

Jaargang 191 nummer 12 - 2022

MILITAIRE SPECTATOR

WETENSCHAPSTOETS DEFENSIENOTA

- Politiek, hier Defensie, over!
- Dilemmatraining en het drie-kolommenmodel
- Interview: militairen bij de NCTV



FOTO MCD, VALERIE KUYPERS

In *Militaire Spectator* 1-2023 verschijnt onder meer: 'De uitdagingen van (meer) vrouwen bij Defensie. Naar een positieve gezamenlijke agenda voor de toekomst', van Amber Spijkers, Anke Snoek en Eva van Baarle.

Defensie streeft al jaren naar meer inclusie en het aantrekken van meer vrouwelijke medewerkers, bijvoorbeeld met de doelstelling dat in 2030 dertig procent van alle medewerkers vrouw is. Maar het aantrekken van meer vrouwen bij Defensie leidt niet automatisch tot een betere positie van vrouwen of (meer) gendergelijkheid. Defensie is van oudsher een masculiene organisatie, waarin kwaliteiten of informele normbeelden passend bij het

beeld van een *warrior hero*, zoals kracht, ratio en tonen van daadkracht, van grote invloed zijn op mannen en vrouwen in de organisatie. Een hogere instroom van vrouwen – en medewerkers die afwijken van deze masculiene norm – levert dan ook de nodige spanningen en uitdagingen op.

Wat kunnen medewerkers zelf doen om de positie van vrouwen bij Defensie te verbeteren? Een defensiebreed actieonderzoek, gericht op het versterken van een sociaal veilige cultuur en uitgevoerd op tien verschillende locaties ('proeftuinen') in opdracht van Directie Veiligheid, geeft aanknopingspunten. ■

Besturen Bij Defensie, ook bij inzet?

Vorig jaar werd, voor de buitenwereld vrij geruisloos, een nieuwe versie van het BBD (Besturen Bij Defensie) geïntroduceerd. Het leek een slotakkoord van een trage mars waarin de verhoudingen en structuur van de Bestuursstaf, al of niet onder druk van buiten, werden aangepast. Sommigen betitelden het zelfs als een nieuw besturingsmodel, aanvankelijk onder het ongelukkig gekozen acroniem BUT (Beleid Uitvoering en Toezicht).

Het BBD 2021 is als SG-aanwijzing de opvolger van het BBD 2013 dat op zijn beurt werd voorafgegaan door de brochures BBD 2009 en BBD 2006. In die reeks bezien is het niet goed te begrijpen waarom hier sprake zou zijn van een nieuw besturingsmodel. Van een nieuw besturingsmodel is, naar onze mening, sprake als verhoudingen tussen alle spelers essentieel worden gewijzigd, zoals bijvoorbeeld in 1976 bij de invoering van de matrixstructuur of in 2003 bij de aanpassing van de topstructuur waarbij de bevelhebbers vervangen werden door de operationele commandanten en niet langer deel uitmaakten van het hoogste besluitvormingsorgaan van Defensie. In het licht van die ingrijpende wijzigingen van het besturingsmodel zijn de verschillende versies van het BBD sinds 2003 slechts variaties op een thema van het toen gekozen model. Het BBD 2009 kenmerkte zich door veel aandacht voor de onderlinge relaties tussen de Bestuursstaf (Beleid), Operationele Commandanten (Uitvoering) en de Dienstcentra (Ondersteuning). In 2013 baseerde het BBD zich nog steeds op de driedeling Beleid, Uitvoering en Ondersteuning, maar stelde de uitvoering daarin meer centraal.

Het BBD 2021 kijkt vanuit een heel ander perspectief naar het besturingsmodel en stelt drie besturingsniveaus centraal, te weten Uitvoering (waaronder operationele inzet), Aansturing van de Uitvoering en tot slot Visie, Strategie, Beleid, Plannen en Begroten. Wat verder opvalt is de grote aandacht voor interne verhoudingen in de Bestuursstaf. Er is zelfs een zeer ingewikkelde RASCI-tabel nodig om duidelijk te maken wie waarvoor verantwoordelijk is. Dit soort schema's levert echter meestal schijnzekerheid en niet zelden heel veel bureaucratisch getouwtrek op. Het BBD 2021 is ook zeker geen eindstation want 'bij robuust en wendbaar besturen past ook dat we de bestuurlijke processen en de organisatie zonodig aanpassen. Een frequente herziening van deze aanwijzing past daarbij'.¹

BBD 2006, 2009, 2013 en 2021 vormen aldus variaties op een thema van het besturingsmodel 2003. Of je van dit thema houdt of niet is een heel andere vraag. Een veel gehoorde zorg bij militairen is dat het militaire geluid te weinig door zou klinken op het hoogste niveau in relatie tot dat van de burgers. In aantallen bezien is dat ontegenzeggelijk het geval. Nu is Defensie op heel veel aspecten te vergelijken met andere uitvoeringsorganisaties van het Rijk of civiele organisaties. Bestuurlijke inbreng van burgers kan daar zeker behulpzaam zijn. Er is echter één uitzondering en dat is wanneer Defensie moet vechten. Dan gelden andere regels. Maar zolang je 'inzet' ziet als een van de 47 processen en bestuurlijk op dezelfde manier behandelt als bijvoorbeeld de processen 'facilitair' of 'omgevingsmanagement', dan zullen de militairen dat nooit begrijpen en gaat er iets mis. ■

¹ SG-aanwijzing A-SG-002.

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: Volkjel, oprichting Air Combat Command, juni 2022

Foto: MCD, Paul Tolenaar



FOTO: MCD, GREGOY, FRENJ

Wetenschapstoets Defensienota 'Sterker Nederland, Veiliger Europa'

Isabelle Duyvesteyn, Jaap de Wilde en Niels van Willigen

Uit de wetenschapstoets op de *Defensienota* blijkt met name de noodzaak van een interdepartementale veiligheidsanalyse in de context van internationale samenwerking.

Defensie als actor in de 'Haagse grey zone'

Han Bouwmeester, Peter Pijpers en Maarten Katsman

Om meer gewenste effecten voor haar eigen agenda te bereiken moet de krijgsmacht het 'spel' in Den Haag beter spelen, zeggen de bij de NCTV geplaatste landmachtofficieren Matthias Mulder en Pherdi de Koning in een interview met de *Militaire Spectator*.

654



FOTO CAREL DE GROOT



FOTO MCD, VALERIE KUYPERS

Politiek, hier Defensie, over!

Maaïke van Staveren en Jarno Goosmann

Defensie kan een aantal stappen nemen om de dialoog met haar politieke stakeholders te versterken en een langjarig draagvlak te creëren.

Dilemmatraining aan de hand van het drie-kolommenmodel

Eva van Baarle, Ewold de Bruijne en Kevin van Loon

Dilemmatraining aan de hand van het drie-kolommenmodel kan bijdragen aan morele ontwikkeling in de defensie-organisatie door middel van gezamenlijke reflectie.

EN
VERDER

EDITORIAAL	Besturen Bij Defensie, ook bij inzet?	613
TEGENWICHT	Colonnevlaggen en andere wereldproblemen	660
GASTCOLUMN	Afrika is (nog steeds) de toekomst	662
BOEKEN	<i>Mars Adapting</i> en <i>The Changing of the Guard</i>	664
RETROSPECTATOR	'De schim van Hitler'	668

Wetenschapstoets Defensienota 'Sterker Nederland, veiliger Europa'

Het doel heiligt de middelen? Of andersom?

Isabelle Duyvesteyn, Jaap de Wilde en Niels van Willigen*

Op 1 juni 2022 verscheen de nieuwe Nederlandse *Defensienota* met de titel 'Sterker Nederland, veiliger Europa'. Op basis van artikel 3.1 van de Comptabiliteitswet uit 2016 kan de Tweede Kamer sinds enkele jaren een wetenschapstoets laten uitvoeren op beleidsvoornemens. Wij hadden afgelopen zomer het voorrecht deze toets op basis van onze wetenschappelijke inzichten uit te voeren. Over onze bevindingen is zowel in de Tweede Kamer als in de pers gerapporteerd.¹ In deze bijdrage voor de *Militaire Spectator* willen we een diepere reflectie bieden op onze bevindingen aan de hand van vier dilemma's die we identificeerden: de veiligheidsanalyse, de verbinding tussen doelen en middelen, het institutionele kader, en ten slotte problemen bij de evaluatie van defensiebeleid. Daarnaast willen we een aantal perspectieven aanreiken op basis waarvan de discussie zou kunnen worden voortgezet. Met name de noodzaak van een interdepartementele veiligheidsanalyse in de context van internationale samenwerking is daarbij van belang.

* Prof. dr. Isabelle Duyvesteyn is hoogleraar International Studies and Global History aan de Universiteit Leiden. Prof. dr. Jaap de Wilde is hoogleraar Internationale Betrekkingen en Veiligheidsstudies aan de Rijksuniversiteit Groningen. Dr. Niels van Willigen is universitair hoofddocent Internationale Betrekkingen aan de Universiteit Leiden.

¹ Zie voor de wetenschapstoets: https://parlementenwetenschap.nl/wp-content/uploads/2022/09/220905_Wetenschapstoets_Defensienota-2022.pdf.





*Internationale oefening in
Nederland Falcon Autumn.
Volgens de wetenschapstoets
schiets de Defensienota 2022
met name tekort in het stellen
van duidelijke doelen, en hoe
die doelen worden verbonden
aan middelen*

FOTO MCD, GERBEN VAN ES

De wetenschapstoets is een nieuw instrument waarmee de Tweede Kamer ‘op bewijs gebaseerd beleid’ (*evidence of fact based policy*) kan stimuleren. De wetenschapstoets van de *Defensienota* is pas de elfde in totaal en de allereerste voor defensiebeleid.² De toets bestaat uit een door de Tweede Kamer vastgesteld standaardformulier met acht criteria, namelijk: vindbaarheid van informatie, doelstelling(en) van het beleid (de maatschappelijke opgave), ingezette beleidsinstrumenten, doeltreffendheid, doelmatigheid, financiële gevolgen voor het Rijk, financiële gevolgen voor maatschappelijke sectoren en derden, en evaluatiestrategie. Door middel van deze criteria wordt een beleidsvoorstel getoetst op de mate waarin de inhoud wetenschappelijk onderbouwd kan worden. Het Rijk is verplicht in het geval van beleidsvoorstellen met significante financiële gevolgen een kader op te nemen in Kamerbrieven waarin de beleidskeuzes worden uitgelegd aan de hand van de hierboven genoemde criteria. Wij hebben in onze toets dan ook niet alleen gekeken naar de *Defensienota*, maar ook naar de aanbestedingsbrief waarin de keuzes van het document worden uitgelegd.³ Naast het toetsen aan de wetenschappelijke inzichten hebben we ons gericht op de logica, structuur, argumentatie en interne consistentie van de nota.

Onze bevindingen waren dat de nota en de Kamerbrief met name te kort schoten bij het duidelijk maken welke doelen worden geambieerd en hoe die doelen worden verbonden met de middelen. Voorts ontbreken evaluatie-inzichten en -instrumenten. In onze onderstaande reflectie diepen wij de dilemma’s die ten grondslag liggen aan deze problemen verder uit. We zien een eerste dilemma bij het goed in kaart brengen van de veiligheidssituatie. Op basis van welke perspectieven wordt zo’n analyse gemaakt en waarom ontbreekt deze grotendeels in de nota? Het tweede dilemma gaat over de verbinding tussen doelen en middelen. Hoe geef je

een doel-middelrelatie vorm; niet alleen in het algemeen, maar ook zonder je al te veel te laten leiden door keuzes uit het verleden? Het derde dilemma wijst op dit laatste en richt zich op het institutionele kader: de beschikbare middelen creëren een padafhankelijkheid. Personeel en materieel van gisteren en vandaag bepalen in de nota duidelijk de investeringen in de toekomst. Er komen hooguit nieuwe terreinen bij (te weten cybersecurity en gebruik van de ruimte). Ook hier is de vraag: is datgene wat we hebben toekomstbestendig? Waar is de veiligheidsanalyse waarop de investeringen in cyber en ruimte gebaseerd zijn? Het vierde en laatste dilemma richt zich op de evaluatiekaders. Bij de uitleg van de beleidskeuzes in de Kamerbrief wordt in de evaluatieparagraaf standaard verwezen naar de Strategische Evaluatieagenda (SEA). Maar informatie hoe evaluaties uit het verleden zijn meegenomen ontbreekt, terwijl het doel van evaluaties juist is om lessen te trekken uit het verleden.

We bespreken ieder dilemma afzonderlijk, maar ze opereren in de praktijk natuurlijk in samenhang. Naast datgene wat we hebben aangetroffen in de documentatie en onze analyse daarvan bieden we in deze bijdrage ook aanknopingspunten hoe die dilemma’s anders hadden kunnen worden geadresseerd.

Dilemma 1: luchtledige veiligheidsanalyse

De nota noemt diverse dreigingen als kader waarbinnen de krijgsmacht moet opereren. Het in kaart brengen van de veiligheidsomgeving door een focus op dreigingen is verre van de enige manier, noch verschoond van kritiek. Op het eerste gezicht lijkt een dreigingsanalyse een objectieve manier om veiligheidsvraagstukken scherp te krijgen. Maar als een dreiging niet acuut is, is zij niet objectief in te schatten. In een dreigingsanalyse is zij een perceptie. Je voelt of ervaart de dreiging niet, maar werkt met verwachtingen. Daarbij is risico tot op zekere hoogte meetbaar of inschatbaar, maar de perceptie daarvan niet. Alpinisten accepteren de risico’s van bergbeklimmen. Voetgangers nemen

2 Zie voor een lijst van alle wetenschapstoetsen: <https://parlementenwetenschap.nl/instrumentarium/wetenschapstoetsen-van-voorgenomen-beleid/>.

3 K.H. Ollongren, C.A. van der Maat, ‘Kamerbrief Defensienota’ 1 juni 2022. Zie: <https://open.overheid.nl/repository/ronl-66ca3fc1e21ea74ff78ec7bf3b478b3102d677f3/1/pdf/kamerbrief-defensienota-2022-sterker-nederland-veiligere-europa.pdf>.



FOTO MCD, AARON ZWAAL

Minister van Defensie Kajsa Ollongren, CDS Onno Eichelsheim en staatssecretaris van Defensie Christophe van der Maat presenteren de Defensienota 2022

het risico van oversteken. Een huisarts zal therapie adviseren als je het verkeer niet aandurft, terwijl de statistiek toch boekdelen spreekt.⁴

Er schuilt een aantal problemen achter dit gekozen startpunt. Ten eerste: hoe weten we of we alle relevante dreigingen te pakken hebben? Is het niet inherent aan dreigingen dat die vaak onverwacht komen opzetten? Dit is bijvoorbeeld fraai beschreven door Lawrence Freedman in zijn boek *The Future of War*.⁵ Ten tweede: het probleem met de dreigingsbenadering is dat het niet duidelijk is wanneer de dreigingen of risico's voldoende ingeschat en afdoende gemanaged zijn. Ten derde snijdt de schets van de veiligheidssituatie (blz. 10-11 in de *Defensienota*) een groot aantal dreigingen aan, maar geen van de dreigingen wordt in de rest van de nota systematisch behandeld, waardoor onduidelijk is of, en hoe, ze worden afgedekt door de gemaakte keuzes en te nemen maatregelen.

Een veiligheidsanalyse behoeft niet van nul af aan te worden opgesteld. Wij zijn verre van de

eersten die de noodzaak van een integrale en interdepartementale veiligheidsanalyse bepleiten. Het gehele wetenschapsveld van studies naar transnationale relaties en interdependencies, alsook het studieterrein van International Political Economy (IPE) bespreekt al sinds het einde van de negentiende eeuw deze problematiek. Ook het vakgebied van internationale veiligheidsstudies erkent dat niet-integrale strategieën weinig zin hebben in het licht van pandemieën, mondiale economische crises, onverdedigbare kritische infrastructuren, destabiliserende klimaatverandering, enzovoort. Specifiek voor Nederland zijn verscheidene

- 4 Jaarlijks vinden zo'n 1,3 miljoen mensen een gewelddadige dood in het verkeer en raken zo'n 50 miljoen mensen invalide. Zie: WHO 'Global Plan for Road Safety 2021-2030', <https://www.who.int/teams/social-determinants-of-health/safety-and-mobility/decade-of-action-for-road-safety-2021-2030>. Dit plan is gebaseerd op VN-resolutie A/RES/74/299, <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N20/226/30/PDF/N2022630.pdf?OpenElement>. Ter vergelijking: jaarlijks sterven wereldwijd zo'n 100,000 mensen aan oorlogsgeweld, aldus *Our World in Data*. Het verschil zit hem uiteraard in de manifestaties: een voorspelbaar verkeerspatroon (waar we kennelijk mee leren leven) tegenover onvoorspelbare erupties van geweld (die we koste wat kost willen voorkomen).
- 5 Lawrence Freedman, *The Future of War* (London, Public Affairs, 2017).

actoren betrokken geweest bij het opstellen van de *Nationale Veiligheidsstrategie van 2019*, gepubliceerd door de NCTV. Deze strategie refereert zowel aan nationale (of zelfs lokale) dreigingen zoals ondermijnende criminaliteit in Nederland, als aan internationale dreigingen zoals de toenemende assertiviteit van China en Rusland.⁶ En zeer recent is de nieuwe rijksbrede risicoanalyse uitgekomen waarin zowel nationale als internationale risico's een plek hebben gekregen.⁷ In dat licht is het vreemd dat de *Defensienota* niet voor een integrale benadering heeft gekozen en zelfs in het geheel niet aan bestaande integrale analyses refereert. Door niet naar deze stukken te verwijzen, opereert de *Defensienota* in het luchtledige.

Ook in het internationale domein kan Nederland uiteraard niet zonder bondgenoten, zoals beschreven in onder andere *Wereldwijd voor een veilig Nederland: De Geïntegreerde Buitenland- en Veiligheidsstrategie 2018-2022*, gepubliceerd door het ministerie van Buitenlandse Zaken.⁸ Terwijl dit document een integraal beleid voorstelt dat erkent dat nationale en internationale veiligheid in samenhang moeten worden gezien, wordt de

Defensienota meer bepaald door de logica van bureaupolitiek (*bureaucratic politics*) dan door de logica van probleemgestuurde veiligheidsanalyse. De analyse van buitenlands beleid (*Foreign Policy Analysis*) wijst op drie structurele factoren bij de verklaring van beleid: de internationale context, de binnenlandse context en de bestuurlijke context. Die laatste blijkt leidend te zijn bij de laatste *Defensienota*. Defensie – ministerie en krijgsmacht – heeft een eigen institutionele dynamiek: de bestaande middelen moeten vervangen worden als ze zijn afgeschreven en aan de rationale achter het hebben van die middelen wordt axiomatisch vastgehouden. Dit noemen wetenschappers padafhankelijkheid. Er mogen wel nieuwe middelen bijkomen (groei is altijd welkom) maar afschalen of ingrijpend reorganiseren (zoals internationale taakspecialisatie) zal niet snel verwelkomd worden. Ondertussen is de verwevenheid van de internationale en binnenlandse veiligheidsproblematiek dusdanig dat naast samenwerking in EU en NAVO interdepartementale beleidsafstemming van groot belang is. Maar ook hier staat de gegroeide bestuurspraktijk, ook bij de andere ministeries, coherente beleidsvorming in de weg.

Niet alleen zou de analyse dus breder moeten zijn dan alleen het Nederlandse defensiedomein, ook analyses die ten grondslag liggen aan NAVO- en EU-documentatie bieden veel houvast of ten minste parameters waarbinnen Nederland zou moeten kunnen plannen en opereren. Hierbij denken wij aan het *EU Strategisch Kompas* en het *NAVO Strategisch Concept* als belangrijkste kaders waarbinnen het Nederlandse beleid vorm zou moeten krijgen.⁹

Er zijn alternatieven voor het in kaart brengen van (on)veiligheid. Naast dreigingen en risico's zijn dat belangen of scenario's. Wat zijn de Nederlandse belangen? Wanneer komen die in het geding? Wat kunnen we doen om die te beschermen? Een planning op basis van een politieke visie of doelstelling omzeilt de tekortkomingen van de dreigings- en capaciteitsbenaderingen.¹⁰ Het vereist wel politieke overeenstemming over wat belangen zijn. Voor een gedegen strategie is het prioriteren van waarden, belangen en doelstellingen en het

6 Zie: <https://www.nctv.nl/onderwerpen/nationale-veiligheid-strategie>. Overigens is Nederland niet uniek in deze benadering; ook onze zuiderburen hebben een geïntegreerde nationale veiligheidsstrategie, zie: <https://www.premier.be/nl/nationale-veiligheidsstrategie>.

7 RIVM, 'Risicoanalyse Nationale Veiligheid brengt dreigingen in kaart', 26 september 2022. Zie: <https://www.rivm.nl/nieuws/risicoanalyse-nationale-veiligheid-brengt-dreigingen-in-kaart>.

8 Ministerie van Buitenlandse Zaken, *Wereldwijd voor een veilig Nederland. Geïntegreerde Buitenland- en Veiligheidsstrategie 2018-2022*. Zie: <https://open.overheid.nl/repository/ronl-70f34129-3e42-4ead-83f7-d33a71293ad9/1/pdf/Notitie%20GBVS.PDF>; M. Koppa, 'Fusing Domestic and International Security Agendas: The 2015 Migration Crisis', in: M. Koppa (red.), *The Evolution of the Common Security and Defence Policy: Critical Junctures and the Quest for EU Strategic Autonomy* (Springer International Publishing, 2022) 123-143. Zie: https://doi.org/10.1007/978-3-030-99158-6_9; Thierry van der Horst en Krijn van den Nieuwenhof, 'De Buitenlandstrategie die ons veilig houdt', *Veiligheidsdiplomaat* 3 (2019) (oktober). Zie: <https://magazines.rijksoverheid.nl/bz/veiligheidsdiplomaat/2019/09/06>.

9 Zie voor EU Strategisch Kompas: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2022/03/21/finale-versie-eu-strategisch-kompas>. Zie voor NAVO Strategisch Concept: <https://www.nato.int/strategic-concept/index.html>. Dit concept werd gepubliceerd na het verschijnen van de *Defensienota*. Maar aan voorafgaande discussies is niet gerefereerd.

10 Isabelle Duyvesteyn, 'Strategic Illiteracy; The Art of Strategic Thinking in Modern Military Operations', Inaugural Lecture as Special Chair in Strategic Studies, Leiden University, 10 juni 2013. Zie: <https://scholarlypublications.universiteitleiden.nl/access/item%3A2963375/view>.

vaststellen van daarmee samenhangende middelen een vereiste. Het verraste ons dat de in de nota voorgestelde maatregelen technisch of tactisch van aard zijn (ondersteuning, menskracht, specialismen, domeinen, informatiegestuurd). De uitzondering is maatregel vier, die gaat over Europese samenwerking, die je als strategisch kunt aanduiden, mits nader uitgewerkt. Er ontbreekt echter een bredere strategische visie op het beleid met uitzondering van een focus op EU en NAVO. Dat is nogal mager.

Nederlandse belangen zijn onder andere: soevereiniteit, territoriale integriteit, democratie, rechtsorde, economie en financiële belangen. Deze belangen kunnen richting geven aan het identificeren van doelstellingen die daaraan te verbinden zijn zoals de bescherming van het grondgebied en de daarvoor benodigde middelen.

Naast het centraal stellen van belangen als alternatief voor de planning, zou een veiligheidsanalyse ook gebaseerd kunnen zijn op scenario's voor de toekomst. Scenariodenken heeft een langere geschiedenis binnen de overheid, zoals bijvoorbeeld bij de *Defensieverkenningen* uit 2009-2010.¹¹ Binnen Defensie zijn er bovendien nuttige initiatieven zoals het Foresight Analysis Network (FAN) waarin het scenariodenken en foresight analysis worden gestimuleerd. Dit is allemaal niet nieuw en in het verleden beproefd. Waarom kiest de nota voor een argumentatie op basis van dreigingsanalyses in plaats van deze alternatieven?

De genomen maatregelen lijken (het staat er niet met zoveel woorden) vooral ingegeven door de situatie aan de oostflank van de NAVO. Begrijpelijk, maar het wordt uitsluitend retorisch onderbouwd: we zitten met een nijpend tekort aan geloofwaardige verdediging. Maar beseft moet worden dat de voorgestelde investeringen een paar jaar in beslag nemen voordat ze effectief zijn. In die zin is de *Defensienota* een helder diplomatiek en politiek signaal aan binnenland, bondgenoten én de Russische Federatie. Maar de effectiviteit zal op zich laten wachten. Wat doen we in de tussentijd? De kennelijk als kwetsbaar gedefinieerde huidige

In de nota ontbreekt een duidelijke formulering van doelen of doelstellingen, waardoor werken aan een 'toekomstbestendige krijgsmacht' een goeddeels holle frase blijft

situatie wordt in de militair-strategische logica juist op de spits gedreven: mocht Rusland offensieve intenties hebben die verder gaan dan de huidige bemoeienis met Oekraïne, Belarus, de Kaukasus en Syrië, dan moet het logischerwijs en militair-strategisch gezien haast maken met het profiteren van zijn kennelijke voorsprong. Een voorsprong die overigens sterk betwijfeld kan worden.

Dilemma 2: de doel-middel-relatie

Zoals reeds gesteld, treffen we in de nota een sterke focus aan op de middelen. Aan de ene kant zijn er inderdaad sterke argumenten om de ondersteuning, menskracht, specialismen, domeinen, en het informatiegestuurd optreden te versterken. Het is belangrijk, wanneer er over een strategie wordt nagedacht, bestaande en gewenste capaciteiten in ogenschouw te nemen. Zonder capaciteiten is er geen krijgsmacht. Welke capaciteiten hebben we en welke denken we nodig te hebben om de variëteit aan (gepercipieerde) dreigingen het hoofd te bieden? Tanks of drones? Fregatten of F-35's?

Aan de andere kant werpt dit wat ons betreft een sleutelvraag op: waartoe dienen deze middelen? Het probleem met deze capaciteitsbenadering is het aloude hamerprobleem; als ik een capaciteit heb, een hamer, dan gaat ieder probleem op den duur op een spijker lijken. Hoewel niemand zal betwisten dat beleid vorm-

11 Ministerie van Defensie, *Eindrapport Verkenningen. Houvast voor de Krijgsmacht van de Toekomst*, 2010. Zie: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/blg-68805.pdf>.

geven op basis van het mogelijke belangrijk is, is het problematisch om dat leidend te laten zijn bij een toekomstplanning. In de nota ontbreekt een duidelijke formulering van doelen of doelstellingen, waardoor werken aan een 'toekomstbestendige krijgsmacht' een goeddeels holle frase blijft.

Waarvoor hebben wij een krijgsmacht? De taken van onze krijgsmacht zijn duidelijk geformuleerd in de Nederlandse grondwet: 'bescherming van het eigen en bondgenootschappelijke grondgebied; bescherming en bevordering van de internationale rechtsorde en stabiliteit; ondersteuning van de civiele autoriteiten bij de handhaving van de openbare orde, de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde, de bestrijding van rampen en incidenten en de beheersing van crises.'¹² Ook kennen we een standaard set aan middelen waarmee die bescherming van het grondgebied, de internationale en nationale rechtsorde gestalte moet krijgen. Naast de krijgsmacht zijn dat politiek, diplomatie en economie.

Zoals hierboven al gesignaleerd hebben de instrumenten van defensiebeleid alleen maar betekenis in de context van buitenlands en binnenlands veiligheidsbeleid. Wapens en bewapening, zo leerde Sun Tzu ons al in de vijfde eeuw voor Christus, komen het best tot hun recht door ze zo min mogelijk te gebruiken. Afschrikking en dreiging zijn hoofdfuncties, gevolgd door verdediging en ten slotte aanval. Nationaal ondersteunen ze disciplineren van de samenleving en waar nodig ordehandhaving. Internationaal stimuleren ze zelfbeheersing in geval van gespannen relaties (afschrikking, *peacekeeping*) en waar nodig ordehandhaving (*peace enforcement*). Dit geldt evenzeer voor autocratische regimes als voor liberale democratieën. De beoordeling van militair en politieel veiligheidsbeleid, alsook van de inzet van geheime diensten, staat of valt derhalve met de kwaliteit van het beleid dat het moet dienen.

Bovendien werkt afschrikking, zo leert de geschiedenis, alleen waar die gepaard gaat met dialoog. Afschrikking was een cruciaal aspect van de wederzijdse relatie tussen de NAVO en het Warschaupact in Europa. Het behoud van het destijds in directe zin militair onverdedigbare West-Berlijn toont dit aan. Maar afschrikking heeft niet tot het einde van de Koude Oorlog geleid. Cruciaal was de lange adem van toenaderingsbeleid, met name via de CVSE die de regering-Gorbatsjov de illusie van een Europees Huis schilderde, culminerend in het Handvest van Parijs (1990) en later de omvorming van de CVSE tot OVSE. In het themanummer van *Atlantisch Perspectief* over het nieuwe Strategisch Concept van de NAVO haalt Sabine Mengelberg die geschiedenis nog eens aan. Ook hoe de belofte van een pan-Europese veiligheidsstructuur via OVSE en Raad van Europa al in de jaren negentig sneuvelde.¹³

Dit geheel maakt duidelijk dat voor Defensie een bredere visie onontbeerlijk is. Voor ons is het niet na te gaan of de krijgsmacht met de te nemen maatregelen toekomstbestendig is wanneer er geen diepere gedachtengang in de nota wordt geboden over het waarom en waartoe. Aanknopingspunten zijn wederom te vinden in de aansluiting bij bondgenoten. De doelen en inzet van de Nederlandse krijgsmacht worden bepaald door afspraken die worden gemaakt in VN-, NAVO- en EU-verband. Maar de *Defensienota* gaat te weinig in op deze doelen en maakt niet duidelijke hoe ze in verhouding staan tot Nederlandse middelen. Door dat wél te doen zouden er misschien andere keuzes gemaakt kunnen worden.

Dilemma 3: het institutionele kader

'Kijkend naar de uitdagingen waarmee wij worden geconfronteerd, zal er ook in de toekomst steeds vaker een beroep op Defensie worden gedaan. Of het nu gaat om de verdediging van ons eigen grondgebied en dat van onze bondgenoten, het bevorderen van de internationale rechtsorde of het bieden van ondersteuning bij crises: de Nederlandse krijgsmacht staat er. Met dank aan het defensiepersoneel',

12 Ministerie van Defensie, *Defensienota 2022. Sterker Nederland, veiliger Europa*, 1 juni 2022, 16. Zie: <https://www.defensie.nl/onderwerpen/defensienota-2022/lezen>.

13 Sabine Mengelberg, 'A New World Order? European Security After the War in Ukraine', *Atlantisch Perspectief* 46 (2022) (4) 18-23.



CV90-pantservoertuigen. Waartoe dienen de middelen van de krijgsmacht?

FOTO MCD, VALERIE KUYPERS

aldus de minister en de staatssecretaris van Defensie, Kajsa Ollongren en Christophe van der Maat, in het Voorwoord van de *Defensienota 2022*.

Het ministerie van Defensie en de krijgsmacht zijn bedrijfsmatige bureaucratieën en hebben in sterke mate te maken met padafhankelijkheid, gedomineerd door de hierboven al genoemde bureaupolitiek. Dit betreft in het bijzonder personele en materiële (economische) belangen. Defensie moet zijn nut bewijzen, niet alleen door afschrikking vanuit kazernes en marinehavens, maar in het veld, op zee, in de lucht en in cyberspace; en straks ook in de ruimte. Defensie wil een actieve rol spelen in de wereld. Zo'n actieve rol impliceert echter in veel gevallen het corrigeren van falend internationaal veiligheidsbeleid en daarnaast vaak zelfoverschatting in het vermogen om bijvoorbeeld via (vredes)missies duurzame stabiliteit en opbouw te faciliteren. Als er 'in de toekomst steeds vaker een beroep op Defensie' gedaan wordt, dan betekent dit dat politiek en diplomatie steeds vaker falen. Vergelijk de brandweer, ambulances of de mobiele eenheid van de politie: de frequentie waarmee die moeten uitrukken is een

negatieve indicator van de veiligheid in de samenleving. Maar institutioneel is het belangrijk om je personeel een goed gevoel te geven: 'jullie zijn steeds vaker nodig'.

Zoals gesteld, het wegwerken van tekorten is begrijpelijk. De extra investeringen zijn echter niet alleen nodig om tekorten weg te werken en de Russische regering een duidelijk signaal te geven, maar willen ook een toekomstbestendige krijgsmacht creëren. De keuzes die daarin gemaakt worden zijn sterk bepaald door het institutionele kader. Als vanouds krijgen alle krijgsmachtdelen er iets bij. 'Vooralsnog blijft Nederland doen wat het al heel lang doet, en veelal op dezelfde manier', tekent Karel Berkhout op uit de monden van defensiedeskundigen Christ Klep, Dick Zandee en Martijn Kitzen. Ze spreken van een 'poldernota'.¹⁴ In feite is er sprake van een keuze tussen een krijgsmacht die alles moet kunnen doen (de keuze in de nota) of vergaande

14 'De Vijf Lessen die de Krijgsmacht kan leren uit de oorlog in Oekraïne', NRC, 12 september 2022. Zie: <https://www.nrc.nl/nieuws/2022/09/12/dit-is-een-echte-poldernota-je-moet-veel-scherper-kiezen-zeggen-de-defensieexperts-a4141654>.

specialisatie in samenwerking met bondgenoten. Voor beide is wat te zeggen, maar een onderbouwing mist. Het maken van geen keuze is ook een keuze, maar dat ontslaat de organisatie er niet van een onderbouwing te bieden. Dit is ook essentieel in het licht van de controlerende taken van het parlement.

Vanwege de padafhankelijkheid, en dus het volgen van het huidige institutionele kader, moet de vraag gesteld worden of de nota daadwerkelijk leidt tot een toekomstbestendige krijgsmacht. De nota is verschenen op een moment dat er grote veranderingen plaatsvinden in het internationale domein; niet alleen de oorlog in Oekraïne, maar ook het territoriale revisionisme van China zijn belangrijke tekenen aan de wand, alsook de instabiliteit van de Verenigde Staten. Een groot aantal landen, tot uitdrukking gekomen in de Oekraïnestemming

in de Verenigde Naties, onderschrijft niet langer de voor vanzelfsprekend aangenomen westerse normen en waarden in het internationale verkeer. Het is heel goed mogelijk dat dit uiteindelijk vraagt om een radicale breuk en fundamenteel andere keuzes voor de Nederlandse krijgsmacht. Historische parallelen zijn te vinden in het loslaten van de neutraliteit (en het mede oprichten van de NAVO) na de Tweede Wereldoorlog en het opschorten van de dienstplicht begin jaren 1990. Stel dat de ambitie van de EU om strategisch autonoom te worden realiseerbaar blijkt te zijn, dan zou dat voor de krijgsmacht (vanwege de verwachte vergaande specialisatie en integratie in Europa) een soortgelijke breuk met het verleden kunnen betekenen. Dan zou de padafhankelijkheid waar nu sprake van is een 'toekomstbestendige krijgsmacht' danig in de weg kunnen staan.

Nederlands kamp in Mali. De Nederlandse bijdrage aan VN-missie MINUSMA is onlangs geëvalueerd, maar lessons learned ontbreken in de Defensienota

FOTO MCD, HILLE HILLINGA



Veel is niet te voorzien en padafhankelijkheid is niet zomaar te vermijden. Maar ontwikkelingen die een mogelijke *game changer* kunnen zijn voor Defensie, moeten in een defensienota wel zoveel mogelijk meegenomen worden. Dat is bijvoorbeeld niet gedaan met de mogelijke gevolgen van mondiale urbanisatie. In 2030 leeft naar verwachting tweederde van de wereldbevolking in geurbaniseerde gebieden, waar klimaatproblematiek vaak zwaarder doorwerkt en de afhankelijkheid van aanvoer van water, voedsel en energie existentieel is. Dit voegt een factor toe aan de toch al grote afhankelijkheid van betrouwbare kritische infrastructuur en wereldhandel, en aan samenwerking tussen krijgsmacht, geheime diensten en politie. Een denk-exercitie om Nederland voor te bereiden op zo'n verandering ligt niet alleen voor de hand; een toekomstgerichte defensienota had zo'n ontwikkeling moeten meenemen.

Dilemma 4: de evaluatie: 'meten is weten'?

Een van de criteria in de wetenschapstoets is het nagaan van de mogelijkheden en openingen voor evaluatie. Er is in de afgelopen jaren veel geëvalueerd. Zeer recent nog is er een evaluatie van de Nederlandse bijdrage aan de MINUSMA-missie uitgevoerd door de Inspectie Onderzoek en Beleidsevaluatie (IOB) van het ministerie van Buitenlandse Zaken.¹⁵ Toch zien we geen *lessons learned* terug in de nota. Niet alleen ontbreekt reflectie op het eigen leervermogen, ook ontbreekt een schets van een instrumentarium dat kan worden ingezet om het beleid in de toekomst te evalueren. Indicatoren voor het vaststellen van de voortgang zijn afwezig.

15 IOB, *Evaluatie van de Nederlandse bijdrage aan MINUSMA*, 30 september 2022. Zie: <https://www.iob-evaluatie.nl/resultaten/nederlandse-bijdrage-minusma>.



Een kort voorbeeld: het samenkomen van het diverse instrumentarium van diplomatie, defensie en development (ontwikkeling) – de drie D's – vormt de geïntegreerde benadering.¹⁶ De effectiviteit van de geïntegreerde benadering is niet empirisch te onderbouwen, omdat de complexiteit te groot is. Zij is gebaseerd op een argumentatie dat buitenstaanders met goede bedoelingen en de juiste (dus geïntegreerde) inzet kunnen meehelpen bij het creëren van orde en stabiliteit in gebieden ver van huis. Een theorie om deze veronderstelling te staven ontbreekt.¹⁷ Wetenschappelijk gezien is er geen hard bewijs voor de bestaande manieren waarop we op de korte en middellange termijn alternatieve politieke ordes hebben trachten vorm te geven in (voormalige) conflictgebieden. De 'democratische vrede'-theorie heeft bewezen tekortkomingen, zoals duidelijk is geworden in de diverse gebieden waar die recentelijk in de praktijk is gebracht.¹⁸ Dit moet tot diepere reflectie aanleiding geven.

Uitgaande van de toetsingscriteria constateerden wij dat de doeltreffendheid van de beleidsinstrumenten niet te beoordelen is, omdat de doelen niet Specifiek, Meetbaar, Acceptabel, Realistisch en/of Tijdgebonden (SMART) zijn. De onbereikbaarheid van de wereldpolitiek maakt buitenslands en defensiebeleid niet alleen complex, maar stelt ook beperkingen aan de toepassing van bestuurskundige modellen zoals SMART-analyses. Toch kan (en moet) er meer mee gedaan worden dan nu het geval is in de nota. Zo stelt de Kamerbrief bij actielijn 3 (versterken van specialismen) dat het doel is: 'Het leveren van

een bijdrage aan de veiligheid van Europa door te investeren in capaciteiten en kwaliteiten waar onze krijgsmacht goed in is en die de grootste meerwaarde hebben voor het gezamenlijk optreden met onze bondgenoten en partners'. Dit is echter geen doel, maar een beschrijving van een activiteit. Door bijvoorbeeld aan te geven *welke* capaciteiten er worden uitgebreid, *hoe* deze bijdragen aan de veiligheid van Europa en *wanneer* die bijdragen beschikbaar zijn stel je een specifiek doel vast dat ook nog eens tijdgebonden is.

Het aspect van de meetbaarheid is uitdagender. De personele en materiële aspecten van de actielijnen zijn goed kwantitatief meetbaar: men wilde de vuurkracht vergroten met X, en ja, dit is gelukt, of nee, toch niet. Een zelfde meting kun je bijvoorbeeld doen met het doel extra personeel aan te nemen. Maar het meten hoeveel de Nederlandse investering precies heeft bijgedragen aan een toename van de veiligheid van Europa is niet op dezelfde manier uit te voeren. Dit is zelfs onmogelijk, omdat veiligheid (in de zin van 'afwezigheid van dreiging') in sterke mate een kwestie van perceptie is.¹⁹ Naast de materiële dimensie (bijvoorbeeld bezit van kernwapens) is de cognitieve dimensie veel belangrijker: Britse, Franse en Amerikaanse kernwapens worden in het Westen anders beleefd dan Russische, Iraanse of Noord-Koreaanse kernwapens. Het gaat om dezelfde materie, maar beslissend is onderling vertrouwen of wantrouwen – en daarmee de kwaliteit van de internationale betrekkingen. 'Meten' hoeft zich echter niet te beperken tot een kwantitatieve benadering; er zijn genoeg kwalitatieve methodes om te beoordelen of een bepaalde beleidskeuze effect heeft gehad of niet.²⁰

Tot slot de vraag in hoeverre de doelen acceptabel en realistisch zijn. Het is plausibel om aan te nemen dat de doelen tot op grote hoogte politiek acceptabel zijn. Dat wil zeggen: er blijkt een groot parlementair draagvlak te zijn voor het wegwerken van tekorten en het investeren in personeel. Maar zijn de doelen realistisch? Hier zwijgt de nota over. Net als in het geval van de meetbaarheid is dit principieel problematisch,

16 *Defensienota 2022*, 33.

17 Brian D. Taylor en Roxana Botea, 'Tilly Tally; War-Making and State-Making in the Contemporary Third World', *International Studies Review* 10 (2008) 27-56; Isabelle Duyvesteyn (red.), *Rebels and Legitimacy; Processes and Practices* (Londen, Routledge, 2018).

18 John Owen, 'How Liberalism Produces Democratic Peace', *International Security* 19 (1994) (2) 87-125. Jorg Kustermans, *Democratic Peace as Practice* (University of Antwerp, 2013).

19 Zie over de discursieve essentie van veiligheid, o.a., Barry Buzan, Ole Wæver en Jaap de Wilde, *Security: A New Framework for Analysis* (Boulder, Lynne Rienner, 1998). Zie over de dominantie van de cognitieve dimensie, o.a., Jaap de Wilde *Saved from Oblivion: Interdependence Theory in the First Half of the Twentieth Century. A Study on the Causality between War and Complex Interdependence* (Aldershot, Dartmouth, 1991).

20 Zie bijvoorbeeld: Y. Kleistra en N. van Willigen, 'Evaluating Diplomacy: A Mission Impossible?', *Evaluation* 16 (2010) (2) 119-135.

want hoe bepaal je binnen de context van een onzekere omgeving, waarin de respons van anderen cruciaal is, of doelen met de ingezette middelen haalbaar zijn? Toch kun je een eind komen door bijvoorbeeld kritische succesfactoren te beschrijven. In het geval van actielijn 3 had de nota bijvoorbeeld duidelijk kunnen maken op welke gronden verwacht wordt dat 'investeren in capaciteiten en kwaliteiten waar onze krijgsmacht goed in is' een bijdrage levert aan Europese veiligheid.

Conclusie

De essentiële vragen over wat de Nederlandse krijgsmacht nu zou moeten kunnen in termen van aard, omvang en soort missies worden gesteld noch beantwoord. Wat zijn de beperkingen, waar zitten de lacunes en hoe past dit in het bredere Europese en NAVO plaatje? Wat voor een krijgsmacht wil Nederland en wat moet die allemaal kunnen?

Of beleid en een beleidsinstrument 'realistisch' is, wordt uiteindelijk bepaald door de tijd – en onze lezing daarvan. De Maginotlinie was een rationele en ogenschijnlijk verstandige investering gezien de Eerste Wereldoorlog. Maar in de Tweede Wereldoorlog van generlei waarde of zelfs contraproductief. De Duitse invasie nam een andere route en bij de bevrijding van Frankrijk verschansten Duitse troepen zich in delen ervan. De tijd zal leren of het afstoffen van Leopard-tanks, het vervangen van oude straaljagers en fregatten en het meedoen aan het mobiliseren van 300.000 parate troepen in NAVO-verband (in plaats van de huidige 40.000) vruchten afwerpt of niet.²¹ Investeren de NAVO-landen en dus ook Nederland in een moderne mobiele variant van de Maginotlinie?

De nieuwe investeringen zijn in lijn met wat we al hebben; meer van hetzelfde, maar dan wat nieuwer. Cyber en de ruimte vormen nieuwe domeinen, maar inhoudelijk zien we een terugkeer van territoriale koudeoorlogsstrategieën. Als een grootschalige oorlog met wie dan ook uitblijft – zoals tijdens de Koude Oorlog in Europa – kunnen zowel voorstanders als critici

Wat voor een krijgsmacht wil Nederland en wat moet die allemaal kunnen?

hun gelijk claimen: we leven in vrede dankzij of ondanks onze militaire afschrikking. Maar als een grootschalige oorlog tussen de Russische Federatie en de NAVO uitbreekt, dan zal die weinig gelijkenis tonen met wat we nu in Oekraïne zien. Sancties en investeren in afschrikking is een volstrekt logisch diplomatiek antwoord van NAVO en EU op de huidige agressie. Maar voor veiligheid op de langere termijn is tweesporenbeleid ten opzichte van agressors een voorwaarde: dialoog naast afschrikking. Dat vereist koppeling aan en leiding door buitenlands beleid.

Evaluatie van defensiebeleid is lastig, vooral als het de politiek lukt orde en stabiliteit zonder inzet van geweldsmiddelen te garanderen. Het heeft daarom geen zin om naar de ordehandhavende middelen te kijken in isolement van het buitenlandse en binnenlandse veiligheidsbeleid dat ze moeten dienen. Hierbij dus wederom een pleidooi voor dat bredere kader.

Bij de wetenschappelijke beoordeling van beleidsdocumenten zoals de *Defensienota* moeten drie dimensies worden onderscheiden: 1. de veiligheidsanalytische dimensie; 2. de interdepartementale beleidsdimensie (koppeling met buitenlands beleid en met binnenlandse veiligheid); en 3. de institutionele dimensie (defensiepersoneel en -materieel), gekoppeld aan de economische dimensie (belangen andere sectoren, in het bijzonder de defensie-industrie).

21 Zie het NAVO Strategisch Concept voor 'NATO's new force model'. Over huidige troepensterkte aan de oostflank: https://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_207182.htm?selectedLocale=en.



Bij de eerste dimensie moet een veiligheidsanalyse gemaakt worden op basis van een identificatie van belangen, risico's en toekomstscenario's. Deze zijn in de *Defensienota 2022* niet terug te vinden. Bij de tweede dimensie moet vastgesteld worden welke bijdrage militaire middelen kunnen leveren aan internationale en nationale veiligheid bij het voorkomen danwel beantwoorden van die dreigingen. Hoe kunnen manifeste risico's teruggedrongen worden? Hoe kunnen onge-

wenste scenario's vermeden worden? Ook hierover geen woord in de *Defensienota 2022*.

De derde dimensie, daarentegen, glorieert in de nota: meer mensen, meer materieel, meer industrie. Uiteraard gebeurt dit niet de facto in het isolement dat de nota suggereert. Er wordt gewezen op bondgenootschappelijke verplichtingen in NAVO-verband en bondgenootschappelijke versterkingen in EU-verband. Ook bij die verplichtingen en versterkingen domineert



Als Nederland, zoals de Defensienota stelt, binnen EU en NAVO een brugfunctie wil innemen dan moet het de trom juist niet te hard roeren. 'Kijk ons eens een brug zijn' werkt niet

FOTO MCD, GERBEN VAN ES

binnen NAVO en EU overigens de institutionele dimensie. Deze vormt bijvoorbeeld de grootste belemmering om tot werkelijke integratie en taakspecialisatie te komen. Bij de NAVO wordt hier al sinds de oprichting in 1949 mee geworsteld. Sinds haar oprichting in 1992 doet de EU vooral op papier haar best (met CFSP en CSDP), maar blijft de praktijk essentieel intergouvernementeel. De versterking van de Nederlands-Duitse (of is het Duits-Nederlandse) en Belgisch-Nederlandse samenwerking, die de

Defensienota belooft, is een poging de soevereiniteitskeurslijven te doorbreken. Maar als Nederland, zoals de *Defensienota* stelt, binnen beide organisaties een brugfunctie wil innemen dan moet het de trom juist niet te hard roeren. Dat klinkt paradoxaal, maar vlagvertoon is nu net het laatste wat voor samenwerking en integratie nodig is. 'Kijk ons eens een brug zijn' werkt niet. ■

Politiek, hier Defensie, over!

Hoe Defensie de dialoog met haar politieke stakeholders kan versterken

KLTZ (LD) Maaïke van Staveren en MAJ Jarno Goosmann*

Op 24 februari 2022 begon de Russische president Poetin aan zijn 'speciale militaire operatie' in Oekraïne om, naar eigen zeggen, het land te demilitariseren en denazificeren. Zijn verwachting was dat het een korte operatie zou worden zonder al te veel bemoeienis van het Westen, dat momenteel veel te druk is met zijn eigen sores. Niets is minder waar. Het Westen sloot onmiddellijk de gelederen. Ook Nederland schaarde zich achter Oekraïne. Zelfs politieke partijen die een traditie hebben om tegen extra geld voor Defensie te pleiten waren eensgezind dat Oekraïne gesteund moest worden en, daarbovenop, dat de Nederlandse krijgsmacht in staat moet zijn om het grondgebied van de NAVO te verdedigen. Dit heeft onder andere geleid tot structureel 5 miljard euro extra voor Defensie. Hierdoor voldoet Nederland in 2024 en 2025 aan de NAVO-norm van 2 procent van het bnp. Onze inschatting is dat dit zonder de Russische invasie niet gelukt was.

Als de rust in Oekraïne terugkeert en het gevoel van urgentie wegebt, zal het verhaal van Defensie op eigen kracht effect moeten hebben. We kunnen de politiek niet veranderen, maar wel onze eigen rol als Defensie en krijgsmacht. Dit artikel heeft een prescriptief karakter, gericht op Defensie en pleit voor het versterken van de dialoog tussen Defensie en haar politieke *stakeholders* om langjarig draagvlak te creëren voor een robuuste en wendbare krijgsmacht.¹

Uit gesprekken met (oud)Kamerleden, (oud)bewindsliden, bestuurders van Defensie, andere departementen en wetenschappers blijkt dat de dialoog tussen Defensie en de politieke stakeholders dringend aandacht nodig heeft: er is een gebrek aan wederzijds draagvlak, begrip en vertrouwen ontstaan, wat een effectieve samenwerking in de weg staat. Dit heeft meerdere oorzaken. Defensie is in het beeld van onze respondenten over het algemeen een

Uit onderzoek blijkt dat de dialoog tussen Defensie en de politieke stakeholders gebukt gaat onder een gebrek aan wederzijds draagvlak, begrip en vertrouwen

FOTO RIJKSOVERHEID



gesloten, naar binnen gerichte organisatie en heeft de neiging om vooral te zenden en niet te luisteren. Hierdoor begrijpt Defensie de buitenwereld niet voldoende en leidt het zenden tot miscommunicatie, onbegrip en wantrouwen bij haar stakeholders. Het gevoel van wantrouwen is wederzijds en lijkt in de formele communicatie tussen de Tweede Kamer en Defensie in een negatieve spiraal te zitten. Een goede dialoog met de politiek-bestuurlijke stakeholders is randvoorwaardelijk om vertrouwen, begrip en draagvlak te krijgen. Door een goede dialoog zal ook de strategische boodschap ten faveure van een goed toegeruste krijgsmacht beter gebracht en begrepen worden.

Dit artikel start met een beschrijving van de recente ontwikkelingen in de politiek-ambtelijke verhoudingen. Vervolgens plaatsen we dit in een theoretisch perspectief en gaan we in op de conclusie van ons onderzoek en de vijf belangrijkste aanbevelingen om de dialoog tussen de

politiek en Defensie te versterken. We sluiten af met een korte conclusie, een risico en een overpeinzing voor de toekomst.

Recente ontwikkelingen in politiek-ambtelijke verhoudingen

In de afgelopen jaren zijn er verschillende onderzoeken geweest naar de politiek-ambtelijke verhoudingen, die te maken hebben met het ontbreken van een goede dialoog en de consequenties hiervan. Zo gaf de Algemene Reken-



- * De auteurs rondden in 2022 de Hogere Defensievorming af. Dit artikel is een bewerking van hun afstudeeronderzoek in opdracht van het Directoraat-Generaal Beleid, Directie Strategie en Kennis (DGB DSK), dat zich richt op de dialoog tussen Defensie en haar politiek-bestuurlijke stakeholders. Scan voor het adviesrapport *Gooi de luiken open!* de QR-code.
- 1 In dit artikel wordt met politieke stakeholders van Defensie bedoeld de landelijke politieke partijen (zowel oppositie als coalitie), het kabinet, de Vaste Commissie voor Defensie van de Tweede Kamer, de Eerste- en Tweede Kamer en de functionarissen die de politiek ondersteunen, zoals de griffier en de politiek assistent.



AMBTENAREN & PERS

Een bordje in de Eerste Kamer verwijst naar de ambtenaren- en perstribune: volgens het convergentiemodel van Janowitz moet de militair zoveel mogelijk geïntegreerd worden in samenleving en politiek

kamer in het rapport *Inzet Nederlandse Krijgsmacht voor VN-missie in Mali* uit 2018 al impliciet aan dat de lijnen tussen de politieke opdrachtgever en militaire uitvoerder korter moesten worden. Dit rapport stelde: 'Bij de besluitvorming over deelname aan vredesmissies klinkt de gereedheid daartoe van de krijgsmacht onvoldoende door. Hierdoor wordt een zwaar beroep gedaan op het improviserend vermogen van de militairen.'²

Het rapport *Werk aan Uitvoering*, dat onder andere naar aanleiding van de kindertoeslag-affaire is gestart in opdracht van de Ministerraad (29 juni 2019), gaat in op de verstoorde balans tussen wat wordt verwacht van 'de uitvoeringsorganisaties' en wat kan worden waargemaakt.³ Een van de conclusies is dat de lijnen tussen de politiek en uitvoeringsorganisaties korter moeten worden. Ook de krijgsmacht is een uitvoeringsorganisatie, die als uitzondering op de regel nauw verweven is met het departement. Een aantal aanbevelingen uit het rapport heeft een raakvlak met de dialoog tussen de politiek en ambtenaren:

- beoordeel bij belangrijke besluiten de impact op de uitvoering;
- ga uit van vertrouwen en hanteer het 'stewardship-model';⁴
- neem tijd voor elkaar en organiseer goede ondersteuning;
- normaliseer direct contact tussen Kamerleden en uitvoering.

2 *Inzet Nederlandse krijgsmacht voor VN-missie in Mali. Goed improviseren vergt goede voorbereiding* (Den Haag, Algemene Rekenkamer, 2018).

3 Het onderzoek, tot stand gekomen door ABDTOPConsult in opdracht van de Ministerraad, richt zich op vier grote uitvoeringsorganisaties: de Belastingdienst, de Dienst Uitvoering Onderwijs, de Sociale Verzekeringsbank en het uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen. Het onderzoek kan worden gezien als basis voor de gehele overheid.

4 Het stewardship-model gaat uit van vertrouwen in het resultaat van de gemaakte afspraken, in tegenstelling tot het principaal-agentmodel, dat uitgaat van wantrouwen door ook het proces naar het resultaat te controleren. Zie ook: Sandra van Thiel, *Leren loslaten* (Den Haag, Boom Bestuurskunde, 2020).

De Raad van State constateerde in 2020 in een ongevraagd advies dat het samenspel tussen Kamerleden, kabinet en ambtenaren in toenemende mate is verruwd.⁵ Volgens de Raad van State komt deze verruwing doordat er onzekerheid is over de rol en spelregels tussen ambtenaren en hun ambtelijke meerderen (inclusief bewindspersonen), de verantwoordingscultuur incident-gedreven is en de informatievoorziening door ministers en ministeries aan het parlement niet op orde is. Op dit moment vertroebelt deze verruwing de werking van de ministeriële verantwoordelijkheid. Een aantal adviezen van de Raad van State raakt de kern van ons rapport over de benodigde versterking van de dialoog tussen Defensie en haar politiek-bestuurlijke stakeholders. Ten eerste is dat het advies om de informatiehuishouding van de overheid op orde te brengen, zodat ook de informatievoorziening aan het parlement verbetert. Het programma-team Defensie Open op Orde (DOO) heeft hier al stappen in gezet. Daarnaast adviseert de Raad van State om afspraken over contacten tussen Kamerleden en ambtenaren helder te maken en daar ontspannen in te zijn en tot slot roept de raad op tot het verbeteren van het inhoudelijk, ambtelijk vakmanschap – voor Defensie vertaald in militair-ambtelijk vakmanschap – en deze vakmensen serieus te nemen.

In opdracht van het presidium van de Tweede Kamer is een werkgroep samengesteld om wetgevende, controlerende en vertegenwoordigende functies van de Kamer te versterken. Het hieruit voortgekomen rapport *Versterking functies Tweede Kamer* uit 2021 gaat in op hoe de Tweede Kamer haar medewetgevende en controlerende taken beter kan uitvoeren. Drie van de vijf kernpunten in het rapport zijn het versterken van het contact met departementen en uitvoeringsorganisaties, het zorgen voor voldoende ambtelijke ondersteuning en het in huis halen van de benodigde expertise'.⁶

De rode draad uit de voorgaande documenten is dat er in de afgelopen jaren een *disconnect* is ontstaan en dat de dialoog tussen Kamerleden, kabinet en ambtenaren verder verruwt. Korte communicatielijnen, transparantie en duidelijkheid zijn noodzakelijk om het samenspel

tussen uitvoeringsorganisaties, ministeries en de politiek te verbeteren, waarbij voor Defensie het militair-ambtelijk vakmanschap meer op de voorgrond mag staan. De betekenis van de ministeriële verantwoordelijkheid is onduidelijker geworden en met name voor de relatie tussen de ambtenaren, bewindspersonen en politici zijn nieuwe gedragsregels en omgangsvormen nodig.

Theoretisch perspectief

De civiel-militaire betrekkingen beschrijven de relatie tussen de militaire organisatie en de overheid. De basis hiervan bestaat uit twee theoretische zienswijzen die nog steeds herkenbaar zijn in de bestaande opvattingen en ontwikkelingen. De politicologen Huntington en Janowitz hanteren beiden een eigen perspectief en argumenten voor hun zienswijze en het verklaren van de civiel-militaire paradox.⁷ Huntington pleit voor het divergentiemodel, een normatief model dat het primaat van de politiek vooropstelt en de scheiding van politiek en militaire uitvoering als norm voorschrijft.⁸ Hierbij bepaalt de politiek het beleid en voeren de militairen dit beleid uit zonder publieke kritiek. Defensie heeft het geweldsmonopolie, waardoor het besluit van inzet gescheiden dient te worden van de uitvoerder. Huntington maakt hierbij onderscheid in controle: de objectieve civiele controle met strikte professionele scheiding tussen politiek en militaire uitvoering en daarnaast de subjectieve civiele controle door het juist politiseren van militairen. Bij dit laatste wordt de 'politieke kleur' van militairen meegenomen in het plaatsingsbeleid voor topfuncties.

5 'Samenspel tussen Kamerleden, kabinet en ambtenaren moet beter', Ongevraagd advies Raad van State over ministeriële verantwoordelijkheid (Den Haag, 15 juni 2020).

6 *Versterking functies Tweede Kamer. Meer dan de som der delen* (Den Haag, rapport Werkgroep versterking functies Tweede Kamer, 16 december 2021).

7 De civiel-militaire paradox gaat in op hoe een democratie verdedigd kan worden door een organisatie die in wezen juist ondemocratisch is. Een geweldsorganisatie is immers een hiërarchische bevelsorganisatie waar democratisch overleg in crisomstandigheden aan banden gelegd wordt. Zie: Jörg Noll en René Moelker, *Krijgsmacht en samenleving. Over de inzet van een geweldsinstrument: bestuurlijke, politieke en veiligheidsaspecten* (Amsterdam, Uitgeverij Boom, 2003).

8 Idem.

TYPE RESPONDENT	AANTAL
Bewindspersoon	1
Ambtelijke top	1
Kamerlid (woordvoerder Defensie)	2
Fractiemedewerker	4
Politiek assistent (PA)	1
Medewerker parlement	1
Lid Adviesraad Internationale Vraagstukken	1
Stakeholder extern departement	4
Directeur/Hoofd/Commandant Bestuursstaf Defensie	7
Beleidsmedewerker Directoraat-Generaal Beleid	2
Wetenschapper	2
Totaal	26

Tabel 1 Overzicht respondenten onderzoek

Janowitz is juist van mening dat de militair zoveel mogelijk geïntegreerd dient te worden in samenleving en politiek: het convergentiemodel. Moelker e.a. stellen dat de Nederlandse militair-gerelateerde besluitvorming verbetert door meer convergentie toe te staan en zowel het parlement als de militaire topambtenaren nauwer te betrekken bij besluitvorming. Democratische politieke controle op de krijgsmacht kan binnen het convergentiemodel worden geëffectueerd door het integreren van politieke en maatschappelijke waarden in de professionalisering van militairen.⁹ Ons onderzoek schetst deze ontwikkelingen en laat zien dat er mogelijk een verschuiving zichtbaar is van het divergentiemodel naar het convergentiemodel.

9 Hans Born en Max Metselaar, 'Politiek-militaire betrekkingen', in: René Moelker en Sjo Soeters (red.), *Krijgsmacht en samenleving* (Amsterdam, uitgeverij Boom, 2003) 76-115.

10 Ons onderzoek is gebaseerd op datasaturatie. Gezamenlijk hebben we zoveel interviews gehouden en observaties gedaan tot we geen nieuwe informatie meer verkregen. We hielden er rekening mee dat door datasaturatie de focus tijdens de interviews kon veranderen en nieuwe stakeholders zichtbaar werden. Na de gesynchroniseerde data-analyse hebben wij conclusies getrokken en negen aanbevelingen gedaan.

11 Er is een *stakeholder engagement*-strategie ontwikkeld en er zijn dialoogmethoden bij gekomen, zoals een bivak om meer gevoel bij het werk van de krijgsmacht te krijgen en een conflict simulatie waarin deelnemers dilemma's ervaren tijdens de politieke besluitvorming in conflictsituaties.

12 Zie: <https://www.denederlandsegrondwet.nl>.

Onderzoek

In ons kwalitatieve onderzoek hebben we met 26 prominente respondenten gesproken met jarenlange werkervaring in de politiek-bestuurlijke omgeving van Defensie. Het gaat om mensen die nog actief zijn in deze omgeving of recent actief zijn geweest. Ook zijn respondenten met wetenschappelijke kennis van het Nederlandse openbaar bestuur opgenomen in het onderzoek (zie tabel 1). Om zo goed mogelijk te waarborgen dat respondenten onbelemmerd hun inzichten konden delen is hen anonimiteit toegezegd.

De conclusie van ons onderzoek¹⁰ is dat Defensie de afgelopen jaren stappen heeft gezet om de dialoog met de politiek-bestuurlijke stakeholders te verbeteren.¹¹ Desondanks hebben Defensie en de politiek-bestuurlijke stakeholders nog steeds een verschillend beeld van elkaars prioriteiten en behoeften. Vooral de dialoog met de politiek vereist dringend aandacht.

Daarnaast nemen alle respondenten Defensie over het algemeen waar als een gesloten, naar binnen gerichte organisatie, die de neiging heeft om vooral te zenden en niet te luisteren. Hierdoor begrijpt Defensie de buitenwereld niet voldoende en dit leidt tot miscommunicatie, onbegrip en wantrouwen bij haar stakeholders. Het gevoel van wantrouwen is wederzijds en lijkt in de formele communicatie tussen de Tweede Kamer en Defensie in een negatieve spiraal te zitten.

Voor dit artikel beperken we ons tot vijf belangrijke resultaten en aanbevelingen die te maken hebben met de relatie tussen Defensie en de politiek.

Aanbeveling 1: open, transparant en klantgericht communiceren

In de grondwet gaat Artikel 68 'Inlichtingenplicht ministers, staatsecretarissen; interpellatie' in op het belangrijkste controlerecht van de Eerste en Tweede Kamer, dat van elk individueel Kamerlid om via vragen inlichtingen te krijgen.¹² Ministers en staatsecretarissen zijn verplicht om mondeling of schriftelijk antwoord te geven. Daarbij is de rol van de griffier en

Kamervoorzitter om vanuit een onafhankelijke en neutrale positie te zorgen voor een gelijke informatiepositie van alle leden van de Kamer.¹³ Ondanks wetsartikel 68 maken recente ontwikkelingen duidelijk dat er zowel binnen de overheid als naar de overheid een breed gevoel van wantrouwen heerst doordat informatie niet open en transparant is. Alle respondenten geven vrijwel unaniem aan dat ze een gesloten cultuur ervaren bij Defensie. De Wet open overheid (WOO), die per 1 mei 2022 in werking is getreden als opvolger van de Wet openbaarheid van bestuur (WOB), is een van de genomen maatregelen om de overheid transparanter te maken. Hierbij is actieve openbaarmaking van verschillende informatiecategorieën verplicht en zal een adviescollege toezien op de informatiehouding. Openheid en transparantie zijn nodig om vertrouwen te winnen.

Tegenstanders van te veel openheid en transparantie zeggen dat Defensie nu eenmaal weinig kan delen in verband met de nationale, operationele of personele veiligheid. Maar soms wordt het label staatsgeheim ook wel gebruikt onder het mom van 'hoe meer we vertellen, hoe meer gedoe we krijgen', in de veronderstelling dat de politiek hier misbruik van maakt om Defensie in een slecht daglicht te stellen. Het tegendeel lijkt echter waar te zijn: vrijwel alle respondenten zijn het erover eens dat het proactief melden van fouten juist vertrouwen creëert. Het geeft aan dat Defensie de zaken onder controle heeft, omdat fouten al in een vroeg stadium zijn onderkend en proactief genomen maatregelen gelijk gemeld kunnen worden. Dit hebben respondenten van Defensie aan den lijve ervaren en ze waren verbaasd dat zo'n incident of gevoelig thema daardoor 'klein' is gebleven. Zo zijn er weleens budgetoverschrijdingen geweest. Doordat dit proactief werd gemeld schepte het vertrouwen, want Defensie ontdekte de fout zelf in plaats van dat zij erop gewezen moest worden. Proactief melden bevordert een eerlijke en open relatie. Informatie die pas achteraf via de media bekend wordt zonder dat de Kamer daar vooraf over is geïnformeerd, is volgens respondenten de grootste ergernis van Kamerleden en zorgt voor ophef en wantrouwen.

Tijdens ons onderzoek gaf een defensiemedewerker in een reactie aan steeds meer bedolven te worden onder de hoeveelheid Kamervragen. Hij gaf aan dat de antwoorden al lang gegeven waren en dat Kamerleden 'vragen om het vragen' en het echt niet begrijpen. Soms zijn het gesloten vragen en sinds kort antwoordt hij gewoon met ja of nee. De dag daarvoor spraken we een politieke respondent die zei: 'Zodra te veel of onduidelijk wordt gecommuniceerd, stel ik gewoon heel veel Kamervragen omdat ik het niet vertrouw'. Respondenten uit de politiek geven namelijk aan dat zij soms het gevoel hebben dat Defensie zaken achterhoudt omdat informatie pas naar boven komt als ze ernaar vragen, Defensie om de hete brei heen draait door grote lappen tekst en technisch vakjargon te gebruiken of omdat de informatie wel via andere bronnen, zoals de media, beschikbaar is. De vicieuze cirkel van wantrouwen, dat elkaar wederzijds versterkt, moet doorbroken worden.

Naast ons advies om 'fouten' meer proactief te delen adviseren we de kwaliteit van de communicatie en informatievoorziening met de Kamer te verbeteren. Open en transparanter communiceren is niet hetzelfde als meer informatie sturen. De honderden ambtenaren en militairen die zich bezighouden met beleid zijn zich vaak niet bewust dat er maar '0,2 tot 1' woordvoerder of fractiemedewerker aan de ontvangende kant zit die alle informatie moet verwerken. In het rapport *Versterking functies Tweede Kamer* wordt wel geadviseerd om meer ondersteuning aan te trekken voor de Tweede Kamer, maar zover is het nog niet. Het overspoelen van de huidige kleine capaciteit met veel informatie werkt juist averechts. Dus naast open en transparant moet ook de kwaliteit van de communicatie omhoog. Er kan dan gedacht worden aan infographics, statistieken of samenvattende *one-pagers*, in plaats van rapporten van honderden pagina's. Dit gaat dan vooral om de geschreven communicatie. Een van de respondenten gaf aan: 'Defensie schrijft saaie rapporten aan Kamerleden. Bedenk dat ze slechts 5 procent van hun tijd kunnen besteden aan de inhoud. Wil je hen overtuigen om een Defensiethema mee te nemen in het volgende debat, dan moet je een one-pager schrijven, liefst met een infographic of andere duidelijke visual erin'. Uiteindelijk zal de dialoog moeten worden gevoerd met de controlerende macht hoe die het

13 Kamerstuk 34 689, *Benoeming van een Voorzitter* (28 maart 2017).

beste kan worden ondersteund zodat zij haar werk het beste kan doen en daar zal de communicatie op moeten worden aangepast. De volgende aanbeveling gaat daar dieper op in.

Aanbeveling 2: lever maatwerk

De informatievoorziening tussen de politiek en Defensie kan gesplitst worden in formele en informele communicatie. Voor de politieke stakeholders bestaat de formele informatievoorziening uit verschillende dialoogmethoden, zoals een technische briefing, een werkbezoek, Kamervragen en Kamerbrieven. De informele communicatie met politieke stakeholders bestaat uit achtergrondgesprekken, een bivak dat Defensie voor hen organiseert, de conflict-simulatie (simulatie van politieke besluitvorming rond Defensie waarin stakeholders politieke dilemma's ervaren bij conflictsituaties) of andere dialoogmethoden die niet zijn geregistreerd bij de griffier.

Het beeld van nagenoeg alle respondenten is dat de politieke fracties en met name de Kamerleden een zeer beperkte inhoudelijke kennis hebben van Defensie. Daarentegen is er ook een respondent die aangeeft dat 'veel kennis' bij politici niet nodig is. De politiek bepaalt wat politiek is en de Kamerleden zorgen zelf dat ze de juiste informatie op het juiste moment hebben. Toch geven veruit de meeste respondenten aan dat in hun ogen de kennis van politici ontoereikend is om juiste besluiten te nemen. De politieke respondenten waren niet tot zeer beperkt in staat om informatie te geven over de prioriteiten van Defensie. Een van de politieke respondenten gaf aan dat als het voor hem al lastig was om te bepalen wat Defensie wil, dat voor de burger al helemaal lastig moet zijn.

Wat opvalt is dat nagenoeg alle respondenten enthousiast zijn over de wijze waarop Defensie de verschillende niet-schriftelijke dialoogmethoden vormgeeft. Naast de werkbezoeken is er ook veel enthousiasme voor de bivak en conflict-simulatie. Dat is niet alleen leuk om te doen, maar levert ook een blijvende indruk en waardevolle kennis op.

De opkomst van Kamerleden bij een technische briefing en werkbezoek daalt al langere tijd. De voornaamste oorzaak hiervan is werkdruk van de Kamerleden door het aantal parlementaire enquêtes en de steeds kleinere fracties. De fractiemedewerkers, maar ook andere respondenten, geven aan dat het daarom waardevol is om ook fractiemedewerkers uit te nodigen voor deze dialoogmethoden, aangezien ze voor een groot deel de input van de Kamerleden bepalen. De keerzijde hiervan kan volgens de respondenten zijn dat Kamerleden zelf niet meer komen als ze fractiemedewerkers kunnen sturen. De politieke respondenten vinden de werkbezoeken wel van toegevoegde waarde vanwege de inhoudelijke boodschap en omdat Defensie in beeld en geluid de boodschap kan laten zien in tegenstelling tot andere departementen. Wij verwachten dat de Kamerleden zullen blijven komen als ze de mogelijkheid hebben.

De werkbezoeken zijn waardevol en geven de mogelijkheid om te sturen in de boodschap die Defensie wil overbrengen. We adviseren daarom om, ondanks de lagere opkomsten, de organisatie en vormgeving van de werkbezoeken te bestendigen. Laat daarbij het minimum van vijf Kamerleden los en nodig ook fractiemedewerkers uit. De bivak en conflict-simulatie adviseren we te intensiveren en daarbij ook te kijken naar de opvolging hiervan: hoe kan Defensie in contact blijven en de stakeholders blijven betrekken bij de dialoog?

Tot slot verschillen politieke fracties van elkaar in capaciteit en belangen. Hierdoor is er een groot verschil in kennisniveau en informatiebehoefte. Nog meer van belang is dat de kennis bij Kamerleden minimaal is en dat kennis nodig is voor besluitvorming. In het algemeen is ons advies om meer maatwerk te leveren aan de politiek en in te gaan op de behoefte van de

Het beeld van nagenoeg alle respondenten is dat de politieke fracties en vooral de Kamerleden een zeer beperkte inhoudelijke kennis hebben van Defensie



Voor Defensie hebben ze veel toegevoegde waarde, maar de opkomst van Kamerleden bij een technische briefing en werkbezoek daalt al langere tijd

FOTO MCD, KEESNAN DOGGER

verschillende fracties. In tegenstelling tot wat vaak wordt gedacht biedt de regelgeving, onder meer voor de 'gelijke informatiepositie' en 'externe contacten van Rijksambtenaren' hier voldoende ruimte voor.¹⁴ Met name informele gesprekken, zoals een inwerk- of achtergrondgesprek voor fractiemedewerkers, kunnen de dialoog en transparantie bevorderen en indien nodig ook het onderlinge vertrouwen. In deze gesprekken kan ook bepaald worden welke informatiebehoefte er is bij de fracties.

Aanbeveling 3: stop met zenden, start met luisteren

Sommige respondenten opperen dat het in de aard van de militair zit om meer te zenden dan te luisteren en dat Defensie nu eenmaal een naar binnen gericht departement is. Wat de onderliggende oorzaak ook is, zowel andere departementen, de politiek alsook eigen medewerkers valt het op dat defensiepersoneel niet zo goed luistert en minder begrip heeft van de buitenwereld.

Beter luisteren zal er ook toe bijdragen dat Defensie zich beter kan verplaatsen in de ander. Defensie heeft in haar communicatie de neiging tot tunnelvisie en te veel van zichzelf uit te gaan. Een aantal politieke respondenten geeft

aan dat de geschreven stukken soms erg lang of technisch zijn. Briefings zijn soms vergelijkbaar met wat er op papier staat of kennen veel vakjargon. Dit wekt wantrouwen bij externen, terwijl het er waarschijnlijk meer mee te maken heeft dat Defensie niet begrijpt wat de behoeften van haar stakeholders zijn. Er moet meer in de gedachtegang van de ontvanger geschreven worden.

In *stakeholder engagement* en in het voeren van een dialoog zijn persoonlijke relaties heel belangrijk en daar moet Defensie ook in investeren, niet één of twee keer of tijdens een korte periode, maar continu. We adviseren het van buiten naar binnen denken te incorporeren in de bedrijfsvoering door het bijvoorbeeld standaard agenderen bij vergaderingen en daarnaast meer tijd te maken voor informele ontmoetingen. Een van de respondenten gaf aan: 'Ik verbaas me dat niemand van Defensie lid is van Sociëteit Nieuwspoort. De 'bewoners' willen graag een keer een kop koffie drinken met een militair in uniform. Bijvoorbeeld voorzitters van brancheverenigingen, bestuurders van het Nederlands bedrijfsleven, Kamerleden en journalisten'.

14 'Nieuwe omgangsregeling ambtenaren en politiek', *Binnenlands Bestuur* (17 december 2020).



Het recht op vrije meningsuiting voor defensiemedewerkers is belangrijk en de nieuwe aanwijzing voor externe contacten biedt genoeg ruimte om ook de relatie met de politiek te normaliseren

FOTO MCD, GERBEN VAN ES

Aanbeveling 4: normaliseer het contact tussen de politiek en ambtenaren

Vanwege de ministeriële verantwoordelijkheid is er sinds de jaren 70 een strikt contactverbod tussen ambtenaren van ministeries en Kamerleden, vervat in de zogeheten Oekaze-Kok.¹⁵ Recente ontwikkelingen geven echter aan dat de politiek-ambtelijke verhoudingen en het direct contact tussen Kamerleden en ambtenaren moet normaliseren.

Vanuit de politieke respondenten komt vrijwel unaniem de wens de politiek-ambtelijke relatie te intensiveren om zo achtergrondkennis te verkrijgen die helpt bij een betere voorbereiding en mogelijkheden voor echt inhoudelijke discussies. Uit ons onderzoek blijkt dat andere departementen, zoals BZK en JenV, het idee hebben dat ze meer contact hebben met Kamerleden en dit proactiever opzoeken dan Defensie.

Het tegengeluid is dat ambtenaren van Defensie beperkt zouden worden om de dialoog met de politiek te voeren door de ministeriële verantwoordelijkheid. Een mogelijke verklaring hiervoor is de in 2020 uitgegeven SG-aanwijzing 978, die veel commotie veroorzaakte bij militairen en de media.¹⁶ De beperkingen die zij in de aanwijzing zagen zouden afbreuk doen aan de meningsuiting van militairen. In 2021 heeft Defensie deze aanwijzing vervangen door de *Aanwijzingen externe contacten Rijksambtenaren*.¹⁷

De ministeriële verantwoordelijkheid wordt op verschillende manieren geïnterpreteerd en kan over alles gaan, maar legt tegelijkertijd geen directe beperking op aan de politiek-ambtelijke dialoog. De nieuwe aanwijzing voor externe contacten biedt rijksambtenaren genoeg ruimte om het contact met de politiek te normaliseren. Minister Kajsa Ollongren was zelf de penvoerder van deze herziening en is nu de minister van Defensie. Ook daarom is dit een uitstekend moment om het contact tussen ambtenaren en de politiek te normaliseren door bijvoorbeeld een aantal (top)ambtenaren van Defensie die

¹⁵ Zie: kennisopenbaarbestuur.nl.

¹⁶ *Aanwijzing SG A/978 Extern optreden, mediacontacten en publicaties* (Den Haag, ministerie van Defensie, februari 2020); Sadet Karabulut, 'De Aanwijzing van minister Bijleveld brengt vrije meningsuiting in gevaar', bnnvara.nl (30 november 2020); 'Lange arm Defensie blijft lang', afmp.nl (21 april 2021).

werkzaam zijn in het politiek-bestuurlijke domein een doorlopend mandaat te verlenen om de dialoog te kunnen voeren met de politiek. Dit doorlopende mandaat van de minister biedt meer vrijheid en neemt mogelijke drempels weg.

De respondenten binnen Defensie zijn verdeeld over het contact tussen ambtenaren en de politiek. Enkele collega's geven aan dat er geen beperkingen zijn voor het contact en dat desinteresse van Kamerleden de dialoog beperkt. Voorbeelden die ze hierbij geven zijn de beperkte opkomst bij technische briefings of werkbezoeken. De meeste collega's geven aan dat er angstig of terughoudend wordt gereageerd om de 'minister uit de wind' te houden. Vrijwel alle respondenten bij Defensie zijn in de veronderstelling dat de eigen organisatie strikter omgaat met de relatie met de politiek dan de andere departementen. Daarnaast geven vrijwel alle respondenten ook aan dat het van groot belang is hoe de minister hierin staat.

De politieke respondenten lieten vaak horen dat de politiek assistent (PA) de enige mogelijkheid was om in contact te treden met Defensie. Ze waren klaarblijkelijk niet op de hoogte van de functie van de parlementair contactpersoon bij Directie Bestuursondersteuning en Advies (DBOA), die op dit moment als neventaak wordt ingevuld. Daarnaast gaven bijna alle respondenten aan dat de rol van PA heel belangrijk is, maar dat ze het wel lastig vonden dat een assistent een bepaalde politieke kleur heeft. De PA komt uit de partij van de minister of staatssecretaris die hij of zij dient. Sommige partijen geven aan dat het contact daarom zeer stroef kan lopen of dat informatie niet altijd met hen wordt gedeeld. De huidige rol van de PA gaat daarmee ook direct in tegen het model van Huntington, die voorstander is van een strikte scheiding van politiek en krijgsmacht. Ook wordt aangegeven dat het contact met Defensie valt of staat met de persoonlijkheid van de PA; de een is bijvoorbeeld proactiever dan de ander.

Om deze nadelen te ondervangen zou Defensie een fulltime functie van parlementair contactpersoon kunnen creëren, die zich volledig en zonder politieke kleur concentreert op het

contact tussen Defensie en de politiek in nauwe afstemming met de PA. Verschillende andere departementen hebben ook een dergelijke functie, waaronder de ministeries van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, BZK en Financiën.¹⁸ Mits de functionaris de juiste competenties heeft, zou deze functie zowel door een burger als militair bekleed kunnen worden, met als uitgangspunt de kennis van Defensie en het netwerk met de krijgsmacht te waarborgen.

Aanbeveling 5: ontwikkel een politieke antenne

Volgens luitenant-kolonel Mirjam Grandia, medeoprichter van de projectgroep militaire diplomatie, hebben militairen nog weleens de neiging om militair leiderschap te vertalen in direct, zelfverzekerd en dominant gedrag.¹⁹ Militairen hebben veelal een operationele achtergrond en hierdoor beperkte politiek-bestuurlijke ervaring en sensitiviteit, wat wel nodig is om verschillende belangen, kansen en dreigingen te herkennen bij de stakeholders van Defensie. Politiek-bestuurlijke sensitiviteit – ofwel politieke antenne – betekent het kunnen signaleren en begrijpen van politiek-bestuurlijke en maatschappelijke verhoudingen. Dat laatste is ook belangrijk, omdat politieke belangen voortkomen uit maatschappelijke behoeften. Een persoon met een goed afgestelde politieke antenne is zich bewust van de behoeftes en belangen van anderen en zijn of haar eigen invloed hierop. Hij of zij weet wat er speelt, wat bestuurders drijft en weet zich effectief te manifesteren in complexe krachtenvelden. Naast dit inzicht weet hij of zij hier ook naar te handelen door mensen op de juiste manier te benaderen en punten overtuigend te brengen.

In ons onderzoek komt veelvuldig naar voren dat defensiemedewerkers, en dan vooral militairen, een politieke antenne missen en

17 *Vaststellingsregeling Aanwijzingen externe contacten rijksambtenaren* (Den Haag, ministerie van Defensie, 2021).

18 De functies hebben verschillende benamingen. Bij het ministerie van Financiën heet deze functie bijvoorbeeld ambtelijk adviseur Kamercontacten.

19 Zie: Alexander Alta en Han Bouwmeester, 'Een Informeel een-tweetje. Mirjam Grandia kritisch over Nederlandse en Britse besluitvorming ISAF-operatie', *Militaire Spectator* 190 (2021) (4) 230-234.

de politieke en bestuurlijke belangen en de informatiebehoefte die daarbij hoort niet aanvoelen. Op het eerste gezicht lijkt dit tegenstrijdig met het militair-ambtelijk vakmanschap dat (weer) op de voorgrond moet staan volgens de eerder beschreven recente ontwikkelingen in de politiek-ambtelijke verhoudingen. Maar militairen (en burgers) die werken in het politiek-bestuurlijke domein hebben juist inzicht nodig in deze verhoudingen, belangen en krachtenvelden om te begrijpen welke rol ze hierin hebben. Alleen dan kunnen ze op de goede momenten een zuiver militair advies geven.

Een van de wetenschappers uit ons onderzoek stelt: 'Ondanks dat we een wereldrijk en imperiale mogendheid zijn geweest heeft dit niet geleid tot een militaire natie met militaire tradities en parades. Het gevoel heerst dat de krijgsmacht er wel is, maar er niet zou moeten zijn. De symboliek van de krijgsmacht in de samenleving is erg belangrijk om te verklaren in hoeverre we er bijvoorbeeld geld voor over hebben. Stakeholderengagement, lobbyisten, et cetera zijn vieze woorden. Enerzijds moet het zwaarste monopolie terughoudend zijn met verkooppraatjes. Tegelijkertijd moet je ook niet naïef zijn, zoals alle instituties niet vanzelfsprekend zijn. Ongeacht de kleur van de kabinetten is de afgelopen jaren niet veel geld naar Defensie gegaan; hier moet je dus toch laten zien wie je bent en wat je doet'.

Ons advies voor versterking van de politieke antenne is de leergang Politiek-bestuurlijke sensitiviteit bij de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur breder open te stellen voor defensiemedewerkers met politieke-bestuurlijke ambities. Op dit moment is deze leergang alleen toegankelijk voor defensiemedewerkers die een functie hebben bij de Bestuursstaf. Ook in de Hogere Defensievorming is er aandacht voor politiek-bestuurlijke sensitiviteit, maar dit thema zou ook in een eerder stadium aan bod moeten komen om defensiemedewerkers effectief te kunnen laten functioneren in de politiek-bestuurlijke arena. Politiek-bestuurlijke sensitiviteit zou in verschillende gradaties terug moeten komen in initiële

opleidingen zoals het Koninklijk Instituut voor de Marine, de Koninklijke Militaire Academie en in vervolgoopleidingen zoals de Middelbare Defensievorming. Deze gradatie begint bij het bewustzijn dat de krijgsmacht een onderdeel van de samenleving is en loopt door tot de gradatie 'politieke sensitiviteit in de bestuurlijke context'. Tot slot zouden burgermedewerkers en militairen met langetermijnambities in het politiek-bestuurlijke werkveld de mogelijkheid moeten kunnen krijgen om een keer tijdelijk geplaatst te worden bij een kennisinstituut, een ander departement of misschien wel een politieke partij. Dat vergroot het netwerk en zo krijgt een medewerker door het kijken door een andere lens meer begrip voor de andere stakeholders.

De bovengenoemde integratie van de samenleving en de politiek en het integreren van politieke en maatschappelijke waarden in de ontwikkeling van militairen sluit naadloos aan op het convergentiemodel van Janowitz.

Conclusie

De conclusie en adviezen uit ons onderzoek sluiten aan bij de recente ontwikkelingen en theorieën op het gebied van de politiek-ambtelijke verhoudingen en openbaar bestuur. Defensie zal de hedendaagse dynamiek in de politiek als een gegeven moeten beschouwen en zelf stappen moeten zetten om de dialoog in deze context te versterken. Binnen de civiel-militaire betrekkingen sluiten onze resultaten en aanbevelingen aan bij het convergentiemodel van Janowitz.

Onze adviezen zijn: een open, transparante en klantgerichte communicatie; het leveren van maatwerk aan politieke stakeholders; minder zenden en starten met luisteren; het normaliseren van de politiek-ambtelijke contacten en het (eerder) ontwikkelen van een politieke antenne bij militairen. Op deze wijze kan Defensie de dialoog met de politiek verbeteren en daarmee wederzijds vertrouwen en begrip creëren en een langdurig draagvlak voor een robuuste en wendbare krijgsmacht die haar



Politiek-bestuurlijke sensitiviteit zou in verschillende gradaties terug moeten komen in initiële opleidingen zoals het Koninklijk Instituut voor de Marine, de Koninklijke Militaire Academie en in vervolgoopleidingen zoals de Middelbare Defensievorming

FOTO MCD, HILLE HILLINGA

wettelijke taken kan vervullen. Het risico bestaat wel dat, nu er door de oorlog in Oekraïne een groot draagvlak is met als gevolg een historisch grote investering in Defensie, er nog minder aandacht is voor het voeren van een goede dialoog. Toch zal het gevoel van urgentie op een gegeven moment weer wegebben. Nu is het al een gegeven dat de defensiebegroting na 2025 weer terug zal zakken onder de NAVO-norm van 2 procent. Defensie moet zich daarom niet blind staren op deze hoge extra investering en blijven werken aan een langetermijnrelatie met de samenleving en de politiek door het voeren van een goede dialoog, zodat de politiek op het juiste moment de juiste informatie heeft om afgewogen besluiten te nemen.

De aanhoudende zoektocht naar meer transparantie om zo meer vertrouwen te krijgen lijkt te onttaarden in een behoefte om overdreven veel informatie te vragen en te delen. Onze indruk is dat dit ondertussen averechts werkt, omdat de verschillende ministeries deze hoeveelheid informatie niet kunnen leveren en de politiek die niet kan verwerken. Uit ons onderzoek blijkt dat het zelfs wantrouwen kan wekken, doordat men denkt dat Defensie wat te verbergen heeft onder die hoeveelheid – vaak onduidelijke – informatie. Wat ons betreft zal eerst de dialoog gevoerd moeten worden hoe Defensie de controlerende macht echt kan bedienen. Ook hier verwachten we dat maatwerk een belangrijke rol gaat spelen. ■

Dilemmatraining aan de hand van het drie-kolommenmodel

Eva van Baarle, Ewold de Bruijne en Kevin van Loon*

Laat je een vader meevliegen met zijn overleden dochtertje in zijn armen om haar thuis te kunnen begraven? Militairen worden regelmatig geconfronteerd met morele dilemma's, zowel tijdens uitzendingen als op de werkvloer in Nederland. Het drie-kolommenmodel dient als ondersteuning voor een gesprek waarin de deelnemers worden uitgenodigd met elkaar op een gestructureerde wijze hardop na te denken over een moreel vraagstuk. Door het stellen van vragen en het uitstellen van het oordeel, maar ook door argumenten te noemen die misschien niet je eigen argumenten zouden zijn, is men beter in staat de ervaring en context van het dilemma te begrijpen.

Een moreel dilemma kun je definiëren als een situatie waarin verschillende waarden met elkaar in conflict zijn. Waarden zijn idealen die we nastreven, die we belangrijk en waardevol vinden. Het omgaan met deze morele dilemma's stelt de morele competentie van defensiemedewerkers op de proef. Daarom hecht men binnen Defensie waarde aan het stimuleren van morele reflectie. Dat komt onder andere tot uitdrukking in het ethiekonderwijs en trainingen voor militairen die gericht zijn op het versterken van die morele competentie.¹ Voor het bevorderen van morele competentie zijn de volgende zes elementen van belang: (1) Bewust worden van de eigen, persoonlijke waarden en de waarden van anderen; (2) In staat zijn de morele dimensie van een situatie te herkennen en kunnen zien welke waarden op het spel staan, en overtreden of

geschonden dreigen te worden; (3) Kunnen oordelen over een morele vraag of dilemma; (4) Over dit oordeel kunnen communiceren; (5) Willen en kunnen handelen naar dit oordeel op een moreel verantwoorde manier; (6) Verantwoording af willen en kunnen leggen aan jezelf en aan anderen.² De militaire aard en de context van het beroep maken het versterken van de morele competentie complex. Denk hierbij aan groepsbinding; uniformiteit, hiërarchie, gebrek aan privacy; en masculiniteit.³ Het stellen van kritische vragen, herkennen van de waarden van jezelf en anderen, reflecteren op morele kwesties en weerstaan van groepsdruk blijken in de praktijk toch vaak lastig.

In dit artikel introduceren wij een eenvoudig te hanteren methodiek, het drie-kolommenmodel,





Het drie-kolommenmodel dient ter ondersteuning van een gestructureerd gesprek dat je bij voorkeur voert in een groep

en laten we zien hoe deze methodiek kan bijdragen aan morele ontwikkeling in de defensieorganisatie door middel van gezamenlijke reflectie. Het drie-kolommenmodel is bruikbaar tijdens (ethiek)onderwijs of trainingen. De lezer kan het model verder ook zelf gebruiken voorafgaand, tijdens of na afloop van een moreel vraagstuk. Het model dient dan ter ondersteuning van een gestructureerd gesprek dat je bij voorkeur voert in een groep. Aan de hand van een concrete casus lopen we het model stap voor stap door. Het artikel dient op die manier ook als houvast voor de lezer om zelf met het model aan de slag te gaan.

De basis van dit model ligt in de hermeneutische⁴ en zorgethische⁵ filosofie. Regels en rechten zijn belangrijk, maar het is de persoonlijke, concrete

* Dr. Eva van Baarle is universitair docent militaire ethiek en filosofie bij de Nederlandse Defensie Academie. KLTZ (SD) Ewold de Bruijne BC is senior docent/mentor bij de Middelbare Defensie Vorming. Majoor Kevin van Loon MA werkt als docent HRM en ethiek en militair leiderschap bij de Nederlandse Defensie Academie.

- 1 Jolanda Bosch en Eva Wortel, 'Versterking van de morele competentie: De verdiepingscursus militaire ethiek', *Militaire Spectator* 178 (2009) (9) 471-486.
- 2 CDS-Aanwijzing A-700; D. Verweij, P. Olsthoorn en E. van Baarle, *Ethics and Military Practice* (Martinus Nijhoff Publishers, 2022).
- 3 Eva van Baarle, Jolanda Bosch, Guy Widdershoven, Desiree Verweij, en Bert Molewijk, 'Moral dilemmas in a military context. A case study of a train the trainer course on military ethics', *Journal of Moral Education* 44 (2015) (4) 457-478.
- 4 Zie o.a. Hans-Georg Gadamer, *Wahrheit und Methode. Grundzüge einer philosophischen Hermeneutik* (Tübingen, 1960); J.C.B. Mohr, Guy Widdershoven en Tineke Abma, 'Hermeneutic ethics between practice and theory', in: R.E. Ashcroft, A. Dawson, H. Draper en J.R. McMillan (red.), *Principles of Health Care Ethics* (West Sussex, Wiley, 2007) 215-222.
- 5 Joan Tronto, *Moral Boundaries. A Political Argument for an Ethic of Care* (New York, Routledge, 1993).

casuïstiek en de ervaring van een moreel dilemma die het startpunt vormen van deze visie op ethiek. Algemene regels, verplichtingen of opvattingen over rollen en belangen vormen volgens deze visie slechts vuistregels voor morele claims; in elke situatie moeten ze opnieuw benoemd en geïnterpreteerd worden. Morele oordelen zijn afhankelijk van de kwetsbaarheid van de betrokkenen en de relaties die tussen hen bestaan. Verhalen en ervaringen spelen een belangrijke rol bij morele reflectie omdat zij die kwetsbaarheden en de verschillende relaties in beeld brengen. De manier waarop een moreel

oordeel tot stand komt is in deze benadering de dialoog met anderen. Het gaat om een gezamenlijk leerproces waar we elkaars gezichtspunten kritisch bevragen, beoordelen en deze spiegelen aan de eigen perspectieven.

We hebben dit model de afgelopen drie jaar ontwikkeld in samenspraak met deelnemers aan de dilemmatrainingen in de Middelbare Defensie Vorming (MDV, ruim 600 deelnemers). Bij de ontwikkeling van het model waren we gericht op het zo goed mogelijk ondersteunen van morele reflectie en tegelijkertijd op een heldere opbrengst en bruikbaarheid in de praktijk. Op basis van de ervaringen van deelnemers met verschillende versies van het model hebben we het model meerdere keren aangepast, uitgetoetst en steeds geëvalueerd. Aanvankelijk introduceerden we het model simpelweg als dilemmatraining, maar we hebben de naam inmiddels gewijzigd in het drie-kolommen-model omdat de deelnemers uit de verschillende groepen er steeds op die manier naar verwezen.

Hoewel er meerdere morele oordeels- en besluitvormingsmodellen in omloop zijn,⁶ zowel binnen als buiten Defensie, biedt dit model

6 Zie oa: Het 'ethisch bewustwordingsmodel' in: drs. K.G.H. Hofhuis, dr. D.E.M. Verweij en prof. dr. J. Soeters, 'Moreel oordeelsvermogen van (aspirant-)officieren', *Militaire Spectator* 175 (2006) (9). Zie: <https://www.militairespectator.nl/sites/default/files/uitgaven/inhoudsopgave/MS%209-2006%20Hofhuis%20Moreel%20oordeelsvermogen%20van%20%28aspirant%29officieren.pdf>; Het 'zeven stappen model of model voor morele oordeelsvorming' in: Klaas Daane Bolier, 'Laten lopen of aan de bel trekken?', *Alle Hens* 2 (2015) (3). Zie: <https://magazines.defensie.nl/allehens/2015/03/03-morele-oordeelsvorming-km>; CURA: laagdrempelige ondersteuning bij moreel lastige situaties in de zorg', zie: <https://palliatievezorgnoordhollandflevoland.nl/Wat-we-doen/Projecten/Morele-dilemmas>; VUMC, 'Wat is moreel beraad?', zie: <https://www.vumc.nl/research/ethiek-recht-humaniora/dienstverlening-support/ethiek-support-ethics-support/wat-is-moreel-beraad-what-is-moral-case-deliberation.htm>; A.C. Molewijk, 'Moreel beraad: dialogisch onderzoek als vehikel voor continu leren en goede zorg', *Tijdschrift voor Psychiatrie* 63 (2021) (Oktober) 750-754.

*Emoties spelen een belangrijke rol bij de identificatie en de weging van waarden. Hoe sta jij hier zelf in als persoon?
En hoe houdt zich jouw gevoel tot de beleving van andere betrokkenen?*

FOTO MCD, SJOERD HILCKMANN



Let tijdens het gebruik van het drie-kolommenmodel op de volgende aandachtspunten:*

- Probeer elkaar niet te overtuigen maar maak ruimte voor verschillende perspectieven.
- Wees nieuwsgierig naar elkaar, stel vragen waarmee je elkaar aan het denken zet.
- Overtuig niemand van je eigen gelijk: stel je oordeel uit.
- Span je in om de ander te begrijpen en je in de ander te verplaatsen.
- Spreek vanuit jezelf, veroordeel de ander niet maar zeg wat het met je doet.

* J.P.A.M. Kessels, E. Boers en P.P.M.M. Mostert, *Vrije ruimte praktijkboek: filosoferen in organisaties* (Amsterdam, Boom, 2015).

volgens deelnemers houvast door zijn eenvoud en heldere structuur (drie kolommen). Het model is eenvoudig te lezen, makkelijk uit te leggen en voor de geest te halen en deelnemers vinden het prettig dat je een dilemma visueel inzichtelijk kunt maken. Na kennismaking met het model geven deelnemers aan dat het model ook nuttig is in andere contexten dan in de MDV om op een gestructureerde manier een gesprek te voeren over morele dilemma's. Ze geven aan dat zij ook mogelijkheden zien om hier als leidinggevende zelf mee aan de slag te gaan.

Wanneer deze oefening wordt gedaan op basis van bijvoorbeeld een filmfragment of een hypothetische casus blijkt het wel eens lastig voor deelnemers om zich echt goed in de situatie te kunnen inleven. Emoties spelen een belangrijke rol bij de identificatie en de weging van waarden (wat is voor jou waardevol in deze situatie? Hoe sta jij hier zelf in als persoon? En hoe verhoudt zich jouw gevoel tot de beleving van andere betrokkenen?). Omdat emoties direct kunnen raken aan de (waarden-)basis van onze moraliteit helpt het om juist ook het gevoelsaspect te erkennen en verkennen. Uiteindelijk hebben we in de MDV ervoor gekozen alle deelnemers zelf een dilemma te laten uitschrijven. De trainers vatten de ingeleverde dilemma's in één zin samen op een hand-out en laten de deelnemers vervolgens gezamenlijk kiezen met welke casus ze aan de slag willen in het plenaire gedeelte van de training. Na afloop van het plenaire deel gaan de deelnemers in kleine groepjes zelf aan de slag met dit model en bespreken ze een andere casus uit het groepje.

Belangrijk is dat het model geen kort invulmodel of doel op zich is, maar bedoeld is als houvast in de vorm van een structuur zodat er een dialoog

kan plaatsvinden over morele dilemma's. Daarbij worden niet alleen verschillende perspectieven meegenomen, maar deelnemers worden ook uitgedaagd om met elkaar en tegen zichzelf in te denken en eigen oordelen op te schorten.⁷ De trainers en de deelnemers zijn er met elkaar voor verantwoordelijk dat er ook daadwerkelijk een dialoog kan plaatsvinden.⁸ De rol van de trainer is vooral die van interpretator en begeleider van de dialoog en niet die van de expert of rechter die een ultiem oordeel vel.

Ruimte en tijd maken voor gezamenlijke reflectie kan bijdragen aan blikverbreding bij de beslisser(s), evenwichtige oordeelsvorming bevorderen, overwogen besluiten zichtbaar maken, draagvlak versterken bij de achterban, acceptatie vergroten bij benadeelden en de beslisser voorbereiden op communicatie en verantwoording. Het gaat er nadrukkelijk niet om tot het juiste morele oordeel of dé moreel juiste handeling te komen. Waarden en normen hebben wat ons betreft geen universele of objectieve betekenis. Juist verschil in inzicht creëert mogelijkheden voor verder onderzoek. Niet met het doel om te kijken wie er gelijk heeft, maar om te leren van verschillende zienswijzen op zowel de feitelijke situatie als de reflecties daarover. Het drie-kolommenmodel kan hierbij ondersteunen en op die manier van meerwaarde zijn bij het hanteren van toekomstige morele dilemma's, maar ook houvast geven bij reflecteren op het verleden. Overigens is het drie-kolommenmodel ook te benutten als

7 Eva van Baarle, Laura Hartman, Desiree Verweij, Bert Molewijk, en Guy Widdershoven, 'What sticks? The evaluation of a train-the-trainer course in military ethics and its perceived outcomes', *Journal of Military Ethics* 16 (2017) (1-2) 56-77.

8 Zie voor overige aandachtspunten voor trainers ook: H. V. R. Bolten en K. van Rossem, 'Zo gezegd, zo gedaan', *Ethische perspectieven* 15 (2005) (1) 34-46.

achteraf verantwoording moet worden afgelegd: men heeft op papier een overzicht van de analyse en oordeelsvorming in de context van de tijd en plaats van het moment.

Hieronder presenteren we het drie-kolommenmodel stap voor stap aan de hand van een concrete casus van een van de oud-deelnemers aan de dilemmatraining in de MDV. Het is een casus die we ook in de MDV aan de hand van het model besproken hebben. De deelnemer heeft toestemming gegeven dat we deze casus hier presenteren en heeft het artikel mee-gelezen.

Het drie-kolommenmodel

1. Het startpunt: een concrete casus

Morele competentie begint met het herkennen van de morele dimensie van een situatie. Om de morele dimensie van een situatie te kunnen herkennen, is het van belang te zien welke waarden er op het spel staan. We starten met een concreet moreel dilemma: een situatie waarbij een van de deelnemers aan de training zelf betrokken was en waarbij waarden op het spel stonden die overtreden of geschonden dreigden te worden. Ook als er al een keuze (voor je) is gemaakt kan er nog steeds sprake zijn van een moreel dilemma. Die casus kan in het verleden spelen (liefst recent, zodat de ervaring nog vers is), of nog niet zijn afgerond.

Alle deelnemers delen kort een dilemma dat zij zelf ervaren hebben tot aan het keuzemoment. Ze vertellen nog niet welke keuze er uiteindelijk gemaakt is. Door de keuze van de casusinbrenger nog niet te delen blijft het gesprek meer open en onderzoekend van aard. De trainer gaat

nog eens na of de deelnemer van de gekozen casus ook plenair wil delen. Tijdens de dilemmatraining deelt een van de deelnemers zijn dilemma met de groep: ‘Tijdens mijn uitzending in Afghanistan was ik gelegerd op Kandahar Airfield en ik was er verantwoordelijk voor om mensen en materieel vanuit Kaboel naar Tarin Kowt of Deh Rawod te krijgen. We hadden niet zo heel veel middelen maar we hadden in elk geval een “Dash”, een klein vliegtuig, en een helikopter. Op een avond krijg ik een belletje vanuit de Role 2 (vanuit het ziekenhuis) dat er een Afghaanse man terug moet met de Dash naar Tarin Kowt, en dat hij ook zijn dochtertje mee wil nemen maar dat dochtertje was overleden. Die was overleden in het ziekenhuis bij ons op het kamp. Ja, en of zij meekonden met de vlucht. En daar begon mijn dilemma. Wat erg voor die vader dat zijn dochter is overleden en dat hij daar met haar zit. In die cultuur is het volgens mij zo dat iemand binnen 24 uur begraven moet worden in de geboortestreek, dat was Tarin Kowt. Maar ik dacht ook van; hoe gaat hij mee dan? Want in de Dash past geen lijk. Er werd aangegeven, “Dat is geen probleem, hij kon haar wel vasthouden”. Die vlucht zou ongeveer 50 minuten duren. Dat maakte het verhaal voor mij nog triester, je dochter verliezen en haar dan ook nog zo lang op die manier in je armen moeten houden. Daar kan ik niet bij met mijn hoofd; wat dat met je doet als ouder en als persoon. En dus zat ik met een dilemma; laat ik de vader en zijn overleden dochter meevliegen of niet?’

De deelnemers formuleren de twee handelingsalternatieven: ik laat ze meevliegen of ik laat ze niet meevliegen. De trainer noteert dat in de tabel.

Betrokken partijen	Handelingsalternatief A	Handelingsalternatief B
Betrokken partij 1	– Argument voor A	– Argument voor B
Betrokken partij 2	– Argument voor A	– Argument voor B
...	– Argument voor A	– Argument voor B

Schadebeperkende maatregelen	Bij keuze voor A, hoe kan de schade bij B beperkt worden?	Bij keuze voor B, hoe kan de schade bij A beperkt worden?

Betrokken partijen	Ik laat ze meevliegen	Ik laat ze niet meevliegen
Schadebeperkende maatregelen		

De trainer vraagt of er in deze situatie sprake was van een moreel dilemma? Zo ja, kunnen de deelnemers samen expliciteren wat nu het hittepunt was: welke waarden botsen er? ‘Veiligheid, maar ook wat het emotioneel met je kan doen als je daarmee geconfronteerd wordt en ook veiligheid met het oog op de wet en regelgeving, dat speelde mee. Maar ook dat ik die man heel graag wilde helpen. Ze vragen het niet zomaar.’

De waarden die hier genoemd worden geven alvast wat richting en kunnen verder onderzocht worden tijdens het gesprek. De waarden die hier botsen zullen niet voor alle deelnemers

hetzelfde zijn. Misschien herkent niet iedereen dat hier waarden botsen en ziet niet iedereen dit als een moreel dilemma. Dat hoeft ook niet. Het doel is om met elkaar te leren van deze situatie.

Deelnemers worden uitgenodigd om met de casusinbrenger mee te denken, te luisteren en verhelderende vragen over de situatie en de context te stellen, zodat iedereen zich goed kan verplaatsen in deze situatie: Waarom is het van belang om al dan niet op een bepaalde wijze te handelen? Wat is er al geprobeerd? Wat voor resultaat had dat? Heb je nog overlegd met mensen?

Bij het geven van een oordeel over een moreel dilemma kijken collega's vaak vanuit één bepaald perspectief

FOTO MCD, GERBEN VAN ES



Betrokken partijen	Ik laat ze meevliegen	Ik laat ze niet meevliegen
Ik		
Vader		
Dochter		
Familie		
Eventuele medepassagiers		
Crew Dash		
ISAF		
Collega's		
Collega's Role 2		
Lokale bevolking		
Schadebeperkende maatregelen		

'Als ik er nu weer over nadenk, die tijd daar, het was natuurlijk een drukke tijd. Je wordt veel gebeld met veel verzoeken. Te veel mensen die meewilden en te weinig capaciteit, storingen, defecten. Altijd maar bereikbaar zijn.

De crew ging mee, net als andere militairen, maar ik wist van te voren niet wie dat zouden zijn.

Een stoffelijk overschot vervoeren is aan strikte regels gebonden. Gewoon op schoot houden kan dus niet. Dat mag gewoon niet.

Het niet mee laten vliegen betekende dat de waarden geloof en religie van de Afghaanse familie in het geding komen. Dat is een aanname die ik heb gedaan. Dat maakte het voor mij nog lastiger omdat ik niet dezelfde religie heb, iets wat het inleven daarin moeilijk maakt.

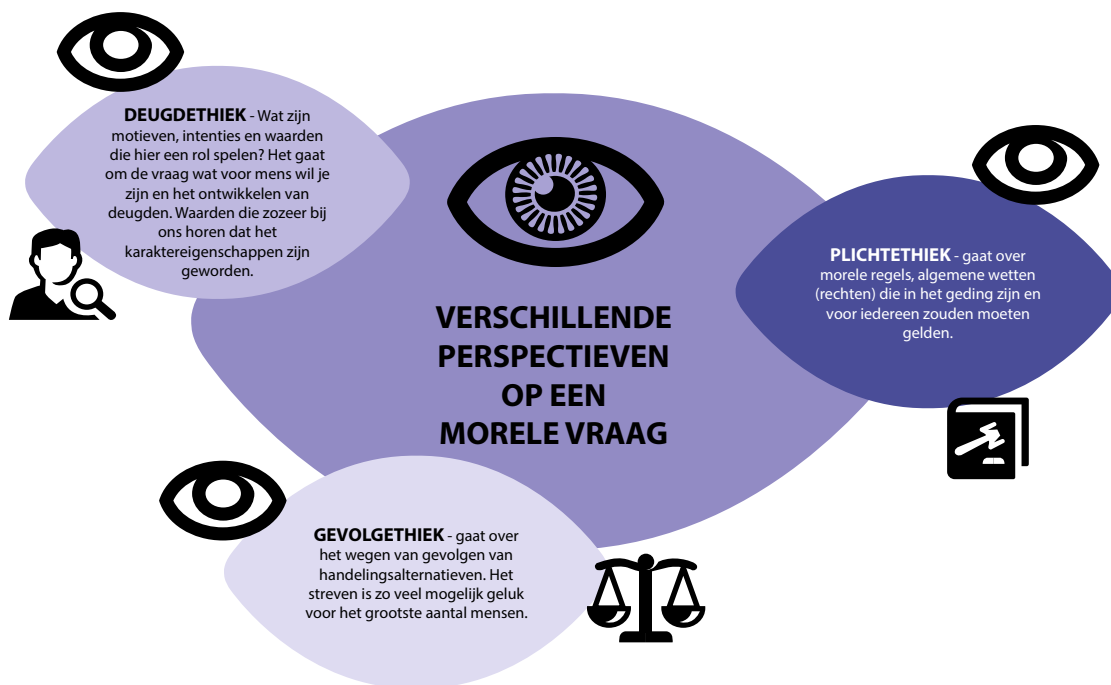
Naast mijn waarden had ik ook rekening te houden met de waarden van de crew van het vliegtuig en eventuele overige passagiers. Naast de waarden had ik ook rekening te houden met regelgeving en bijvoorbeeld hygiënische aspecten.

Ik heb het besproken met de crew, maar ik kan me niet meer herinneren wat ze precies hebben gezegd. Als ze het niet met mijn oordeel eens waren geweest had ik het me misschien wel herinnerd.'

Deelnemers stellen vooral feitelijke vragen. Een van de trainers merkt op: 'het lijkt lastig om vragen te stellen naar overwegingen, gevoelens, emoties, terwijl die juist door dat soort vragen misschien wel kunnen helpen om tot de kern van het dilemma te komen'. We gaan door en een van de deelnemers vraagt: 'hoe voelde dat voor jou op dat moment?'

De casusinbrenger: 'Ik sliep daar in een containerstraatje, een drukke hectische dag, vluchten die niet doorgingen, dat je dat nieuws mag brengen. Laat op de avond werd ik gebeld, en kreeg ik het verhaal. En ik dacht: En hoe dan? Hij kan haar gewoon vasthouden...Het idee! Voor mij voelde het ook wel veilig op dat moment dat

Morele competentie begint met het herkennen van de morele dimensie van een situatie



Figuur 1 Verschillende perspectieven op een morele vraag⁹

het gewoon niet mag. Het was zo'n heftig verzoek.'

De weergave van het gesprek maakt goed duidelijk wat de meerwaarde is van de tijd nemen om door te vragen en de volledige context en gedachtegang in beeld te krijgen. Het is ook duidelijk dat op dit moment de groep nog niet klemvast heeft wat die situatie nou precies zo heftig maakte? Daar kwam op dit moment nog niet meteen een antwoord op.

2. Eerste kolom: de betrokken partijen

We inventariseren wie de betrokken partijen zijn bij deze casus: direct én indirect betrokkenen. Door met elkaar hierover na te denken kom je vaak op meer betrokkenen uit dan wanneer je die oefening alleen doet.

Het overzicht van deze betrokken partijen helpt de deelnemers om vervolgens vanuit verschillende perspectieven de belangrijkste argumenten voor beide keuzes te inventariseren.

3. Tweede en derde kolom: de belangrijkste argumenten

Wat zijn de belangrijkste argumenten vanuit de verschillende perspectieven om ze wel of juist niet mee te laten vliegen? We bespreken wat voor de MDV-deelnemers als ze zich inleven in de situatie de belangrijkste argumenten zijn. Iedereen denkt mee en de argumenten worden opgeschreven in de tabel. De trainer vraagt aan de deelnemers bij ieder argument wat voor dit betreft: een gevolg ethisch argument (G), een plicht ethisch argument (P) of een deugd ethisch argument (D).¹⁰ Soms is een argument voor de ene deelnemer duidelijk een gevolg ethisch argument terwijl de ander het eerder als een plicht ervaart. Die toevoeging laat zien dat collega's bij het geven van een oordeel over een moreel dilemma vaak vanuit één bepaald

9 E. van Baarle, 'Versterken van de morele competentie' in: D. Verweij (red.), *Ethiek en de Militaire Praktijk* (Brill Uitgevers, 2020).

10 Voor meer informatie zie: Eva van Baarle, 'Versterken van de morele competentie: Ethiekonderwijs in een militaire context', in: D. Verweij (red.), *Ethiek en de Militaire Praktijk* (Amsterdam, Boom, 2022).

Betrokken partijen	Ik laat ze meevliegen	Ik laat ze niet meevliegen
Ik	– Vader helpen P., D.	– Het mag niet, regelgeving/hygiëne P.
Vader	– Respect voor familie D.	– Voor mezelf is het schokkend, heftig en mensonterend G.
Dochter	– Hearts and minds lokale bevolking/ inlichtingenpositie G.	– Wat doe ik de crew en medepassagiers aan G.
Familie	– Zorgplicht/leed verzachten P., G.	– Gevolgen voor andere passagiers die kunnen mogelijk niet mee G.
Medepassagiers	– Verantwoordelijkheidsgevoel D.	– We hebben geen ander vliegtuig, als we dit moeten reinigen dan kunnen we misschien een week niet vliegen G.
Crew	– Dilemma niet verleggen naar iemand anders (taxichauffeur) G.	– Precedentwerking/taakoprekking G.
ISAF		
Collega's		
Collega's Role 2		
Lokale bevolking		
Schadebeperkende maatregelen		

perspectief oordelen. Bijvoorbeeld vanuit de gevolgethiek. Andere collega's oordelen en argumenteren soms vanuit een heel ander perspectief, bijvoorbeeld vanuit een perspectief waar het vooral gaat om plichten. In de praktijk van ethiekonderwijs lijkt het er dan soms op of mensen langs elkaar heen praten. De kunst is een morele vraag te overzien vanuit verschillende perspectieven en verantwoordelijkheden om uiteindelijk tot een weloverwogen oordeel te komen. Op die manier kan de toepassing van verschillende ethische perspectieven bijdragen aan gezamenlijke reflectie en dialoog.

Op dit moment in het gesprek blijft het belangrijk om goed door te vragen. Bijvoorbeeld bij 'wat doe ik de crew en medepassagiers aan'. Pas op dit punt in het gesprek deelde de casus-inbrenger dat: 'De vraag was al schokkend om te krijgen, laat staan dat ik haar daar in het vliegtuig had moeten leggen.'

'Wat bedoel je daarmee, dat de vraag al schokkend was?'

'Nou omdat ik me niet kan voorstellen dat je met je overleden kind op schoot gaat zitten, dat heeft emotionele impact. De cultuur is zo anders, misschien dat de vader daar heel anders in zat. Het is al hartverscheurend dat je kind overleden is en dan moet je haar ook nog zo meenemen. En tegelijkertijd help je hem misschien wel als hij dat wil.'

'En die sociale veiligheid, wat bedoel je daarmee?'

'De impact van de geur... ik heb het denk ik nog niet gezegd maar ik heb dat eerder meegemaakt. Tijdens een eerdere uitzending zijn er twee collega's overleden, wij hebben toen de terugkeer moeten regelen. Wat ik me daar nog heel helder van herinner is de geur. Dat vergeet je nooit meer. Dat heeft zoveel impact... En als je dat nog nooit hebt meegemaakt sta je daar misschien ook helemaal niet bij stil. Dat doet heel veel met je... de dood zo dicht bij je. Ik denk dat ik dat onbewust misschien ook wel heb meegenomen tijdens dit dilemma: dat vond ik heftig. Die gevolgen, misschien dat ik mijn collega's daar ook wel tegen wilde beschermen.'

Het is stil in de groep, de emotie is voelbaar. In eerste instantie waren veel deelnemers toch geneigd om het gewoon te gaan regelen: 'ze gaan gewoon mee' en 'we verzinnen gewoon een oplossing'. Dit is het moment waarop er voor veel collega's het kwartje valt: dat wordt bedoeld met sociale veiligheid en dat staat hier op het spel en juist dat maakt deze situatie tot een moreel dilemma.

4. Wat heeft prioriteit? Maak individueel de balans op en denk na over schadebeperkende maatregelen

In deze stap wordt elke deelnemer gevraagd om zelf een keuze te maken in het dilemma. Hoe

zou men handelen in de gegeven situatie, met het beeld van de mogelijke beweegredenen van de betrokkenen in de casus achter het handelen en de gevolgen ervan?

Dit oordeel formuleren de deelnemers elk voor zich. Daarbij geven ze tevens aan welke waarde leidend is voor hun keuze. Ook denkt ieder voor zich na over hoe de schade in de andere kolom te beperken. Ook daar staan immers waarden op het spel.

Uiteindelijk vertelt ook de casusinbrenger waar hij destijds voor gekozen heeft en waarom. Hij geeft aan dat hij er destijds voor gekozen heeft ze niet mee te laten vliegen: ‘met name omdat ik het de andere collega’s niet aan wilde doen, ik wilde ze beschermen. Ik heb wel een taxi voor hem geregeld. Ik heb er dus voor gekozen om ze niet mee te laten vliegen.’

Omdat het een echte persoonlijke casus is, kan de reactie van collega’s impact hebben: ‘Het is best lastig om te horen dat collega’s een ander besluit hadden genomen, dan kan je toch snel denken, o nee, ik heb de foute beslissing genomen. Inzichten van anderen zijn fijn, maar het kan ook confronterend zijn. Het model is fijn; dan zie je dat je er zelf toch ook goed over na hebt gedacht en dat er niet zoiets is als “de” juiste beslissing.’

Een conclusie trekken onderstreept dat, hoe complex de situatie ook is, een oordeel gegeven kan worden dat op dat moment passend is.

Meerdere deelnemers geven aan dat ze door zo het overzicht te hebben en de context beter te begrijpen ze misschien toch wel iets anders zouden kiezen dan waar ze in eerste instantie toe geneigd waren. De casusinbrenger zegt nog:

Betrokken partijen	Ik laat ze meevliegen	Ik laat ze niet meevliegen
Ik Vader Dochter Familie Medepassagiers Crew ISAF Collega's Collega's Role 2 Lokale bevolking	<ul style="list-style-type: none"> - Vader helpen P., D. - Respect voor familie, begrip voor belang meevliegen D. - Hearts and minds lokale bevolking/ inlichtingenpositie G. - Zorgplicht/leed verzachten P., G. - Verantwoordelijkheidsgevoel D. - Dilemma niet verleggen naar iemand anders (taxichauffeur) G. 	<ul style="list-style-type: none"> - Het mag niet, regelgeving →hygiëne P. - Voor mezelf is het schokkend, heftig en menonterend G. - Wat doe ik de crew en medepassagiers aan/ sociale veiligheid, beschermen collega's G, D. - Gevolgen voor andere passagiers die kunnen mogelijk niet mee G. - We hebben geen ander vliegtuig, als we dit moeten reinigen dan kunnen we misschien een week niet vliegen G. - Precedentwerking/taakoprekking G.
Schadebeperkende maatregelen	<ul style="list-style-type: none"> - Zo veilig mogelijk vervoeren/zo goed mogelijk inpakken van het stoffelijk overschot, zo dicht mogelijk bij regelgeving komen. - Verkennen of het is mogelijk om alleen de vader en zijn dochter mee te laten vliegen, zonder medepassagiers. - Bespreekbaar maken dat het heftig is, delen eigen ervaring, geur alleen al kan veel impact hebben. - Informeren en keuze geven aan medepassagiers, wil je wel of niet meevliegen. - Bespreken met crew. 	<ul style="list-style-type: none"> - Bespreken met crew, argumenten delen met crew waarom we ze toch niet meenemen. - Alternatieve manieren om de vader te helpen: bijvoorbeeld een taxi regelen voor de vader, ook in de taxi het stoffelijk overschot dan wel zo goed mogelijk inpakken. - Nabespreken met collega's van de Role 2, hen betrekken bij de keuze mogelijk ook aan de hand van deze methode.

Een conclusie trekken onderstreept dat, hoe complex de situatie ook is, een oordeel gegeven kan worden dat op dat moment passend is

‘Ik zat in die denkmodus van: ze gaat niet mee. Dan had ik juist iemand van buiten kunnen betrekken, misschien een collega van een ander peloton. Die had mij ook in die situatie kunnen helpen door aan de hand van dit model een aantal vragen te stellen en ruimte te creëren voor andere perspectieven, dat is waar het om gaat, je moet juist iemand hebben die ook een ander perspectief kan belichten.’

Afronding

In dit artikel hebben we het drie-kolommenmodel geïntroduceerd met een concrete praktijkcasus. Dilemmatraining aan de hand van het drie-kolommenmodel kan bijdragen aan morele ontwikkeling in de defensieorganisatie door middel van gezamenlijke reflectie. Deelnemers geven aan dat het model ze helpt tegen zichzelf in te leren denken en vanuit meerdere perspectieven naar een moreel dilemma te leren kijken. Ook geven zij aan dat het belangrijk is om dit gesprek samen met collega's te voeren en dat het van belang is om echt een dialoog aan te gaan waarin deelnemers zich proberen in te leven in de situatie. Door dat te doen kun je meer leren over het dilemma én over jezelf, ervoor zorgen dat je je beter in kunt leven, en begrip krijgen voor het beoordelingsproces en wat we eigenlijk vragen van militaire collega's. De dilemmatraining gaat dus verder dan enkel het invullen van de tabel.



FOTO MCD, LOUIS MEULSTEE

Het drie-kolommenmodel dient als ondersteuning voor een gesprek waarin de deelnemers worden uitgenodigd met elkaar op een gestructureerde wijze hardop na te denken over een moreel vraagstuk. Door het stellen van vragen en het uitstellen van het oordeel, maar ook door argumenten te noemen die misschien niet je eigen argumenten zouden zijn, is men beter in staat de ervaring en context van het dilemma te begrijpen. De casus laat zien dat in een persoonlijk ervaren dilemma ook je diepste over-



Het drie-kolommenmodel is ook toepasbaar op het moment zelf, waarin een moreel dilemma ontstaat

tuigingen en waarden op het spel staan. Het is een kwetsbaar gebied, wanneer je geraakt wordt of wanneer je aangesproken wordt op je diepste eigen waarden voel je dat intens. Het raakt aan de kern van je zijn.

De vele waarden die aan de orde komen worden niet gezien als een uiting van verdeeldheid, maar als variaties in het waarderen van de situatie die elkaar kunnen aanvullen en waarvan men kan leren. Om dit te bereiken is het van belang met

elkaar in gesprek te gaan over morele dilemma's. Dat kan voorafgaand aan uitzendingen of situaties waarin dilemma's kunnen ontstaan, indien mogelijk op het moment zelf, of als onderdeel van een evaluatie of nabespreking. Het drie-kolommenmodel kan helpen met elkaar in gesprek te gaan om morele dilemma's uit het verleden te duiden en dilemma's in het heden te hanteren. Dit maakt dat we ons samen met anderen kunnen verhouden tot deze dilemma's en kunnen komen tot weloverwogen vormen van handelen. ■

Militairen bij de NCTV: ‘reality check voor de beleidswereld?’

Een interview met luitenant-kolonel drs. Matthias Mulder en majoor Pherdi de Koning

Han Bouwmeester, Peter Pijpers, en Maarten Katsman

In de *grey zone* van de Haagse politiek vormt de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (NCTV) het koppelvlak tussen beleid en uitvoering. Twee officieren van de landmachtstaf zijn werkzaam binnen dit coördinatiecentrum voor nationale veiligheid. Zij leveren vooral een hoognodige *reality check* in het beleidswereldje: hoe komen de beleidsplannen werkelijk tot uitvoering? Wat betekent beleid concreet en voor wie? Omgekeerd kan Defensie veel leren van de werkwijze van de NCTV in het Haagse krachtenveld. Hoe kan men de verschillende belangen binnen het interdepartementaal bestel tijdig in kaart brengen en de neuzen dezelfde kant op krijgen? De *Militaire Spectator* sprak hierover met luitenant-kolonel Matthias Mulder en majoor Pherdi de Koning, die binnen de NCTV vooral werken aan weerbaarheid tegen statelijke (hybride) dreigingen.¹

De gangen van het kantoor van de NCTV zijn opgesierd met foto's die te maken hebben met crises, incidenten en het werkveld waarin de organisatie opereert. Kolonnes tractors op de snelweg (2019). De Amerikaanse president Barack Obama op de Nuclear Security Summit in Den Haag (2014). De nasleep van het neerhalen van vlucht MH17 (2014). Maar ook het coördineren van de Covid-19-crisis gebeurde vanuit de NCTV. Het is duidelijk dat nationale veilig-

FOTO RUIKSVASTGOEDBEDRIJF, ROBIN HOOGERVORST



¹ Pherdi de Koning en Matthias Mulder spraken op persoonlijke titel en niet namens de Koninklijke Landmacht of de NCTV.

heid zoveel méér is dan alleen Defensie. Vanuit het Nationaal CrisisCentrum (NCC) zijn al deze verschillende crises gecoördineerd. Tevens vinden er oefeningen plaats over onderwerpen waarbij de nationale crisisstructuur wordt geactiveerd. Door van tevoren verschillende scenario's te doorlopen kan de Nederlandse overheid sneller en beter reageren wanneer het echt misgaat.

NCTV als olie voor de overheidsmachine

De ontstaansgeschiedenis van de NCTV ligt bij de ontwikkelingen na 9/11. Pherdi legt uit: 'Vanuit verschillende beleidshoeken werd er gewerkt aan het bestrijden van de terreurdreiging. Er was behoefte aan neutrale grond om de relevante instanties met elkaar te laten



In de grey zone van de Haagse politiek vormt de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (NCTV, gehuisvest in een van de torens rechts) het koppelvlak tussen beleid en uitvoering

optrekken want de samenwerking kon beter; er waren maar liefst 20 instanties met anti-terreur bezig dus er was behoefte aan coördinatie en betere samenwerking. De NCTV was hierin succesvol en wordt nu vaker benaderd als er sprake is van opbouwende spanning met kans op een nationale crisis. De organisatie is daarmee de “haarlemmerolie van het Rijk” geworden.’ Gerelateerd aan dit soort crisissituaties voegt Matthias toe: ‘De aard van het Nederlandse staatsbestel hielp niet mee om tot duidelijke besluitvorming te komen. Het is lang niet altijd helder wie er nou precies eindverantwoordelijk is, en voor wat. Als het gaat om bevoegdheden op het gebied van openbare orde en veiligheid is bijvoorbeeld de minister van Justitie beperkt in haar mandaat, voor veel acties zijn andere bestuurslagen nodig, zoals burgemeesters. In vergelijking met Angelsaksische landen, waar een (minister-)president veel bevoegdheden heeft, ligt dat in Nederland veel ingewikkelder. Er is daarom een (neutrale) ontmoetingsplek nodig die al die versnipperde instanties bij elkaar brengt, en dat is in geval van crisis vaak de NCTV. Zo ontstaat op de werkvloer ook eenheid van opvatting en een gemeenschappelijk beeld, duiding en beleid, wat vervolgens interdepartementaal samenwerken makkelijker maakt.’

Welke rol heeft de NCTV dan concreet?

Matthias: ‘De NCTV dient kortweg de nationale veiligheid. Dit doen we door dreigingen te signaleren, belangen te beschermen en de weerbaarheid te verhogen. We hebben drie maatschappelijke opgaven: Nederland digitaal veilig maken, aanslagen voorkomen en extremisme en terrorisme bestrijden en Nederland weerbaar maken tegen dreigingen door statelijke actoren. Maar alles in samenwerking met andere ministeries, dus interdepartementale samenwerking bevorderen is misschien nog de belangrijkste informele taak. De NCTV is het koppelvlak tussen beleid en uitvoering. Als je hier werkt schrijf je mee aan beleidsdocumenten (bijvoorbeeld de *Defensienota*), soms zelfs direct aan wetgeving (zoals bijvoorbeeld het strafbaar stellen van spionage) en de beantwoording van Kamervragen et cetera. Het NCC, dat deel uitmaakt van de NCTV, is een goed voorbeeld van

de uitvoerende, operationele kant. Het NCC ondersteunt de nationale crisisstructuur en betrokken partijen met informatiemanagement, kennis en voorzieningen. De NCTV is daarmee een informatiemanager, zonder eigen verwerende middelen, die zorgt dat de juiste instantie aan het werk kan. Zo is er momenteel verhoogde aandacht voor de situatie rond Oekraïne en de vele aspecten voor de nationale veiligheid die dit met zich mee brengt.’

Bestaat er een gevaar dat door de Russische agressie die nu speelt de langetermijngevaren over het hoofd worden gezien of onderschat?

Matthias: ‘De NCTV werkt in eerste instantie landenneutraal en onderzoekt fenomenen, zoals terrorisme, cyber en economische veiligheid. Die fenomenen blijven bestaan, ongeacht welk land op een bepaald moment het meest actueel is.’

Pherdi vult aan: ‘Natuurlijk kijken we nu naar de nationale veiligheidsaspecten van de Russische invasie in Oekraïne, maar dat betekent niet dat andere zaken overboord gaan. Rusland staat ook niet op zichzelf. Uitdagingen op lange termijn, zoals een assertiever China, komen in het geopolitieke spel ook weer terug bij vraagstukken rond Rusland. Wat is de relatie tussen de Russische president Poetin en de Chinese leider Xi Jinping, en hoe verandert die? En welke gevolgen voor onze nationale veiligheid brengt dit op termijn met zich mee? De NCTV ontwikkelt vooraf concepten die als middel dienen om met crises en incidenten om te gaan wanneer die opspelen.’

Rijksbrede aanpak tegen hybride dreigingen

Een van de instrumenten om Nederland weerbaar te maken tegen hybride dreigingen is het programma weerbaarheid tegen statelijke dreigingen. Wat is dat precies? Pherdi: ‘Het is een van de afdelingen binnen de NCTV, opgericht om invulling te geven aan de maatschappelijke opgave om Nederland weerbaar maken tegen dreigingen door statelijke actoren. De afdeling verdiept zich uiteraard in verschillende dreigingen vanuit statelijke actoren maar werkt voornamelijk interdepartementaal.’ Matthias

vult aan: ‘Tevens werken we aan het vormen van een structuur en een proces om handelingsopties voor de Nederlandse overheid te genereren tegen hybride dreigingen. Ik kan in dit stadium nog niet al te veel in detail treden omdat eerst de Tweede Kamer hierover moet worden geïnformeerd. Maar het is nog steeds zo dat Buitenlandse Zaken de leiding heeft op diplomatiek gebied, en bijvoorbeeld Infrastructuur en Waterstaat als het gaat om de Rotterdamse haven. Echter, er is behoefte aan een nieuwe *cross-government* overheidsstructuur om slagvaardiger en sneller te kunnen handelen tegen hybride dreigingen, zodat op het ministeriële niveau beslissingen genomen kunnen worden op basis van een gemeenschappelijk interdepartementaal beeld van de situatie. Het is van groot belang dat op een veel lager niveau de informatie bij elkaar komt, zodat er een eenduidig beeld ontstaat voor de hogere niveaus, wat zowel de snelheid als de zorgvuldigheid van de besluitvorming bevordert.’

Matthias vervolgt: ‘Counter-hybrid in praktijk brengen gebeurt hier, bij de NCTV. Alleen al het bij elkaar brengen van de verschillende organisaties geeft meerwaarde. Economische veiligheid, vitale sectoren, strategische autonomie, internationale samenwerking, desinformatie, cyber, spionage, al dat soort begrippen komen hier samen. We proberen hier concreet te maken wat er tijdens crises moet gebeuren en door wie.’ De aard van het collegiaal bestuur in Nederland verandert uiteraard niet, maar, als we sneller en slagvaardiger willen reageren, vult Pherdi aan, ‘moet er een Nationale Veiligheidsraad komen. Die kan op verschillende manieren worden ingericht, maar er is hoe dan ook behoefte aan, zodat belangen integraal kunnen worden afgewogen en zodat er beslissingen worden genomen.’

‘Weaponizing everything’

Een nieuwe besluitvormingsstructuur vult dus een behoefte om op verschillende manieren en niveaus te kunnen reageren op dreigingen waar (nog) geen geweld bij komt kijken. In wezen kan een andere staat daarbij alle mogelijke middelen



Luitenant-kolonel Matthias Mulder (rechts) en majoor Pherdi de Koning

gebruiken, Pherdi spreekt over ‘*weaponizing everything*.’ Omgekeerd moet Nederland er ook rekening mee houden dat zijn eigen acties door andere staten kunnen worden opgevat als vijandelijke daad, of als ‘wapengebruik’, ook als wij Nederlanders zelf dat misschien niet zo zien.

Neem bijvoorbeeld de westerse reactie op de oorlog in Oekraïne. Pherdi: ‘In Nederland beschouwen we sancties als een financieel-economisch instrument, vooral bedoeld om het financieren van de Russische oorlog moeilijker te maken. We zijn niet gewend economische sancties ook als wapen te zien, maar dat is wel hoe de ontvanger, Rusland, ze mogelijk percipieert. Met dit soort acties moet je altijd in het achterhoofd houden wat de gevolgen zijn voor je eigen belangen, voor je nationale veiligheid.’ Matthias vult aan: ‘De meerwaarde van de NCTV is dat hier de mogelijkheid bestaat de verschillende departementen te doordringen van het besef welke belangen er nog meer spelen, inclusief nationale veiligheidsbelangen. Wij militairen kijken altijd door de veiligheidsbril,

en dat proberen we over te brengen op andere departementen waar dat niet het geval is.'

Haagse grey zone en lessen voor Defensie

Interdepartementaal samenwerken leidt onvermijdelijk tot botsingen tussen bedrijfsculturen. Hoe uit zich dat op de werkvloer van de NCTV? Matthias spreekt van de 'Haagse grey zone', waarin het niet altijd op het eerste gezicht duidelijk is welke belangen er spelen. Diverse stakeholders zijn bezig om vanuit hun perspectief het beste voor Nederland te regelen, maar

deze belangen kunnen botsen. Economische Zaken probeert Nederland zo welvarend mogelijk te maken terwijl Buitenlandse Zaken vooral kijkt naar onze internationale positie. Maar er is ook nog zoets als nationale veiligheid. De neuzen staan lang niet altijd dezelfde kant op. De kunst is om tijdig de verschillende belangen te onderkennen en op zoek te gaan naar de gemene deler. Nationale veiligheid kan soms fungeren als een dergelijk gemeenschappelijk belang.'

In de Haagse arena delft Defensie nog weleens het onderspit. Matthias: 'Defensie pretendeert te denken in effecten maar doet dit vervolgens niet altijd; men preekt vaak voor eigen parochie. In



ons staatsbestel is Defensie niet leidend in counter-hybrid, zoals dat bijvoorbeeld in de Baltische staten wel het geval is. Om counter-hybrideffecten te sorteren moet Defensie daarom veel meer contact zoeken en onderhouden met alle andere ministeries (en niet alleen met de vertrouwde medewerker van Buitenlandse Zaken). Alleen zo kan er een meer samenhangende aanpak ontstaan op gebieden waar Defensie een rol te spelen heeft.’ Pherdi: ‘Veel vitale belangen vallen onder ministeries zoals Economische Zaken en Infrastructuur en Waterstaat. Die mensen moet je dus ook bereiken om structuur aan te brengen in nationale veiligheid.’

Wat kan Defensie leren van de NCTV? ‘Niet alleen praten en denken over effecten, maar er ook naar handelen’, zegt Matthias. ‘Pas je aan. Aan je omgeving en je publiek. Pas je taalgebruik en je houding aan om zo het grootse effect voor je agenda te bereiken.’ ‘Wie spreek je aan, en wanneer?’, vult Pherdi aan. ‘De krijgsmacht moet leren dit spel beter te spelen.’ Omgangsvormen en bedrijfscultuur spelen hierbij ook een rol, stelt Matthias: ‘Tussen de krijgsmachtdelen onderling bestaan verschillen die ervoor zorgen dat het aanpassen aan de Haagse politiek en ambtenarij niet voor elk onderdeel even makkelijk is. De luchtmacht is bijvoorbeeld wat losser en tutoyeert, terwijl de landmacht er meer conservatieve omgangsvormen op na houdt. Dat laatste lijkt misschien beleefd, maar het werkt averechts in het Haagse want je creëert onbedoeld een afstand of ondergeschikte positie. Met een meer afstandelijke houding zet met name de landmacht zichzelf op achterstand.’

Die omgangsvormen spelen ook intern: ‘Een fundamenteel probleem bij de krijgsmacht is dat een luitenant of kapitein wordt behandeld naar haar of zijn rang, en niet als jonge *high potential*. Rijkstrainees worden daarentegen vaak door hoofd- en opperofficieren met alle egards bejegend. Terwijl er genoeg slimme subalterne officieren rondlopen van hetzelfde kaliber als de rijkstrainees’, aldus Matthias. ‘Daarmee mis je kansen op nieuwe, frisse perspectieven, en misschien misken je een bron van kennis’, vult Pherdi aan. En ‘Defensie moet meer investeren in netwerken en de relatie met de buitenwereld, militairen zitten te veel op hun eigen eilandjes. Concreet zouden bijvoorbeeld enkele jonge officieren mee kunnen draaien in het rijkstraineeprogramma om daarmee vroegtijdig een breed netwerk op te bouwen, de Haagse mores te leren en effectief interdepartementale besluitvorming te kunnen beïnvloeden.’ ■

Bullenparade op de KMA voor nieuwe officieren. ‘Een fundamenteel probleem bij de krijgsmacht is dat een luitenant of kapitein wordt behandeld naar haar of zijn rang, en niet als jonge high potential’, aldus Matthias Mulder



Colonnevlaggen en andere wereldproblemen

Frans Matser

Zo, alles is ingepakt voor de schietserie majoor, de colonne is opgesteld. Morgenochtend alleen nog de vlaggen erop, dan kunnen we met een gerust hart op pad gaan.' 'Bedankt adjudant. Volgens mij zijn wij drieën de laatsten in het gebouw. Ik heb beneden op mijn bureau nog wel een paar biertjes koud staan. Nemen we er een, adjudant? U bent ook uitgenodigd, opper.' 'Goed plan majoor. Ik blijf vanavond toch op de kazerne slapen. Het was een lange dag. We hebben wel een biertje verdiend.' 'Me too.'

Even later...

'Zeg Hans, die toestand in Oekraïne, zou dat nou werkelijk niet te voorkomen zijn geweest?' 'Nou kijk je mij aan Rob omdat ik stafadjudant ben? Megalomane dictators die hun eigen macht overschatten en hun buurlanden willen inlijven ter meerdere eer en glorie van zichzelf zijn er in de wereldgeschiedenis altijd geweest: Napoleon, Wilhelm II, Mussolini, Hitler. In dat rijtje past Poetin prima. Narcisten die denken dat ze zelf onfeilbaar zijn, zich omringen met jaknikkers en daardoor na een aantal jaren het contact met de realiteit volledig kwijtraken.'

'Dat begrijp ik, maar de vraag is natuurlijk: hadden wij deze oorlog kunnen voorkomen? Wij, de westerse wereld, de NAVO, de EU... weet ik veel. Wat vindt u majoor?'

'Nou ja, Rob. Ik heb wel eens een boek van Martin van Creveld gelezen en die zegt, kort door de bocht, dat als alle landen atoomwapens zouden hebben er geen oorlogen van dit type meer gevoerd zouden worden. De risico's worden dan gewoon te groot voor de aanvaller.' 'Kijk, u hebt nog wat geleerd ook vorig jaar op die MDV.¹ Denkt u dat het geholpen zou hebben als Oekraïne atoomwapens zou hebben gehad? Ik bedoel, zou Poetin dan niet hebben aangevallen?'

'Dat denkt Van Creveld en hij zou best eens gelijk kunnen hebben. Kijk eens hoe bang iedereen is dat het conflict nucleair wordt. Poetin hoeft er alleen maar mee te dreigen en het loopt iedereen dun door de broek.'

'Ik heb natuurlijk alleen de KMS gedaan, maar volgens mij hadden die Oekraïners toch ook een heleboel kernwapens toen ze zich afsplitsten van de Sovjet-Unie? Waar zijn die eigenlijk gebleven? Weet jij dat Hans? Jij bent toch zo gek op militaire geschiedenis.' 'Volgens mij hebben de



Oekraïners in 1994 al hun atoomraketten aan de Russen gegeven. Voor zover ik me herinner hebben Amerika en de EU toen heel hard hun best gedaan om dat plan te steunen. Iets met non-proliferatie. Dus feitelijk zijn wij er als westerse landen mede verantwoordelijk voor dat de Oekraïners geen kernwapens meer hebben. Wij hebben ze wijsgemaakt dat ze die niet nodig zouden hebben en volgens mij hebben we, samen met de Russen, hun territoriale integriteit ook nog gegarandeerd.'

'Nou Hans, daar hebben ze weinig aan gehad. Geen kernwapens en geen NAVO-lid, zo werd Oekraïne wel een heel verleidelijke prooi voor Poetin.'

'Op de KMS zouden we zeggen: wat kun je hier nu van leren? Ik bedoel: deze oorlog stort de hele westerse wereld in een gigantische economische crisis en miljoenen Oekraïners in de diepe ellende. Er zijn al honderdduizenden doden en gewonden en misschien wel tien miljoen vluchtelingen en daklozen. Hadden we het, bij nader inzien, niet beter anders kunnen aanpakken? Oekraïne kernwapens laten houden... of ze lid van de NAVO moeten maken?'

'Dat is nu mosterd na de maaltijd, maar zo snel zal dat niet nog een keer gebeuren, toch?'

'Nou Hans, als ik die Chinezen bezig zie, dan is Taiwan het volgende stukje land dat door een nucleaire grootmacht zal worden ingelijfd. Kan natuurlijk nog vijf of tien jaar duren, maar waarom heeft China anders zijn vloot en luchtmacht de afgelopen twintig jaar zo sterk vergroot en gemoderniseerd? Die spullen zullen ze toch een keer willen gebruiken. Dat is gewoon een kwestie van wachten tot Xi Jinping er lang genoeg zit en ook de geschiedenis wil ingaan als een groot historisch leider.'

'Ja, die Xi is goedbeschouwd net als Poetin een dictator met atoomwapens, waarbij we in het Westen stiekem collectief wegstijgen bij al het slechte wat ze doen, omdat ze binnenslands de boel goed in de hand lijken te hebben. Tot het te laat is.'

'Daar heb je een punt Rob, want volgens mij zijn we in het Westen net zo afhankelijk van Chinese half- en eindfabricaten als van Russisch gas en

olie. Toen er laatst een vrachtschip dwarslag in het Suezkanaal kwam de economie in Europa krakend tot stilstand. Geen auto's, geen bouwmaterialen, geen mobieltjes, geen medicijnen en geen speelgoed in de winkels.'

'Ja, en ik las laatst een artikel waarin stond dat China helemaal of deels eigenaar is van de twintig grootste Europese havens. Zij bepalen nu al onze goederenstromen!'

'Precies, dus als de Chinezen besluiten dat het tijd is om Taiwan in te rekenen, dan kunnen ze, net als Poetin nu, flink economische druk op alle westerse landen uitoefenen. Het is dus een kwestie van tijd tot we voor de keus staan: opnieuw een democratisch land af laten slachten of zelf economisch worden geruïneerd.'

'Zo had ik het nog niet bekeken Hans, maar Taiwan ligt aan de andere kant van de wereld. Dat is een probleem voor Amerika. Taiwan zit toch niet in de NAVO en wij zijn niet verplicht om Amerika daarmee te helpen.'

'Jongens, de Amerikanen hebben Europa uit de Eerste en de Tweede Wereldoorlog gered en ons veertig jaar tegen de Sovjet-Unie beschermd. De militaire steun aan Oekraïne heeft de VS tot nu toe ook voor 80 procent ingevuld. Europa doet de kruimels. Kunnen we de VS dan straks laten barsten als ze een volgende slachtpartij willen voorkomen? De gevolgen raken ons sowieso.'

'Oké, majoor, maar als ik het goed begrijp is de oplossing dus heel simpel: Taiwan gewoon een paar nucleaire langeafstandsraketten geven, dan laten die Chinezen het wel uit hun hoofd en blijft ons over een paar jaar een totale economische ondergang bespaard. Krijgen we misschien ook nog een beetje pensioen!'

'Tja, moeten we wel snel zijn, want voor Oekraïne is het al te laat.'

'Nou opper, weer een wereldprobleem opgelost. Colonnevlaggen niet vergeten morgen. Proost!' ■

1 Middelbare Defensie Vorming: cursus om officieren nog slimmer te maken dan ze al zijn.

Afrika is (nog steeds) de toekomst

Erik van der Zanden, student Militaire Strategische Studies

In 2011 betoogde ik in een gastcolumn in de *Militaire Spectator* dat Defensie zich meer op Afrika zou moeten richten.¹ Daarin bouwde ik mijn argument op het onderzoeksrapport *Verkenningen*, waarin 30 fragiele staten werden genoemd, waarvan er 18 in Afrika lagen (momenteel zijn dat er 21).² Ik ging vooral in op de mogelijke gedoogsteun voor islamitische terroristische organisaties in fragiele staten. Als oplossing stelde ik voor ons te richten op het omvormen van fragiele staten tot stabiele staten, door bijvoorbeeld Afrikaanse strijdkrachten te helpen. Wat zat ik fout?

Momenteel ben ik Afrikanist. Waar ik in mijn vorige gastcolumn vooral vanuit een Eurocentrisch perspectief schreef, is dit nu versterkt door een Afrocentrisch perspectief. De grote meerderheid van de Afrikaanse volken ziet het stabiliseren van hun regeringen en krijgsmachten door ons juist als hun grootste probleem. Het is dan ook een cruciaal verschil

wat voor regering er in een Afrikaanse staat is; een democratie of een dictatuur. Freedom House, een organisatie die wereldwijd vrijheid in de gaten houdt, stelt dat 90 procent van de Afrikaanse landen niet vrij is.

Hoe wij staten in Afrika fragieler maken

In het overgrote deel van Afrika worden autoritaire regimes niet aan de macht gehouden door de eigen bevolking (interne legitimiteit), maar door buitenlandse mogendheden (externe legitimiteit). Dit wordt versterkt door geopolitieke strijd: eerst de Koude Oorlog, toen de War on Terror en nu steeds meer de machtspolitiek tussen het Westen en Rusland of China.

Het gevolg van het 'stabiliseren' van deze autoritaire regimes is het in stand houden van een politiek zeer instabiele situatie. Doordat de regeringen vooral bezig zijn met machtsbehoud worden de bevolkingen steeds bozer. Met onze 'stabilisatie'-aanpak creëren we onbewust ontvlambare politieke situaties. Alleen door onze hulp weten deze regimes zich overeind te houden, de steun van de bevolking zijn ze allang kwijt. In plaats van gedoogsteun voor het Westen op te bouwen, hebben we net zoals in

1 F.A.C. van der Zanden, 'Afrika is de toekomst', *Militaire Spectator* 180 (2010) (4) 186-187.

2 *Eindrapport Verkenningen. Houvast voor de krijgsmacht van de toekomst* (Den Haag, ministerie van Defensie, 2010).

het Midden-Oosten vooral een antiwesters narratief ondersteund. De staten worden dus juist fragieler, vatbaar voor staatsgrepen of aanvallen door rebellengroepen. En er is een ervaren vijand die dat zeer goed in zijn voordeel weet te gebruiken, de jihadistengroep JNIM in de Sahel en Sahara.

Een kalifaat in de Sahel

JNIM is een samensmelting van kleinere groepen, geleid door de charismatische Touaregleider Ghali. Ze zijn loyaal aan de Taliban en al-Qaida. Hun doel is het stichten van een kalifaat gebaseerd op de sharia. Ze worden gezien als terroristen, maar na de Taliban in Afghanistan en IS in Irak en Syrië, is JNIM in noordelijk Afrika al veel verder dan we beseffen. Dankzij boosheid bij de bevolkingen over hun corrupte regeringen vinden ze lokale steun. Het terrein van de Sahara is ideaal voor guerrilla oorlogvoering en na de Franse terugtrekking is er weinig tegenwicht over. De verscherping van de posities van het Westen en de islam na 9/11 speelt hen in de kaart en ze hanteren een narratief van de strijd tegen de koloniale 'kruisvaarders', die eropuit zijn hun westerse ideologieën te verspreiden. De herinnering aan een islamitisch kalifaat in noordelijk Afrika voor de kolonisaties is nog vrij vers: de tijd van de gouden eeuwen van innovatie en welvaart en een krachtig verbond tussen jihadististen en islamitische bevolkingen.

Als het JNIM lukt om hun macht te vergroten en om te zetten in territoriale macht, is het niet ondenkbaar dat ze veel invloed krijgen over de hele Sahel en Sahara. Landen zoals Libië zijn sinds de westerse inval in 2011 *collapsed states*. Er is veel ontevredenheid en politieke instabiliteit. Het is niet ondenkbaar dat JNIM in de toekomst de landen in Noord-Afrika weten te veroveren en zo een Islamitische Staat tot de Middellandse Zee weten te stichten. Hoe kunnen we dit jihadisme in Afrika het beste bevechten?

Nieuwe Afrikastrategie

Eigenlijk zaten we al op het goede pad, maar de aanpak zelf was incorrect. Nog steeds is de beste oplossing het omvormen van fragiele staten naar stabiele staten. We moeten actief inzetten op de

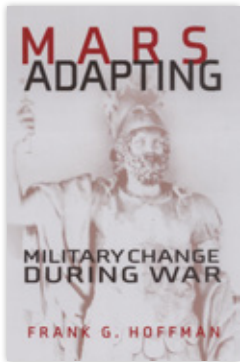
transformatie van dictatuur naar democratie, niet door militaire interventies zoals in Libië of vredesmissies zoals in Mali, maar door het versterken van bottom-up democratische bewegingen en instituties van de Afrikaanse bevolkingen zelf. Dit zal vooral niet-kinetische hulp zijn. Desalniettemin is Defensie het best geschikt om deze hulp te bieden. Zoals Clausewitz al zei is oorlog politiek met andere middelen. Strategie is de brug tussen politieke doelen en militaire middelen. Wat is het politieke doel van Defensie in Afrika? Vrede, vrijheid en veiligheid. Wat is de beste manier om oorlogen te winnen? Oorlogen voorkomen.

Leer nu al de vijand kennen

Er is een tendens om na een militaire nederlaag in irreguliere oorlogen snel de aandacht te verleggen naar andere, meer actuele fronten, zoals nu tegen Rusland. Dat betekent niet dat onze vijanden van de afgelopen twintig jaar ons opeens vergeten zijn. Zij werken gestaag en gefocust aan hun strategie van het oprichten van een kalifaat, nu in de Sahel. Onze jihadistische tegenstanders tonen een sterk innovatief en zelflerend vermogen en een gedegen strategisch en tactisch inzicht. Niet zij hebben aan macht en invloed ingeboet, maar wij. Richten we ons daar pas op als het te laat is, of voordat het de jihadististen in de Sahel gelukt is?

Hoe goed kennen we onze vijand al? Hoeveel Afrikanisten zijn er al aangetrokken om deze keer de bevolkingen beter te begrijpen dan tijdens de missies in Irak en Afghanistan? Hoeveel militairen hebben zich al verdiept in de koran, spreken Arabisch, of hebben diepere historische kennis van noordelijk Afrika? 'Ken je vijand en ken je jezelf, en je zult in geen gevecht gevaar lopen', zei Sun Tzu duizenden jaren geleden al. Wordt er al genoeg aandacht besteed aan het daadwerkelijk cultureel en religieus kennen van onze vijanden (en dus hun bevolkingen) en hoe staat het met Afrika, het Arabisch en islam-expertise op de Nederlandse Defensie Academie?

Eindelijk is er weer meer maatschappelijke en financiële draagkracht voor de krijgsmacht. Het komt net op tijd: nu is het ideale moment om onze Afrikastrategie te verfijnen. ■



Mars Adapting

Military Change during War

Door Frank G. Hoffman

Annapolis (Naval Institute Press) 2022

350 blz.

ISBN 9781682475898

€ 32,-

In de serie over *Transforming War* van het U.S. Naval Institute verscheen dit boek over veranderingen in de krijgsmacht; een onderwerp waarmee inmiddels een boekenplank gevuld kan worden. Frank Hoffman, een voormalige luitenant-kolonel van het U.S. Marine Corps en nu verbonden als wetenschapper aan de National Defense University, heeft veel krijgswetenschappelijke publicaties op zijn naam staan. Volgens Hoffman is uniek aan dit boek dat het de versnelde adaptatie en innovatie bespreekt tijdens meerdere jaren in verschillende oorlogen. Uitgaande van de stelling dat een krijgsmacht zich in vredes-tijd altijd voorbereidt op de vorige oorlog, is de verandering tijdens een oorlog het centrale thema. Hoffman beweert dat dit thema zeer beperkt wordt beschreven en dat historici zich hoofdzakelijk wijden aan veranderingen in vredes-tijd. Hij wil met dit boek dit 'gat' vullen. Deze pretentie kan Hoffman echter niet waarmaken. De boekenplank over dit onderwerp is behoorlijk gevuld met boeken als *Yellow Smoke* van Robert Scales, *Learning from Conflict* door Richard Downie, *Military Adaption in War* van Williamson Murray en *Adaptation under Fire* door David Barno. Desalniettemin levert

Hoffman met dit boek wel een interessant, vooral organisatie-sociologisch perspectief.

Herkenbare operationele context

De kern van het boek bestaat uit een viertal casestudies die getoetst worden aan een model waarvan de basis wordt gevormd door de Organizational Learning Theory, een theorie waarin adaptatie en innovatie zijn opgenomen en die het leren vanuit het individuele tot in het institutionele niveau bestrijkt. De hiervan afgeleide Organizational Learning Capacity is vooral een diagnostisch instrument om te analyseren wat er in de organisatie is gebeurd met de ervaringen van het 'slagveld'. De theorie wordt geconstrueerd op basis van vaker gebruikte innovatietheorieën in de militaire literatuur. Daartoe behoren de extern gedreven, top-downbenadering van Barry Posen in zijn boek *The Sources of Military Doctrine*, de intern gedreven Principal Agent Theory van Avant, de Intra-Organizational School gevoed door de ideologische strijd tussen en in de krijgsmachtdelen van de politieke wetenschapper Rosen en de Inter-service Competition-benadering, vooral gedreven door de strijd om budgetten, van Sapolsky. De

Organizational Learning Theory heeft haar wortels in de zestiger jaren vanuit sociologische en economische theorieën, maar is vooral in de jaren zeventig en tachtig in de belangstelling gekomen. De uitwerking van deze theorie in het lerend vermogen van een organisatie komt tot uiting in een model met vier bepalende factoren: leiderschap, organisatiecultuur, leermechanismen (zoals een lessons learned-structuur, after-actionrapportages, et cetera) en verspreidingsmechanismen, zowel horizontaal als verticaal in een organisatie.

De vier casussen die Hoffman aan dit model toetst zijn de onderzeebootoorlog van 1942 tot 1944 in de Pacific, de Air Power in het Koreaanse conflict van 1950 tot 1953, het optreden van de U.S. Army in Vietnam tussen 1964 en 1968 en de inzet van de Amerikaanse mariniers in de complexe counter-insurgency in Irak van 2003 tot 2007. Voordelen van deze keuze zijn dat de operationele context van de huidige tijd goed herkenbaar is en dat de casuïstiek voldoende diepgang heeft.

Wisselende resultaten

De onderzeebootoorlog in de Pacific was niet effectief door falende torpedo's als gevolg van de onjuiste duikdiepte en niet-functionerende ontstekers. Het conflict werd uitgevochten tussen het leiderschap, de torpedofabrieken, de verwervingsorganisatie en de onderzeebootcommandanten. Experimenten door het werkveld en after-actionbesprekingen leidden pas na ruim een jaar tot erkenning van het probleem, de aanpassing van de torpedo's en de bouw van nieuwe onderzeeboten. Ook de vooroorlogse opvatting dat de bovenwatervloot het beslissende

wapen was en de marineluchtvaart en de onderzeeboten daarbij 'slechts' een secundaire rol hadden, veranderde pas toen het onderzeebootwapen zijn belangrijke bijdrage aan de strijd kon waarmaken.

De U.S. Air Force kwam uit de Tweede Wereldoorlog met de opvatting dat strategische bombardementen voortaan de beslissing zouden brengen. In Korea werd dit jonge krijgsmachtdeel echter geconfronteerd met de politieke beperkingen in een oorlog en een sterke behoefte aan Close Air Support. Deze was geperfectioneerd in de laatste jaren van de Tweede Wereldoorlog, maar daarna verwaarloosd ten gunste van de bureaucratische strijd om een Strategic Air Command. De verouderde F-51 Mustangs moesten deels uit de mottenballen gehaald worden om de nieuwe F-80 jachtbomwerpers te vervangen. Door de beperkingen in bereik en wapenlast bleek ook de nieuwe F-86 Sabre geen partij te zijn voor de betere kanonnen en richtmiddelen in de Mig-17. Ook de Tactical Air Control Parties bij de infanterieregimenten waren niet gevuld. Vergeleken met de andere casussen paste de U.S. Air Force zich snel aan door een cultuur van probleemoplossing en innovatie. Oorzaak was niet alleen het institutionele vermogen tot verandering, maar ook het feit dat het hoogste leiderschap zich hieraan snel committeerde. De cultuur werd immers sterk gedreven door technologie.

In contrast hiermee staat de U.S. Army in de eerste jaren van de Vietnamoorlog. Een tactische innovatie in de eerste jaren was de ontwikkeling van het Air Assault-concept met de verplaatsing van

artilleriestukken per helikopter, een overlappend systeem van Fire Bases, procedures en radio-uitrusting die permanente communicatie met de vuursteun mogelijk maakten, introductie van de AC-47 Gunship, snelle overvallen en hinderlagen, uitbreiding van het Air Mobile-concept naar alle gevechtseenheden, langeafstandspatrouilles, et cetera. Daarmee werd maximale tactische mobiliteit bereikt. Maar het operationele niveau werd gedomineerd door het leiderschap van generaal Westmoreland, opgeleid en gevormd in het management en niet in militaire operaties. Hij was een CEO in uniform die statistieken gebruikte als zijn belangrijkste management-instrument. Het hogere officierskader bestond vooral uit veteranen uit de Tweede Wereldoorlog. Ook zij die van West Point kwamen, waren vooral opgeleid in exacte wetenschappen en niet in het creatief oplossen van tactische problemen. De cultuur werd bepaald door reageren in plaats van initiatief en door meegaandheid in plaats van creativiteit, oftewel door intellectuele armoede. De after-actionrapporten waren eerder gericht op geschiedschrijving dan op een institutioneel leerproces. Hoewel het Vietnamdebacle als geheel nog veel meer oorzaken heeft, was het beperkte innovatievermogen van de U.S. Army op het operationele niveau een zeer belangrijke factor.

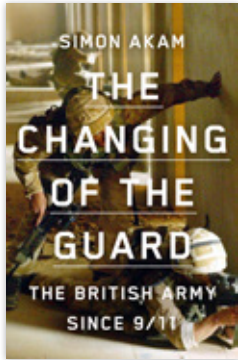
Na het offensief over de oostelijke as in Irak werden de U.S. Marines ingezet voor stabilisatieoperaties in de provincie Al Anbar. Zij lieten zich daarbij leiden door de 70 jaar oude *Small Wars Manual* en verweten de collega's van de landmacht dat zij niet de 'zachte handschoen' gebruikten waardoor het in de rest

van Irak uit de hand begon te lopen. De moord op vier Blackwater-medewerkers ondergroef echter de zachte aanpak en leidde tot twee aanvallen op Fallujah; de eerste mislukte feitelijk, de tweede (operatie Valiant Resolve) had meer succes. De mariniers kwamen er achter dat de Build-fase uit de Clear-Hold-Build-reeks alleen succes kon hebben wanneer lokale troepen daarvoor voldoende opgeleid waren. De verschillende innovaties, zoals op het gebied van doctrine, invoering van mijnresistente voertuigen en steun aan lokale milities worden uitgebreid en in samenhang beschreven met de focus op organisatie, doctrine en technologie. De U.S. Marines gaven in deze casus blijk van een grote Organizational Learning Capacity.

Gemiste kans

De conclusies die Hoffman trekt over de omgang met verrassingen en onverwachte wendingen in oorlogstijd zijn nogal oppervlakkig. 'Hogere officieren moeten gevormd worden in het creëren van een gezamenlijk en open leiderschapsklimaat' is een open deur, waaraan verder geen inhoud gegeven wordt. De conclusie dat 'Militaire organisaties ...moeten creatief denken omarmen. Dogmatische culturen ... zullen niet adaptief genoeg zijn' zal niemand bestrijden, maar hoe moet dat dan? Hoffman laat hier een kans liggen. Maar de levendige en diepgaande beschrijving van de casussen maakt dit boek zeer lezenswaardig en levert een goed startpunt voor een verdere discussie en meer onderzoek. Het boek zou gelezen moeten worden door iedereen die zich met adaptatie en innovatie bezig houdt, oftewel door ons allemaal. ■

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



The Changing of the Guard

The British Army since 9/11

Door Simon Akam

Londen (Scribe) 2021

704 blz.

ISBN 9781914484124

€ 13,-

Al doende moet men leren. In essentie is dat de boodschap die Simon Akam verkondigt in zijn lijvige boek *The Changing of the Guard. The British Army since 9/11*. Akam, voormalig journalist bij *The Economist*, start zijn boek met het einde van zijn middelbare schooltijd. Enthousiast geworden door een docent diende hij een jaar met het tankregiment de Royal Scots Dragoon Guards. In rap tempo volgen anekdotes over verschillende regimenten en de unieke cultuur van het Britse leger, afkomstig uit een maatschappij die aanzienlijk meer doordrongen is van klassen- en standsverschil dan de Nederlandse.

The Changing of the Guard kent een markante verschijningsgeschiedenis. Oorspronkelijk gepubliceerd door Penguin House zag deze uitgever onder dreiging van rechtszaken en druk van het Britse ministerie van Defensie af van publicatie.¹ Nadat Scribe het overnam verscheen het boek uiteindelijk en beschrijft Akam in vijf hoofdstukken de diverse aspecten en gebeurtenissen van de Britse militaire inzet in de afgelopen twintig jaar.

Trendbreuk en leercurve

Akams boek is omvangrijk, groten-deels vlot geschreven en raakt een aantal snaren, met name als het gaat over het onderschatten van de benodigde voorbereidingen en het overschatten van het eigen vermogen. De Britten, gepokt en gemazeld in Noord-Ierland, zouden bij uitstek geschikt zijn voor het *counterinsurgency*-werk dat de inzet in Irak en Afghanistan vereiste. Akam concludeert dat dit een misvatting was en spiegelt de Britten aan de Amerikanen, die veel eerder onderkenden hoe gewelddadig de strijd in Irak was. Sinds de Falklandoorlog hadden de Britten nauwelijks grootschalige expeditionaire inzet meegemaakt. De intense uitzendingen naar het Midden-Oosten waren daarmee een trendbreuk die een snelle leercurve vereiste.

Ook voor de Nederlandse krijgsmacht – waar de uitzendingen naar Uruzgan voor het eerst in decennia betekenden dat er weer in het hoogste geweldsspectrum werd opgetreden – moet deze leercurve herkenbaar zijn. Illustratief zijn de

observaties van Akam over het gigantische verschil in aanpak, mentaliteit en bovenal capaciteit van de Amerikaanse krijgsmacht ten opzichte van de Britse. In een passage spreekt een Britse generaal zijn verwondering uit dat de Amerikanen beschikten over een complete divisie, louter en alleen voor de brandstofvoorrading van de vooruitgeschoven gevechtseenheden. Op zijn beurt verbaasde een Amerikaanse liaisonofficier zich er over dat de Britten nog werkten met fysieke kaarten en oleaten, waar hij sinds jaar en dag gewend was om te werken met digitale systemen.

Tal van invalshoeken

Akam zet het lerend vermogen van het tactische en operationele niveau af tegen de starheid van de militaire leiding in het thuisland, die moeite had om zich aan de nieuwe situatie aan te passen. Waar jonge luitenanten en kapiteins snel in de gaten hadden dat hun manier van optreden en doen moest wijzigen, hielden generaals nog vast aan oude doctrines en bakkeleiden ze over de herindeling van regimenten vanwege bezuinigingen. Ook beschrijft Akam in een hilarische passage hoe een divisiecommandant in een e-mail van ruim 1600 woorden zijn officieren instrueert over de juiste etiquette in de mess. Minder grappig, maar belangrijker, zijn de keuzes van de legerleiding om met te weinig troepen en de verkeerde capaciteiten operaties aan te vangen; Akam verwijst specifiek naar de Britse entree in de provincie Helmand. Hij sprak diverse officieren die uit frustratie vroegtijdig de dienst verlieten omdat hun waar-schuwingen of pogingen tot verandering stukliepen op de taaie organisatie. Daarbij is Akam bijzonder kritisch over een promotie-

¹ Zie onder meer Sian Cain, 'A terrifying precedent'. Author describes struggle to publish British army history', *The Guardian*, 23 juli 2021.

fenomeen: militairen die hun hoofd onder het maaiveld hielden werden gepromoveerd, officieren die kritiek hadden moesten weg.

Akams keuze voor tal van invalshoeken (onder meer antropologisch, media-cultureel, sociologisch en militair-strategisch) verschaft de lezer een breed inzicht in de ontwikkeling en cultuur van de Britse landmacht sinds 9/11 en plaatst deze in de context van de afgelopen decennia waarin onder andere het medialandschap onherkenbaar veranderde door de opkomst van social media. Tegelijkertijd geeft deze keuze het boek een structuur die de niet-ingewijde lezer kan doen duizelen. De soms onduidelijke indeling, met afwisselend chronologische en thematische hoofdstukken, noodzaakt af en toe tot terugbladeren of het raadplegen van het register om weer even scherp te krijgen waar het ook al weer over ging. Volstrekt helder is overigens dat Akam grondig onderzoek heeft verricht. Hij interviewde meer dan 260 personen afkomstig uit alle geledingen van de Britse

krijgsmacht en samenleving. De voetnoten beslaan maar liefst 89 pagina's.

Cultuur en lerend vermogen

In het Verenigd Koninkrijk is het boek wisselend, maar overwegend positief ontvangen. De voornaamste kritiek is dat Akam te weinig aandacht besteedt aan de politieke context en dimensie. Hoewel valide, doet dat deels afbreuk aan het feit dat een krijgsmachtdeel ook een actor op zichzelf is, grotendeels verantwoordelijk voor eigen cultuur en lerend vermogen. De politieke dimensie, en met name de bezuinigingen die ook in het VK een rol speelden, had zeker sterker kunnen worden benadrukt. Maar de keuzes op het gebied van legervorming, inzet en doctrine liggen toch echt binnen de eigen invloedsspanne. *The Changing of the Guard* kwam vorig jaar uit en daardoor kon Akam de tragische val van Kabul niet behandelen. Maar dit doet niet af aan de waarde van het boek. Het sluitstuk van de westerse aanwezigheid in Afghanistan kent een lange voor geschiedenis die, wat de Britten

betreft, juist in dit boek aan de orde komt.

Voor de gemiddelde lezer is *The Changing of the Guard* waarschijnlijk te lang en te uitputtend. Vermoedelijk heeft het boek uiteindelijk de meeste waarde voor de professionele krijgswetenschapper. Maar wie zich door de lengte heenworstelt hoeft zich niet te vervelen. Alleen al de diversiteit aan onderwerpen, het grondige onderzoek en de ongemakkelijke vragen die Akam stelt maken het boek de moeite waard om te lezen. Of de antwoorden die hij geeft ook elke lezer zullen bevallen of overtuigen is een tweede. Maar een serieuze, goed onderzochte poging om tot nieuwe inzichten en lessen te komen dient altijd te worden omarmd. Akams conclusie dat de Britten al doende niet genoeg hebben geleerd, vormt de basis voor verdere discussie. ■

Gijs van Gent MA, senior beleidsmedewerker NAVO bij de Directie Internationale Aangelegenheden van Defensie. Deze recensie is geschreven op persoonlijke titel.

Schrijft u een gastcolumn in de Militaire Spectator?

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

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

De hoofdredacteur





FOTO: ANP, JOSEF KOUDELKA, MAGNUM

Burgers confronteren Sovjettanks tijdens de Praagse Lente in 1968. De Sovjet-Unie organiseerde naar aanleiding van deze poging tot hervorming een militaire interventie in Tsjecho-Slowakije

‘De schim van Hitler’

De strijd in Oekraïne woedt onverminderd voort, maar één ding is zeker: in de *Militaire Spectator* zullen beschouwingen, analyses en vergelijkingen van dit conflict verschijnen. Zo schreef J.R. Evenhuis vijftig jaar geleden over andere buitenlandse inmenging het artikel ‘Rome 1943 en Praag 1968. Een vergelijking’.¹

Evenhuis tekende op: ‘De Russische overval op Praag wordt vaak vergeleken met de invasie van Hitler in Tsjecho-Slowakije. Men bedoelt er dan het lelijkste mee, maar vergeet in feite een zeer belangrijk verschilpunt: een invasie van een land dat van het politieke schaakbord moet verdwijnen, staat in het waardensysteem nog nèt hoger aangeschreven dan een verradelijke “coup de main” tegen een bondgenoot die bondgenoot dient te blijven, op voorwaarden die de sterkste van de twee stipuleert. De schim van Hitler kan over de losse vergelijking dus geruster zijn dan de mannen die nu in het Kremlin regeren.’

In het huidige Oekraïneconflict proberen de ‘mannen in het Kremlin’ wellicht weer op een

trede hoger in Evenhuis’ waardensysteem te komen, met de doelstelling Oekraïne van het politieke schaakbord te laten verdwijnen.

Hoe dan ook waren ook de Führer de laagste treden niet vreemd: ‘Ook Hitler heeft echter eenmaal een overval van dit lage kaliber in de zin gehad, uit precies dezelfde motieven. (...) Er was veel meer aan de hand dan alleen maar de “bevrijding” van Mussolini, het enige onderdeel van dit zg. “Unternehmen Student” dat ten slotte werkelijk werd uitgevoerd.’

De coup de main bleef uiteindelijk uit, volgens Evenhuis omdat in vergelijking met de Sovjet-interventie in Praag ‘het wantrouwen tussen communisten onderling tegenwoordig groter [is] dan in 1943 tussen een Hitler in zijn “Endkampf” en een Badoglio die zich opmaakte “geallieerde” te worden.’ ■

¹ J.R. Evenhuis, ‘Rome 1943 en Praag 1968. Een vergelijking’, *Militaire Spectator* 141 (1972) (1) 12-13.

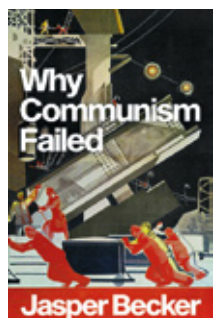
SIGNALERINGEN



Veteranenzorg 1815-2015

Van afstandelijk naar betrokken
Door Theo van den Doel
Zutphen (Walburg Pers) 2022
256 blz.
ISBN 9789462499515
€ 24,99

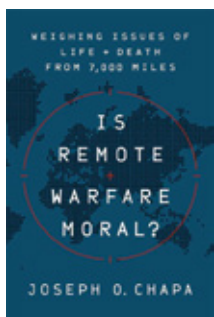
Veteranenzorg 1815-2015 is de handelseditie van het proefschrift waarop Theo van den Doel eerder dit jaar promoveerde aan de Universiteit Leiden. Van den Doel, voormalig landmachtofficier en oud-Tweede Kamerlid, concludeert dat veteranen lange tijd op weinig steun en empathie van de Nederlandse overheid konden rekenen. Talloze militairen merkten decennia lang niets van de zorgplicht die de regering voor veteranen heeft. Pas in 2014 trad de Veteranenwet in werking. Van den Doel behandelt naast de operaties in Nederlands-Indië de VN-missies in Korea, Libanon en Bosnië, kijkt tevens naar recentere inzet in Irak en Uruzgan en doet voorstellen voor verder onderzoek.



Why Communism Failed

Door Jasper Becker
Londen (Hurst and Company) 2022
ISBN 9781787388062
352 blz.
€ 23,-

Gebaseerd op nieuw, deels statistisch, archiefonderzoek concludeert Jasper Becker in *Why Communism Failed* dat functionarissen in communistische landen systematisch economische gegevens manipuleerden om de eigen bevolking, de eigen leiders en het buitenland te laten geloven dat hun systeem werkte. Tijdens de Koude Oorlog manipuleerde de Sovjet-Unie ook volop militaire data en lieten Sovjetleiders, maar ook westerse politici, zich volgens Becker om de tuin leiden wat betreft de sterkte van de strijdkrachten. Becker, die als journalist onder meer werkte vanuit Beijing, ziet in de centrale economische planning en niet in buitenlandse (militaire) druk uiteindelijk de hoofdoorzaak van het mislukken van het communisme.



Is Remote Warfare Moral?

Weighing Issues of Life and Death from
7,000 Miles
Door Joseph O. Chapa
New York (Public Affairs) 2022
288 blz.
ISBN 9781541774452
€ 29,-

Voormalig Predator-vlieger en doctor in de ethiek Joseph Chapa onderzoekt in *Is Remote Warfare Moral?* de inzet van Amerikaanse onbemande vliegtuigen in de afgelopen jaren. Chapa kijkt onder meer naar zaken als de liquidering van de Iraanse generaal Qasem Soleimani en vraagt zich af hoe die passen in de context van *just war*, deugd en morele verantwoordelijkheid. Hij stelt een aantal principes voor de evaluatie van zulke operaties voor, omdat vliegers hun menselijk oordeel gebruiken in moreel complexe gevechtssituaties. Die complexiteit zal volgens Chapa alleen maar toenemen door het gebruik van kunstmatige intelligentie en autonome wapensystemen.



The Pursuit of Dominance

2000 Years of Superpower Grand Strategy
Door Christopher J. Fettweis
Cambridge (Oxford University Press) 2022
312 blz.
ISBN 9780197646649
€ 35,-

Welke lessen kan de VS bij het uitzetten van een *grand strategy* trekken uit het verleden? In *The Pursuit of Dominance* geeft Christopher Fettweis, hoogleraar politieke wetenschappen aan Tulane University, zijn inzichten aan de hand van een aantal case studies. Hij kijkt onder meer hoe het Romeinse, Ottomaanse en Britse Rijk de nationale en internationale belangen definieerden en grand strategies uitstippelden waarmee ze machtiger wilden blijven dan hun rivalen. Volgens Fettweis is de VS nog altijd de machtigste speler in het internationale systeem en hij concludeert dat supermachten doorgaans niet direct ten onder gaan als er incompetent leiders aan het bewind komen.

