

Is een militaire strategie in Nederland onmogelijk?

Frans van Nijnatten

Historicus Lars Deijkers (Rijksuniversiteit Groningen) volgde al een aantal jaren het debat onder veiligheids- en defensiedeskundigen over het vermeende gebrek aan Nederlands strategisch denken in de huidige tijd. Hoogleraar Isabelle Duyvesteyn zwengelde dat debat in 2013 aan met haar oratie, waarin ze opeenvolgende Nederlandse regeringen sinds het einde van de Koude Oorlog 'strategisch analfabetisme' verweet. De afgelopen jaren heeft de redactie van de *Militaire Spectator* met regelmaat over deze discussie gepubliceerd. Voor zijn boek *Politieke zuinigheid en militaire volgzzaamheid* onderzocht Deijkers de beleidsproducten van het ministerie van Defensie uit de periode 2000-2014 aan de hand van de modernste inzichten uit de strategische literatuur.¹ Om eindelijk te weten te komen wie er gelijk had: was er de afgelopen dertig jaar nu wel of niet een Nederlandse militaire strategie?

Hoe kwam je op het idee voor dit onderzoek?

In 2019 liep ik voor mijn masteropleiding geschiedenis aan de Rijksuniversiteit Groningen stage op de afdeling Fundamentele Voorlichting (FuVo) van Vliegbasis Woensdrecht. Daar kwam ik in contact met de commandant van de basis, kolonel Ben Kamstra. Die gaf onder meer een college over militaire strategie en vroeg de FuVo om hem te assisteren. Nadien heb ik meerdere keren met Kamstra afgesproken om te brainstormen en te praten over militaire strategie en uiteindelijk besloot ik er mijn afstudeeronderwerp van te maken. Ik ontdekte dat het onderwerp in de *Militaire Spectator* al meerdere keren

naar voren was gekomen, maar dat een historisch (primair) bronnenonderzoek nog nooit gedaan was.

Het debat verliep tot nu toe vooral via meningen en aannames. Wat deed jij anders?

Het debat van voor mijn thesis was inderdaad vooral gebaseerd op anekdotisch bewijsmateriaal. Zo schreven onder meer Isabelle Duyvesteyn en Herman Amersfoort ook al over dit onderwerp en zij onderbouwden hun stellingen met casussen uit Irak en Afghanistan. Maar een grondige structurele analyse van Nederlandse militaire strategie van na de Koude Oorlog bleef uit. In de door mij geraadpleegde literatuur kon ik ook nergens verwijzingen vinden naar de interne beleidsdocumenten van Defensie. Daarom besloot ik om in de eerste plaats onderzoek te doen naar die interne defensieplannen en beleidsvisies. Via een Wob-verzoek (Wet openbaarheid van bestuur) heb ik uiteindelijk toegang gekregen tot de documenten. Het nieuwe aan mijn onderzoek is dat ik een oordeel vel over de Nederlandse militaire strategie op basis van een structurele analyse van de Nederlandse beleidsdocumenten uit de periode 2000-2014.

Lars Deijkers (29) diende van 2012-2020 bij de Nationale Reserve en start in januari 2021 een officiersopleiding aan de Koninklijke Militaire Academie. Voor zijn vorig jaar behaalde master geschiedenis aan de Rijksuniversiteit Groningen oriënteerde hij zich voornamelijk op Defensie.

¹ Lars Deijkers, *Politieke zuinigheid en militaire volgzzaamheid. De militaire strategie van Nederland in de periode 2000-2014* (Den Helder, Koninklijke Nederlandse Vereniging 'Ons Leger', 2020, 80 blz.). Een exemplaar is aan te vragen via het e-mailadres: Nederlandsemilitairestrategie@gmail.com.

Je hebt de Nederlandse defensiedocumenten uit de periode 2000-2014 getoetst aan de criteria voor strategie van de theoreticus Richard Rumelt. Waarom Rumelt?

Rumelt schrijft heel concreet over de kenmerken van een strategie en die zijn 'toetsbaar'. Die criteria heb ik vervolgens losgelaten op de militair-strategische omgeving. Rumelt geeft drie kenmerken waar een 'goede' strategie aan moet voldoen: het stellen van een diagnose van de uitdaging, het bedenken van een aanpak (*guiding policy*) om de uitdaging op te lossen (lange termijn) en het beschrijven van concrete plannen om de aanpak van het probleem uit te kunnen voeren (middellange en korte termijn). In de eerste plaats richt Rumelt zich voornamelijk op het verschil tussen 'goede en slechte' strategieën. Zijn analyse daarvan vond ik zeer treffend als ik naar de Nederlandse militaire plannen keek. Met enige regelmaat werd in mijn onderzoeksperiode de term 'strategie' of 'militaire strategie' – ik hanteer de klassieke 'Clauzewitziaanse' definitie – compleet verkeerd gebruikt in de beleidsdocumenten. De opstellers ervan beseften blijkbaar niet wat een strategie precies inhield. Zoals militair historicus Christ Klep later tijdens een interview met mij opmerkte: 'het begrip 'strategie' lijdt aan woordinflatie'. In de Nederlandse beleidsplannen werden vaak doelen gesteld. Dat is *an sich* een belangrijk onderdeel van een strategie, maar de weg naar de doelen toe werd vaak omslachtig of zelfs helemaal niet besproken. Daarmee presenteerden de Nederlandse beleidsmakers slechts een 'wensenlijst' van wat er nodig was, *wishful thinking*. Een concreet plan ontbrak. Rumelt stelt dat de meeste strategieën 'slecht' zijn: 'not because the strategy is *wrong* but because it is not a strategy. Often what passes for strategy is really a goal or, at best, a tactic'.

Klopt het dat je en passant ook de periode van de jaren 90 meenam in je onderzoek?

Ja, eigenlijk wel. Ik vond de afbakening bij de periodisering lastig en ik twijfelde of beleidsdocumenten of mondiale gebeurtenissen leidend moesten zijn. In eerste instantie wilde ik het tijdvak 2001-2014 nemen. De gedachte hierachter was dat 2001, de aanslagen in New York



en Washington, en 2014, het neerschieten van de MH17 in Oekraïne, cesuren waren in het denken over veiligheid in Nederland en het Westen. Maar toen ik naar de Nederlandse beleidsdocumenten keek kwam ik al snel op de *Defensienota 2000*. Ik was van mening dat deze *Defensienota* de basis legde voor de ontwikkeling van de Nederlandse krijgsmacht na 2000 en een bestendiging was van de ingezette richting van de *Defensienota 1991* en de *Prioriteitennota 1993*. Toen kon ik de jaren 90 niet negeren, want in de eerste jaren na de val van de Sovjet-Unie werden belangrijke nieuwe keuzes gemaakt die leidden tot de *Defensienota 2000*. Dus om dat gekozen startpunt beter te begrijpen en om context te bieden moest ik de ontwikkelingen uit de jaren 90 meenemen.

Met deze toetsing aan objectieve criteria voegde je een empirische dimensie toe aan het strategiedebat. Welke uitkomst vond je zelf het meest verrassend?

Het meest verrast was ik door de terughoudendheid van de Nederlandse krijgsmacht en hoe politici daar vervolgens mee zijn omgegaan. Aan

de ene kant werd me duidelijk dat politici de deskundigheid van de krijgsmacht niet altijd serieus namen, mede als gevolg van de positie van de krijgsmacht in Nederland. Aan de andere kant valt ook de krijgsmacht iets te verwijten. Door zich erg volgzzaam op te stellen, gaf zij onvoldoende aan wat er nodig was. De *can do*-mentaliteit zat hier in de weg. Dat Nederland geen militaire strategie had in de onderzochte periode vond ik niet verrassend. Maar ik vind het kwalijk dat we regelmatig wel deden alsof. De meeste beleidsplannen en strategieën waren geen documenten die een concreet plan of strategie lieten zien. Het waren documenten om

mensen te overtuigen waarom de ingezette weg de juiste was, niet om een strategisch actieplan voor de toekomst te presenteren. Een ander belangrijk inzicht volgde na het bronnenonderzoek, tijdens de interviews die ik afnam. Toen ik met Lo Casteleijn (voorheen hoofd beleid) sprak over de Defensieplannen en beleidsvisies was ik ervan overtuigd dat deze waren opgenomen in de kern van het besturen bij Defensie. Casteleijn stelde echter dat bijvoorbeeld de beleidsvisie helemaal niet zo belangrijk en doorslaggevend was, wat een groot verschil liet zien tussen hoe de defensieorganisatie hoorde te functioneren en hoe dat in werkelijkheid ging. Dit gaf mij ook

'De Nederlandse politiek bleef bezuinigen op Defensie omdat geopolitieke veiligheid blijikbaar als vanzelfsprekend werd gezien'

FOTO MCD, EVA KLIJN



een ander inzicht, namelijk dat de papieren werkelijkheid niet representatief is voor de uitvoering.

Je hebt je uitkomsten voorgelegd aan een viertal experts. Welke inzichten leverde dat op en hoe heeft dat je conclusies beïnvloed?

De gesprekken met de experts gaven vooral het inzicht dat er soms nuance nodig is en dat de stelling 'Nederland heeft geen militaire strategie' duidelijker moet worden uitgelegd. Een conclusie puur gebaseerd op documenten was hier onvoldoende. In eerste instantie stelde ik bijvoorbeeld vrij hard en ongenueanceerd dat Nederland zijn militaire strategie compleet uitbesteedde aan de NAVO. Na de gesprekken met de experts kwam ik tot de conclusie dat dit voornamelijk geldt voor het militaire aspect; de politieke besluitvorming vindt vooral nationaal plaats. Dat neemt niet weg dat ik nog steeds van mening ben dat Nederland geen militaire strategie had of heeft. Uit mijn interviews bleek ook dat militair-strategische besluitvorming in Nederland erg moeilijk is. Beleidsmakers en 'strategen' zitten vast in een politiek en militair krachtenveld, waarin het vrijwel onmogelijk is een strategie te ontwerpen. Zo kan het best zijn dat een plan of strategie in het begin en in de basis voldoet aan de klassieke strategische voorwaarden. Maar zo'n document wordt in de loop van de tijd door heel veel mensen geschreven en aangepast. Een 'strategisch document' is niet alleen een document dat een plan uiteenzet, het is ook een document om plannen politiek geaccepteerd te krijgen. Hierdoor vindt er soms veel 'gepolder' plaats, waardoor het langzaam zijn strategische waarde verliest. De gesprekken met Klep en Casteleijn brachten mij een extra inzicht: in Nederland is, zeker in de periode tot de bezuinigingen van de defensie-ministers Hillen (2011) en Hennis (2013), mooi weer gespeeld. De Nederlandse politiek bleef bezuinigen op Defensie omdat geopolitieke veiligheid blijkbaar als vanzelfsprekend werd gezien.

En na 2014? Hoe is het gesteld met het Nederlandse strategische denken in de laatste kabinetsperiode?

Hoe het met het 'strategische denken' gesteld is zou ik niet durven zeggen. Aan de ene kant zijn

er ontwikkelingen bij het Directoraat-Generaal Beleid. Deze afdeling is flink uitgebreid ver-geleken met de periode 2000-2014. Dat zou in eerste instantie de indruk kunnen wekken dat er meer belang wordt gehecht aan de richting die de krijgsmacht op moet. Aan de andere kant maakt deze ontwikkeling het wel moeilijker om een eenduidige strategie samen te stellen, simpelweg omdat er veel meer mensen mee-schrijven aan beleidsdocumenten.

Een zorgelijke ontwikkeling is de hedendaagse positie van de krijgsmacht in Nederland. Recente artikelen van *Follow the Money* kaarten aan dat het nieuwe BUT-bestuursmodel (beleid, uitvoering, toezicht) erg negatief uitpakt voor militairen in de top van de krijgsmacht. Zo zit enkel de CDS als militair afgevaardigde in de bestuursraad. Het is onlangs ook voor militairen verboden om zelfstandig contact te zoeken met de media of om met Kamerleden te praten. Deze problematische ontwikkeling draagt er alleen maar toe bij dat de krijgsmacht steeds moeilijker haar behoeften kan aangeven. De politiek creëert op deze manier een extreme volgcultuur.

Ook voor de nieuwe *Defensievisie 2035* is dat niet wenselijk. Aangezien een defensievisie slechts een begin is van een mogelijke strategie, kan de *Defensievisie 2035* niet te hard worden afgerekend op strategische elementen. De vraag is echter of er wordt gebroken met de periode van vóór minister Bijleveld of dat er daadwerkelijk een verandering plaatsvindt in het denken over strategie en de uitvoering daarvan. Ik ben van mening dat dat niet zo is. In de *Defensievisie 2035* staan een hoop *what if's*, precies wat ik aangeef in mijn onderzoek. Daar gaat het fout. Er is nog steeds geen meerjarenbegroting voor Defensie die kabinetsperiodes overschrijdt. Het stellen van doelen voor de toekomst is goed, maar als er niet wordt nagedacht over hoe die doelen, op lange, middellange en korte termijn moeten worden behaald, zijn we terug bij af. Ik ben pessimistisch over de huidige ontwikkelingen rond een militaire strategie. Wellicht is de enige conclusie dat een militaire strategie in Nederland niet mogelijk is. Maar als dat zo is, dan doen we er goed aan om daar wel voor uit te komen. ■