (SIGINT) en de direct uit menselijke bron afkomstige *human intelligence* (HUMINT). Ze worden benut op verschillende niveaus, zoals bij *strategic intelligence* en *operational intelligence*. Ook kunnen ze ingedeeld worden naar hun aard, zoals in het geval van *military intelligence*, *foreign intelligence* of *criminal intelligence*. Veel meer onderscheiden zijn mogelijk, ieder met hun eigen dynamiek en betekenis. Combinaties bestaan ook, zijn onontkoombaar zelfs. Zo zal SIGINT vaak bijdragen aan *military intelligence* en is het vaak onduidelijk waar buitenlandse inlichtingen eindigen en binnenlandse inlichtingen beginnen. Tegelijk hebben al deze inlichtingen op het gebied van (nationale) veiligheid gemeen dat ze een doelgerichte poging zijn tot ondersteuning van overheids-optreden, in het tegengaan van dreigingen of in het bieden van handelingsperspectief.

De formele overheidscompetentie van de EU op het gebied van buitenlands beleid en veiligheid is beperkt. Hoewel ze zich in de loop van de jaren met steeds meer beleidsterreinen is gaan bezighouden, soms met bijna supranationale kracht, is de EU in formele zin geen (con) federatie. Zoals bij elke intergouvernementele organisatie zijn haar bevoegdheden gebaseerd op wat de onafhankelijke lidstaten in verdragen hebben overgeheveld. Deze bevoegdheden zijn niet voor alle beleidsterreinen even verregaand.⁹ Anders dan bijvoorbeeld het communautaire beleid over de interne markt is nationale veiligheid tot op heden de exclusieve verantwoordelijkheid gebleven van elke lidstaat afzonderlijk.¹⁰ Hierdoor ontbeert de organisatie een dwingende claim op (inlichtingen)ondersteuning ten behoeve van de externe veiligheid. Dit betekent niet dat de EU op dit vlak geen ambitie heeft.¹¹ Zo bevat het Verdrag betreffende de Europese Unie (VEU) de wens tot een geleidelijke ontwikkeling van operationeel vermogen op het gebied van defensie en stipuleert de inmiddels opgerichte Europese Dienst voor Extern Optreden (EDEO), een soort ministerie van Defensie en Buitenlandse Zaken ineen. Deze dienst moet de Hoge Vertegenwoordiger (HV) assisteren in zijn taken op het gebied van het buitenland- en veiligheidsbeleid, waaronder 'de politieke dialoog met derden' en het verwoorden van 'het standpunt van de Unie'.¹² Niet verrassend verscheen de HV de afgelopen tien jaar steeds vaker in de openbaarheid als spreekbuis van de EU-lidstaten, op onderwerpen zo divers als de stabiliteit in de Hoorn van Afrika, Venezolaanse lokale verkiezingen en de oorlog in Oekraïne.¹³ Gezien de sterke ambitie in het Strategisch Kompas, het recent aangenomen actieplan voor versterking van het EU-veiligheids- en defensiebeleid richting 2030, zal dit de komende jaren niet minder worden. Dit strategisch beleidsdocument van de EU stelt dat een versterking van de eigen inlichtingencapaciteit 'het situationeel bewustzijn en [de] strategische prognoses' de komende jaren moet verbeteren.¹⁴

De EU-instellingen en activiteiten op het gebied van het geïntegreerd buitenland- en veiligheidsbeleid leiden tot een groeiende vraag naar strategische en operationele inlichtingen.¹⁵ De

- 9 S. Weatherill, 'The Constitutional Context of (Ever-Wider) Policy-Making', in: E. Jones (red.), *The Oxford Handbook of the European Union* (Oxford, 2013) 570–74.
- 10 2016/C202, Geconsolideerde versie van het Verdrag betreffende de Europese Unie, Titel I, art. 4(2), 18.
- 11 Zie voor een beschouwing van het EU-pad naar strategische (en operationele) autonomie en de ambitie op het gebied van externe veiligheid bijvoorbeeld: D. Zandee e.a., *European Strategic Autonomy in Security and Defence*, Clingendael Report (2020) en het AIV-rapport *Europese Veiligheid: Tijd voor Nieuwe Stappen*, AIV-advies 112 (2020).
- 12 2016/ C202, Geconsolideerde versie van het Verdrag betreffende de Europese Unie, Titel V, art. 27, 32; art. 42, 38.
- 13 J. Borrell, 'Why the EU Has a Stake in the Stability of the Horn of Africa' (2020). Zie: https://www.eeas.europa.eu/eeas/why-eu-has-stake-stability-horn-africa_en; J. Borrell, 'Share Venezuela Municipal and Regional Elections and the EU Electoral Observation Mission' (2021). Zie: https://www.eeas.europa.eu/eeas/venezuela-municipal-and-regional-elections-and-eu-electoral-observation-mission_en; J. Borrell, 'The War in Ukraine and Its Implications for the EU' (2022). Zie: https://www.eeas.europa.eu/eeas/war-ukraine-and-its-implications-eu_en.
- 14 Raad van de Europese Unie, 7371/22, 'Een strategisch kompas voor veiligheid en defensie' (2022) 3.
- 15 B. Fägersten, 'European Intelligence Cooperation', in: I. Duyvesteyn, B. de Jong en J. van Reijn (red.), *The Future of Intelligence* (Routledge, 2014) 103.

EU heeft daarmee een legitieme eigen inlichtingenbehoefte. Strategische inlichtingen helpen de EU-besluitvormers bij het richten van dit beleid. Het gaat hier om foreign intelligence, vooral in het kader van *strategic foresight* en *strategic warning*, waarmee betekenis wordt gegeven aan de langetermijnontwikkelingen in de omgeving van de EU en de dreiging die hiervan uitgaat. De veelzijdigheid van de EU - een organisatie actief op politiek, militair, sociaal, economisch en cultureel vlak – is terug te zien in de behoefte. De EU wil met een brede blik de wereld inkijken; de reikwijdte van de gepercipieerde veiligheidsdreigingen is groot.¹⁶ Naast meer traditionele dreigingen zoals militaire agressie, terrorisme, en (digitale) beïnvloeding, besteedt de dreigingsanalyse van het Strategisch Kompas aandacht aan de veiligheidsimplicaties van water- en

voedselschaarste, klimaatverandering, nieuwe energiebronnen en migratiestromen.¹⁷ Operationele inlichtingen helpen praktische beslissingen te nemen over activiteiten die de fysieke en digitale integriteit van de EU moeten beschermen. Binnen de EU bestaan steeds meer operationele initiatieven die dit soort inlichtingen nodig hebben. Zo zal de wens om in 2025 een militaire EU-missie van 5.000 man te kunnen ontplooiën in een *non-permissive environment*, gepland en aangestuurd door een eigen hoofdkwartier, leiden tot een behoefte aan inlichtingen over buitenlandse krijgsmachten, vijandelijke groeperingen en (potentiële)

16 J. Borrell, 'Foreword - a Strategic Compass to Make Europe a Security Provider' (2022).

17 EEAS Press Team, 'Memo; Questions and Answers - Threat Analysis' (2020).



Hoge Vertegenwoordiger van de EU Josep Borrell. De afgelopen tien jaar verscheen de HV steeds vaker in de openbaarheid als spreekbuis van de EU-lidstaten

missiegebieden. Daarnaast vergroten de operationele *toolboxes* die worden uitgerold voor onder meer *cyber diplomacy*, *hybrid threats* en *foreign information manipulation and interference*, de noodzaak tot een (continue) onderkenning en analyse van de dreigingen op deze gebieden.¹⁸

Een systeem van vrijwillige samenwerking

Het gebrek aan supranationale bevoegdheden maakt dat de inlichtingenondersteuning in de EU per definitie een vorm van intergouvernementele samenwerking is.¹⁹ Ze is gebaseerd op solidariteit, vrijwillige bijdragen van de lidstaten en een eventuele wens tot nauwere onderlinge samenwerking.²⁰ Deze internationale inlichtingsamenwerking is echter niet vanzelfsprekend. Sterker, op het eerste gezicht heeft ze iets strijdigs in zich. Inlichtingendiensten worden doorgaans beschouwd als bastions van nationale macht, nationale soevereiniteit en nationale veiligheid.²¹ Ze opereren op basis van een nationale opdracht en mandaat, en zijn doorgaans stevig ingebed in nationale structuren. In de arena van de internationale betrekkingen dienen Europese inlichtingendiensten dan ook primair het belang van hun land en streven ze naar competitief voordeel. Hiertoe moeten ze rivaliserende diensten continu een stapje voor zijn. Ze proberen te ontdekken wat verborgen

had moeten blijven, en dit eerder en beter te doen dan anderen. In deze context worden informatie en kennis beschouwd als eigendom; kostbaar om te verkrijgen, waardevol om in handen te hebben, en winstgevend om te verhandelen.²² De bijbehorende cultuur van exclusiviteit, geheimhouding, autonomie en altijd de 'eerste willen zijn' vormt een belangrijk obstakel voor diepgaande samenwerking.²³ Het leidt bovendien tot het voortdurend afwegen van kosten en baten. Inlichtingendiensten zouden alleen willen samenwerken als ze er iets voor terug krijgen, het in de inlichtingenwereld bekende adagium *quid pro quo*.

Langs de traditionele meetlat van nationale kosten en baten is multilaterale samenwerking binnen de EU niet erg aantrekkelijk voor inlichtingendiensten.²⁴ De kosten-batenbalans is doorgaans slechter dan bij bilaterale samenwerking. Ten eerste verhoudt delen met vele organisaties (tegelijk) zich moeilijk met het uitgangspunt van exclusiviteit en competitief voordeel. Bovendien is het voor partners in een multilateraal verband eenvoudig om gebruik te maken van andermans producten zonder zelf bij te dragen, het zogenaamde *free-riding*.²⁵ Ten tweede heeft de EU zelf weinig te bieden.²⁶ De gezamenlijke militaire en civiele inlichtingencapaciteit is nog altijd maar een fractie van welke nationale inlichtingendienst in Europa dan ook, een enkele uitzondering daargelaten. Bovendien heeft geen van de betreffende organisaties in de EU een sterke eigen informatiepositie. Ze hebben bijvoorbeeld geen bijzondere bevoegdheden voor de collectie van data en informatie. Ten derde is inlichtingendeling binnen de EU risicovol. Met zoveel lidstaten en organisaties lijkt de kans levensgroot dat via een van hen, bewust of onbewust, verstrekte inlichtingen op een verkeerde plek belanden of anders gebruikt worden dan overeengekomen. Daarbij bestaat zorg over de interne veiligheid binnen de EU op het gebied van veilige communicatiemiddelen en processen, zoals ten aanzien van de vereiste *security clearances* bij afnemers van inlichtingen binnen de organisatie.²⁷ Kortom: vanuit een traditioneel perspectief lijkt inlichtingsamenwerking binnen de EU vooral iets te kosten, weinig op te

18 Raad van de Europese Unie, 'Een strategisch kompas', 19-22.

19 Voor Defensie staat het arrangement hiervoor bekend als het *Cooperation Framework Agreement for Intelligence support to the European Union* (CFAIS).

20 2016/ C202, Geconsolideerde versie van het Verdrag betreffende de Europese Unie, Titel V, art. 24(3), 30; Titel IV, art. 20, 27.

21 A. Rathmell, 'Towards Postmodern Intelligence', in: *Intelligence and National Security* 17 (2002) (3) 102.

22 M.H. Maras, 'Overcoming the Intelligence-Sharing Paradox', in: *Comparative Strategy* 36 (2017) (3) 189-91.

23 G.F. Treverton, CSIS Strategic Technologies Program, *New Tools for Collaboration* (2016).

24 B. Müller-Wille, *For Our Eyes Only? Shaping an Intelligence Community within the EU*, ISS Occasional Paper (2004) 15-16.

25 T. Wetzling, 'European Counterterrorism Intelligence Liaisons', in: S. Farson e.a. (red.), *PSI Handbook of Global Security and Intelligence: National Approaches* (Greenwood Publishing Group, 2008) 23.

26 R. J. Aldrich, 'Intelligence and the European Union', in: E. Jones e.a. (red.), *The Oxford Handbook of the European Union* (Oxford, Oxford University Press 2012) 629.

27 Gruszczak, *Intelligence Security in the European Union*, 137.

leveren, en maakt bovendien kwetsbaar. De kans dat diensten in deze multilaterale omgeving ‘high-grade killer punch’-inlichtingen uit bijzondere inlichtingmiddelen delen is gering.²⁸

Het EU-inlichtingensysteem lijkt te zwak geïnstitutionaliseerd om het hoofd te bieden aan de uitdagingen op het gebied van multilaterale inlichtingsamenwerking.²⁹ Inlichtingen is binnen de EU dan ook een relatief jong begrip. De EU kreeg pas een eigen inlichtingencapaciteit op het gebied van veiligheid en defensie met het geleidelijk integreren van de militaire West-Europese Unie (WEU) vanaf 1999. De functies en rechtsbasis van het huidige militaire *intelligence directorate* binnen de militaire staf (EUMS INT) en het civiele *intelligence and situation centre* (INTCEN) vertonen nog altijd grote gelijkens met de structuren uit die tijd.³⁰ Ze combineren een beperkte analysecapaciteit, ondersteund door nationale diensten, met omgevingsbewustzijn uit open bronnen en eigen informatie. De vrijwilligheid van nationale bijdragen geeft ruimte aan terughoudendheid en kan eenvoudig leiden tot vrijblijvendheid.³¹ Toch zijn twee kanttekeningen bij dit doembeeld op zijn plaats. Ten eerste hebben EUMS INT en INTCEN de afgelopen jaren grote stappen gezet in omvang en expertise.³² Daarbij is de militaire en civiele inlichtingenondersteuning voor EU-besluitvormers steeds verder geïntegreerd en werd het onderscheid tussen binnen- en buitenlandse veiligheid losgelaten. Ten tweede spelen informele verbanden, veelal gedreven door vertrouwen, een belangrijke rol in internationale inlichtingsamenwerking.³³ Ook de EU profiteert van de lappendeken aan operationele samenwerkingsverbanden en uitwisseling buiten de organisatie, die een veilige omgeving bieden voor uitwisseling. Versterking van het (formele) EU-inlichtingensysteem zou dan ook gestalte moeten krijgen zonder de flexibiliteit en slagkracht hiervan in gevaar te brengen.³⁴

Toegevoegde waarde door horizontale integratie

Vanuit een functioneel perspectief levert een succesvol EU-inlichtingensysteem toegevoegde

De vrijwilligheid van nationale bijdragen geeft ruimte aan terughoudendheid en kan eenvoudig leiden tot vrijblijvendheid

waarde voor alle betrokken partijen. Het systeem moet hun iets bieden wat zij elders niet (eenvoudig) kunnen krijgen.³⁵ De verschillende EU-besluitvormers en instituties hebben belang bij tijdige en hoogwaardige inlichtingen die toegespitst zijn op hun specifieke behoefte. Hoe groter de kennis over hun omgeving, hoe kleiner hun onzekerheid en hoe meer handelingsperspectief ze hebben. De Europese inlichtingendiensten hebben belang bij een zo efficiënt mogelijke taakuitvoering. Hoe meer het systeem aansluit op bestaande samenwerkingsverbanden en deze complementeert, hoe meer het hen ontlast of zelfs helpt. De overeenkomst is dat de samenwerking beide partijen idealiter nieuwe

- 28 R.J. Aldrich, ‘Transatlantic Intelligence and Security Cooperation’, in: *International Affairs* 80 (2004) (4).
- 29 Davis Cross, ‘A European Transgovernmental Intelligence Network and the Role of IntCen’, in: *Perspectives on European Politics and Society* 14 (2013) (3) 391.
- 30 Salmi, ‘Multilateral Intelligence Cooperation in the EU’.
- 31 Gruszczak, *Intelligence Security in the European Union*, 157.
- 32 B. Fägersten, *For EU Eyes Only?*, EUISS Issue Brief (2016) 1–2.
- 33 Voor een uitgebreidere beschouwing van de rol van sociale mechanismen en vertrouwen in internationale inlichtingsamenwerking, zie bijvoorbeeld P. Tuinier, ‘Explaining the Depth and Breadth of International Intelligence Cooperation: Towards a Comprehensive Understanding’, in: *Intelligence and National Security* 36 (2021) (1); P. Tuinier, T. Brocades Zaalberg, en B. Rietjens, ‘The Social Ties That Bind: Unravelling the Role of Trust in International Intelligence Cooperation’, in: *International Journal of Intelligence and CounterIntelligence* (2022), DOI: 10.1080/08850607.2022.2079161.
- 34 N. Labasque, ‘The Merits of Informality in Bilateral and Multilateral Cooperation’, in: *International Journal of Intelligence and CounterIntelligence* 33 (2020) (3) 497.
- 35 Müller-Wille, ‘EU Intelligence Co-Operation. A Critical Analysis’, in: *Contemporary Security Policy* 23 (2002) (2) 78–79.



Nederlandse en Belgische militairen trainen voor een EU Battlegroup. Binnen de EU bestaan steeds meer operationele initiatieven die inlichtingen nodig hebben over buitenlandse krijgsmachten, vijandelijke groeperingen en (potentiële) missiegebieden

inzichten geeft. Hier ligt een kans. De EU bevindt zich op een unieke positie tussen een diverse set aan organisaties die elkaars beeld kunnen aanvullen, maar elkaar niet van nature vinden. Omdat in Europa bijna geen twee landen te vinden zijn die hun inlichtingendiensten op dezelfde manier hebben gestructureerd en ingebed, is het niet gezegd dat zij elkaar moeiteloos vinden.³⁶ Het koppelvlak in de EU gaat echter verder dan deze meer traditionele

partners. De brede en hybride set aan dreigingen maakt dat tientallen EU-organisaties de facto werkzaam zijn in het veiligheidsdomein en beschikken over relevante informatie. De EU is bovendien een aantrekkelijke gesprekspartner voor kenniscentra en denktanks. Er ligt een dankbare rol in het bijeenbrengen van al deze organisaties en hun inzichten te combineren tot een geïntegreerd inlichtingenbeeld. Zo zou de expertise van het Europees Milieuagentschap



FOTO MCD, EVA KLIJN

kunnen bijdragen aan het dreigingsbeeld voortkomend uit een ongelijke wereldwijde verdeling van voedsel en toenemende schaarste. In diversiteit aan kennis overtreft de EU ieder van de lidstaten afzonderlijk en ook meer eenzijdig gedimensioneerde multilaterale organisaties zoals de NAVO.

De unieke waarde van het EU-inlichtingensysteem is integratie. Het samenbrengen van

organisaties en activiteiten biedt schaal- en synergievoordelen. Het is echter niet reëel te veronderstellen dat de integratie op het gebied van EU-inlichtingen sneller zal gaan dan die op het terrein van de (nationale) veiligheid dat het moet ondersteunen. In reactie op de eerste versie van het Strategisch Kompas vonden veel lidstaten, waaronder Nederland, dat 'het een goede balans had gevonden tussen ambitie en realisme'.³⁷ Wat precies bedoeld werd met 'realisme' is onduidelijk, maar het is aan-nemelijk dat het hier gaat om de grenzen van nationale soevereiniteit en de onwil om op korte termijn meer bevoegdheden aan Europese instituties over te dragen. Dergelijk realisme is zeker op zijn plaats ten aanzien van het EU-inlichtingensysteem. Inlichtingen is wellicht het meest gevoelige, en daarmee het meest lastige, samenwerkingsterrein van nationale veiligheid. Zeker in het geval van dreigingen die sterk verweven zijn met de nationale samenleving, zoals ongewenste buitenlandse inmenging en desinformatie, bestaat de paradoxale situatie dat om de grondrechten van burgers te beschermen, soms juist inbreuk wordt gemaakt op diezelfde grondrechten.³⁸ Hoewel de EU een steeds grotere rol speelt in het waarborgen van deze grondrechten, bijvoorbeeld op het gebied van privacy, zijn rechtstatelijke uitzonderingen voor inlichtingenverwerving een zuiver nationale aangelegenheid. Alleen al om deze redenen is het onwaarschijnlijk dat er op korte termijn iets zal ontstaan als een 'Europese inlichtingendienst', een terugkerend thema in de discussie over EU-inlichtingen.³⁹ Het is bovendien de vraag welk probleem het zou oplossen (en welke het creëert). Los van praktische en wettelijke uitdagingen, biedt de oprichting van een Europese dienst vooral een extra onvolkomen speler in een toch al gefragmenteerd landschap. Het zou de bestaande perceptie van competitie en rivaliteit tussen de inlichtingendiensten mogelijk alleen maar versterken en zo brede inlichtingsamenwerking in de EU eerder hinderen dan helpen.

36 Müller-Wille, *For Our Eyes Only?*, 17–19.

37 Minister van Buitenlandse Zaken H.P.M. Knapen, 'Verslag van de Raad van Buitenlandse Zaken', 15 november 2021.

38 'De AIVD en Privacy'. Zie: <https://www.aivd.nl/onderwerpen/aivd-en-privacy>.

Los van praktische en wettelijke uitdagingen biedt de oprichting van een Europese dienst vooral een extra onvolkomen speler in een toch al gefragmenteerd landschap

Een versterking van het EU-inlichtingensysteem door verdere integratie moet zich niet richten op hiërarchisch samenvoegen (verticale integratie), maar op functioneel samenbrengen (horizontale integratie). Horizontale integratie brengt mensen en eenheden binnen een organisatie dichter bij elkaar door het bevorderen van directe (onderlinge) interactie.⁴⁰ Op deze manier is het mogelijk optimaal te profiteren van een gediversifieerd netwerk zonder de autonomie van betreffende partners te zeer te beknotten. Horizontale integratie van het EU-inlichtingensysteem combineert het beste van twee werelden. Het respecteert de grenzen van nationale soevereiniteit en verhoudt zich goed tot de succesvolle informele en pragmatische wijze van samenwerking door inlichtingendiensten in Europa. Tegelijk laat het de EU beter aansluiten op bestaande inlichtingstromen zonder ze over te nemen of over te doen. Het gaat fragmentatie tegen en levert unieke *all-*

source-producten uit een grote diversiteit aan bronnen. Het dient daarmee zowel de strategische als de operationele inlichtingenfunctie van de EU. Het versterkt bovendien diens positie vis-à-vis haar netwerkpartners. De nadruk op toegevoegde waarde en complementariteit biedt daarbij de mogelijkheid voort te bouwen op wat werkt, en aan te vullen wat ontbreekt.⁴¹ Deze geleidelijke ontwikkeling van de inlichtings-samenwerking volgt ‘het beproefde pad, gedreven door voorzichtige noodzaak, van een bilaterale oorsprong naar een meer multilaterale insteek’.⁴² Het koppelt ambitie aan realisme.

Een versterking van SIAC

Voor een functionele versterking van het EU-inlichtingensysteem moet horizontale integratie een gedaante krijgen. Er moet allereerst een plek zijn waar alle relevante informatiestromen en ‘geheime’ inlichtingen bijeenkomen en in samenhang worden gezien. Zoals uit het openingscitaat van de voorzitter van de Europese Commissie blijkt, bestaat zo’n plek momenteel binnen de EU niet. Ze suggereert het opzetten van een nieuw ‘gezamenlijk centrum voor omgevingsbewustzijn’, maar voor een geschikte plek hoeft ze helemaal niet zo ver te zoeken. In de bestaande Single Intelligence Analysis Capacity (SIAC) integreren EUMS INT en INTCEN in toenemende mate inlichtingen van militaire en civiele inlichtingendiensten, en combineren ze deze met eigen informatie uit bijvoorbeeld lopende EU-missies en van het EU-satellietcentrum in Torrejón, Spanje.⁴³ SIAC heeft al tot taak het omgevingsbewustzijn te vergroten en is bij uitstek de plek voor verdere integratie. Het omvat de benodigde kennis en kunde voor geïntegreerde analyse. Bovendien biedt het de beveiligde omgeving die noodzakelijk is voor het samensmelten van inlichtingen en informatie. De kracht van SIAC is daarbij dat het een functioneel arrangement is. Het kan elke vorm aannemen die de deelnemers wensen en zich aanpassen aan de noden van de tijd. Maar dit gebrek aan vaste vorm is tegelijk een zwakte. Het bereiken van integratie is doorgaans makkelijker gezegd dan gedaan.⁴⁴ De in veel beleidsdocumenten terugkomende

39 R. Bossong, *Intelligence Support for EU Security Policy*, SWP Comment (2018) 1, 7.

40 John Child, *Organization: Contemporary Principles and Practices* (2nd Edition, Southern Gate, Chichester, West Sussex, UK, Wiley, 2015) 9, 14..

41 Müller-Wille, *For Our Eyes Only?*, 35.

42 A.D.M. Svendsen, ‘Developing International Intelligence Liaison Against Islamic State’, in: *International Journal of Intelligence and CounterIntelligence* 29 (2016) (2) 261.

43 EEAS, *EU Intelligence Analysis Centre (INTCEN) Factsheet*, 1.

versterking van SIAC kan dan ook eenvoudig verworden tot een papieren tijger. SIAC moet daadwerkelijk in staat gesteld worden een betere (ver)binding tussen de netwerkpartners te bewerkstelligen. De volgende – en daarmee voor de EU meest voor de hand liggende – stap in horizontale integratie na samenwerken is coördinatie.⁴⁵

Er zijn verschillende mechanismen om coördinatie binnen en tussen organisaties te bevorderen.⁴⁶ Een uitputtende behandeling voert hier te ver, maar ten minste drie ervan bieden enig houvast bij een verkenning van concrete maatregelen ter versterking van SIAC. Ten eerste het verkleinen van de onderlinge afstand. Het letterlijk samenbrengen van autonome partners bevordert anticipatie en directe informatie-uitwisseling. SIAC hanteert op thema's als hybride dreiging al het concept van *intelligence fusion* om kennis en expertise praktisch bijeen te brengen (Hybrid Fusion Cell).⁴⁷ Bij fusie delen vertegenwoordigers van organisaties selectief inlichtingen en werken ze in kleinere werkverbanden aan voor hen relevante gezamenlijke producten.⁴⁸ SIAC kan de permanente spil zijn voor (wisselende) groepen van *able and willing* inlichtingendiensten en EU-instituten die op specifieke onderwerpen verschillende geïntegreerde producten maken.⁴⁹

Ten tweede het vergroten van de directe afstemming. De complexiteit van het netwerk en de diversiteit van de inlichtingenbehoefte rechtvaardigen dat SIAC binnen de EU een actievere rol als coördinator krijgt. Bij gebrek aan formele macht (*tasking and control*) moet dit gebaseerd zijn op overleg en overreding. Alleen door regelmatig en intensief (informeel) contact met de nationale inlichtingendiensten is het mogelijk inzicht te krijgen in hun (doorgaans geheime) prioriteiten, hiaten in het collectieve beeld vast te stellen en de meest geschikte partner(s) te bewegen deze behoefte van de EU bij hun productie mee te nemen.

Ten derde de verankering van vertrouwenwekkende routines. Ingeslepen patronen helpen samenwerking door het scheppen van duidelijke verwachtingen en het vergroten van de uitwis-

selbaarheid. Standaardisatie kan op vele vlakken plaats vinden, zoals door een gezamenlijk begrippenkader. Het stimuleert bijdragen van lidstaten en voorkomt misverstanden tussen partners. Een repeterende productiecycclus voor inlichtingen gekoppeld aan directe beleidsvorming, zoals nu voor de dreigingsanalyse van het Strategisch Kompas, heeft een disciplinerende werking en dwingt inlichtingendiensten om de EU-inlichtingondersteuning serieus in te bedden. Voor de EU lijkt de belangrijkste winst echter te liggen bij de uniforme interpretatie en uitrol van veiligheidsprocedures en technische communicatiesystemen. Deze zijn een essentiële voorwaarde voor het tijdig kunnen leveren van inlichtingen en om EU-instituten in het netwerk op te kunnen nemen.⁵⁰ SIAC kan de motor zijn achter standaardisatie.

Een versterking van de coördinatie binnen SIAC kost tijd, geld en wilskracht. Geen van de hierboven gedane suggesties is weliswaar nieuw of revolutionair, zelfs niet in de context van de EU.⁵¹ Maar zo zijn ze ook niet bedoeld. Het uitbouwen van bestaande initiatieven kan waarschijnlijk rekenen op het meeste draagvlak en biedt de grootste kans op succes. Ze hebben wel een zetje in de rug nodig. Veel coördinatie-mechanismen staan nog in de kinderschoenen. Zo bestaat binnen de EU een *Intelligence Steering Board* voor afstemming, maar mist het routines voor directe dagelijkse interactie met inlichtingendiensten en integratie met niet-traditionele partners. Een korte vergelijking met de inlichtingenhervormingen bij de NAVO onderstreept daarbij hoe lang de weg voor SIAC

44 Child, *Organization*, 111.

45 K. Brown, M. Mandell en R. Keast, 'Getting the Right Mix: Unpacking Integration Meanings and Strategies', in: *International Public Management Journal* 10 (2007) (1) 12.

46 G.A. Okhuysen en B. Bechky, 'Coordination in Organizations', in: *The Academy of Management Annals* 3 (2009) (1) 472–81; Child, *Organization*, 128–130.

47 European Commission, SDW (2020) 153, *Report on the Implementation of the 2016 Joint Framework on Countering Hybrid Threats and the 2018 Joint Communication on Increasing Resilience and Bolstering Capabilities to Address Hybrid Threats*, 2-3.

48 V. Catano en J. Gauger, 'Information Fusion: Intelligence Centers and Intelligence Analysis', in: I. Goldenberg e.a. (red.), *Information Sharing in Military Operations* (Springer Cham, 2017) 17–19, 22, 28.

49 Fägersten, 'European Intelligence Cooperation', 106–7.

50 Müller-Wille, *For Our Eyes Only?*, 40–44.

51 Zie bijvoorbeeld P. Seyfried, *Potentials and Limits of Intelligence Cooperation at EU Level*, Federal Academy for Security Policy, Security Policy Working Paper 20/2017, 4.



Een repeterende productiecyclus voor inlichtingen gekoppeld aan directe beleidsvorming, zoals nu voor de dreigingsanalyse van het Strategisch Kompas, dwingt inlichtingendiensten om de EU-inlichtingondersteuning serieus in te bedden

waarschijnlijk nog is. De *Joint Intelligence and Security Division* (JISD) en *Assistant Secretary General for Intelligence and Security* (ASG-I&S) konden bij hun hervormingen leunen op een militair bondgenootschap met bijna 75 jaar aan collectieve ervaring op het gebied van inlichtingen. Zo zijn standaardisatie en interoperabiliteit wezenskenmerken van de organisatie, is operationele nabijheid gemeengoed in hoofdkwartieren en missies, en bestaat er een uitgekristalliseerde productiecycclus voor inlichtingen. Toch was het bereiken van meer cohesie en synergie ook bij de NAVO geen sinecure.⁵² De uitgangspositie van SIAC is slechter. Het mist een centrale positie in de eigen organisatie, sterke eenhoofdige leiding en een ondersteunende staf, terwijl de weerstand die het zal ontmoeten waarschijnlijk groot is. De diversiteit aan partners met een eigen agenda en idee, binnen en buiten de eigen organisatie, is enorm, de NAVO inbegrepen. Zo vroegen bij de oprichting van JISD waarschijnlijk weinigen zich openlijk af hoe dit zich verhiel tot de NAVO-EU-samenwerking en duplicatie. Bij inlichtingenondersteuning voor en door SIAC zal dit anders zijn. Met de huidige oorlog in Oekraïne is de vraag op welke vlakken de EU complementair is aan de NAVO actueler dan ooit.⁵³

Conclusie: de balans tussen ambitie en realisme

Het EU-inlichtingensysteem lijkt gevangen te zitten tussen Europese ambitie en de (veelal nationale) realiteit van inlichtingsamenwerking. Het is gebaseerd op vrijwillige samenwerking en de EU lijkt niet zo'n aantrekkelijke partner. Meer integratie kan dit probleem verlichten, maar het structureel samenvoegen van inlichtingendiensten in de EU verhoudt zich slecht tot de exclusieve bevoegdheid van de lidstaten over hun eigen veiligheid en botst met de heersende inlichtingencultuur. Daarbij behoren heimelijke inlichtingenoperaties tot de meest gevoelige overheidsactiviteiten. Er is echter nog een realiteit. Externe veiligheid is meer en meer een EU-aangelegenheid. Hoewel veel eurosceptici moeite zullen hebben met de groeiende activiteit van EU-instituten op het

gebied van buitenlandse politiek en defensie, hebben de lidstaten de ambitie op dit vlak expliciet ondersteund. De recente ontwikkelingen in Oekraïne hebben deze ambitie alleen maar vergroot. Adequate inlichtingenondersteuning hoort hierbij en het huidige systeem is onvoldoende in staat deze tijdig en volledig te bieden. Horizontale, functionele integratie geeft zich rekenschap van beide realiteiten.

Een functionele versterking van de coördinatie door SIAC koppelt ambitie aan realisme. Als dit arrangement voor EU-inlichtingenondersteuning beter in staat wordt cohesie en synergie te bewerkstelligen tussen de autonome partners in het netwerk, biedt het ze allemaal een unieke toegevoegde waarde. Het zou de EU een aantrekkelijkere plek voor samenwerking maken en tegelijk EU-besluitvormers bedienen. SIAC biedt al de basis hiervoor, maar het moet nog wel stappen maken om echt de spin in het web te worden van EU-informatie- en inlichtinginstromen. Het Strategisch Kompas geeft hiertoe al een aanzet. Maar voor niets gaat de zon op. De levensvatbaarheid is afhankelijk van de bereidwilligheid van lidstaten om direct en indirect bij te dragen. Bijvoorbeeld door het goedkeuren van EU-budget voor een veilig communicatiesysteem, het opnemen van EU-inlichtingenbehoefte in nationale prioriteiten of door het sturen van meer personeel naar SIAC. Zonder deze bijdragen zijn de ambities en instituten van de EU een lege huls. Uiteindelijk is de EU wat wij willen dat zij is. ■

52 J. Ballast, 'Merging Pillars, Changing Cultures', in: *International Journal of Intelligence and CounterIntelligence* 31 (2018) (4) 728–31, 736.

53 S. Mengelberg, 'EU en NAVO: concurrerend of complementair?', in: *Militaire Spectator* 191 (2022) (3).

Lokale vindingsrijkheid bij de Koninklijke Luchtmacht

Luitenant-kolonel drs. L. Boskeljon-Horst, dr. ir. R.J. de Boer en majoor (R) E.J. Boland MSc*

* Luitenant-kolonel drs. Leonie Boskeljon is Hoofd Voorvallenonderzoek bij de Koninklijke Luchtmacht en promoveert aan de TU Delft op het verschil tussen het werk zoals het was bedacht en het werk zoals het wordt gedaan; dr. ir. Robert Jan de Boer is bestuurder en lector veiligheidsmanagement aan SDO Hogeschool en managementadviseur op het gebied van veiligheid en operational excellence; majoor (R) Edzard Boland MSc heeft een Masters of Science in Aviation Human Factors van Cranfield University en is werkzaam bij het Nederlands Lucht- en Ruimtevaartcentrum NLR.





In de transitie naar een Fifth Generation Air Force dient de luchtmacht ook te kijken naar lokale vindrijkheid als een middel om de effectiviteit van de organisatie te vergroten

FOTO MCD, CHRISTIAN SCHRICK

Het doel om regels na te leven kan in een organisatie ten koste gaan van de productiviteit en het opbouwen van expertise en veiligheid, met als gevolg een gebrek aan effectiviteit. Daardoor ontstaan routines – lokale vindingrijkheid – die conflicten tussen doelen helpen oplossen en de effectiviteit vergroten. Een onderzoek bij de Koninklijke Luchtmacht, die een transitie doormaakt naar de zogeheten Fifth Generation Air Force (5GAF), laat zien wat lokale vindingrijkheid in het spanningsveld tussen de traditionele en constructivistische visies op regels kan betekenen voor de uiteindelijke slagvaardigheid van de organisatie.

Medewerkers in organisaties hebben voortdurend te maken met variatie in werkprocessen, beïnvloed door de complexiteit van regelgeving en een schaarste aan middelen en mensen. Daarnaast worden medewerkers geconfronteerd met opgelegde en vaak tegenstrijdige doelen, bijvoorbeeld snel versus veilig werken. Het gedrag van medewerkers is een logische uitkomst van de omstandigheden waarin zij zich bevinden, waarin zij met hun professionaliteit naar eer en geweten en met ‘lokale vindingrijkheid’ hun werk zo goed en veilig mogelijk uitvoeren om de taken en opdrachten te realiseren en missies te doen slagen. Lokale vindingrijkheid is van belang omdat die de effectiviteit van een organisatie vergroot.

De Koninklijke Luchtmacht richt zich met haar transitie naar de zogeheten Fifth Generation Air Force (5GAF) op het vergroten van slagvaardigheid, wendbaarheid en veerkracht.¹ Het is de 5GAF-luchtmacht die moet zorgen voor een competitief voordeel (*competitive advantage*). Om deze ambitie te ondersteunen zijn wij binnen een operationeel squadron van de luchtmacht gestart met een onderzoeksproject gericht op

het bevorderen, zichtbaar maken en borgen van lokale vindingrijkheid. Onze belangrijkste bevinding is dat lokale vindingrijkheid cruciaal is om als eenheid effectief te kunnen zijn, omdat vooral de werkvloer het inzicht heeft hoe doelconflicten het beste kunnen worden gemanaged. Lokale vindingrijkheid sluit ook aan op de ambitie van de luchtmacht om een 5GAF te worden. Maar de bevordering van lokale vindingrijkheid botst wel met de traditionele visie op regelgeving.

In dit artikel worden achtereenvolgens twee visies op regelgeving toegelicht, wordt weergegeven wat lokale vindingrijkheid inhoudt, in welke mate lokale vindingrijkheid binnen dit squadron ontstaat en hoe effectief dit is in relatie tot de ambitie van de luchtmacht met betrekking tot de transitie naar de 5GAF.²

Doelconflicten en een gebrek aan naleving

Regels en voorschriften zijn een noodzakelijk hulpmiddel in organisaties. Volgens Hale en Borys helpen ze mensen om de stappen voor een taak te onthouden onder uitdagende omstandigheden, om ervoor te zorgen dat mensen effectief kunnen samenwerken, als organisatiegeheugen met betrekking tot de werking van processen en als middel om afwijkingen in gedrag te identificeren die onaanvaardbaar worden geacht.³ Regels en procedures mogen mensen echter niet overmatig beperken in het omgaan met de variaties die zij tegenkomen tijdens het uitvoeren van taken.^{4,5} Een voorbeeld van regels:

1 CLSK Transitiekader 2021-2025.

2 Dit artikel is een bewerking van het artikel ‘Goal Conflicts, Classical Management and Constructivism: How Operators Get Things Done’, van L. Boskeljon-Horst, R.J. de Boer, S. Sillem en S.W.A. Dekker, gepubliceerd in *Safety*, Vol. 8, No. 2 (mei 2022).

3 A. Hale en D. Borys, ‘Working to rule, or working safely? Part 1: A state of the art review’, *Safety Science*, 55 (2013) 207-221. Zie: <https://doi.org/10.1016/j.ssci.2012.05.011>.

4 S.W.A. Dekker, ‘Failure to adapt or adaptations that fail: Contrasting models on procedures and safety’, *Applied Ergonomics*, 34 (3) (2003) 233-238. Zie: [https://doi.org/10.1016/S0003-6870\(03\)00031-0](https://doi.org/10.1016/S0003-6870(03)00031-0).

5 R.J. de Boer, *Safety Leadership. A Different, Doable and Directed Approach to Operational Improvements* (New York, CRC Press, 2021).

Vanaf kleine burgerluchthavens is het niet toegestaan op te stijgen na zonsondergang, voornamelijk vanwege milieuregelgeving opgenomen in het luchthavenbesluit. Burgerluchthavens worden door militaire helikopters soms gebruikt als uitwijkmogelijkheid in geval van nood. Als dit het geval is, bestaat de kans dat men, eenmaal geland, niet dezelfde dag voor zonsondergang nog kan vertrekken, waardoor men de helikopter moet (laten) bewaken en het vliegprogramma wordt verstoord doordat de helikopter de volgende ochtend niet beschikbaar is. Als men daarentegen de helikopter net buiten de hekken van de burgerluchthaven zou landen, bijvoorbeeld in een weiland, is het wel toegestaan om na zonsondergang weg te vliegen, omdat in dat geval het luchthavenbesluit niet van toepassing is. Het maken van een voorzorgs- of noodlanding op een luchthaven wordt geprefereerd boven het landen in een weiland, vanwege de extra risico's zoals gebrek aan brandweerondersteuning. Het 's avonds vliegen is gebruikelijk voor militaire helikopters en leidt daardoor niet tot extra veiligheidsrisico's. De regels, zoals het luchthavenbesluit, remmen in dit geval de productiviteit van het squadron.

In de praktijk beschouwt het management menselijk gedrag vaak als de oorzaak van incidenten en ongevallen en veiligheid als iets wat moet worden bereikt door veilige systemen te ontwerpen en het menselijk gedrag te beheersen.⁶ Werknemers daarentegen bewerkstelligen meerdere doelen (waarvan veiligheid er één is) door zich aan te passen aan de variabele omstandigheden waarin zij werken.⁷

Regels vertegenwoordigen niet precies alle belangen van de organisatie, zoals het behalen van een hoge productiviteit of het realiseren van bepaalde deadlines.^{8,9} De druk om verschillende, vaak tegenstrijdige, doelen te bereiken is vaak stilzwijgend en wordt onvoldoende weergegeven in de regels, maar heeft wel effect op de keuzes die werknemers op een bepaald moment moeten maken. Mensen zullen olifantenpaadjes gebruiken om de verschillende doelen te bereiken, al dan niet geïnstrueerd door meer ervaren collega's. Omdat het onmogelijk is om elke werksituatie te beschrijven wordt het af en toe als noodzakelijk gezien inbreuk te maken op de regels om de variaties in werksituaties te accommoderen.^{10,11} In die zin wordt het

bereiken van doelen vergemakkelijkt door af te wijken van gedocumenteerde regels en procedures. Vaak ziet het management dit door de vingers of weet er niet van. In beide gevallen worden de doelconflicten niet opgelost.¹²

Twee tegenstrijdige visies op regels

Binnen de traditionele benadering van regels en procedures gelden deze als noodzakelijke manieren om menselijk gedrag te sturen en te controleren. Het overtreden van regels en procedures moet worden onderdrukt, aangezien elke overtreding wordt beschouwd als de eerste stap richting het veroorzaken van een ongeval.¹³ Het vergroten van kennis over procedures en het waarborgen van compliance moet leiden tot vooruitgang op het gebied van veiligheid.¹⁴ Deze traditionele benadering wordt ook wel 'top-down' of 'rationeel' genoemd.¹⁵

Een alternatieve kijk op regels is constructivistisch, waarbij regels worden gezien als dynamische, lokale constructies van experts. In deze visie is de reden voor het niet naleven van procedures dat meerdere, conflicterende en impliciete doelen bereikt moeten worden.¹⁶ Dekker spreekt van een complexe en onvoor-

- 6 S.W.A. Dekker, *Safety Differently. Human factors for a new era* (Palm Bay, Apple Academic Press, 2014).
- 7 S.W.A. Dekker en M. Tooma, 'A capacity index to replace flawed incident-based metrics for worker safety', *International Labour Review* (17 mei 2021). Zie: <https://doi.org/10.1111/ilr.12210>.
- 8 D. Laurence, (2005). Safety rules and regulations on mine sites, The problem and a solution, *Journal of Safety Research*, 36 (1) (2005) 39-50. Zie: <https://doi.org/10.1016/j.jsr.2004.11.004>.
- 9 A.M. Mendoza e.a., 'Where Two Ends Meet: Operator and Stakeholder Perceptions of Procedures', *Proceedings of the Human Factors and Ergonomics Society Annual Meeting*, 64 (1) (2020) 1350-1354. Zie: <https://doi.org/10.1177/1071181320641322>.
- 10 D.D. Woods e.a., *Behind human error* (Aldershot, Ashgate Publishing, 2010).
- 11 R.J. Bye en A.L. Aalberg, 'Why do they violate the procedures? An exploratory study within the maritime transportation industry', *Safety Science*, 123 (november 2019). Zie: <https://doi.org/10.1016/j.ssci.2019.104538>.
- 12 K.G. Shojania en M. Dixon-Woods, 'Bad apples: Time to redefine as a type of systems problem?', *BMJ Quality and Safety*, 22 (7) (2013) 528-531. Zie: <https://doi.org/10.1136/bmjqs-2013-002138>.
- 13 Hale en Borys, 'Working to rule, or working safely?'
- 14 S.W.A. Dekker, *The Field Guide to Understanding Human Error* (Aldershot, Ashgate Publishing, 2006).
- 15 Hale en Borys, 'Working to rule, or working safely?'
- 16 Dekker, *Safety Differently*.

spelbare wereld waarin een verschil tussen de manier waarop werk wordt bedoeld en de manier waarop het daadwerkelijk wordt gedaan onvermijdelijk is.¹⁷ Regels zijn slechts één hulpbron die werknemers gebruiken.¹⁸ Onder druk van tegenstrijdige doelen zijn medewerkers in staat het werk uit te voeren doordat ze kunnen innoveren en improviseren,¹⁹ bijvoorbeeld om efficiënter of juist grondiger te werken dan voorgeschreven.²⁰ Binnen deze visie worden werkwijzen en procedures gezien als lokale gedragspatronen die voortkomen uit ervaring. Omdat regels nooit elke omstandigheid volledig kunnen afdekken, zijn aanpassingen onvermijdelijk en is niet-naleving noodzakelijk.²¹ Een voorbeeld van een innovatie uit het onderzoek:

De aanvraag om burgerterrein te mogen gebruiken voor een militaire training gaat gepaard met heel wat administratief werk en neemt minstens twee weken in beslag. Het volgen van de voorgeschreven procedures belemmert de productiviteit van de eenheid en vermindert de flexibiliteit aanzienlijk. Zo wil men oefenen onder bepaalde weersomstandigheden, maar is het weer twee weken van tevoren nog niet goed te voorspellen. Vanuit de werkvloer is een alternatieve werkwijze ontwikkeld. Om de negatieve effecten op productiviteit en flexibiliteit op te vangen wordt alle informatie die nodig is om een terrein aan te vragen gestructureerd samengevat op één bladzijde die aan de betrokken (civiele en militaire) autoriteiten wordt voorgelegd. Hierdoor wordt de aanvraagperiode aanzienlijk verkort. De medewerkers nemen een kopie mee op de oefening. De productiviteitsdoelstelling wordt hiermee sterk verbeterd.

Mendoza e.a. concludeerden dat management en operators uiteenlopende verwachtingen hadden over het gebruik van procedures, het nut van procedures en redenen om geen gebruik te maken van het procedurewijzigingsproces.²² In

essentie neigt het management naar de traditionele benadering van regels, terwijl operators neigen naar een constructivistische visie waarbij zij zichzelf als voldoende ervaren zien om af te wijken waar zij dat nodig achten.

Lokale vindingrijkheid

Als gevolg van de spanning tussen de twee visies ontstaan routines die conflicten tussen doelen helpen oplossen en onderdeel worden van het reguliere repertoire van operators, maar relatief onzichtbaar zijn voor het management.²³ Doordat het management volledige naleving vereist en elk begrip voor alternatieve routines verstikt, blijven deze routines verborgen voor iedereen behalve de *inner crowd*. Sterker nog, als het management van de innovaties hoort worden ze misschien verboden, waardoor het voor de operators moeilijker wordt om hun werk goed te blijven doen.

De routines worden herhaaldelijk toegepast en van werknemer op werknemer doorgegeven, waarmee ze dus relatief stabiel zijn. In tegenstelling tot eerdere auteurs hebben wij deze routines 'lokale vindingrijkheid' genoemd (in plaats van *non-compliances*, afwijkingen, lacunes, *work-arounds* of *shortcuts*), waarmee wij een niet-normatief perspectief benadrukken. In onze definitie van lokale vindingrijkheid gaat het om routinematige gedragingen om doelconflicten op te lossen die niet noodzakelijk in strijd zijn met de letterlijke bewoordingen, of de bedoeling, van regels en voorschriften; deze routines waren echter niet oorspronkelijk bedoeld, en zijn niet als *guidelines* in de huidige documentatie opgenomen. Een voorbeeld uit het onderzoek:

Vliegers zijn verplicht om bepaalde regels en procedures fysiek bij zich te hebben tijdens een missie. De meeste hiervan zijn digitaal beschikbaar op ipads, maar het vinden van de juiste procedure tijdens het vliegen kost tijd en moeite, wat een negatieve invloed heeft op de veiligheids- en productiviteitsdoelstellingen van het squadron. Binnen de bestaande regels heeft een vlieger een app ontwikkeld met sneltoetsen naar alle benodigde regels. Hierdoor is alle regelgeving gecombineerd tot één document waardoor niet steeds

17 S.W.A. Dekker, *The Safety Anarchist* (Londen, Routledge, 2018).

18 Dekker, 'Failure to adapt or adaptations that fail'.

19 Dekker, *The Safety Anarchist*.

20 A. Ashour, D.M. Ashcroft en D.L. Phipps, 'Mind the gap: Examining work-as-imagined and work-as-done when dispensing medication in the community pharmacy setting', *Applied Ergonomics*, 93 (mei 2021). Zie: <https://doi.org/10.1016/j.apergo.2021.103372>.

21 Hale en Borys, 'Working to rule, or working safely?'.

22 Mendoza e.a., 'Where Two Ends Meet'.

23 De Boer, *Safety Leadership*.



Volgens Dekker zijn medewerkers onder druk van tegenstrijdige doelen in staat werk uit te voeren doordat ze kunnen innoveren en improviseren

verschillende documenten moeten worden geopend en gesloten. Door de grote sneltoetsen is het mogelijk om tijdens het vliegen met een gehandschoende vinger snel door de verschillende regelgeving te gaan. Zowel de veiligheids- als de productiviteitsdoelstelling wordt verbeterd en ook de naleving van regels is hiermee bevorderd. Maar de app is niet breder bekend in de organisatie, waardoor deze niet elders wordt gebruikt, en er geen controles zijn op bugs of veroudering van de informatie.

Door de niet-transparante aard is lokale vindingrijkheid niet op risico's beoordeeld, niet opgenomen in de kennisbasis van de organisatie en niet verspreid als voorbeeld van een succesvolle strategie.

Onderzoeksresultaten

Om lokale vindingrijkheid zichtbaar te maken zijn wij een participatief onderzoek gestart binnen een operationeel squadron van de luchtmacht. Het squadron is een operationele eenheid die 55 werknemers en een dertigtal vliegtuigen omvat. De activiteiten van het squadron omvatten, naast het uitvoeren van operationele (trainings)vvluchten, vluchtplanning, briefing en debriefing, lijnonderhoud en ondersteunende nevenactiviteiten. Binnen het onderzoek hebben we aan de hand van gesprekken vier doelen geïdentificeerd: het ontwikkelen van vaardigheden en deskundigheid van vliegers, het uitvoeren van missies, dit alles op een veilige

manier doen, en bestaande regelgeving, regels en procedures naleven.

Om te onderzoeken hoe de twee tegenstrijdige visies met betrekking tot regels de doelrealisatie beïnvloeden en zo een impact hebben op de effectiviteit van een organisatie, zijn interviews gehouden met twaalf medewerkers. Deze interviews hebben geleid tot de identificatie van 33 scenario's waarin een situatie met doelconflicten wordt beschreven, en de lokale vindingrijkheid waardoor de doelconflicten

werden opgelost. Niet voor ieder scenario was overigens een oplossing voorhanden: wij vonden in de 33 scenario's 22 voorbeelden van lokale vindingrijkheid.

Onze voorbeelden van lokale vindingrijkheid waren – zoals verwacht – niet volledig transparant. Ongeacht of lokale vindingrijkheid in overeenstemming was met bestaande regels en voorschriften of niet, zagen we beperkt bewijs dat het werd getoetst op (nieuwe) risico's, dat het werd opgenomen in regels en voorschriften

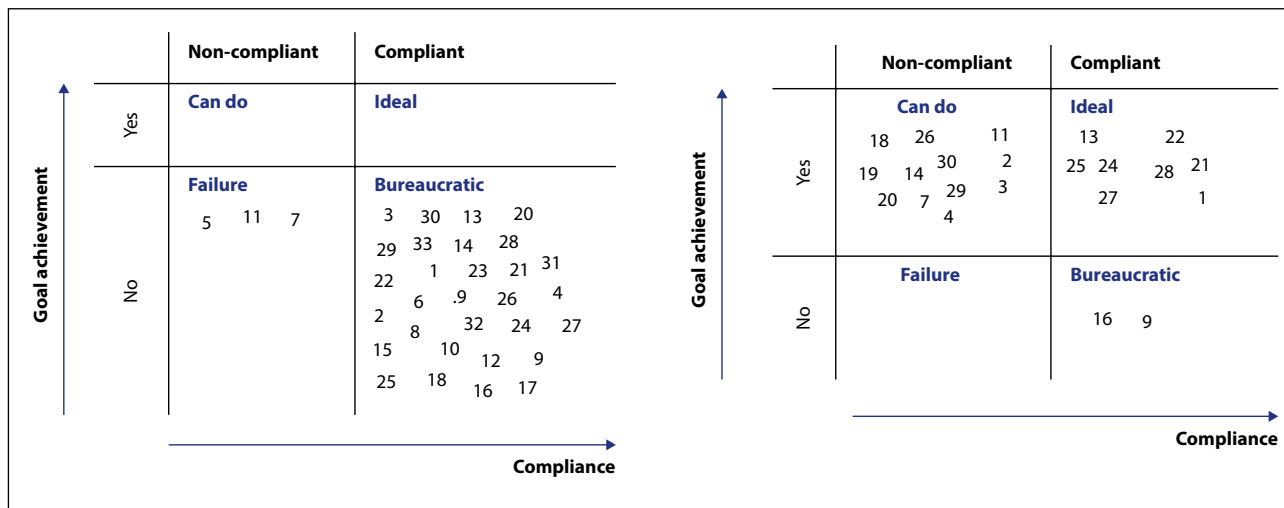


of dat het werd verspreid naar andere eenheden. In twaalf gevallen concludeerden we dat de lokale vindingrijkheid als een niet-naleving van bestaande regels, voorschriften of richtlijnen gold. Dit varieerde van het niet behalen van een zelfgekozen leerdoel tot de overtreding van een wettelijke vliegregel. In zeven van de twaalf gevallen waren de voorbeelden van niet-naleving onzichtbaar buiten de betrokken eenheid. In alle 22 voorbeelden was er een positief effect op de verwezenlijking van de doelstellingen, met

name het bouwen van expertise (zes gevallen) en productiviteit (19 gevallen). Wij stelden vast dat in vier gevallen het vliegveiligheidsrisico dat gepaard ging met de voorbeelden van lokale vindingrijkheid licht was gestegen, in vier andere gevallen was dat echter (licht) gedaald. Wij stelden vast dat de kenmerken van de traditionele benadering overheersten bij de beschrijvingen van de basisscenario's, en dat de kenmerken van de constructivistische visie juist niet aansloten. Bij lokale vindingrijkheid was het juist andersom.



Als gevolg van de spanning tussen de traditionele en constructivistische visie op regels ontstaan routines die conflicten tussen doelen helpen oplossen



Figuur 1 Weergave van de basisscenario's (links) en de lokale vindingrijkheid (rechts) in een matrix. Horizontaal de naleving van de regels en verticaal de mate waarin het doel wordt bereikt. In de basisscenario's is er duidelijk veel naleving, maar dat is weinig effectief. In de situatie van lokale vindingrijkheid worden de doelen wel gerealiseerd, al dan niet binnen de bestaande regels. De kwadranten zijn benoemd naar de typering van het resultaat (can do, failure, bureaucratic en ideal).²⁴

Op basis van de resultaten was het mogelijk om de 33 scenario's en de 22 voorbeelden van lokale vindingrijkheid uit te zetten in een matrix (zie figuur 1). Horizontaal is de naleving van de regels weergegeven en verticaal de mate waarin het doel wordt bereikt. De kwadranten zijn benoemd naar de typering van het resultaat (*can do*, *failure*, *bureaucratic* en *ideal*). Uit de resultaten weergegeven in figuur 1 blijkt duidelijk een doelconflict te bestaan tussen het volgen van regels en het behalen van organisatiedoelen. Of regels worden gevolgd en doelen niet behaald, óf de doelen worden wel behaald, door middel van lokale vindingrijkheid, maar dat resulteert in meer dan de helft van de gevallen tot het niet volgen van de regels (*non-compliance*).

Een dominante focus op naleving ten koste van constructivistisch denken (zoals gevonden in de 33 basisscenario's) leidt tot een beperking van de lokale vindingrijkheid en heeft daarmee een negatieve impact op het oplossen van doelconflicten. De effectiviteit van een eenheid

wordt beperkt en daarmee de effectiviteit van de organisatie in haar geheel. Het beperken van lokale vindingrijkheid beperkt de ambities van de luchtmacht met betrekking tot de 5GAF, slagvaardig zijn, wendbaar zijn, het hebben van veerkracht en, in het algemeen, het bewerkstelligen van competitieve advantage.

Balans traditionele benadering en constructivisme

In de praktijk bestaat er een kloof tussen de omschreven werkelijkheid (de regels) en hoe er wordt gewerkt (de praktijk). Door de traditionele benadering waarmee regels worden opgesteld meer in balans te brengen met het constructivisme in de gevonden lokale vindingrijkheid, worden regels en praktijk meer in overeenstemming met elkaar gebracht. Deze balans betekent het combineren van de sterke punten van beide visies over regels. Dit omvat:

- een goed gedefinieerde autonomie (vrijheid in een kader) waardoor een medewerker zijn eigen inzicht kan gebruiken om, indien nodig, de regel aan te passen aan de praktijk;

24 R.J. de Boer, *Research into control loop flaws at a maintenance squadron using narratives*, 32nd EAAP Conference (Cascais, september 2016).

- een positief beeld van de waarde van impliciete kennis;
- een productieve en progressieve houding ten opzichte van regelaanpassingen;
- inbreng van de operator bij het opstellen van nieuwe en aanpassen van bestaande regelgeving;
- en het a priori nadenken over uitzonderingen om tegemoet te komen aan de complexiteit van de operatie.

Onder gecontroleerde omstandigheden wordt lokale vindingrijkheid uitgeprobeerd (zogenoeten micro-experimenten),²⁵ zodat regelmakers en regelgebruikers kunnen zien wat wel en niet kan of wat wel en niet werkt, om zo gezamenlijk zo goed mogelijk de doelconflicten in evenwicht te brengen. De resultaten worden vervolgens gebruikt om regels aan te passen, nieuwe werkwijzen en regels te definiëren of regels te elimineren. Er wordt steeds getoetst op een goede balans tussen het nut van regels (stappen onthouden, samenwerken, organisatiegeheugen, en om gedrag te toetsen) en het aantal uitzonderingen die in de praktijk nodig blijken om de tegenstrijdige doelen (veiligheid, productie, opbouw expertise en naleving) te realiseren. Deze aanpak zorgt voor een balans tussen de traditionele benadering en het constructivisme, versterkt lokale vindingrijkheid, maakt deze transparant en vergroot de effectiviteit en gewenste slagvaardigheid, wendbaarheid, veerkracht en competitieve advantage van het squadron en daarmee van de luchtmacht.

Conclusie

In alle 33 gevonden scenario's waren er doelconflicten, waardoor het doel om regels na te leven ten koste gaat van de productiviteit en het opbouwen van expertise en veiligheid, met als gevolg een gebrek aan effectiviteit. Door dit gebrek aan effectiviteit is het niet verwonderlijk dat routines ontstaan die conflicten tussen doelen helpen oplossen en de effectiviteit van de eenheid vergroten. Met andere woorden, de lokale vindingrijkheid ontwikkeld binnen een eenheid is een manier om de effectiviteit van die eenheid te vergroten. Door de traditionele

Door een traditionele benadering van regels nemen slagvaardigheid, wendbaarheid en veerkracht af

top-down en rationele benadering van regels blijven deze oplossingen – de lokale vindingrijkheid – onzichtbaar voor het management en de rest van de organisatie, waardoor ze niet op (nieuwe) risico's beoordeeld worden, niet opgenomen zijn in de kennisbasis van de organisatie en niet verspreid als voorbeelden van succesvolle strategieën. De geïnterviewden bevestigden dit. De mogelijkheid voor lokale vindingrijkheid wordt beperkt tot gaten in de regelgeving, of is niet zichtbaar voor anderen buiten de eigen eenheid doordat de lokale vindingrijkheid niet actief wordt gedeeld. In enkele gevallen troffen wij slechts cosmetische naleving aan (naleving van de letterlijke bewoordingen van regels, niet van de bedoeling ervan). Op het moment dat naleving onmogelijk wordt terwijl men probeert doelen te realiseren, bedenken werknemers geheel nieuwe taakuitvoeringen die een manier bieden om om de problemen heen te werken. Deze nieuwe taakuitvoeringen vallen binnen de regels, maar andere regels dan die waardoor het doelconflict is ontstaan. Het onderzoek laat dus ver zien dat door een traditionele benadering van regels de algehele effectiviteit en daarmee in dit geval de slagvaardigheid, wendbaarheid en veerkracht afneemt, met suboptimale lokale vindingrijkheid tot gevolg. ■

25 De Boer, *Safety Leadership*.

Leugentjes om bestwil

Frans Matser

In de jaren 80 vervulde ik mijn subalterne functies bij de 41e Pantserbrigade in het Noord-Duitse Seedorf. Acht jaar lang heb ik van heel dichtbij tegen het IJzeren Gordijn aangekeken, zonder ooit de kans te hebben daar een blik achter te werpen. Toen ik in 1992 in mijn eerste majoorfunctie op een Haagse staf verzeild raakte, miste ik toch wel wat actie. Als majoor op een Haagse staf zat je vooral achter je bureau om aantekenvellen te typen op de kersvers bij Defensie ingevoerde tekstverwerkers. Als ik twee uur naar dat scherm had zitten uren, was ik blij dat ik even de benen kon strekken. Ik ging dus regelmatig bij de secretaresse van onze generaal zitten om even aan de greep van WordPerfect te ontsnappen.

Vaak keek ik dan uit nieuwsgierigheid even door het postboek. Zo'n postboek was in die tijd een soort voorloper van Outlook, waarin op papier alle brieven en stukken zaten die onze directeur moest lezen. Met een krabbeltje in groene inkt bepaalde hij wat er met elk stuk moest gebeuren en welke van zijn in die tijd nog talrijke afdelingen zich met de afhandeling moest bezighouden.

Op zekere dag viel mijn oog op een nota, waarin werd aangekondigd dat er een poule van parttime verificateurs zou worden gevormd. Deze verificateurs moesten controles gaan uitvoeren in de voormalige Warschaupactlanden van ontwapeningsverdragen die na jaren moeizame onderhandelingen tussen de NAVO en het Oostblok waren gesloten, maar op hetzelfde moment al weer bijna achterhaald leken door de geopolitieke veranderingen in Oost-Europa. Onze directie kreeg de opdracht een zo'n parttime verificateur te leveren. Ik las de nota snel door: een cursus van vijf dagen bij de Militaire Inlichtingendienst en daarna twee of drie keer per jaar een week rondkijken achter het IJzeren Gordijn. Het leek me geweldig.

Onze directeur had de nota nog niet gezien en ik overtuigde de secretaresse dat dit ook helemaal niet nodig was. De vrijwilliger was al gevonden!

Zo gebeurde het dat ik enkele maanden later in Brussel in een klein vliegtuigje stapte om, samen met een stuk of zes andere NAVO-officieren onder leiding van een Belgische overste,



naar Hongarije te vliegen, waar wij een reeks van inspecties moesten uitvoeren in de buurt van de Roemeense grens. Tijdens mijn bezoek aan die Hongaarse kazernes viel ik van de ene verbazing in de andere. De kazernes en het materieel van onze geachte opposanten lagen erbij als in een reeds lang failliete autosloperij. Geen enkel raamkozijn of deur op het kazerne-terrein had in dertig jaar een verfkwest gezien. Bovenruitjes van veel ramen waren gebroken of gebarsten en kennelijk al heel lang niet meer gerepareerd en voertuigen werden met ijzerdraad en plakband bij elkaar gehouden. Het grootste deel van alle buitenverlichting was defect, straten en wegen waren in deplorabele toestand en er waren op de kazernes nergens bruikbare onderwijsleermiddelen. De presentaties die de lokale commandanten gaven waren met kleurpotloden getekend op de achterkant van vellen behangpapier. Ik liep per ongeluk een zaaltje binnen waar zes soldaten gemeenschappelijk op hun knieën op de grond zaten om de plattegrond van de kazerne van 2x2 meter met kleurpotloden in te kleuren. De knulligheid ten top.

Ditzelfde armoedige beeld zag ik terug in alle kazernes die wij bezochten. Een jonge Hongaarse luchtmachtofficier in ons begeleidingsteam bleek vlieger op een MiG-23 te zijn geweest. Hij vertelde mij met trots dat hij voor zijn huidige functie als begeleider uit honderden kandidaten was uitgezocht. De avonden van elke inspectiedag werden afgesloten met een uitgebreid diner, waarbij de alcohol rijkelijk vloeide. Nadat ik tijdens zo'n diner voorzichtig opperde dat het vliegen in een straaljager mij toch leuker leek dan wat protocol- en papierwerk, vertelde hij mij besmuikt dat hij de laatste jaren negentien vliegers mocht maken... per jaar!

Het algemene beeld dat ik heb overgehouden aan mijn blik achter het IJzeren Gordijn was dat onze geachte opposanten op papier wel beschikten over heel veel materieel, maar dat de presentaties en de staat van onderhoud daarvan en de geoefendheid van de voormalige Warschaupact-soldaten ver beneden peil waren. Daar kwam nog bij dat de Hongaren ons doorgaans zeer hartelijk ontvingen en uit alles bleek dat ze hun

Russische 'bondgenoten' liever vandaag dan morgen kwijt waren.

Na enkele dagen rondkijken in een handvol Hongaarse kazernes keek ik met heel andere ogen tegen de formidabele Warschaupactlegers aan waarover ik zo veel had geleerd tijdens mijn opleidingen en tijdens de talrijke briefings van de Sectie 2. Op papier was het allemaal heel indrukwekkend, maar ik zou met die spullen en die mensen de oorlog niet in durven gaan.

In Rusland zelf heb ik nooit een inspectie mogen uitvoeren, maar op een of andere manier heb ik al die jaren toch gedacht dat het daar toch zeker beter zou zijn dan bij de Hongaren, Polen en Roemenen. Kennelijk was ik niet de enige, want tot 24 februari 2022 wisten alle generaals b.d., militaire strategen en Ruslandkenners op tv en in de kranten te melden dat Rusland niet zou aanvallen. En nadat dit wel gebeurde, dat het leger van Oekraïne geen partij zou zijn voor het – volgens insiders – machtige en gemoderniseerde Russische beroepsleger. Als onze inlichtingendiensten wisten hoe slecht het gesteld was met de uitrusting, training en motivatie van de Russen, dan hebben ze die informatie heel lang en heel goed verborgen gehouden. Dat deden ze waarschijnlijk omdat de belastingbetaler en de Nederlandse politiek sowieso al nauwelijks geld voor Defensie over hadden en twijfel zaaien over de gevechtskracht van de Russen de bereidheid om in Defensie te investeren nóg verder zou reduceren. Dan zou het ministerie van Defensie jaren geleden al zijn opgedoekt.

Kennelijk was het voorliegen van onze eigen burgers (en militairen) de enige manier om Nederland te overtuigen om toch een beetje geld uit te trekken voor de krijgsmacht. Een leugentje om bestwil heet dat geloof ik. Jammer dat er een oorlog nodig was om die discussie te beslechten. Met dit alles in mijn achterhoofd maak ik me wel een beetje zorgen over de controle op en de staat van het Russische nucleaire arsenaal. Is dat ook zo'n zootje ongeregeld? De experts op tv en in de kranten verzekeren ons echter dat dáár alles picobello is. Voelt u zich nu ook zo veilig? ■



Finland and Sweden will soon join NATO, an unintended consequence of Putin's invasion of Ukraine

A safer Europe: 'Finland and Sweden join NATO as contributors'

An interview with Tomas Ries

Maarten Katsman and Annelies van Vark

After years, decades, and in the case of Sweden, even centuries of neutrality Sweden and Finland decided to apply for NATO membership shortly after Russia invaded Ukraine earlier this year. What does this mean for the Atlantic Alliance and what can these two Nordic countries bring to the table? The *Militaire Spectator* spoke with Finnish security and defence expert Tomas Ries of the Swedish Defence University about Finland and Sweden's prospective NATO membership.

First, the fundamentals: applying for NATO membership was a ‘dramatic move by Finland’, according to Ries since Finland’s government had been reticent about raising this option in the three decades following the end of the Cold War, whereas Sweden used to have ‘a more open popular discussion about joining NATO.’ The Finnish announcement came so soon after Russia’s attack on Ukraine that it is clear that Finland already had a plan for application available. Sweden and Finland always stated that *if* they were to join NATO, they would do it together. However, ‘the Finnish decision took Stockholm completely by surprise’, Ries says, and ‘at first the application of the two countries was not coordinated at all.’ Afterwards, ‘Finland did everything it could to involve its neighbour in the process, to bring Sweden onboard.’

Idealists and realists become NATO members

Based on his experience, Ries felt that part of Finland’s foreign and security policy professionals in the MFA, MOD and Defence Forces increasingly supported NATO membership, in contrast to the general population whose support for membership hovered around 20-25 per cent. According to Ries, the general notion was, however, that once ‘political leaders would speak up in favour of NATO, the population would soon follow’. And that is just what happened after Russia’s attack on Ukraine. Popular support for NATO membership rose to 68 per cent just after Russia started its war. Within three weeks support went up even to 80 per cent. What is the explanation for this dramatic shift of public opinion? At its core, ‘Finland’s worldview in foreign affairs is one of *realpolitik*’, Ries explains. The country has always ‘remained wary of Russian intentions, even after the Cold War had ended.’ It kept Finland’s very large Armed Forces and Civil Defence intact instead of



PHOTO RICKARD KILSTROM

Tomas Ries is Senior Lecturer in Security and Strategy at the Swedish National Defence College in Stockholm

reaping the rewards of the ‘peace dividend’ as was invariably the case in other European NATO countries. In terms of quantity Finland today actually fields the largest and best-prepared armed forces in Europe, despite its relatively small population.

Sweden has had a different experience altogether. Here, Ries recalls, ‘support for NATO membership is now about 58 per cent, which is quite low, all things considered.’ The reason is the difference in threat perception compared to that of Finland. ‘Geographically, Sweden is less vulnerable than its neighbour, which shares a 1,300-kilometre-long border with Russia.’ The Finnish population could easily relate to the videos and images emerging from Ukraine: ‘these could be our cities, bombed and destroyed’. Simply put, after the Cold War Sweden could, at least at the time, afford to cut back its military. There is also a political-cultural factor involved, Ries explains, which is

‘Sweden provides a rear basing area in the Baltic region, which is very favourable to NATO’

that the ‘Swedes consider themselves a force for peace’: they have notably been active in many anti-nuclear and peace movement initiatives. Many felt that membership of a political-military alliance would undermine this noble goal. Others felt that joining NATO could well antagonize Russia and make Sweden a target in a war, whereas neutrality could keep Sweden safe. Ries ‘does not accept this kind of argument because Sweden and Finland are already considered targets by the Russian military, no matter what. At its core, NATO is essentially about deterrence, its aim is to prevent war. Finland and Sweden joining the Alliance only enhances the means to that objective.’ All in all, Russia launching a major war in Europe changed the calculus and provided an incentive for the Swedish government to apply for NATO membership, especially since its neighbour had already done that so quickly.

The Baltic Sea, a NATO lake?

Ratification of Sweden and Finland’s NATO membership is still in process, but what would the two countries contribute to the Alliance? What are the benefits for the new members as well as for the effectiveness of the Alliance as a whole? Both Sweden and Finland will join NATO ‘as contributors, not beggars’, Ries says. Each brings useful capabilities to NATO that will enhance the defensive power of an alliance aimed at preventing war.

As stated earlier, Finland has a significant ground force at its disposal. ‘They know how to fight Russia, if necessary’, according to Ries, ‘just like the Baltic states and Poland, but Finland has the numbers to make a difference’. On mobilisation Finland is able to field 280,000 trained and equipped soldiers, 60,000 in 7 manoeuvre brigades, backed up by 6 regional infantry brigades, 14 detached battalions and a host of local forces. It has a serious quantity and high quality of artillery (700 howitzers, 700 heavy mortars, 100 MLRS) and large stocks of ammunition. In Finland, national defence is built on a ‘foundation of the will of the people to defend the country’, Ries explains. Conscription is widely regarded as a useful and necessary contribution to the nation instead of as a burden. Therefore, he expects no changes in the conscription policy of Finland, meaning it will keep general conscription for men and voluntary service for women, whose numbers grow each year. In addition to a capable land force, Finland has a ‘modern, specialized navy, albeit small and lacking submarines. One of the navy’s strengths is mine warfare and countermeasures’, which is still in demand within NATO, especially in the Baltic Sea.

Sweden does have submarines, ‘a world class submarine force’ even, specialized in operations in shallow waters. The Swedish land forces are in need of rebuilding, however, after decades of cutbacks. Stockholm already started this process after the first Russian invasion of Ukraine in 2014, with additional investments, partial reactivation of conscription of both men and women, and a significant budget increase, but with the current security situation this is taken even more seriously. Ries mentions that, unlike Finland, ‘Sweden has a retention problem with regard to junior officers’, although it is difficult to pinpoint its causes. On the other hand, the Swedish military is ‘top-heavy with colonels and generals’, Ries says, but this also presents an opportunity: ‘it would be relatively easy for Sweden to find personnel for NATO staffs and headquarters once it has joined the Alliance.’ The Finnish military ‘has always been very lean and might have trouble at first to contribute the required number of senior staff personnel to

NATO. They will figure this out, however.’ Other assets that Sweden can provide are high-quality surface missiles and stealth corvettes, both of which are of great value in securing the Baltic Sea. ‘As a high-tech country, Sweden can contribute surveillance and sea and air patrol in the region.’ Lastly, Ries says, ‘Sweden provides a rear basing area in the Baltic region, which is very favourable to NATO.’

In practical terms, a consolidated Nordic NATO membership could lead to interesting new opportunities for the Alliance. The Baltic states used to be a weak spot because of their small size and proximity to Russia proper and the Russian exclave of Kaliningrad, which is effectively a military fortress. It would be very challenging to reinforce the small Baltic states in wartime through a contested Baltic Sea. Ries states that recently ‘Finland has already announced plans to develop a capability, together with Estonia, to close the Gulf of Finland. The Russian Baltic fleet is based either at Kronstadt, at the inner end of the Gulf of Finland, or at Kaliningrad. If Finland and Estonia manage to put a credible A2/AD capability in place with anti-ship missiles, the Russian fleet would be locked in. In the event of a high-intensity war I expect Kaliningrad would also be destroyed as a military basing area within days. The Russian Baltic Fleet could then be bottled up very soon.’

Because of extensive preparations over the last two decades, Finland and Sweden can also rapidly plug into the NATO air operations system. Finland already operates 62 F/A-18 Hornets and is purchasing 64 US fifth generation F-35s. Sweden deploys its domestically produced fighter, the JAS Gripen, but it was proven in the past that its air forces can work together with NATO assets quite easily. For example, Ries states, ‘during the Libya intervention in 2011 Swedish aircraft seamlessly integrated with NATO air forces in terms of refuelling, communications, et cetera. They operated under certain political caveats but technically they were cooperating effectively.’ All in all, ‘with the Swedish and Finnish fighter jets, northern European NATO members have more than 200

	Finland	Sweden
Active duty personnel	22,000	23,600
Reserve personnel	900,000	31,300
Military expenditures as % of GDP (2021)	2	1.3
Main battle tanks	239	121
Self-propelled artillery	72	48
Multiple rocket launchers	100	0
Fighter aircraft	62 (+64)	94
Submarines	0	5
Combat ships	8	7
Mine sweepers	10	9

Figure 1 Military data of Finland and Sweden

four and fifth generation aircraft available: 145 Nordic F-35s (Norway 54, Denmark 27, Finland 64) and the 94 Swedish JAS Gripen, whose performance will be enhanced when integrated with F-35 capabilities. The UK and Poland can provide a boost with their 138 and 32 F-35s, respectively.’

Since 1992, after the collapse of the Soviet Union, Sweden and Finland have made their armed forces interoperable with NATO, all but ensuring a smooth transition process once both countries formally join the Alliance. There might be one area of friction, however, when it comes to NATO’s regional command arrangements. Given Finland’s difficult experiences with and proximity to Russia, the country neither reduced its national defence forces nor its considerable expertise on Russia. Today, Finland thus fields what is probably the best qualified military in Europe when it comes to fighting Russia. Hence, Ries states, ‘there could be a justified reluctance in handing over command of Finnish forces and territory to non-Finnish authorities.’

Russia’s reaction: all bark but no bite?

After Sweden and Finland announced their intention to apply for NATO membership, Russia warned there would be consequences. What has Ries seen happening on that score? In fact, over the years, ‘Russia’s official policy regarding



Finnish and Swedish soldiers participate in a NATO exercise. Soon they will no longer be partners, but allies

PHOTO NATO

possible NATO enlargement in the Nordic countries has always been quite polite', Ries says. 'Moscow would say something like "If you join, we have to increase defensive measures".' Currently, however, Ries 'has not seen any noticeable change. A usual Russian reaction would include demonstrations of force, like flights with heavy bombers, but those have largely been absent.'

There might be some apprehension about cyber campaigns or information warfare targeting the prospective new NATO allies. 'The media did report an increased number of cyber-attacks

against Finland', Ries says, 'but the scope and kind of these attacks are still unknown, and they seem to have been thwarted.' The same goes for influence operations. On the ground, the number of Russian troops in the vicinity of Finland have actually decreased. 'Two fairly high-readiness brigades in northern Russia have been redeployed to Ukraine', Ries explains, 'it seems Russia is scraping the barrel for the Ukrainian war effort.' So, until now, Russian threats directed at the two new NATO members have mostly been verbal. The reason is simple, says Ries: 'With the war in Ukraine Russia has its hands full.' ■



Een kwaad geweten

De worsteling met de Indonesische onafhankelijkheidsoorlog vanaf 1950

Door Meindert van der Kaaij

Amsterdam (Amsterdam University Press) 2022

368 blz.

ISBN 9789463720687

€ 29,99 (of gratis downloadbaar via website uitgever)

Op 17 februari dit jaar werden de resultaten bekend van het grootschalige onderzoek naar de toepassing van – militair – geweld tijdens de dekolonisatieoorlog in voormalig Nederlands-Indië. Dit onderzoek werd uitgevoerd door het Koninklijk Instituut voor Taal-, Land- en Volkenkunde, het Nederlands Instituut voor Militaire Historie en het Nederlands Instituut voor Oorlogs-, Holocaust- en Genocidestudies. De belangrijkste conclusie van het onderzoek, dat werd verricht met financiële steun van het kabinet-Rutte II, luidt dat Nederland tijdens deze oorlog structureel extreem geweld heeft toegepast. De ontsporingen van geweld waren dus niet incidenteel, zoals lang en misschien wel tegen beter weten in werd aangenomen. Politici, journalisten, wetenschappers én veteranen(organisaties) worstelen immers al decennialang en in velerlei opzicht met ‘de erfenis van Indië’. Over deze moeizame omgang van Nederland met het gewelddadige en controversiële einde van zijn aanwezigheid ‘in de Oost’ handelt de studie *Een kwaad geweten* van de hand van voormalig Trouw-journalist Meindert van der Kaaij. Het is één van de zeven deelprojecten waaruit het totale onderzoek bestaat.

Suggestief

De focus van een *Een kwaad geweten* ligt op de publieke reflectie op en de verwerking van het Nederlandse optreden tijdens de oorlog, met als centrale vraag of en zo ja waarom Nederland worstelde met het oorlogsverleden in Indonesië. De studie is, na een aantal inleidende hoofdstukken, chronologisch opgebouwd rond de momenten dat de oorlog en het daarin toegepaste geweld in de media veel aandacht kregen, waarna ze vervolgens weer een periode in de luwte terecht kwamen. Voorbeelden van zulke momenten zijn de Hueting-affaire in 1969 en het staatsbezoek aan Indonesië in 1995. Het eerste wat opvalt aan het boek is – niet heel verrassend – de titel in combinatie met de omslagillustratie. En die combinatie is op zijn minst suggestief. Immers, de titel *Een kwaad geweten* wordt ondersteund door een beeld van de rouwende weduwe van een in december 1947 door Nederlandse militairen geëxecuteerde Indonesische strijder in Rawagede. Het had de auteur gesierd als hij achter die titel een vraagteken had geplaatst om in een afsluitend hoofdstuk vast te stellen of dat vraagteken terecht is dan wel zou moeten worden vervangen door een

uitroepteken. Door het ontbreken van zo’n vraagteken is de beschuldigende toon richting militairen/veteranen gezet, temeer daar aan de context van de gebeurtenissen in Rawagede onvoldoende aandacht wordt besteed.

Bij lezing van het boek valt een aantal zaken op. Het eerste is de periodisering, namelijk vanaf 1950. Daarmee blijven de cruciale jaren 1945-1950 buiten beschouwing en daarmee dus ook de maatschappelijke opvattingen ten tijde van de strijd zelf, bijvoorbeeld waar het gaat om de Indië-weigeraars, of de inzet door Nederland van militairen die tijdens de Tweede Wereldoorlog aan Duitse kant hadden meegevochten. Mogelijk worden deze jaren in een ander deelonderzoek behandeld, maar juist in deze studie had aandacht voor de jaren 1945-1950 zeer wel gepast. Verder wordt er een voor mij onbekende Vereniging Oud-Strijders opgevoerd (blz. 246) en een eveneens onbekende generaal Helfrich (blz. 47). Mogelijk wordt bedoeld luitenant-admiraal Conrad Helfrich (blz. 45), die echter op zijn beurt één pagina later is gedegradeerd tot viceadmiraal. Storender is het dat de auteur spreekt over 2600 Indië-weigeraars (blz. 273), terwijl het er ruim 6000 waren. Van deze totale groep werden er 2600 berecht en veroordeeld, maar dat staat er niet.

En over cijfers gesproken: in 1950 noemde minister Staf in de Tweede Kamer het aantal van 4751 omgekomen militairen (Staf spreekt daarbij niet over de ruim 100 omgekomen NNG-gangers), over welke 4751 Van der Kaaij opmerkt: ‘Latere schattingen wijken slechts marginaal af’ (blz. 53). Later schrijft hij over de ‘ruim zesduizend militairen

die in Indonesië en/of Nieuw-Guinea sneuvelden of door andere oorzaken overleden zoals ziekten en ongevallen' (blz. 268). Dat is een méér dan marginaal verschil.

Balans

Ondanks bovenstaande kritiek heeft Van der Kaaij een goed leesbare, rijk gedocumenteerde studie geschreven over een onderwerp dat in de Nederlandse samenleving lang onderbelicht is gebleven. Waarom dat kon gebeuren laat hij helder zien op basis van het handelen van de verschillende betrokken doelgroepen, zoals politici, Indische Nederlanders, Molukkers, journalisten en natuurlijk de Indiëgangers zelf. Wat het boek inzichtelijk maakt is dat de verwerking van de Indonesische onafhankelijkheidsoorlog in Nederland zich schoksgewijs heeft doorontwikkeld. Immers, na spraakmakende gebeurtenissen als de Hueting-affaire zakte de aandacht voor het gewelddadige 'einde van de Oost' doorgaans weer in als de spreekwoordelijke plumpudding, tot

zich na verloop van tijd een volgende gebeurtenis aandiende.

Blijft over dat kwaad geweten uit de titel. De auteur slaagt er niet of onvoldoende in duidelijk te maken wie of wat er last had van zo'n kwaad geweten, zeker niet de eerste decennia na 1950. Toenmalig Nederland als totaliteit zal dat gevoel zeker niet hebben gehad, simpelweg omdat de bevolking mede als gevolg van effectieve overheidspropaganda nauwelijks benul had van wat zich in Indië afspeelde. De betrokken militairen? Een deel zeker, afhankelijk van waar en wanneer men werd ingezet. Het grootste deel van die 200.000 militairen en later veteranen heeft echter zelf niet deelgenomen aan zulke excessen (blz. 10) en zal ze zelf waarschijnlijk ook niet van nabij hebben meegemaakt. Hedendaags Nederland dan? Breed wordt nu ingezien dat de dekolonisatie heel anders had kunnen en ook moeten verlopen. Anno 2022 kunnen politici en leden van het Koninklijk Huis

daarvoor excuus aanbieden en dat gebeurt ook, maar dat betekent niet dat ze ook met een kwaad geweten zouden moeten worstelen. En dat geldt ook voor de hedendaagse samenleving en krijgsmacht.

Ten slotte

Een deel van de lezers dat het boek ter hand neemt zal zich ongemakkelijk voelen door de combinatie van titel en omslagfoto. Overigens is een ongemakkelijk gevoel helemaal niet verkeerd daar waar het gaat om ontsparingen van geweld in oorlogssituaties, al helemaal niet als die aantoonbaar door eigen militairen zijn veroorzaakt. Dat maakt wat betreft dit boek niet alleen zulke ontsparingen van geweld tot een ongemakkelijke kwestie; ongemakkelijk blijft ook de wijze van benaderen en uitwerken van die excessen door de auteur, en zijn opvattingen over de maatschappelijke omgang er mee. En dat was nu net de bedoeling van het boek. ■

Jan Schoeman



De website van de *Militaire Spectator* wordt momenteel vernieuwd en gaat binnenkort online. Speciale aandacht is besteed aan de toegankelijkheid van het digitale archief.



Urban Warfare in the Twenty-First Century

Door Anthony King
Cambridge (Polity Press) 2021
270 blz.
ISBN 9781509543656
€ 23,30

Hoewel de *Defensievisie 2035* slechts constateert dat door de verstedelijking van onder meer Afrika en het Midden-Oosten conflicten steeds vaker plaatsvinden in grote steden, is de trend dat de urbanisatie wereldwijd sterk toeneemt en deze bebouwde gebieden daardoor een steeds dominantere rol in de oorlogvoering van de toekomst zullen krijgen. Het boek *Urban Warfare in the Twenty-First Century* geeft een verfrissende kijk op deze ontwikkeling. De auteur, professor Anthony King, is hoogleraar War Studies aan de Warwick University en heeft meerdere publicaties over de cohesie van kleine groepen op zijn naam staan. Hoewel King te boek staat als socioloog en hij zijn boek 'een sociologie van de verstedelijkte oorlogvoering' noemt, ontbreken verwijzingen naar wetenschappelijke modellen. Daardoor heeft het boek een pragmatische en praktische inslag, wat het prettig en boeiend leesbaar maakt. De recente gebeurtenissen in Oekraïne vormen een goede gelegenheid om dit boek eens te toetsen.

In elf hoofdstukken schetst King de ontwikkelingen, waaronder de rol van veldversterkingen (Walls), luchtbombardementen (Air), artil-

lerie- en luchtsteun (Fire), manoeuvre (Swarms), vreemde troepen (Partners) en de informatiecampagne (Rumour). In deze hoofdstukken worden vooral de trends beschreven die kenmerkend zijn voor de eerste twee decennia van de 21e eeuw ten opzichte van de vorige eeuw. King bedient zich daarbij van talloze voorbeelden, zoals Stalingrad, Belfast, Grozny, Fallujah, Mosul, Ramadi, Donbass (2015) en Marawi. Hij sluit af met een hoofdstuk over verwachtingen voor de periode tot 2040 (Armageddon).

Theorie over urban warfare

King maakt onderscheid tussen verstedelijkte gebieden en andere oorden. De grens ligt voor hem bij ongeveer 3000 inwoners met een dichtheid van minder dan 400 inwoners per vierkante kilometer. Daaronder is het optreden meestal een tactisch probleem voor pelotons en compagnieën. Maar ook politieke motivatie, openbare orde en de intensiteit van het gevecht spelen een rol bij de vraag of de theorie over urban warfare van toepassing is.

Bij interstatelijke conflicten is het niet alleen de groeiende verstedelijking die het belang doet toenemen. Als een rode draad loopt

door alle hoofdstukken dat het optreden ook wordt bepaald door de afnemende troepenaantallen bij alle partijen sinds de Koude Oorlog. Legers zijn niet meer in staat tot een samenhangend gevechtsveld, maar moeten steeds meer plaatselijk convergeren naar beheersende gebieden die veelal in bebouwde omgevingen liggen. Dit wordt geïllustreerd door een vergelijking te maken tussen de invasie van Irak in 1991 en 2003. In 1991 stonden 16 geallieerde divisies met 334.000 man tegenover 43 Iraakse divisies met ongeveer een miljoen man. Alleen het gevecht om Khafji mag de naam hebben van een gevecht in een oord. Voor de rest speelden de gevechten zich af in de woestijn, waar beide partijen hun gevechtskracht maximaal tot gelding konden brengen. In 2003 stonden vijf divisies met 143.000 man tegenover vier divisies en Fadayeestrijders met ongeveer 112.000 man. Dat er uiteindelijk nauwelijks gevochten werd, was eerder een gevolg van de lage kwaliteit van de Iraakse troepen, dan een gevolg van de plannen van beide partijen, want de coalitie verwachtte dat Saddam Hoessein alle steden als forten zou hebben ingericht. De enkele gevechten die wel gevoerd werden, vonden plaats in An Nasiriyah, An Najaf, Samawah en Bagdad.

Bij de strijd in de Donbas in 2014-2016 vonden de gevechten tussen het Oekraïense leger en de separatisten (met de Russen in hun kielzog) vooral plaats in Loehansk, Donetsk en vooral in Debaltseve (25.000 inwoners), Avdiivka (35.000) en Pisky (2000). Demografie lijkt daarbij niet doorslaggevend te zijn, want de Donbas is een echt platte-landsgebied. Maar zowel de Oekraïners als de separatisten

probeerden vooral industriële gebieden en verkeersknooppunten in de oorden te nemen en te behouden. Beide partijen convergeerden naar deze locaties omdat ze niet voldoende middelen hadden om een aaneengesloten front op te bouwen.

Microgeografie

Steden zijn omvangrijke en complexe organismen. Het is moeilijk om deze gebieden militair te doorgronden en de tegenstander te begrijpen, want zij komen veelal niet overeen met de methoden en normen van de moderne militaire organisatie. Sommige wetenschappers, onder wie David Kilcullen, pleiten ervoor dit soort gebieden militair vooral niet te beschouwen in de zin van tactisch belangrijke gebieden, naderingsmogelijkheden, hindernissen, enzovoorts. Zij pleiten ervoor een dergelijk gebied te beschouwen volgens de systeemtheorie met input, output, stromen, relaties, effecten, et cetera. King verzet zich hiertegen, omdat het ten onrechte veronderstelt dat een stad een gesloten en begrensd organisme is met vaste en stabiele processen. Op zijn best kan de systeemtheorie de context verhelderen. Maar het gevecht in verstedelijkte gebieden draait om de microgeografie van de bebouwing, waarin de afzonderlijke gevechten plaatsvinden en waar in- en output, invloeden of effecten irrelevant of zelfs onzichtbaar worden. Deze microgeografie is complex en ook voortdurend aan verandering onderhevig. Het is essentieel dat verstedelijkte gebieden worden gezien in termen van de bevolking en de samenstellende sociale groepen met belangen in, maar ook buiten de stadse omgeving. King heeft hier zeker een punt waar het om het tactische niveau gaat. Maar

zijn boek beschrijft eigenlijk de brede ontwikkeling van de oorlogvoering, waarbij een systeembenadering toch de noodzakelijke inzichten kan verschaffen voor het strategische en operationele niveau. Zo is infrastructuur, naast de sociale opbouw van een stad, immers net zo bepalend voor het verloop van het gevecht.

Manoeuvre

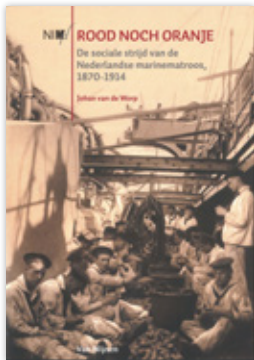
Interessant is het hoofdstuk over de manoeuvre (Swarms). King bestrijdt de 'gefragmenteerde manoeuvre': niet-lineaire en *non-contiguous* tactische activiteiten door verspreide *swarms*. Gebaseerd op de post-moderne, Israëlische theorieën van Naveh en anderen, zouden autarkische eenheden zelfsturend in een polycentrisch netwerk vijandelijke steunpunten kunnen doorbreken, vooral door gebruik te maken van *mouseholing*: het slaan van bressen in huizenblokken waardoor kwetsbare bewegingen in de straten kunnen worden vermeden. King zegt dat *mouseholing* niets nieuws is. Nieuw zijn wel de drills die zich ontwikkeld hebben tot *close-quarters battle*, maar die leiden niet tot de gefragmenteerde manoeuvre. De ervaringen in Fallujah, Mosul, Marawi en Sadr City zijn anders. De manoeuvre is eigenlijk dood en maakt plaats voor een slijtageslag. Tanks, pantser- en genievoertuigen hebben daarbij de essentiële, maar steunende rol om onder meer met direct vuur bewegingen van de infanterie mogelijk te maken. Hoewel de manoeuvre in principe nog steeds een efficiënt middel is om succes te behalen, is dit in verstedelijkte gebieden tegenover een tegenstander die vastbesloten is dit gebied te behouden, door de hoge intensiteit een illusie. Het verschil met de 20e eeuw is dat dit niet meer

aaneengesloten gebeurt, maar lokaal. Het gevechtveld bestaat uit plaatselijke microbelegeringen, waar luchtsteun, artillerie, infanterie, tanks en bulldozers samenkomen. Voor een lineair en samenhangend gevechtveld ontbreken bij alle partijen immers de vereiste troepen.

De gebeurtenissen in de Oekraïens-Russische oorlog lijken King gelijk te geven. Het uitvoeren van 'sexy' manoeuvres tegen een hardnekkige en verbeterde tegenstander blijkt meestal niet haalbaar en de operaties ontaarden in langdurige, felle en lokale gevechten. Ook in de komende twintig jaar zal urban warfare steeds dominanter worden, omdat de bebouwde gebieden zo groot zijn dat ze nauwelijks vermeden kunnen worden en vooral omdat ze nog altijd de meeste bescherming bieden tegen de toenemend letale vuurkracht.

Urban Warfare is voor iedere professional die zich conceptueel bezighoudt met de toekomst van de oorlogvoering een zeer lezenswaardig en inspirerend boek. Alleen kun je voor die toekomst urban warfare niet in isolatie bestuderen. De vraag is of urban warfare tot een afzonderlijke militaire theorie en dus tot een aparte doctrine leidt, zoals dat nu het geval is. Urban warfare wordt doctrinair nog steeds als een bijzondere omgeving beschreven. Of moet de invloed van bebouwde gebieden volledig deel uitmaken van de theorie over aanval en verdediging? Zo roept het boek toch een aantal vragen op hoe verder om te gaan met urban warfare. De gebeurtenissen in de Oekraïens-Russische oorlog lijken de inhoud van dit boek in elk geval wel te bevestigen. ■

Ton de Munnik, kolonel infanterie (b.d.)



Rood noch oranje

De sociale strijd van de Nederlandse marinematroos, 1870-1914

Door Johan van de Worp
Franeker (Van Wijnen) 2022
240 blz.

ISBN 9789051946147
€ 25,-

In *Rood noch oranje*, de studie waarop hij eerder dit jaar promoveerde aan de Universiteit Leiden, beschrijft Johan van de Worp op boeiende wijze de emancipatiestrijd van marinematrozen rond de vorige eeuwwisseling. Het boek opent met de onrust bij de marineleiding die uitbrak nadat Pieter Jelles Troelstra op 12 november 1918 in een redevoering de revolutie aankondigde. Officieren vreesden dat de in 1897 opgerichte Matrozenbond door de Sociaal Democratische Arbeiders Partij (SDAP) werd beïnvloed. De SDAP stond voor klassenstrijd en antimilitarisme. Van de Worp laat zien dat deze angst begrijpelijk, maar ook onterecht was. Er bestond weliswaar veel ontevredenheid binnen de vloot, maar de strijd van de matrozen was niet politiek van aard maar gericht op erkenning, lotsverbetering en meer inspraak.

Van de Worp plaatst deze sociale geschiedenis in de context van de transformatie die de marine in de tweede helft 19e eeuw doormaakte. Nieuwe technologie veranderde de schepen van zeil naar stoom en van hout naar ijzer. Dit vereiste meer specialisatie en dus beter opgeleid personeel. Tevens ontstonden politieke organisaties en vakvereni-

gingen waardoor de samenleving democratischer werd. Voor een autoritaire organisatie als de Koninklijke Marine leverde dit de uitdaging op zich hieraan aan te passen.

Werving en opleiding

Het boek bestaat uit drie delen: de metamorfose van de Koninklijke Marine, de strijd voor lotsverbetering en polarisatie en confrontatie op de vloot.

Na een eerste hoofdstuk met een beknopt overzicht van de marine-geschiedenis van de 19e eeuw, behandelt het tweede hoofdstuk de werving en opleiding van matrozen. In eerste instantie waren niet de technologische vernieuwingen, maar werving de reden om voor matrozen een opleidingsstelsel op te zetten. De marine kende geen dienstplicht en in de jaren 20 en 30 was de koopvaardij een meer aantrekkelijke werkgever. Toch zou het lang duren voordat de opleiding van matrozen systematisch vorm zou krijgen. De marine was inefficiënt georganiseerd en opleidingen kostten veel geld. Bovendien hadden in 1855 enkele welgestelde burgers in Leiden al een Kweekschool voor de Zeevaart opgericht om arme en verwaarloosde kinderen uit de lagere standen te

helpen. Op deze Kweekschool werden jongens van dertien tot zeventien jaar voorbereid op een loopbaan bij de marine. Hoewel dit instituut van onmisbare waarde zou blijken te zijn, waren hervormingen nodig om in voldoende personeel te voorzien. Onder leiding van minister Taalman Kip werd de soldij verhoogd, werd in 1876 een eerste en een jaar later een tweede opleidingschip ingericht en werden in 1879 de lijfstraffen volledig afgeschaft. De Kweekschool bleef als voorportaal bestaan en geïntegreerd met de opleidingsschepen leverde dit een gestaag groeiend aantal bevaren matrozen op. Inmiddels werd ook duidelijk dat zeemanschap niet langer voldoende was. Vooruitgang op het gebied van artillerie en militaire vaardigheden werden belangrijker en dit betekende dat de matroos ook in intellectuele, fysieke en mentale zin moest worden gevormd. Stijgende scholingsgraad bleek echter ook een voedingsbodemp voor onvrede. De nieuwe matrozen waren weliswaar minder onbeschaafd en ruw, maar ook weinig militair. Deze heertjes botsten bij aankomst op de vloot met het traditioneel geschoolde kader.

Bond voor Minder Marine-Personeel

In het tweede deel gaat Van de Worp nader in op de wijze waarop matrozen door middel van bonden hun lot trachtten te verbeteren. Vanaf 1871 ontstonden er vakorganisaties. Binnen de marine verenigden de officieren en machinisten zich als eersten en in 1897 werd de Matrozenbond opgericht. Deze bond maakte gebruik van verzoekschriften, het samenwerken met andere vakorganisaties en het publiceren van misstanden via het bondsorgaan Het Anker. Ze streefden naar een verbetering van het traktement, het

weduwen- en wezenpensioen, rechtspositie en kiesrecht en vroegen aandacht voor de alcoholproblematiek. De auteur laat uitgebreid zien hoe de Bond door middel van onder meer een brochure en circulaire de kinderwerving, ofwel 'zielverkooprij', een van de grootste sociale mistanden bij de marine, onder de aandacht van maatschappelijke organisaties, scholen en politici bracht. De Bond weet zo bescheiden successen te boeken. Zo wordt in 1906 een proeftijd van een maand ingevoerd en voert de marine een 'tegenzinregeling' in. Deze hield in dat matrozen om ontslag mochten verzoeken. Op deze wijze hoopte de marine te voorkomen dat matrozen lichamelijke klachten simuleerden om zo ontslag te forceren. De regeling pakte overigens ongunstig uit omdat veel meer matrozen dan voorzien er gebruik van bleken te maken. Een belangrijke succesfactor was de hoge organisatiegraad. In 1904 was 71 procent van de matrozen bij de Bond aangesloten en in 1908 gingen de bonden van de matrozen, mariniers en stokers op in één Bond voor Minder Marine-Personeel.

Bonden en gevestigde orde

Van de Worp focust in het derde deel op de confrontatie tussen de bonden en de gevestigde orde. Met name minister van Marine Ellis (1903-1905) stond bekend als een 'socialistenvreter'. Overigens plaatst Van de Worp de keuze van minister-president Abraham Kuyper voor Ellis in de context van een repressief regeringsbeleid, waarin bijvoorbeeld hard wordt opgetreden tegen de spoorwegstaking van 1903. Meerdere officieren hebben wel degelijk begrip voor de grieven van matrozen en gezaghebbende officieren zoals Van Rossum en Thierens publiceren

hierover in landelijke tijdschriften. Het grote pijnpunt is echter dat veel acties worden gezien als een inbreuk op de militaire discipline en indruisen tegen de 'dienst'. Van de Worp beschrijft dit als de vaderlijke rol van de marineleiding die tijdens de moderne, meer zakelijke verhoudingen niet meer door de matrozen zo wordt geaccepteerd. Hoewel de auteur vooral de noodzaak van militaire discipline noemt, komt uit zijn beschrijving toch duidelijk naar voren dat de marineleiding vreest dat de bonden de gezagsverhoudingen in de scheepsorganisatie dreigen aan te tasten.

Deze angst is niet onbegrijpelijk. Het zijn vooral de socialisten die de klachten van de matrozen in het parlement laten horen. Veel bestuursleden, de administrateur van de Bond en de redacteur van het bondsblad zijn lid van de SDAP. Toch laat Van de Worp overtuigend zien dat de Matrozenbond en de SDAP afstand van elkaar houden. De genoemde kaderleden vervullen als 'functiestapelaars' een brugfunctie doordat ze zowel SDAP-bestuurder als bondsbestuurder zijn. Een constructie die overigens alleen mogelijk is doordat ze niet meer in dienst zijn van de marine en daardoor meer vrijheid genieten. Tegelijkertijd is slechts een gering aantal matrozen lid van de SDAP en staan zij vanwege hun veelvuldige verblijf buitengaats vaak te boek als wanbetaler en is hun betrokkenheid gering. Toch wordt ook in Indië SDAP-literatuur verkocht en leveren geldinzamelacties aan boord van schepen soms enkele honderden guldens op. Het antimilitarisme leverde voor de matrozen een moreel dilemma op. Het was hun te doen om erkenning en lotsverbetering, niet om het aantasten van gezags-

verhoudingen, politiek of revolutie. Daarmee weerlegt Van de Worp de stelling van oud-marineofficier en historicus J.C. Mollema dat het hart van de schepelingen was verschoten 'van oranje naar rose en rood'. Het weigeren van versnaperingen op de verjaardagen van het Koninklijk Huis was niet meer dan een middel om hun doel te bereiken.

Van de Worp maakt helder en begrijpelijk hoe dit tot confrontaties leidde. Allereerst confrontatie met de marineleiding. In 1902 wordt het bondsblad Het Anker verboden, in 1904 wordt de Bond zijn rechtspositie ontnomen en regelmatig worden bestuursleden ontslagen. Toch kunnen de activiteiten doorgaan. Heimelijk blijft de Bond Het Anker financieren en verspreiden. De namen van bestuursleden worden geheim gehouden en ook zonder formele rechtspositie blijft de organisatie bestaan en in staat de activiteiten voort te zetten. Daarnaast bestaat er een confrontatie met de confessionele regeringspartijen. Zij nemen aanstoot aan de zedeloosheid op de vloot die zich onder meer manifesteert in veel voorkomend bordeelbezoek en geslachtsziekten. De marine kiest voor de invoering van profylactische middelen, maar de confessionele partijen dwingen de marine in 1908 tot het verbod hiervan en reglementaire maatregelen zoals een nachtelijk passagiersverbod. Vanaf 1910 stelt de regering vlootpredikanten aan om de moraal te verbeteren, maar een onderzoek van de Bond leert in 1912 dat 99 procent van de schepelingen de verplichte godsdienstoefeningen aan boord overbodig vindt. Een aantal officieren heeft begrip voor de klachten van matrozen over het verbod op het nachtelijk passa-

gieren. Hetzelfde jaar besluit admiraal F. Pinke in Indië de oude passagiersregeling te herstellen en omdat het aantal geslachtsziekten stijgt, voert de marine in 1914 de profylactische middelen weer in.

Boeiende sociale geschiedenis

Van de Worps schrijfstijl is levendig en plezierig. De hoofdstukken zijn thematisch opgezet en dit brengt structuur in de beschreven mechanismen en factoren. Het is een boeiende sociale geschiedenis. Op een interessante wijze komt naar voren dat technische innovaties en een meer hoogwaardige scholing weliswaar een rol spelen, maar dat veranderingen rond de eeuwwisseling vooral tot stand komen als een gevolg van organisatievorming en beïnvloeding door de Matrozenbond

van maatschappelijke actoren zoals andere bonden, media en politici. De matrozen lopen hiermee vooruit op de officieren die later onder meer via organisaties als Onze Vloot de publieke opinie en politici gaan beïnvloeden.

De auteur ziet zijn onderzoek als een vervolg op Ben Schoenmakers studie *Burgerzin en soldatengeest* over civiel-militaire verhoudingen tijdens een vergelijkbare periode. Terwijl Schoenmaker zich vooral op de officieren richt, belicht Van de Worp het matrozenperspectief. Tegelijkertijd is het boek ook te zien als een voorloper van de studie *Overstag en toch op koers* van Egmond van Rijn, die het personeelsbeleid van de marine vanaf 1945 beschouwt. Dit markeert de leemte die nu bestaat

voor de periode 1914-1945, een periode die een volgend sociaal-historisch onderzoek verdient. Van de Worp onderzoekt in zijn studie de eerste twee fasen van het emancipatieproces, te weten de 'bewustwording' en de 'organisatie', maar de laatste twee fasen, 'resultaten' en 'voltooiing', blijven nog buiten beschouwing. Van de Worp beschrijft een latente crisis, ofwel een tikkende tijdbom, die pas in 1933 met de munterij op de Zeven Provinciën echt explodeert en tot meer fundamentele hervormingen leidt. De Eerste Wereldoorlog zou in dat opzicht niet zozeer als het einde, dan wel als het middelpunt van een transformatieperiode gezien kunnen worden. ■

KTZ drs. Henk Warnar, NLDA

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 bureau-redactie (zie colofon) of aanbieden via de website. De redactie wacht uw bijdrage met belangstelling af.

De hoofdredacteur



‘Altoos vrolijk en vergenoegd was hij’

Uit de oorlog in Oekraïne sippelen regelmatig berichten door over buitenlandse strijders. Dat ook militairen met een reguliere carrière onder een andere vlag terecht kunnen komen is minder bekend. Een sprekend voorbeeld is Franciscus Herckenrath, die onder vier vlaggen diende en deelnam aan 38 veldslagen en schermutselingen.¹

Geboren in Venlo begon Herckenrath in 1796 als 15-jarige zijn militaire loopbaan als cadet van de Bataafse Republiek. Vrij spoedig werd hij bevorderd tot sergeant en in 1802 tot 2e luitenant van het 1e Bataljon Bataafse Troepen, dienstdoend in West-Indië. In datzelfde jaar vertrok hij naar Suriname en werd gedetacheerd in Berbice (Guyana).

Na het overmeesteren door de Engelsen van Berbice werd Herckenrath, intussen 1e luitenant, krijgsgevangen gemaakt. Door een gevangenenruil keerde hij terug naar Holland en werd in 1806 ingedeeld bij het 2e Regiment Infanterie van Linie van het Koninklijk Hollandsch Leger. De inlijving van het Koninkrijk Holland in 1810 leidde er toe dat Herckenrath als officier de Franse driekleur moest verdedigen. Herckenrath vocht, onder bevel van Napoleon, in Spanje en volgens een artikel in de *Militaire Spectator* onderscheidde hij zich als luitenant tijdens de schermutselingen bij Pancorbo ‘loffelijk’ in een strijd die ‘met roem’ eindigde.²



‘Twist en tweedragt waren hem vreemd’

De uitputtende veldslagen en de opgelopen verwondingen in Spanje hadden tot gevolg dat Herckenrath in november 1813 naar Holland terug mocht keren, waar hij dienst nam in het Nederlandse leger. Voor zijn moed tijdens de Slag bij Waterloo kreeg hij de Militaire Willems-Orde en uiteindelijk ging hij in 1843 in de rang van kolonel met pensioen. Na zijn overlijden in 1852 verscheen in de *Militaire Spectator* een schets, waarin zijn superieuren zeer lovend over Herckenrath schreven: ‘Altoos vrolijk en vergenoegd was hij, tot zelfs in gevorderden ouderdom, steeds welkom in elk gezelschap; hij was godsdienstig, nimmer hoorde men kwaad uit zijnen mond, twist en tweedragt waren hem vreemd’.³ ■

1 Peter de Zeeuw verrichtte het onderzoek voor dit artikel. Zie voor een uitgebreidere versie: ‘Franciscus Herckenrath, drager van de Militaire Willems-Orde, rust in Monsterse grafkelder’, *WOS.nl*.

2 ‘Levensschets van wijlen den generaal-majoor De Fremery’, *Militaire Spectator* (1855) 2e serie, 4e deel, 413. Zie: <https://www.militairespectator.nl/sites/default/files/bestanden/uitgaven/1855/1855-0409-01-0053.PDF>.

3 ‘Levensbeschrijving van Franciscus Antonius Wilhelmus Herckenrath’, *Militaire Spectator* (1852) 2e serie, 4e deel, 430-432. Zie: <https://www.militairespectator.nl/sites/default/files/bestanden/uitgaven/1852/1852-0430-01-0057.PDF>.

SIGNALERINGEN



Strategie en tactiek

De geschiedenis van de krijgskunst
Door Luc de Vos (i.s.m. Peter Verlinden)
Gorredijk (Sterck & de Vreese) 2022
328 blz.
ISBN 9789056159719
24,95 euro

De geschiedenis van de krijgskunst is door de oorlog in Oekraïne weer terug op het wereldtoneel. Luc de Vos, emeritus professor militaire geschiedenis, brengt inzicht in de strategie en tactiek van de krijgskunst. Hij brengt de principes en de regels van het oorlogvoeren in kaart – te land, ter zee of in de lucht – en hij laat de belangrijkste militaire theoretici uit de Chinese, Romeinse en Europese geschiedenis aan het woord. Aan de hand van zes cruciale veldslagen in de wereldgeschiedenis toetst De Vos de theorie aan de praktijk. De rol van de media en de subtiele psychologische strategieën zoals fake news en valse-vlagoperaties slaan in deze nieuwe editie van *Strategie en tactiek* een brug naar de actualiteit.



Met geweer en geduld

Trainer, adviseren en vechten met het
Afghaanse leger in Uruzgan
Door Lysanne Leeuwenburg en Ivor
Wiltenburg (m.m.v. Sven Maaskant)
Den Haag (Nederlands Instituut voor
Militaire Historie) 2022
362 blz.
ISBN 9789070677558
Meer informatie: www.militairespectator.nl

Tussen 2006 en 2010 verzorgden honderden Nederlandse militairen de opleiding, training en begeleiding van eenheden van het Afghaanse leger (Operational Mentoring and Liaison Teams, OMLT's). In dit boek belichten de auteurs de rol van de OMLT's, in gesprek met leden van deze teams. *Met geweer en geduld* laat zien hoe de OMLT-organisatie zich in oorlogsomstandigheden ontwikkelde, hoe Nederlandse mentoren de verschillen tussen zichzelf en hun Afghaanse bondgenoten hebben ervaren, en hoe zij terugkijken op hun belevenissen. Ook staat het boek stil bij dit bijzondere type militaire operaties, die de afgelopen jaren belangrijker en talrijker zijn geworden, maar waarvan de effectiviteit steeds vaker ter discussie staat.



De vredelievendste oorlogsmans

Levensschets en dagboeknotities van
generaal J.C.C. den Beer Poortugael
Door Vincent Klooster en Ben
Schoenmaker (red.)
Hilversum (Uitgeverij Verloren) 2022
260 blz.
ISBN 9789464550078
€ 29,-

J.C.C. den Beer Poortugael (1832-1913) is een van Nederlands markantste officieren uit de negentiende eeuw: geen houwdegen maar een verfijnde intellectueel die met groot gezag over tal van militaire en politieke onderwerpen schreef. Hij ontpopte zich vooral als een autoriteit op het terrein van het volkenrecht en het humanitair oorlogsrecht. Ook was hij korte tijd minister van Oorlog. In zijn *Levensschets* doet Den Beer verslag van zijn veelzijdige officersbestaan. Hij schetst het Nederland van de negentiende eeuw, met inkkijpjes in de kazerne, debatclubs en de huiselijke kring. Deze *Levensschets* is aangevuld met een selectie uit de dagboek aantekeningen van Den Beer.



Oorlog en ongelijkheid

Een inclusieve geschiedenis van de
Gouden Eeuw
Door Marjolein 't Hart
Amsterdam (Boom) 2022
224 blz.
ISBN 9789024434442
€ 29,90

Alle oorlogen in de zestiende en zeventiende eeuw leidden tot economische neergang, behalve de Tachtigjarige Oorlog. Deze leidde juist tot enorme bloei – de Gouden Eeuw. Die grote rijkdom bereikte echter niet iedereen, betoogt Marjolein 't Hart in *Oorlog en ongelijkheid*. Zowel overzee als binnen de Republiek groeide de ongelijkheid. Met het leger en de vloot was de overheid de grootste werkgever en de grootste consument. Door de efficiënte troepenmacht, een breed gedragen staatskrediet en een vergaande commercialisatie in de logistiek van oorlogvoering werd de Gouden Eeuw vooral een Hollandse Gouden Eeuw. 't Hart verklaart in dit boek waarom vooral de Hollandse economie profiteerde van de oorlog.

