

# MILITAIRE SPECTATOR

## 'GEO-INFORMATIE IS HET ZESDE DOMEIN' INTERVIEW MET C-DGEO

- Het bestuurlijke imperatief voor de krijgsmacht
- International Arms Deliveries from EU Member States to Ukraine
- Essay: Deze kistjes passen ons allemaal





FOTO JEROEN VAN DE MEYDE

In *Militaire Spectator* 12-2022 verschijnt onder meer: 'Politiek, hier Defensie, over! Hoe Defensie de dialoog met haar politieke stakeholders kan versterken', van KLTZ (LD) Maaïke van Staveren en majoor Jarno Goosmann.

Na de Russische invasie van Oekraïne, afgelopen februari, sloot het Westen 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 het territoriale 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 om 2 procent van het bnp aan defensie te besteden.

Maar als de rust in Oekraïne terugkeert en het gevoel van urgentie wegebt zal het verhaal van Defensie op eigen kracht effect moeten hebben. Het is daarom nodig de dialoog tussen Defensie en haar politieke stakeholders te versterken om een langjarig draagvlak te creëren voor een robuuste en wendbare krijgsmacht. Uit gesprekken met (oud)Kamerleden, (oud) bewindslieden, bestuurders van Defensie, andere departementen en wetenschappers blijkt dat er een gebrek is aan wederzijds draagvlak, begrip en vertrouwen tussen Defensie en haar politieke stakeholders; dat staat een effectieve samenwerking in de weg. ■

# De wetenschapstoets als agenda voor strategievorming

**D**e *Defensienota* is dit jaar op verzoek van de Tweede Kamer onderworpen aan een wetenschapstoets.<sup>1</sup> Het resultaat van deze toets heeft slechts weinig stof doen opwaaien. Dat is verwonderlijk, want de kritiek van de drie wetenschappers van de Universiteit Leiden en de Rijksuniversiteit Groningen was niet mals. De *Defensienota* maakt in hun ogen niet duidelijk ‘welke doelen worden gesteld en dus ook niet hoe doelen worden verbonden aan investeringen in middelen. Voorts ontbreken evaluatie-inzichten en evaluatie-instrumenten’. Binnenkort publiceert de *Militaire Spectator* een artikel op de website waarin de drie wetenschappers hun bevindingen nader toelichten.

Deze kritiek op de *Defensienota 2022* staat niet op zichzelf. De vorige nota, van 2018, typeerden wij als een glossy folder die je uitdeelt op het stationsplein.<sup>2</sup> Onze kritiek richtte zich vooral op het ontbreken van strategisch DENKEN en de grote nadruk op het DOEN. Het is zorgelijk dat er op dit gebied weinig verbetering lijkt te bestaan. Ook deze nota staat weer bol van de mooie tekeningetjes en figuurtjes maar de voorgestelde maatregelen ontberen een gedegen strategische onderbouwing. In aanvulling op de bevindingen van de wetenschappers zien wij twee andere oorzaken.

De eerste is dat militair-strategisch en krijgswetenschappelijk onderzoek in Nederland weinig aanzien geniet. Het optreden van wetenschappers van onder meer de Faculteit Militaire Wetenschappen van de NLDA in de media met duidingen van de oorlog in Oekraïne oogst weliswaar veel lof, maar weinigen lijken te beseffen dat zulke kennis niet uit de lucht komt vallen. Het is opmerkelijk dat vrijwel alle onderzoeksgelden van Defensie opgaan aan technologisch onderzoek bij TNO, NLR en Marin. Nu stellen wij de noodzaak van dit technologisch onderzoek niet ter discussie, maar we constateren wel dat dit patroon aansluit bij de bevindingen van de wetenschapstoets. Er is veel aandacht voor materieel en middelen, maar er bestaan slechts weinig strategische en krijgskundige studies over de relatie tussen die middelen en onze defensiedoelstellingen.

De tweede oorzaak is dat het denken over strategie, net zoals het vinden van een oplossing voor de stikstofproblematiek door Johan Remkes, vooral wordt uitbesteed. Ons pleidooi is dat strategievorming, te weten het zoeken van een match tussen doelen, middelen en methoden, juist vanuit de regering en het departement zelf moet komen. De *Defensienota* laat dit onvoldoende zien. Strategische adviseurs zoals HCSS, Clingendael, en de Adviesraad Internationale Vraagstukken schrijven goede studies, maar het maken van strategische keuzes kun je niet uitbesteden. De onderbouwing van goede strategische keuzes vereist een eigen denk- en analyseproces. Strategie is geen zaak voor consultants, maar maakt deel uit van de core business van Defensie. Strategie gaat er immers om dat we eerst zelf nadenken over wat we willen bereiken, welk probleem we willen oplossen en hoe we dit het beste kunnen doen.

Het mooie is dat de wetenschapstoets een goed bruikbare agenda vormt voor toekomstig onderzoek. Dit kan bestaan uit onderzoek door defensie-instellingen maar ook uit korte of langere artikelen van lezers van de *Militaire Spectator*. Kies een dilemma en pak de pen op! ■

1 Tweede Kamer, ‘Wetenschapstoets conform artikel 3.1 Comptabiliteitswet 2016’ (*Defensienota 2022*).

2 ‘Doen, het nieuwe denken’, editoriaal, *Militaire Spectator* 187 (2018)(7/8) 370-371.

#### 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:** Militairen oefenen in de  
Zwitserse Alpen

**Foto:** Mediathek VBS, Philipp Schmidli

**Foto inzet:** C-DGeo Ikol Marcel van Loon



560

## International arms deliveries from EU member states to Ukraine

Esmée de Bruin, Jeroen Klomp and Joop Voetelink

The war in Ukraine shows that EU member states enjoy a wide margin of appreciation for applying arms exports criteria.

## ‘Geo-informatie is het zesde domein’

Petra de Jong, Alexander Claver en Maarten Katsman

Geo-informatie dient als grondslag voor operaties in alle domeinen van de krijgsmacht, zegt C-DGeo luitenant-kolonel Marcel van Loon in een interview met de *Militaire Spectator*.

598

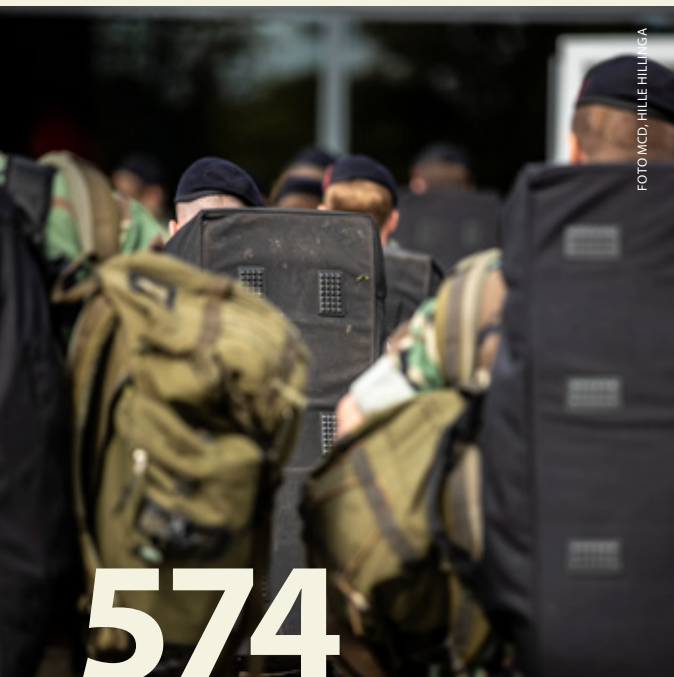


FOTO MCD, HILJE HILLINGA

# 574

## Het bestuurlijke imperatief voor de krijgsmacht

Gino van der Voet en Ben Kamstra

Risico en dreiging worden in politieke kringen anders gewogen dan in militaire kringen en dat kan leiden tot graverende veiligheidsproblemen.



FOTO MCD, ROB GIELING

# 586

## Deze kistjes passen ons allemaal

Dick Scherjon en Nanko Boerma

Een nieuwe vermaatschappelijking van de krijgsmacht kan de organisatie veranderen in een dynamisch en adaptief systeem.

**EN**  
**VERDER**

<b>EDITORIAAL</b>	De wetenschapstoets als agenda voor strategievorming	557
<b>TEGENWICHT</b>	Offensief, defensief? Haagse woordkunstenaren en het onzinverschil	606
<b>BOEKEN</b>	<i>The American War in Afghanistan</i> en <i>All Necessary Measures?</i>	608
<b>RETROSPECTATOR</b>	'Alle mogelijkheden die het terrein biedt'	612

# International arms deliveries from EU member states to Ukraine

## *Has something changed?*

Esmée de Bruin, Jeroen Klomp, and Joop Voetelink\*

The unprovoked 2022 Russian attack on Ukraine has led to a sharp increase in arms deliveries to Ukraine by European Union (EU) member states and others. Although international arms trade is not prohibited under international law, it is increasingly regulated and restricted. For EU member states Common Position 2008/944/CFSP on the export of military technology and equipment in particular is relevant as it sets out the criteria for reviewing arms exports. The armed conflict in Ukraine shows that member states enjoy a wide margin of appreciation for applying the criteria even though the delivery of arms to Ukraine is not without risks.



The international armed conflict following the further<sup>1</sup> invasion of Ukraine by the Russian Federation (Russia) raises questions concerning various topics. One of the perhaps less conspicuous ones is the international arms trade. When the conflict was imminent and immediately after the start of hostilities several European Union (EU) member states, including the Netherlands,<sup>2</sup> started transferring arms and other military equipment to Ukraine.<sup>3</sup> For the purposes of this article arms trade must be understood broadly.<sup>4</sup>

These days the production of and trade in arms is not without controversy as there are no international rules prohibiting international arms trade at large. Trading arms is, therefore, allowed under international law. The idea is based on the right of a state to use armed force to defend itself against an armed attack by another state. This right to self-defence has customary status under international law; moreover, it is laid down in the Charter of the United Nations.<sup>5</sup> The right entails that states can have armed forces and properly equip and supply them. Since only a few states can maintain their forces without using resources from other states, they are allowed to source weapons from abroad.<sup>6</sup> The Preamble of the Arms Trade Treaty, which regulates the international trade in conventional arms, as well as Recital 12 of EU's Common Position 2008/944/CFSP on the export of military technology and equipment (hereafter: the Common Position),<sup>7</sup> explicitly refer to the right of self-defence.

At the same time, unlimited arms trade may have undesirable consequences and may lead to human rights abuses<sup>8</sup> and armed conflict.<sup>9</sup> That is why arms exporting countries regulate this trade and impose restrictions. For example, based on the eight criteria the EU set out in the Common Position, member states must consider the security situation in a country receiving

arms from another member state and prevent arms supplies from prolonging a conflict.<sup>10</sup>

The rapid and sizable arms deliveries to Ukraine raise the question whether this conflict has brought about changes in the international arms trade and whether EU member states have given due consideration to the risks due to changes in their arms trade policies. To answer this question, we first introduce the field of export control, which includes the rules and policies concerning the arms trade. After briefly addressing arms shipments to Ukraine in the aftermath of the 2014 Russian invasion, national considerations are discussed that may form the basis of a state's decision to supply weapons to Ukraine, followed by an analysis of the practice of three EU member states that have provided Ukraine with arms: the Netherlands, Germany, and the Slovak Republic. The article closes with a brief synthesis and conclusion.

\* Esmée de Bruin LL.M. MSc, professor dr. Jeroen Klomp, and dr. Joop Voetelink are members of the Faculty of Military Sciences of the Netherlands Defence Academy and are involved in the Master's program Compliance and Integrity in International Military Trade (CIIMT).

1 In February and March 2014 Russia invaded Ukraine and subsequently annexed Crimea and Sevastopol.

2 E.g. Parliamentary Papers 2021-2022, 22054, no. 36045, no. 2, 2-3 and Parliamentary Papers 2021-2022, 22054, no. 358, 2.

3 For an overview, see for instance, 'Arms transfers to Ukraine', *Forum on the Arms Trade*, <https://www.forumarmstrade.org/ukrainearms.html>, or 'The weapons and military aid the world is giving Ukraine', *Politico*, 10 May 2022, <https://www.politico.com/news/2022/03/22/ukraine-weapons-military-aid-00019104>.

4 The term 'arms' does not only refer to any type of weapons, but other military goods, technology, services, and software (referred to collectively as 'items') as well. Also, 'trade' encompasses any sort of movement of military items, including export, transit, and broking (Cf. Article 2(2) of the Arms Trade Treaty (New York, April 2, 2013; entered into force December 24, 2014 (Vol. 3013 UNTS, No. 52373)).

5 Article 51 United Nations Charter (San Francisco, 26 June 1945; entered into force 24 October 1945 (1 UNTS XVI. See: [https://treaties.un.org/doc/Publication/UNTS/No%20Volume/Part/un\\_charter.pdf](https://treaties.un.org/doc/Publication/UNTS/No%20Volume/Part/un_charter.pdf)).

6 The Netherlands, for instance, justifies the transfer of arms to Ukraine with reference to the right to self-defence; e.g. Parliamentary Papers 2021-2022, 22054, no. 358, 1.

7 Council Common Position 2008/944/CFSP of 8 December 2008 defining rules governing control of exports of military technology and equipment (OJ L 335, 13.12.2008).

8 Beatrix Immenkamp, 'European Peace Facility. Investing in international stability and security', *European Parliamentary Research Service*, October 2021.

9 Admittedly, it is hard to determine the impact of arms trade on the aggressiveness of states; L. Lustgarten, *Law and the arms trade, Weapons, blood and rules* (Oxford, New York, Hart Publishing, 2020) 12-13.

10 In particular criteria 3 and 4 Council Common Position 2008/944/CFSP.

On 25-26 February 2022, the Netherlands shipped Panzerfaust and Stinger weapons to Ukraine

## Export control

The international trade in arms is part of a fledgling discipline called ‘strategic trade control’<sup>11</sup> or ‘export control’.<sup>12</sup> These controls are mechanisms to balance international trade and security by limiting the export and associated actions, such as transit, transfer, re-export, and brokering of strategic items. They are generally subdivided into items specially designed or modified for military use (military items) and civilian items that can also be used for military purposes (dual-use items).

National export control mechanisms are generally based on lists of controlled items for which an exporter requires a licence or other type of authorization. Whether an exporter qualifies for a licence depends on the technical characteristics of the item to be exported, the ultimate destination, the end-use and the end-user. States lay down the relevant rules and procedures in national export control legislation. In recent decades this legislation has been increasingly informed by international rules (e.g., the Arms Trade Treaty) and export control

regimes such as the Wassenaar Arrangement.<sup>13</sup> Moreover, EU member states are also bound by the extensive EU export control legislation.

In the export control context a clear distinction is made between military and dual-use items. In EU law the distinction is even crucial as trade in dual-use items is the exclusive competence of the EU,<sup>14</sup> which implies that member states can only adopt national rules to the extent the EU Dual-use Regulation allows. Member states have a much wider margin of appreciation and play a more active role with respect to military items.<sup>15</sup> Given their importance for national security, decisions concerning these items, such as the Common Position, do not have a direct effect within the member states and, therefore, states only have to ensure that their national policies conform to the EU position.<sup>16</sup> Also, the provision of military assistance by member states under the European Peace Facility (EPF),<sup>17</sup> which includes the military assistance to Ukraine the Council decided upon in February<sup>18</sup> and March 2022,<sup>19</sup> must conform to the Common Position.

Export controls cannot be applied without considering sanctions or, in EU lingo, restrictive measures. In the absence of a generally accepted definition sanctions can broadly be described as non-armed measures taken by a state or an international organization against another state or entity to compel it to change its behaviour. These sanctions can take various forms, such as trade restrictions, asset freezes, and travel bans. Obviously, a state must consider its obligations when under sanctions in deciding whether to authorize the export of a strategic item.

The 2022 invasion of Ukraine, the Belarussian support for the operations, and the atrocities committed by the Russian military prompted an unprecedented swift and broad response of, in particular, Western states. In addition to the arms deliveries to Ukraine mentioned above, the EU and like-minded individual states, such as the US and UK, adopted a series of sanction packages targeting Russia and Belarus.<sup>20</sup> Although these sanctions are far from comprehensive, they cause considerable economic hardship to both states. It must be noted,

11 Quentin Michel, Veronica Vella, Lia Caponetti, ‘Introduction to International Strategic Trade Control Regimes’, *European Studies Unit*, University of Liège, 2021, 8.

12 ‘Export control’ is the term of choice in the Netherlands Ministry of Defense; see Internal Directive (Aanwijzing) HDBV-012 Export Control, December 19, 2019, on, *inter alia*, compliance with export control regulations.

13 Esmée de Bruin, ‘Export control regimes. Present-day challenges and opportunities’, in: R. Beeres et al. (eds.), *NL-ARMS: Netherlands Annual Review of Military Studies 2021. Compliance and integrity in international military trade* (The Hague, Asser Press, 2021), 31-54. See: <https://link.springer.com/content/pdf/10.1007/978-94-6265-471-6.pdf>.

14 The role of the member states is discussed in: J.E.D. Voetelink, ‘Verordening (EU) 2021/821. Herschikking van de EU Dual-use Verordening’, in: *Militair Rechtelijk Tijdschrift* 114 (2021) (3). See: [https://puc.overheid.nl/mrt/doc/PUC\\_697402\\_11/1/](https://puc.overheid.nl/mrt/doc/PUC_697402_11/1/).

15 These items are listed in the EU Common Military List.

16 Article 29 of the Treaty on European Union (consolidated version) (OJ C326, 26.10.2012).

17 Council Decision (CFSP) 2021/509 of 22 March 2021 establishing a European Peace Facility, and repealing Decision (CFSP) 2015/528 (OJ L102, 24.3.2021).

18 Council Decision (CFSP) 2022/338 of 28 February 2022 on an assistance measure under the European Peace Facility for the supply to the Ukrainian Armed Forces of military equipment, and platforms, designed to deliver lethal force (OJ L60, 28.2.2022).

19 Council Decision (CFSP) 2022/471 of 23 March 2022 amending Decision (CFSP) 2022/338 on an assistance measure under the European Peace Facility for the supply to the Ukrainian Armed Forces of military equipment, and platforms, designed to deliver lethal force (OJ L96, 24.3.2022).

20 These packages included amendments to existing sanctions as well as completely new sanctions.





EU officials Ursula von der Leyen and Josep Borrell visited Ukraine in April. Slovak Prime Minister Eduard Heger was also part of the delegation

PHOTO EUROPEAN COMMISSION

however, that the sanctions did not result in any major changes in EU export control law<sup>21</sup> leaving the EU's Dual-use Regulation 2021/821 and the Common Position unchanged. This means that EU member states have managed to process the recent arms transfers to Ukraine within the existing legal export control framework.

## The run-up to the Russian invasion

After the annexation of Crimea and meddling in the Donbas region by Russia in 2014 Ukraine quickly learned that it was unable to safeguard the integrity of its borders as it lacked certain types of equipment needed for self-defence. Consequently they repeatedly asked Western countries to supply these items, leading to heated discussions among NATO member countries about whether such transfers would be appropriate. In the first instance most arms exporting countries were generally skeptical about supplying these arms. However, this situation changed around 2016 when the US

administration came under heavy pressure from Congress to assist Ukraine notably when the Minsk agreements had clearly failed.<sup>22</sup> The Obama administration started to provide Ukraine with nonlethal security assistance, such as body armour, helmets, vehicles, night and thermal vision devices, heavy engineering equipment, advanced radios, patrol boats, rations, tents, counter-mortar radars, uniforms, medical kits, and other related items. In 2017 the Trump administration decided to extend and intensify the assistance by also providing lethal weapons to Ukraine.<sup>23</sup>

21 E.g. Commission Delegated Regulation (EU) 2022/699 of 3 May 2022 amending Regulation (EU) 2021/821 of the European Parliament and of the Council by removing Russia as a destination from the scope of Union general export authorisations (OJ L1301, 4.5.2022.). The US made more substantial changes; see, for instance, the changes to the Export Administration Regulations that limit the export of foreign-made products using US parts or technology to Russia and Belarus.

22 The Minsk agreements were a series of international peace agreements signed in 2014 and initiated by France and Germany. The general aim of these agreements was to end the war in the Donbas region of Ukraine.

23 S.T. Wezeman, A. Fleurant, S. Perlo-Freeman, and P.D. Wezeman, P. D., *The Impact of the crisis in Ukraine on arms transfers in SIPRI Yearbook 2015*.

In contrast to the United States, European countries have generally been much more reluctant or even publicly strongly opposed to selling weapons or other military equipment to Ukraine. During the EU summit about the Ukraine crisis in August 2014 German Chancellor Angela Merkel declared that she considered arms supplies to Ukraine inappropriate because there was no military solution to the conflict. The conflict with Russia might flare up again due to the supply of military equipment and reduce the possibility of any diplomatic solution considerably.<sup>24</sup>

At the end of February 2022 Russia attacked Ukraine again, largely by destroying cities, public infrastructure, harbours and military complexes. This outrageous act of aggression has led to a dramatic change in the prevailing political point of view and has catalyzed the effort to arm Ukraine. Even countries that have long been hesitant to send arms to conflict areas have reversed course and pledged assistance to Ukraine. The justification for the military support to Ukraine in policy circles is based on several political key arguments. Some advocates have made the case that military assistance to Ukraine will change Russia's calculus directly and possibly deter it from launching any further attacks. Others claim that support to the Ukrainian military can have a real impact on the country's military capabilities and enhance its operational readiness. As a result, the Kremlin would be presented with a greater challenge to achieve victory. Finally, there are also voices calling for sending additional capabilities to Ukraine, merely as a powerful message of deterrence that would raise the cost of a Russian response enormously, which might discourage them to plan future invasions of, in particular, other former Soviet states.<sup>25</sup>

## Risk management

The desire to urgently send arms as a matter of practical and symbolic support for Ukraine has obscured some of the well-known risks associated with funneling arms to conflict zones. With the transfer of arms the expectation is that the recipient will use the weapon in accordance with the goals and interests of the supplier's policy. However, this expectation may be false and with tools of violence the consequences may be dire, especially since arms tend to be transferred to countries at war in situations of instability or human rights violations and where central government is at its weakest.<sup>26</sup>

Arms supplies involve complex trade-offs between perceived risks and potential benefits. The Scowcroft Centre for Strategy and Security conducted a survey among many national security experts, asking them to evaluate eleven options, all primarily military by nature, that NATO could take to strengthen Ukraine's defence. These options were evaluated based on two main criteria: military effectiveness and the risk of escalation. The findings of this survey indicated that the deployment of unmanned aerial vehicles and electronic warfare systems is recognized to be highly effective in military terms and, at the same time, entails only a low risk of escalation. On the other hand, sending close-in weapon systems or Patriot air defence missiles also appear effective in military terms, but there is a considerable risk of escalation attached to exporting these items to Ukraine.<sup>27</sup>

It is the responsibility of policymakers in the sending states to consider the strategic risks of transferring arms to an area of open hostilities. The discourse so far has primarily focused on short-term military benefits, which might create future security concerns since Ukraine has a long history of losing track of weapons and this risk of dispersion substantially increases during wartime. Nevertheless, when exporting states still choose to send weapons they must seriously monitor the transfer and use of these weapons. Our inability to keep track of where military equipment ends up after delivery could easily result in unintended consequences.

24 S.T. Wezeman et al, *The Impact of the crisis in Ukraine on arms transfers in SIPRI Yearbook 2015*.

25 S. Charap and S. Boston, 'U.S. Military Aid to Ukraine: A Silver Bullet?' *The Rand Corporation*, 2022, Commentary (Foreign Policy).

26 T. Galloy, 'Arming Ukraine, Understanding the Benefits and Risks of Arms Transfers', *CIFE Policy Paper 127*, 2022.

27 T. Wetzel and B. Pavel, 'What are the risks and benefits of US/NATO military options in Ukraine? Our strategic risk calculator has answers', *Atlantic Council*, 2022.

To reduce the risk, license applications for the export of military equipment from EU member states should be assessed against the eight common assessment criteria specified in the Common Position. These criteria include (1) respect for international obligations and commitments, (2) respect for human rights and international humanitarian law, (3) the internal situation in the country of end use, (4) the preservation of regional peace and stability, (5) the national security of EU member states, allies and friendly countries, (6) the behaviour of the buyer country vis-à-vis the international community, (7) the risk of diversion, and (8) the compatibility of exports with an end user's technical and economic capacity. The first four criteria are reasons for a strict denial, while the latter criteria provide arguments for only a negative recommendation.

### Considerations that should underlie the decisions concerning arms transfers to Ukraine

The risks of these arms transfers must therefore be considered and, where possible, mitigated. Below an inventory based on past experience and the current situation is given of some of the most important considerations that should underlie the decision to supply arms to Ukraine or not. At the end of this paragraph we verify whether these considerations are in accordance with the EU arms export regulations.

#### Consideration 1: Direct delivery risks

The process of an arms transfer is often quite long. Arms promised today may not be available for export for months or even years to come, during which the situation in Ukraine is likely to have evolved. Though these pledges have symbolic value, they may have little real effect on the battlefield. In the meantime, the symbolism of these pledges may serve to negatively influence Russian perspectives on the conflict, leading to further escalation, including more intense fighting or tactics.<sup>28</sup>

Even when there is timely availability of the weapons, the logistic operation will be a serious

challenge. Currently, sea supply routes into Ukraine are completely cut off by the Russian Navy and aerial resupply remains severely restricted due to Russian air patrols and air defence. The only possibility of supplying Ukrainian ground forces that remains is by ground resupply routes through bordering NATO countries, mainly Poland and Romania. However, in the near future it is expected that Russia will prioritize the interdiction of external resupply into Ukraine by way of aerial and artillery bombardments, ambushes, and sabotage of rail lines. If Russia moves to shut down these resupply routes, Ukraine could lose access to materiel to continue its resistance.<sup>29</sup> According to unconfirmed reports from Russian news agency TASS, quoting Defence Ministry spokesman major general Konashenkov, near Odessa Russian anti-aircraft defence forces have shot down a Ukrainian transport plane, which was thus prevented from delivering a large shipment of arms supplied by Western countries.<sup>30</sup>

Even worse, Russian armed forces might try to seize certain arms deliveries. This might create a future security risk when these arms are used by Russian armed forces or when the more technologically advanced items are being sold to other state and non-state actors as Russia lacks the knowledge and skills to operate them. This scenario already happened only last year when the Taliban seized stockpiles of US weapons after the group overthrew the Afghan government. Also, the chaos that followed the 2011 Libyan civil war resulted in the uncontrollable spread of weapons across Africa. According to the United Nations, some of those weapons went to the terrorist groups Boko Haram and al-Qaeda via the black market.<sup>31</sup>

28 E. Yousif and R. Stohl, 'Under Caution: Assessing Arms Transfer Risk in Ukraine', *Stimson Centre*, 2022 Technology and Trade, commentary.

29 'Atlantic Council military fellows. Russia Crisis Military Assessment: The weapons Ukraine needs most to win the war', *New Atlanticist*, *Atlantic Council*.

30 D. Das, 'Russia claims it shot down military plane carrying western arms outside Ukraine's Odesa', *RepublicWorld.com*, see: <https://www.republicworld.com/world-news/russia-ukraine-crisis/russia-claims-it-shot-down-military-plane-carrying-western-arms-outside-ukraines-odesa-articleshow.html>.

31 N. Boisvert, 'Experts warn that Canadian weapons shipped to Ukraine could end up in the wrong hands', *CBC Politics*, 2022.

Ukraine's supporters may also worry about the prospect of Russia obtaining military technology that it may be able to copy or adapt or even sell to other countries. For example, Ukraine has received large quantities of anti-aircraft missiles from the US and its allies. In contrast, in Syria such weapons were not supplied by the US to anti-Assad fighters due to concerns that the missiles could be obtained by terrorist groups that might use them against civilian airliners.<sup>32</sup>

**Consideration 2: Less well-trained military personnel**

Even when these arms begin arriving in Ukraine their utility to frontline forces may be complicated by issues such as absorptive capacity, interoperability, and training. Many of the proposed transfers concern advanced military hardware that requires certain technical training and sustainment capacities that may be lacking in Ukraine, particularly among the civilian defence forces that have been raised since the start of the Russian invasion. While an assault rifle is relatively simple to use, a

surface-to-air missile or aircraft will require additional training.

Moreover, the ability to integrate transfers from different countries involving different sets of instruction, logistics, and sustainment packages may be simply beyond the abilities of a force already stretched thin.<sup>33</sup> Generally, the Ukrainian military is trained on former Soviet and Russian systems and would find it easier to operate those familiar systems if they could be transferred from the stocks of European countries that have such weapons.<sup>34,35</sup>

**Consideration 3: Black market and illicit arms trade**

Once arms have been supplied it is difficult for a supplier to ensure they will be used for the originally intended purpose. Some are warning that parts of those shipments could end up on the black market or be used against the Ukrainian people by the Russian military or local paramilitary groups.

*Polish soldiers patrol a rail yard during a NATO exercise. The logistics of getting weapon shipments to Ukraine is a serious challenge. Direct delivery risks of arms transfers may lead to escalation on Russia's part*



The recent past has shown how arms intended for aiding an ally in one conflict have found their way to the frontlines of other unforeseen battlefields, often in the hands of groups at odds with the interests of other states or those of civilians. This is especially true for small arms and light weapons, which run the highest risk of being lost and disappear into the illicit market, or being misused. From Afghanistan to Iraq to Colombia, well-intentioned transfers have a habit of outliving their political contexts and risk fueling new conflicts, being captured by illicit groups, or contributing to enduring insecurity.<sup>36</sup>

Ukraine already struggled with the dispersion of weapons long before the Russian invasion with civilians and soldiers alike funneling weapons into an expansive illicit weapons trafficking network.<sup>37</sup> The diversion of military-grade weapons is a profitable business in Ukraine and thousands of handgrenades, rockets, and landmines found their way from conflict zones around the Donbas region to cities and towns throughout the country. According to the 2021 Global Organized Crime Index Ukraine has one of the largest illegally trafficked arms markets in Europe, especially when it comes to small arms and ammunition. About 300,000 small arms and light weapons were reported lost or stolen between 2013 and 2015. Of these, only slightly more than 13 per cent are recovered, while the vast amount remains in circulation on the black market. In fact, Ukraine's role as a key player in the global arms trade has only grown since conflicts intensified in eastern Ukraine in recent years.<sup>38</sup>

#### Consideration 4: Nuclear escalation threat.

Russia will react to arms being supplied to Ukraine and in ways that are difficult for Ukraine and its suppliers to predict. It appears that there are concerns within the EU as well as within NATO that certain arms supplies could cross the escalation threshold. Notably, states have not (yet) supplied Ukraine with long-range missiles that could be used to attack targets in Russia. Instead, all the supplies that have initially been announced involved infantry equipment for use on battlefields within

Once arms have been supplied it is difficult for a supplier to ensure they will be used for the intended purpose

Ukraine. Currently, equipment that can be categorized as more heavier items is also being transferred, which suggests that the EU members become less reluctant.<sup>39</sup>

More specifically, the intended transfer of MiG fighter aircraft from Poland to Ukraine shows that some parties in the US as well as other NATO members were concerned that under some circumstances such a transfer could cross an escalation threshold, especially since Russian President Putin has frequently asserted he would use nuclear force when NATO members become too directly involved, already having put the first step of this programme in motion.<sup>40</sup> The current actions have created the perception that NATO policy is driven by 'escalation aversion', a bias in which careful weighing of multiple risks has been abandoned in favour of avoidance of a single, worst-case outcome: nuclear war.<sup>41</sup>

Based on the eight EU arms export criteria specified above, arguably the risk of diversion in Ukraine (criterion 8) and the lack of knowledge

32 N. Marsh, 'Arms and Influence in Ukraine' *PRIO Blogs*, 2022; M. Ashkenazi, P.M. Amuzu, J. Grebe, C. Kögler and M. Kösling, 'MANPADS A Terrorist Threat to Civilian Aviation', Bonn: Bonn International Centre for Conversion, *Brief 47*, 2013.

33 Yousif and Stohl, 'Under Caution'.

34 J. Abramson, 'West Rushes weapons to Ukraine', *Arms Control Today*, 2022.

35 Congressional Research Service, 'U.S. Security Assistance to Ukraine', *In Focus*, 2022.

36 Yousif and Stohl, 'Under Caution'.

37 T. Giorno, 'Risk of weapons vanishing as over 20 countries send arms to Ukraine', *Responsible Statecraft*, 2022.

38 'Global Organized Crime Index', *Global Initiative*.

39 D. Malyasov, 'Ukraine to receive Panzerfaust 3 anti-tank weapons', *Defence Blog*, 28 February 2022. See: <https://defence-blog.com/ukraine-to-receive-panzerfaust-3-anti-tank-weapons/>.

40 Abramson, 'West Rushes weapons to Ukraine'.

41 N. Marsh, 'Supporters of Ukraine may decide to restrict supplies of arms that Ukraine wants', *Science Norway*, 2022.

and technical capabilities of the Ukrainian armed forces (criterion 7) are enough reason for not recommending arms deliveries to Ukraine. The possibility of escalation of regional instability (criterion 4) should even lead to instant denial of the arms transfer to Ukraine. Especially since Putin has regularly threatened to attack other countries if NATO member states do not stop interfering in this conflict.

However, on the one hand, this prompts the legitimate question whether these criteria are still appropriate when the consequence of a military emergency goes beyond the border of the invaded country and needs to be shared by the entire international community. On the other hand, one might argue that there are several interlinking reasons why Ukraine's supporters may become less willing to supply certain weapons in the future if they perceive that there are risks of proliferation. Such perceptions could be affected by the occurrence of cases of weapons trafficking, of Russia having obtained sensitive technology or the future degradation of command and control within the Ukrainian armed forces. These negative proliferation concerns are likely to start to dominate when peace becomes a more realistic prospect. Also, the arms deliveries might be reduced when they negatively affect the operational readiness or self-protection of the sending state, as has already been argued by the German Chancellor Olaf Scholz.<sup>42</sup> In the remainder of this article, a more in-depth analysis is provided of the different EU country practices related to these arms deliveries.

## Country practice

The final part of this paper discusses the practice of three NATO countries from the start of the invasion of Ukraine by Russia on February 24, 2022 until June 15, 2022. For some considerations, especially those related to diversion, the type of weapon is of importance. Therefore, these are provided if countries have communicated them. The considerations that underlie this decision are described if available. We have selected three EU countries that vary in size and approach. The Netherlands and Germany are considered major arms exporting countries,<sup>43</sup> while the Slovak Republic has a small arms industry.<sup>44</sup> In contrast to Germany and the Netherlands, the Slovak Republic shares a border with Ukraine. Therefore, the country might experience a more urgent threat and have closer relationships with Ukraine, which could influence its considerations.

### The Netherlands

A few days prior to the invasion of Ukraine the Netherlands started giving military assistance to the country. In the months that followed military supplies to Ukraine have increased several times. At first, the Netherlands was relatively open about the types of weapons delivered and on February 18, 2022, the Dutch Ministry of Defence obtained the first export licences for military assistance to Ukraine.<sup>45</sup> At the time, 3,000 helmets, 2,000 sets of body armour, 30 metal detectors, several radars, and 100 sniper rifles with ammunition, worth over 7 million euros, were sent. The Ukrainian land forces and navy were listed as end-users. On February 27, 2022, further military assistance was given. 50 Stinger anti-aircraft missiles, 50 Panzerfaust anti-tank weapons with rockets, 171 additional helmets and 85 body armour with armour plates worth 19,8 million euros were sent to the Ukrainian land forces.<sup>46</sup> On June 9, 2022, the Dutch Defence Secretary announced that in total over 130 million euros of materiel assistance was given.<sup>47</sup> Contrary to earlier announcements, the Netherlands now decided to keep the type of weapons secret.<sup>48</sup> Only in April, the Netherlands made public that it would send heavy weapons, such as armoured howitzers, to Ukraine.<sup>49</sup>

42 G. Chazan, 'Scholz defends German decision not to supply heavy weapons to Kyiv', *Financial Times*, 19 April 2022.

43 P.D. Wezeman, A. Kuimova, and S.T. Wezeman, 'Trends in International Arms Transfers, 2021', *SIPRI Fact Sheet*, 2022.

44 See the SIPRI Arms Transfers Database for the current arms export data on the Slovak Republic: <https://www.sipri.org/databases/armstransfers>.

45 Parliamentary Papers 2021-2022, no. 36045, nr. 2, 2.

46 Parliamentary Papers 2021-2022, no. 22054, nr. 358, 2.

47 Parliamentary Papers 2021-2022, no. 22054, nr. 366, 1.

48 House of Representatives, 67th meeting Thursday, March 31, 2022. Debate about the speech by Ukrainian President Zelensky. See: [https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/plenaire\\_verslagen/detail/2021-2022/67?id55f5f3be](https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/plenaire_verslagen/detail/2021-2022/67?id55f5f3be).

49 Parliamentary Papers 2021-2022, no. 22054, no. 362, 1; Parliamentary Papers 2021-2022, no. 22054, 363, 1.



*Ukrainian soldiers in the Donbas region. Based on the current EU's Common Position, the risk of diversion of weapons in Ukraine (criterion 8) is sufficient reason for not recommending arms deliveries to the country*

In addition, by way of several parliamentary papers on the military assistance to Ukraine the Dutch House of Representatives was informed about the underlying considerations.<sup>50</sup> First, the effect of the delivery to Ukraine on the Dutch operational readiness is discussed per type of weapon.<sup>51</sup> Most weapons delivered, such as the helmets and the body armour, have no impact on the operational readiness as they are surplus equipment. Although the export of anti-tank weapons causes the operationally-ready stock to drop below the norm, these weapons were already planned for replacement. Despite the fact that the exports of the radars and ammunition have an effect on the Dutch operational readiness, that effect is considered acceptable. All in all, the bulk of the weapon deliveries does not affect operational readiness.

Second, compliance with the Common Position is taken into consideration.<sup>52</sup> The effect of the

export on the security context, international human rights and humanitarian law,<sup>53</sup> the internal situation in the country of final destination,<sup>54</sup> regional stability,<sup>55</sup> and the risk of diversion is set out.<sup>56</sup> From the assessment it follows that the export is in line with most of the listed criteria of the Common Position, except for criterion 7, which is on the diversion risk. As explained, Ukraine has a large black market for illicit arms trade.<sup>57</sup> Especially concerning the rifles and ammunition there is

50 Parliamentary Papers 2021-2022, no. 36045, no. 2, 3-7; Parliamentary Papers 2021-2022, no. 22054, no. 358, 3-9.

51 See for example Parliamentary Papers 2021-2022, no. 22054, no. 365, 1-4.

52 Ibidem, 4-8; ibidem 3-7.

53 Council Common Position 2008/944/CFSP criterion 2.

54 Ibidem, criterion 3.

55 Ibidem, criterion 4.

56 Ibidem, criterion 7.

57 'Global Organized Crime Index', *Global Initiative*.

a high diversion risk.<sup>58</sup> Furthermore, the risk that weapons originating from the Netherlands end up in Russian hands is briefly discussed. Although the Netherlands acknowledges this risk the country decides that it is not decisive. In parliamentary papers it is stated that Ukraine has the right to self-defence and therefore the Netherlands has decided to provide military assistance despite the diversion risk.<sup>59</sup> In the parliamentary papers that have been published between April and June the considerations are not made public. However, it is mentioned that compliance with the Common Position is ensured through a fixed procedure.<sup>60</sup>

In the paragraph on possible considerations it is discussed that the fact that Ukrainian military personnel is less well-trained could influence a country's decision to supply military goods. The Dutch parliamentary papers bear out that this has indeed been taken into account by the Netherlands. For most types of supplied military equipment, such as helmets and body armour, no training is required. However, for other types of equipment, such as sniper rifles, radars, metal detectors, and armoured howitzers, training is necessary. For this reason, training is provided.<sup>61</sup>

### Germany

Over the past few months Germany has been struggling with the question whether to supply

weapons to Ukraine and, if so, what type of weapons to supply. On January 19, 2022, when the tensions in Ukraine were increasing but no invasion had taken place yet, the German government declared during a press conference that it would not send lethal weapons to Ukraine. Defensive weapons were considered an option but only if they were not used for lethal purposes. Nevertheless, it was emphasized that the agreement between the three coalition parties stated that no weapons could be sent to crisis areas, thereby ruling out military assistance in case of an invasion by Russia.<sup>62</sup> February 27, 2022, marked a sudden shift in the German position towards military assistance. On that day German Chancellor Scholz announced in a public statement that Germany would start the supply of defensive weapons because Russia had attacked Ukraine.<sup>63</sup> In April Germany went even further announcing that it would send heavy weapons such as seven armoured howitzers.<sup>64</sup> However, the country was criticized for not providing enough support to Ukraine because of the slow delivery of the weapons. In response Scholz stated on June 1, 2022, that Germany would support Ukraine with advanced weaponry such as air defence missiles.<sup>65</sup>

In contrast to the Netherlands, from the beginning of the invasion onwards Germany decided to remain secretive about the exact weapons supplies to Ukraine, although the federal government released some information about its military assistance. Between February 24 and March 1, 2022, 1,000 Panzerfaust anti-tank weapons and 500 Stinger anti-aircraft defence systems were sent.<sup>66</sup> In addition, another 50 anti-tank weapons and nine Howitzer D-30s, both with accompanying ammunition, were provided to Ukraine.<sup>67</sup> However, the German federal government repeatedly pointed out that information about export licences would be kept secret because of safety and public welfare considerations.<sup>68</sup> On March 30, 2022, it was made public that 240 million euros would be made available to the European Peace Facility for military aid.<sup>69</sup>

Some considerations underlie the German position and the sudden shift therein. At first,

58 Parliamentary Papers 2021-2022, no. 36045, no. 2, 7.

59 Ibidem.

60 Parliamentary Papers 2021-2022, no. 22054, no. 363, 1; Parliamentary Papers 2021-2022, no. 22054, no. 363, 1; Parliamentary Papers 2021-2022, no. 22054, no. 365, 1.

61 Parliamentary Papers 2021-2022, no. 36045, no. 2, 8-9; Parliamentary Papers 2021-2022, no. 22054, no. 363, 1.

62 Government Press Conference January 19, 2022.

63 Policy Statement by Olaf Scholz, Chancellor of the Federal Republic of Germany and Member of the German Bundestag, February 27, 2022.

64 'Bundestag stimmt für Lieferung schwerer Waffen an die Ukraine', *Bundestag*. See: <https://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2022/kw17-de-selbstverteidigung-ukraine-891272>.

65 'Kanzler Scholz zur Ukraine: Wir helfen in umfangreicher Art und Weise', *Bundestag*. See: <https://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2022/kw22-de-general-aussprache-896288>.

66 Written question to the Federal Government in February 2022, Question no. 539.

67 Written question to the Federal Government in February 2022, Question no. 538.

68 Written question to the Federal Government in March 2022. Question no. 69.

69 Written question to the Federal Government in March 2022. Question no. 308.



Germany did not want to give assistance in the form of weapons because, in accordance with the coalition agreement, no weapons could be provided to conflict areas.<sup>70</sup> Thus, in line with criterion 3 of the Common Position, Germany did not want to intensify tensions in Ukraine. However, when Russia invaded Ukraine, Scholz addressed the violations of international law by Russia and Ukraine's right to self-defence in order to justify German military assistance. Moreover, he stressed the fact that democratic values had been tarnished.<sup>71</sup>

Initially, the choice of the type of German weapons to be sent seems to have been determined by two main considerations. In the first place, Germany was clearly focused on conflict prevention, thus at the beginning of the conflict all known military deliveries were defensive by nature.<sup>72</sup> However, Germany stepped away from this idea with the announcement of the supply of advanced and heavy weapons. Second, most weapons that have been supplied are surplus equipment and often compatible with existing Ukrainian materiel. For example, the Howitzer D-30s are of Soviet origin and were used by the former DDR.<sup>73</sup> It seems as if Germany is also taking the operational readiness of its own defence forces into account as there are indications that the supplies of surplus weapons are drying up. Therefore, it was suggested to deliver arms directly from Germany's weapons manufacturers.<sup>74</sup>

### The Slovak Republic

The Slovak Republic has also provided military assistance to Ukraine. On February 26, 2022, the Slovak government decided to donate military materiel worth 2.6 million euros and material from the federal material reserves worth 8.4 million euros. These donations include 12,000 pieces of ammunition, 10 million litres of diesel, and 2.4 million litres of kerosine.<sup>75</sup> One day later, Prime Minister Eduard Heger declared that another 486 air-defence missiles, anti-tank rockets, and 100 air-defence launchers would be arranged.<sup>76</sup> Further, the Slovak Republic has offered to send MiG-29s to Ukraine. However, this delivery is only possible if these fighter aircraft of Soviet origin are replaced by substi-

tute fighter planes such as F-16s. On April 8, 2022, it was confirmed by the Slovak Prime Minister that the country had sent an S-300 air-defence system to Ukraine.<sup>77</sup> On June 2, 2022, the Slovak Ministry of Defence announced a further delivery of eight Zuzana 2 howitzers that are considered to be modern weapons.<sup>78</sup>

In contrast to the Netherlands and Germany, the Slovak Republic was prepared to provide Ukraine with heavy armament at an early stage of the conflict. For example, the S-300 air defence system is one of the largest weapon systems a NATO country has supplied so far.<sup>79</sup> It is possible that the Slovak Republic is more willing to make certain decisions because it shares a border with Ukraine and might therefore experience a more imminent threat. In addition, the country is currently undergoing a massive influx of refugees from Ukraine, which might influence the public debate. Prime Minister Eduard Heger has stressed that the delivery of the S-300 does not mean that the country becomes part of the conflict.<sup>80</sup>

Various considerations seem to underlie the Slovak weapon supplies as the country takes its own operational readiness into account. Although the MiG-29 fighter aircraft were planned to be phased out it has emphasized that the replacement of these aircraft must have

70 Government Press Conference January 19, 2022.

71 Policy Statement by Olaf Scholz, Chancellor of the Federal Republic of Germany and Member of the German Bundestag, February 27, 2022.

72 Ibidem.

73 Written question to the Federal Government in February 2022. Question no. 538.

74 See for example 'Habeck verspricht Genehmigung für Rüstungsexporte in die Ukraine', *Augen geradeaus!*: <https://augengeradeaus.net/2022/03/habeck-verspricht-genehmigung-fuer-ruistungsexporte-in-die-ukraine/> and corresponding Written question to the Federal Government in March 2022, 308.

75 See for example *Webnoviny*: <https://www.webnoviny.sk/slovensko-posiela-na-ukrajinu-vojensky-material-cesko-aj-gulometry-a-ostrelovacie-pusky/>.

76 Twitter, Eduard Heger, 27 February 2022. See: <https://twitter.com/eduardheger/status/1498055152045015046?s=20&t=GkEvYU5usModyzDZRmqLHw>.

77 Twitter, Eduard Heger, 8 April, 2022. See: <https://twitter.com/eduardheger/status/1512386024399376389?cxt=HHwWisC4ufDif0pAAAA>.

78 'Slovakia to deliver eight Zuzana 2 howitzers to Ukraine, says ministry', *Reuters*, 1 June 2022. See: <https://www.reuters.com/world/europe/slovakia-deliver-eight-zuzana-2-howitzers-ukraine-says-ministry-2022-06-02/>.

79 A. Higgins, 'Hiding in Plain Sight, a Soviet-Era Air Defense System Arrives in Ukraine', *The New York Times*, 14 April 2022.

80 Facebook, Eduard Heger, 8 April 2022. See: <https://fb.watch/cqGNUp6Qj9/>.

taken place before they could be delivered to the Ukrainian air force.<sup>81</sup> As a neighbouring country of Ukraine this consideration might weigh heaviest for Slovakia. Again, mainly weapons of Soviet origin have been sent to Ukraine, possibly for two reasons; first, because these types of weapons are likely to be most compatible with those currently in use by Ukraine. Second, the risk of technology ending up in Russian hands will be reduced. However, often weapons have been adapted to NATO systems, which must be

removed before a transfer of these weapons to Ukraine can take place.<sup>82</sup>

## Synthesis and conclusion

Right before and immediately following the Russian invasion of Ukraine several countries, including EU member states, started to give Ukraine substantial military assistance, which gave rise to questions about the international

*A Dutch armoured howitzer. Both the Netherlands and Germany sent this kind of advanced, heavy weapons to Ukraine, which require additional training*



arms trade. This article explored whether the conflict has brought about changes in the international arms trade and the EU legal framework and whether EU member states have given due consideration to the risks involved in these changes.

The EU legal framework regulating international arms transfers has not changed substantially since the start of the conflict, hence other factors are likely to have affected the decision

PHOTO MCD, GERBEN VAN ES



whether or not to provide Ukraine with military assistance. Several considerations may underlie the decision not to supply certain types of arms, such as direct delivery risks, the fact that Ukraine has less well-trained military personnel, the effect on the black market and illicit arms trade, and the nuclear escalation threat. In addition, the risk of the diversion of weapons, the lack of technical knowledge, and the possibility of escalation may lead to a negative recommendation for arms deliveries to Ukraine based on the Common Position. From the practice of the Netherlands, Germany, and the Slovak Republic it follows that the countries have taken their own operational readiness into consideration. Moreover, the Netherlands explicitly bases the assessment of the arms export to Ukraine on the criteria of the Common Position by looking at the effects on the security context, human rights, stability, and diversion. At the beginning of the conflict Germany stressed that it would not provide lethal weapons to conflict areas; however, this statement was followed by a sudden u-turn announced by its Chancellor. The Slovak Republic, on the other hand, has provided heavy weapons but stressed that it did not want to become involved in the conflict.

The increasing arms deliveries from EU member states to Ukraine signals an evident change in the policy regarding the application of the review criteria included in the Common Position. As these criteria have not been subject to change in the past period it is clear that the member states have a considerable margin of appreciation in applying the rules. Against the backdrop of the ongoing armed conflict at the borders of the EU it is understandable that EU members use the policy space the Common Position offers to the largest extent possible. However, arms transfers to Ukraine are not without risks EU member states must continuously be aware of and apply the safeguards required whenever possible. ■

81 J. Curtis and C. Mills, 'Military assistance to Ukraine since the Russian invasion', *House of Commons Library*, 2022, Number 9477.

82 Ibidem.

# Het bestuurlijke imperatief voor de krijgsmacht

*'Wuivend riet'-beleid*

Brigadegeneraal G.S. van der Voet en kolonel B.S.P. Kamstra\*

**Ze deden het toch, de Russen. Een schok voor het Westen. Maar kwam de inval in Oekraïne dan als een verrassing? Of de val van Afghanistan? Voor veel idealisten wel, voor veel realisten niet. Zeker niet als je de pessimistisch-objectieve analyses van verschillende inlichtingendiensten zou hebben gevolgd.<sup>1</sup> Die diensten, maar ook kennisinstituten als Clingendael en HCSS, hebben een redelijk helder beeld geschetst over de mondiale staat van competitie, de druk op de democratische wereld via hybride oorlogvoering en het onmiddellijke veiligheidsrisico ervan.<sup>2</sup> Dat risico en de dreiging worden in politieke kringen anders gewogen dan in militaire kringen, is onze ervaring. Verschillen in appreciatie van dreiging kunnen tot graverende veiligheidsproblemen leiden.**

*Het politiek-maatschappelijke  
imperatief brengt 'wuivend  
riet'-beleid met zich mee*

Tot de val van de Berlijnse Muur in 1989 kwamen adviezen voor de minister van Defensie of aan de regering grotendeels vanuit de krijgsmacht en de militaire defensietop, bijvoorbeeld van de Defensieraad, waar de bevelhebbers van de krijgsmachtdelen toen deel van uitmaakten. Dat leverde vaak militair-strategische adviezen op, ontdaan van politieke wenselijkheid of ambtelijke 'suikerlagen'. Hoewel er door de militaire top soms de suggestie werd gewekt van een eigen agenda, bijvoorbeeld ter voorkoming van bezuinigingen, werd hiervoor een evenwicht gevonden door de toenmalige Directie Algemeen beleid, later het Directoraat-Generaal Beleid. De reden voor helder militair advies aan de politiek was overigens evident: de constante en overweldigende dreiging van de Sovjet-Unie was reëel en bood weinig ruimte voor politieke deelbelangen. Sinds de *Defensienota 1991*, en aan-

sluitend de *Prioriteitennota 1993*, tot aan de *Defensienota 2018* is er echter een zorgelijk patroon zichtbaar in het ministerie van Defensie: de tanende militaire invloed op vrijwel alle besluitvormingsprocessen binnen Defensie. Sinds 1991 heeft Defensie en de krijgsmacht in het bijzonder vele gedaantewisselingen moeten ondergaan, met enkele constanten: vergroting van de politieke invloed in het departement, doelmatigheid en betaalbaarheid voor alles, kortetermijnsturing, opvolgende bezuinigingen, vele reorganisaties en het ontbreken van langetermijndoelen die daadwerkelijk worden

\* Brigadegeneraal Gino van der Voet en kolonel Ben Kamstra werken beiden bij het Programmabureau 'Vergroten Slagvaardigheid I&V Keten Defensie'. Dit artikel is geschreven op persoonlijke titel.

1 MIVD, *Openbaar Jaarverslag 2021*; AIVD *Openbaar jaarverslag 2019*.

2 Brian G. Carlson, *Russia's Challenge to European Security*, HCSS Report, 13 augustus 2021; Stephan de Spiegeleire en Paul Verhagen, *The Changing International Order. Geodynamics in 2017*, HCSS Monthly Alert, 18 september 2017.



ingevuld.<sup>3</sup> Daarnaast heeft de militaire top door de heersende bestuurlijke structuren of opgelegde politieke koers geen heldere militaire strategie kunnen of willen ontwikkelen. Of ze heeft deze laten invullen door de NAVO, de VS (Afghanistan)<sup>4</sup> of de VN (voormalig Joegoslavië).<sup>5</sup> Ter onderbouwing van het gegroeide strategisch onvermogen van het departement verwijzen we naar de oratie van Isabelle Duyvesteyn in 2013 genaamd 'strategisch analfabetisme', waarin zij wijst op de mismatch tussen politieke doelen en de militaire planning.<sup>6</sup>

Toch duiden de *Strategische Verkenningen 2008-2010*, een van de meer geslaagde beleids-pogingen tot militair-strategisch inzicht, op de politieke en ambtelijke erkenning dat het beter moest. Het was de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid die in 2017 stelde dat er een geïntegreerde defensie- en veiligheidsstrategie nodig was.<sup>7</sup> Dit advies kwam echter drie jaar na de Russische inval in de Krim, de oorlog in Oost-Oekraïne en het neerhalen van de MH-17. De reactie van de *Militaire Spectator* hierop was veelzeggend en confronterend: de minister haalt beleid en strategie door elkaar, met de stelling dat beleid als een politiek-ambtelijk middel moet worden beschouwd voor ontwikkelrichtingen van het politiek-maatschappelijk en bestuurlijke systeem. Strategie is de link tussen politieke doelen en militaire middelen.<sup>8</sup> Zonder een strategie met heldere militaire doelen is er ruimte voor politieke en zelfs ambtelijke

- 3 Roy de Ruiter, *Breuklijn 1989: continuïteit en verandering in het Nederlandse defensiebeleid 1989-1993* (Dissertatie, Universiteit van Amsterdam, 2018); Ben Schoenmaker, *Vredesoperaties en de terugkeer van oorlog*, oratie Universiteit Leiden, 2012.
- 4 Arthur ten Cate, 'America First, NATO Second. Deciphering the Dutch-American Alliance in post 9/11 out-of-area operations', in: G. Friedrichs, S. Harnisch en C. Thies (red.), *The politics of resilience and transatlantic order. Enduring crisis?* (New York, Routledge, 2019).
- 5 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).
- 6 Isabelle Duyvesteyn, *Strategic illiteracy: the art of strategic thinking in modern military operations*, oratie Universiteit Leiden, 10 juni 2013. Zie: <https://scholarlypublications.universiteitleiden.nl/handle/1887/20944>.
- 7 WRR, *Veiligheid in een wereld van verbindingen. Een strategische visie op het Defensiebeleid* (Den Haag, WRR 12 april 2017).
- 8 Redactie, 'Reactie op toespraak Minister van Defensie', in: *Militaire Spectator* 186 (2017) (7/8).





*Tijdens 'wars of choice', zoals in  
Afghanistan, is het verschil in  
veiligheidsperceptie te verwaarlozen*

FOTO MCD, HILLE HILLINGA

willekeur, persoonlijke voorkeur of zakelijke motieven.<sup>9</sup> Kortom: in de afgelopen decennia is er door de auteurs een cognitieve verwijding tussen het departement en de krijgsmacht waargenomen, mogelijk gedreven door onderling wantrouwen vanwege vele bezuinigingen en constante koerswijzigingen.

Wat opvalt is de goede kwaliteit van de analyses in de *Strategische Verkenningen 2008-2010* en de *Beleidsbrief 2007 'Wereldwijd Dienstbaar'*. Deze analyses zijn mede tot stand gekomen door beleidsambtenaren, de Defensiestaf, rapporten van HCSS, Clingendael, buitenlandse kennisinstituten en de Militaire Inlichtingen- en Veiligheidsdienst. Wat daarnaast opvalt is de vervolgens merkwaardige politieke en ambtelijke vertaling ervan. Als voorbeeld mag worden genoemd de geruchtmakende speech van Vladimir Poetin op de Veiligheidsconferentie in München op 10 februari 2007, waarin hij vanuit een revanchistisch gedachtegoed aangaf dat Rusland zijn rechtmatige plaats in de geopolitiek zou opeisen. Dus Russisch grondgebied zou 'heroveren'. Deze boodschap werd door de politiek-ambtelijke top kennelijk anders ontvangen dan door de militaire leiding, ook in Nederland, want in hetzelfde jaar verscheen naast de *Beleidsbrief 2007* ook de *Strategie Nationale Veiligheid*, maar die ging vooral over de koppeling tussen binnenlands- en buitenlands terrorisme. Zoals vele beleidsnota's, Prinsjesdagbrieven en beleidsbrieven bleek ook hier de internationale analyse goed, maar het defensiebudget ging niet omhoog. Sterker, in de *Beleidsbrief 2011 'Defensie na de Kredietcrisis'*, werden de *Verkenningen* opzij gelegd. Het overheidsrapport 'Brede Heroverwegingen' bepaalde de koers en dat betekende de kaalslag bij Defensie,<sup>10</sup> aangezien alle 'zware' wapensystemen verder werden gereduceerd. De boodschap van Poetin kwam dus ongelegen en de militaire reactie op het bezuinigingsproces kan worden gekenschetst als lijdzaam.

Een voor de hand liggende oorzaak van de verschillende veiligheidspercepties tussen het politiek-ambtelijke bestuur en militaire strategen kan worden gevonden in de uiteenlopende denkrichtingen over het gebruik van het militaire machtsinstrument. Militaire professionals en militaire academici denken vaak anders over termen als veiligheid, zij houden rekening met factoren als tijd, ruimte, informatie en kracht in de militair-realistische context, naast de diplomatieke, economische of electorale omgevingsfactoren. Begrippen als massavernietigingswapens en internationaal recht kennen verschillende invalshoeken, waarbij militairen bijvoorbeeld anders naar handelingsopties kijken, zoals bij vraagstukken over (nucleaire) afschrikking. Dat verschil in veiligheidsperceptie hoeft niet tot serieuze politiek-ambtelijke en militaire tegenstellingen te leiden. Vooral niet in een periode waarin de economie of onze maatschappelijke waarden niet serieus worden bedreigd, ofwel de belangen van de burger niet echt in het geding zijn. Het veronderstelt de luxe van politieke keuzes voor eventuele inzet van het militair instrument, of juist niet, zoals Carl von Clausewitz in zijn boek *Vom Kriege* heeft beschreven.<sup>11</sup> Toch kan het perceptieverschil een strategisch veiligheidsrisico opleveren.

In de afgelopen periode van 'wars of choice'<sup>12</sup> was dit verschil van veiligheidsperceptie te verwaarlozen, maar bij de zogenaamde 'wars of necessity', oorlogen op leven of dood, wordt een politiek-militair spanningsveld contraproductief. Zeker als het tegengestelde reacties voor politieke of militaire handelingsperspectieven oproept, terwijl de indicatoren en waarschuwingen van inlichtingendiensten eenduidig wijzen op een oorlog waarin de soevereiniteit en veiligheid van een land worden bedreigd. De vraag is dan ook of het huidige bestuurlijke model, vooral gevormd door oorlogen naar keuze, nog wel voldoet. Een afgeleide vraag is op welke wijze het bestuurlijke uitgangspunt voor informatie en inlichtingen moet worden vertaald naar handelingsopties voor de krijgsmacht. De krijgsmacht besluit immers op basis van inlichtingen, niet op basis van ambtelijke informatie of politieke intuïtie.

9 Tweede Kamer, 1999-2000, Kamerstuk 26454, Nr. 8, 479-480.

10 Krijn Schamade, *De kaalslag bij Defensie* (Amsterdam; Amsterdam University Press, 2016).

11 C. von Clausewitz, *Vom Kriege* (1832). Vertaling door M. Howard en P. Paret, *On War* (New Jersey, Princeton University Press, 1984).

12 Charles Krauthammer, 'Wars Of Choice, Wars Of Necessity', *Time*, 5 november 2001.



## Verschillende uitgangspunten

Het immer aanwezige verschil tussen de politiek-maatschappelijke versus militair-bestuurlijke richtingen noemt Samuel P. Huntington in zijn boek *The Soldier and the State*<sup>13</sup> het spanningsveld tussen het politiek-maatschappelijke imperatief en het militair-functionele imperatief. Deze verschillende imperatieven vormen het vertrekpunt van dit essay, waarbij de rol van informatie en inlichtingen voor het politiek-militair discours de rode draad vormt, omdat die enerzijds een machtsinstrument van de staat zijn (Diplomacy, Informational, Military, Economic, ofwel DIME) en anderzijds vastgeklonken zijn aan militaire besluitvorming. Bovendien zijn deze imperatieven nadrukkelijk aanwezig in de verhouding tussen inlichtingendiensten en het strategisch beleid. Ook hier leidt dit tot spanning over de integriteit en neutraliteit van de organisatie richting opdrachtgever.<sup>14</sup> Moeten diensten traditioneel afstand houden tot het politieke beleid, om de feitelijke en objectiviteit te borgen, of moet er juist innig met beleidsmakers worden onderhandeld vanwege het landsbelang? Politisering van de krijgsmacht en inlichtingendiensten ligt altijd op de loer, met potentieel negatieve consequenties bij het inzetten van machtsinstrumenten.

Huntington beschrijft in zijn boek het kortcyclische en trendgevoelige politiek-maatschappelijke imperatief als *subjective civilian control*. Het militair-functionele imperatief wordt als *objective civilian control* beschouwd. De kern zit dus in de neutrale of gekleurde mate van sturing van een machtsinstrument van de staat. Wij betogen in dit essay dat er binnen het ministerie van Defensie sinds 1991 een onbalans is ontstaan tussen beide imperatieven, of anders gezegd, het 'subjectieve' politiek-maatschappelijke imperatief heeft het 'objectieve' militair-functionele imperatief in het ministerie van Defensie verdrongen. Velen kunnen zich misschien de 'Plein/Kalvermarkt' discussies herinneren over bijvoorbeeld de situatie na 9/11, toen het beleid over een andere boeg moest worden gegooid. Ondanks de nieuwe dreiging gingen de bezuinigingen door en ontstond er een enorm gat

tussen politieke ambities (aansluiten bij de G20) en de beperkte militaire middelen en mandaten. In 2002, tijdens het eerste kabinet-Balkenende, reorganiseerde en bezuinigde Defensie weer ingrijpend. De 'Najaarsbrief' betekende de grootste ombuiging ooit. De Haagse staven werden met de politieke en ambtelijke leiding samengevoegd in de nieuwe Bestuursstaf. Het instituut 'bevelhebber' verdween.<sup>15</sup> Onderstaande paragraaf beschrijft dat als 'zonder plan het moeras door', een moeras omgeven met 'wuiwend riet'.

## Zonder plan het moeras door

Een artikel uit 2019 op Defensieplatform beschrijft dat reeds in 2002 de politiek heeft geadviseerd dat de Chef Defensiestaf meer zeggenschap en meer bevoegdheden moest krijgen.<sup>16</sup> De commissie-Fransen adviseerde in 2003 een driehoek met de minister van Defensie (Mindef), waarbij de secretaris-generaal (SG) en de Commandant der Strijdkrachten (CDS) een soort duale besturing moesten uitvoeren. In de toenmalige oplossing was een voornaam punt in de discussie dat de krijgsmachtdelen op afstand werden gezet. Welnu, dat op afstand zetten is feilloos gelukt, echter de duale besturing is nooit goed van de grond gekomen. Dit strandde in het bestuurlijk politieke klimaat van destijds omdat elk ministerie werd geleid door een secretaris-generaal. In die tijd waren politici druk bezig Defensie draconische bezuinigingen op te leggen waarbij vele duizenden militairen met ontslag werden bedreigd. Tevens kreeg het nieuw opgerichte directoraat-generaal Financiën en Control een zeer grote macht over de nieuw gevormde afdelingen: beleidszaken, personeel en materieel. Deze weeffout in de besturing kende daarom een valse start met verrekende

13 Samuel P. Huntington, *The Soldier and the State: The Theory and Politics of Civil–Military Relations* (Harvard University Press, 1957).

14 Jack Davis, 'The Kent-Kendall Debate of 1949', CIA, 1992. Zie: <https://www.cia.gov/stat/c/59d729cb6f0de8a9ab87b0b04e5342c7/Kent-Kendall-Debate-1949.pdf>.

15 Zie: <https://www.defensie.nl/organisatie/geschiedenis>.

16 Paul van Campen, Pieter Haitsma Mulier en Eduard van Brakel, 'Zonder plan het moeras door', *Defensieplatform*, 23 december 2019. Zie: <https://www.defensieplatform.nl/2019/12/23/zonder-plan-het-moeras-door/>.



Plein 4, de ingang van het ministerie van Defensie. Het militair-strategische niveau is vervangen door beleidsambtenaren en militaire strategie door beleid

FOTO MCD

consequenties<sup>17</sup> waarbij de auteurs aangeven dat de gouden driehoek CDS, SG en MinDef al 15 jaar niet naar behoren werkt en er een falende en machteloze *Corporate Governance* in het besturingsmodel ligt opgesloten. We laten het aan de lezer om over dit artikel een oordeel te vellen, maar het wijst duidelijk op een onbalans tussen het politiek-maatschappelijke en het militair-functionele imperatief.

De krijgsmacht kreeg vanaf 2002 de opdracht complexe counterinsurgency-operaties te gaan uitvoeren, als onderdeel van crisisbeheersing- en vredesoperaties, zonder zicht op voldoende middelen.<sup>18</sup> Daar hielp het omnummeren van een Chef Defensiestaf naar een Commandant der Strijdkrachten, als corporate planner en zoals aangekondigd in de *Prinsjesdagbrief 2003*, niets aan. Ook het opheffen van de krijgsmacht inlichtingendiensten en centralisatie onder de MIVD was beleidsmatig een logische en

ambtelijk verantwoorde keuze, maar er was weinig oog voor de militaire consequenties. Het resultaat van vele discussies over politieke wensen versus de militaire haalbaarheid was meestal een *fait accompli* voor de CDS, zo is onze conclusie. We stellen dat binnenlandse politieke vraagstukken het strategische zicht op het buitenland belemmerden, terwijl de krijgsmacht juist was gericht op inzet buiten de landsgrenzen. Deze scheefgroei moet in onze ogen worden hersteld.

### Killing me softly?

Hoe is het zover gekomen? Sinds de *Prioriteitennota* uit 1993,<sup>19</sup> die het inkrimpen van de krijgsmacht en een gewijzigde taakstelling aankondigde, werd gesteld dat het onmogelijk was dat de situatie zoals voor 1989 zou terugkeren. Dit maakte de weg vrij voor nog meer bezuinigingen. De invloed van militaire argumenten op zowel deze nieuwe beleidsrichting als de bezuiniging was gering. Een duidelijk teken dat binnen het ministerie van Defensie de ambtelijk-bestuurlijke controle over het militaire machtsinstrument toenam, terwijl de

17 Paul van Campen, Pieter Haitsma Mulier en Eduard van Brakel, 'Zonder plan het moeras door'.

18 Ben Schoenmaker, *Vredesoperaties en de terugkeer van oorlog*.

19 Tweede Kamer, 1992-1993, Kamerstuk 22975, Nr. 2. (Prioriteitennota 1993; 'Een andere wereld, een andere Defensie').

militaire sturing over de krimpende krijgsmacht aan kracht heeft ingeboet.<sup>20</sup> Het militair-strategische niveau is daardoor, in zekere zin, vervangen door beleidsambtenaren en militaire strategie vervangen door beleid. Door het recent gekozen Beleid-Uitvoering-Toezicht bestuursmodel mag ook worden verondersteld dat er een 'zakelijke afstand' is gegroeid tussen beleid (ontwikkelrichting, kaders) en uitvoering, hoe goed thematische werkverbanden en andere overlegstructuren ook functioneren.

In het politiek-maatschappelijke imperatief wordt meer nadruk gelegd op de binnenlandse deelbelangen, humanitaire en economische dimensies van een crisis, civiel-militaire interactie, politieke risico's, rechtsstatelijkheid en soft-powerinstrumenten. Bijvoorbeeld door het geven van militaire steun aan ontwikkelingslanden, Security Sector Reform, wederopbouw of het inzetten van militaire hoofdkwartieren voor vluchtelingenproblematiek. Dit is een constructivistische opvatting, passend bij de tweede hoofdtaak van de krijgsmacht en de politiek-maatschappelijk gevoelde verantwoordelijkheid om democratieën en mensen te beschermen. In de periode tussen 1991 en 2018, waarin het ministerie van Buitenlandse Zaken en het ministerie van Economische Zaken de toon konden zetten en het ministerie van Defensie als gereedschapskist werd gezien, bleek het militaire zicht op China en Rusland nog wat vertroebeld. In tijden van militaire spanning en zelfs nucleaire dreiging is evenwel een betere balans tussen objectieve en subjectieve politieke sturing op de krijgsmacht en inlichtingendiensten gevraagd, met een realistische focus, inzicht en overzicht. Vooral wanneer een crisissituatie uitmondt in een oorlog waar de nationale politieke grip op de internationale omgeving afbrokkelt en de sturing van bijvoorbeeld het NAVO-bondgenootschap toeneemt.

## Andere inlichtingen, andere veiligheid

Dat het politiek-maatschappelijke imperatief sterker zou worden in vreedstijd viel alleszins te verwachten, gezien de unipolaire veiligheidsverhoudingen in de wereld na 1990. De demo-

cratie werd niet langer bedreigd. Herhaalde wijzigingen in de ambtelijke topstructuur hebben er toe geleid dat het bestuurlijke evenwicht tussen het militaire en het politiek-maatschappelijke imperatief is gaan leunen op ambtelijke voorrang bij militaire vraagstukken (Besturen Bij Defensie), waarbij de val van enkele ministers eerder door politieke afbreukrisico's is veroorzaakt dan door urgente of relevante militaire dreigingen. De nieuwe bestuurlijke orde vroeg derhalve om aanpassingen van het militaire inlichtingenapparaat, omdat de focus meer kwam te liggen op nationale doelstellingen en de eigen informatiepositie, en minder bij militaire beeldvorming.

Een uitgesproken voorbeeld van het politiek-maatschappelijke imperatief betreft de aansturing van de militaire inlichtingenproductie, een kernfunctie van militair optreden, waar de krijgsmacht van afhankelijk is voor besluitvorming en inzet. Waar de MIVD<sup>21</sup> voorheen voor en door de krijgsmacht werd gerund, vanuit het militair-functionele imperatief, wordt de huidige Militaire Inlichtingen- en Veiligheidsdienst sinds 2002 aangestuurd door de ambtelijke leiding. Als gevolg hiervan wordt veel vermogen aangewend voor de *Situational Understanding* van de politieke en ambtelijke leiding (het ministerie), wat verklaart waarom de politiek-strategische analyses van de diverse beleidsbrieven en Defensienota's over het algemeen van hoge kwaliteit zijn. De aansturing van de 'dienst' door de secretaris-generaal van het departement is ons inziens ingegeven door de politieke kwetsbaarheid van bewindspersonen en de focus op nationale economische zekerheid, ofwel bescherming van nationale kennis. Niet onlogisch en passend in een onvoorspelbare wereld, zo bleek uit de rapporten van de Adviesraad Internationale Vraagstukken en de brief 'Nieuw evenwicht, nieuwe ontwikkelingen'.<sup>22</sup>

20 Zie: <https://www.defensie.nl/organisatie/bestuursstaf>.

21 De Militaire Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (MIVD) levert inlichtingen en veiligheidsinformatie aan het ministerie van Defensie en aan de krijgsmacht. Zie: <https://www.rijksoverheid.nl/contact/contactgids/militaire-inlichtingen-en-veiligheidsdienst-mivd>.

22 Tweede Kamer, 2005-2006, Kamerstuk 30300 X, Nr. 127 (Brief 'Nieuw evenwicht, nieuwe ontwikkelingen').



FOTO MCD, HERMAN ZONDERLAND

*Brevetten voor de HDV. Veel militairen zijn geschoold in veiligheidsstrategieën, maar het ontbreekt de defensieorganisatie aan vertaling van strategische inlichtingen naar handelingsperspectieven*

Deze politiek-ambtelijke zwenking in besturing en wetgeving heeft echter geleid tot een krijgsmacht die door het politiek-maatschappelijke imperatief onvoldoende informatie- en inlichtingengestuurd kan en mag opereren. Zo is de wet op de inlichtingendiensten vooral gericht op nationale veiligheidsvraagstukken en de privacy van de Nederlandse burger. Een politiek compromis waarin het ‘schuifje’ van veiligheid meer verschoof richting privacy, en daarmee een politiek-maatschappelijk succes mag worden genoemd. Dit verhoudt zich echter moeizaam met de functionele inzet van de krijgsmacht in internationaal en bondgenootschappelijk verband. Compromissen werken nu eenmaal minder in de militaire context dan in een politieke omgeving. Het gesleten vermogen van de krijgsmacht is, anders gezegd, niet goed geholpen met wetgeving en ambtelijke bepalingen waarin oorlog en crisis minder vanzelfsprekend zijn, of niet meer worden genoemd. Dat heeft onder andere geleid tot langdurige frustratie bij tactische eenheden van de krijgsmacht over het niet kunnen en mogen vergaren

van gegevens, informatie en inlichtingen over een potentiële tegenstander op elk gewenst moment. Voor commandanten een doctrinaire afwijking, aangezien een tegenstander wordt geanalyseerd aan de hand van een systeem, waarbij het leiderschap (mensen) ook onder de loep moet worden genomen. Op alle militaire niveaus.

### **Het nieuwe normaal, een lager moreel?**

De ambtelijke bestuurslaag, die zich bevindt tussen de politieke verantwoordelijkheid en het uitvoerende vermogen van de huidige CDS, heeft in het nieuwe millennium een belangrijk deel van het takenpakket van de militaire leiding overgenomen. De zeggingskracht en bestuurlijke macht van de CDS, als militair strateeg, is daardoor – voorspelbaar – afgenomen. Deze keuze heeft vanaf 1993 ingrijpende gevolgen gehad voor de wijze waarop de krijgsmacht is gericht, ingericht, uitgerust en ingezet. Dit kwam met name doordat de grondslag in de

*Prioriteitennota*, die geen *Defensienota* mocht heten,<sup>23</sup> gebaseerd was op politieke, maatschappelijke en vooral financiële redenen. Er was geen sprake van een militair-strategische overweging.<sup>24</sup>

Het binnenlandse voordeel van het politiek-maatschappelijke imperatief is de groei van interdepartementale samenwerking en de nationaal-ondersteunende rol die Defensie daarin heeft gekregen, naast de betere aansluiting met het bedrijfsleven. Bijvoorbeeld voor contra-terrorisme, georganiseerde criminaliteit en migratievraagstukken. Het sluit de rangen tussen de departementale bestuurslagen, bijvoorbeeld tussen Koninklijke Marechaussee en politie, in de veronderstelling dat het beter bijdraagt aan onze nationale veiligheid. De keerzijde van de medaille wordt duidelijk als we kijken naar de voorbereiding van de krijgsmacht op een ernstig militair conflict. De militair-professionele kijk op veiligheid wordt in de huidige bestuurlijke opvatting hoofdzakelijk in de uitvoering gevraagd, terwijl onze hoogste militairen bij uitstek deskundig zijn op het gebied van strategische veiligheid, handelingsperspectief, economische kwetsbaarheid en risicomangement. Want dan gaat het om leven en dood.

Het militair-functionele imperatief zou om die reden ook moeten gelden voor de Bestuursstaf en de MIVD, die immers een militair doel dient. Het ontbreken van het operationele inlichtingenniveau in de defensieorganisatie betekent dat er wel strategische inlichtingen worden doorgegeven, maar dat er vervolgens geen militaire vertaling plaatsvindt naar handelingsperspectieven en operationele risico's naar de uitvoerende commando's. Dat verzwakt de positie van de CDS en de krijgsmacht in zowel de planning als uitvoering van operaties, ongeacht de strategische inlichtingenpositie. *Case in point* is dat veel militairen, in tegenstelling tot veel beleidsambtenaren, wel gepokt, gemazeld en geschoold zijn in veiligheidsstrategieën, als reactie op het Nederlandse strategisch analfabetisme<sup>25</sup> en de strategische vaagheid<sup>26</sup> waarover enkele lezenswaardige artikelen zijn gepubliceerd.

## Voor wie, tegen wie?

Het te nadrukkelijke politiek-maatschappelijke imperatief binnen Defensie heeft – naast het operationele denkvermogen – ook de slagvaardigheid van de krijgsmacht aangetast. Vooral in de periode waar de eerste hoofdtaak van Defensie niet meer 'en vogue' was, maar wel bleef bestaan. Met een MIVD die zich in en op Den Haag aan het richten was – conform opdracht overigens - restte de krijgsmacht alleen nog het tactisch 'intellectueel' vermogen. Dat gold ook voor de inlichtingenverwerking op dat niveau. De rol van de Defensiestaf en de inlichtingenfunctie van de Directie Operaties is een veredeld doorgeefluik gebleven, hoe hard er ook wordt gewerkt. Met als gevolg dat de krijgsmacht daardoor minder in staat is om zich in het bijzonder op het jointniveau voor te bereiden op onmiddellijke inzet met gedegen en accurate inlichtingen.

De huidige scheiding tussen gereedstelling en inzet, als onderdeel van een bedrijfsmatig ingerichte waardeketen van Defensie, is daarin eerder een obstakel dan een zegen. Vooral de magere koppeling tussen de door de CDS opgedragen militaire gereedstelling van de krijgsmacht (AGDEF)<sup>27</sup> en de interdepartementaal afgestemde geïntegreerde aanwijzing (GA) voor inlichtingenproductie, die cyclisch anders verloopt, zorgt uiteindelijk voor eenheden die niet goed weten waarvoor ze gereed gesteld worden of wie de tegenstander kan zijn bij inzet. Terwijl een vijandbeeld wel bij de MIVD aanwezig is en deze kennis de CDS kan dienen in zijn sturende rol op de verschillende militaire domeinen.

23 Rob de Wijk en Maarten Tossings, 'Defensiebeleid in relatie tot Veiligheidsbeleid', in: E. Muller et al, *Krijgsmacht* (Deventer, Wolters Kluwer, 2018) 122.

24 Roy de Ruiter, *Breuklijn 1989*; S. van Luik, 'Als het leitmotiv voor Defensie geldt is, hef het dan maar op – dat is pas goedkoop', *NRC Handelsblad*, 5 november 2013.

25 Isabelle Duyvesteyn, *Strategic illiteracy: the art of strategic thinking in modern military operations*.

26 M.W.M. Kitzen en F.H. Thönissen, 'Strategische vaagheid. Hoe het gebrek aan strategische visie het lerend vermogen van de Koninklijke Landmacht beperkt', in: *Militaire Spectator* 187 (2018) (4). Zie: <https://www.militairespectator.nl/sites/default/files/teksten/bestanden/Militaire%20Spectator%204-2018%20Kitzen%20Thonissen.pdf>.

27 Aanschrijving Gereedstelling Defensie.

## Verandering, maar ook verbetering?

Het verstoorde bestuurlijke evenwicht binnen Defensie heeft een ander effect op de krijgsmacht gehad; de opgelegde keuze voor efficiëntie boven militaire effectiviteit, naast de eerder genoemde focus op binnenlandse samenwerking. Bijvoorbeeld door de bedrijfsmatige of commercieel gerichte keuze voor agentschappen, dienstencentra, joint organisatiedelen en front-backoffices, wat tegelijkertijd tot versnippering en vraagstukken over verantwoordelijkheid heeft geleid, ook binnen het inlichtingen- en veiligheidsdomein.

Natuurlijk valt de keuze voor meer efficiëntie en interdepartementale samenwerking te billijken, maar de kostprijs voor de krijgsmacht is dat bijvoorbeeld de MIVD zich hoofdzakelijk richt op het nationaal-strategische niveau en minder capaciteit kan aanwenden om onderliggende militaire niveaus en disciplines te ondersteunen. Anderzijds hebben ondersteunende diensten (DMO, DOSCO) vanwege hun bedrijfsmatige insteek nauwelijks geïnvesteerd in inlichtingen of militaire veiligheid, wat bovendien was uitbesteed aan de dienst. Het slachtoffer van deze bestuurlijke herijking zijn uiteindelijk de tactische eenheden geweest die slagkracht moeten leveren op het tactische niveau, aangestuurd door het operationele of jointniveau. Iets wat naar onze mening snel moet terugkeren als de eerste hoofdtaak weer prioriteit geniet, bijvoorbeeld met een J2-inlichtingenorganisatie op het operationele niveau.

## Wuivend riet

De krijgsmacht wordt door het politiek-bestuurlijke imperatief opgedragen zich te conformeren aan kort-cyclische, binnenlandspolitieke en maatschappelijke trends, terwijl de grondvesten van de krijgsmacht zijn gebaseerd op meer dogmatische doctrinevorming en internationale inzet. De toegenomen politiek-

ambtelijke mediagevoeligheid van het departement mag niet ten koste gaan van de wettelijke taak van de krijgsmacht. Voor de beeldvorming noemen we hier de voorgenomen ‘verloving’ tussen AIVD en MIVD,<sup>28</sup> een verstandige en unieke relatie, waarbij nog onduidelijk is wie de ‘bruidsschat’ mag betalen. Bijvoorbeeld over de vraag welke informatiesystemen leidend gaan zijn (NAVO, tenzij voor de krijgsmacht). Het bijzondere is de innige koppeling van inlichtingen en veiligheid, en de koppeling tussen een civiele en militaire dienst. Hier lopen bestuurlijke en militaire imperatieven door elkaar, bijvoorbeeld bij de keuze voor een datastrategie. Een winstwaarschuwing is zodoende op zijn plaats, als het DNA van militaire inlichtingen en veiligheid wordt veronachtzaamd in een civiel-militaire mix waar, ruw geschat, straks mogelijk slechts 1 op de 8 medewerkers nog militair is.

## Keuzes zijn nodig!

Wanneer het militaire machtsinstrument weer een doorslaggevende rol moet spelen in het nationale veiligheidssysteem in het geval van oorlog, dan is een beter politiek, ambtelijk en militair systeem nodig waarin de belangen eenduidig zijn en zich richten naar dezelfde horizon. Dit systeem en de onderliggende ambtelijke bureaucratistische structuur moeten beide imperatieven benutten ten behoeve van een zuiver militair advies, op basis van betrouwbare inlichtingen. Dat vraagt enerzijds om een stabiel en betrouwbaar bestuurlijk mechanisme, waarin het vastgestelde politieke beleid door de krijgsmacht wordt uitgevoerd en de inlichtingendiensten feitelijke en objectieve producten aanleveren die, in dit geval, militair bruikbaar zijn. En anderzijds zijn de nodige flexibiliteit en handelingsopties voor de krijgsmacht geboden, doctrinair ook wel Mission Command<sup>29</sup> genoemd.

Ook moet er een gezond evenwicht worden aangebracht tussen het gemaximaliseerde ambtelijk-bestuurlijke imperatief (ministerie) en het gemarginaliseerde militair-functionele imperatief (krijgsmacht), waarbij het laatste

28 Project Samenwerking AIVD en MIVD (SAM), Den Haag 2022.

29 James D. Sharpe Jr. en Thomas E. Creviston, ‘Understanding Mission Command’, *U.S. Army*, 30 april 2015. Zie: <https://www.army.mil/article/106872>.



*Er is een beter politiek, ambtelijk en militair systeem nodig waarin de belangen eenduidig zijn en zich richten naar dezelfde horizon*

FOTO MCD, GERBEN VAN ES

meer invloed op de richting, inrichting en inzet van het totale militair vermogen moet krijgen. Militaire logica voor de structurele richting, inrichting en inzet van de krijgsmacht kan ondergesneeuwd raken door het ‘wuiwend riet’-beleid dat het politiek-maatschappelijke imperatief nu eenmaal met zich mee brengt, wat kan resulteren in afbreuk van de integriteit van het strategisch militair advies. Door het verstoorde evenwicht tussen het functionele en politieke imperatief hebben de krijgsmacht en haar inlichtingenketen geen ijkpunt meer. Dat is meer dan zorgelijk voor een machtsinstrument van de staat. Het is de hoogste tijd om beide imperatieven weer in balans te brengen.

## Balans is nodig!

De keuze om vooral in het informatielandschap te investeren, als basis voor een moderne krijgsmacht en om aansluiting bij de digitale transformatie te vinden, kan zowel vanuit het politiek-maatschappelijke als het militair-functionele imperatief goed worden verklaard. Het past in de heersende geopolitieke krachtenvelden waarin de economie en democratische waarden moeten worden beschermd en alles met alles samenhangt, maar in de militair-

strategische context is er meer nodig om informatiegestuurd optreden (IGO) te laten slagen. Bijvoorbeeld in wet- en regelgeving. De CDS en de MIVD vervullen hierin een centrale rol, geborgd door juridische kaders, waarbij het bestuurlijke en militaire imperatief in evenwicht moeten blijven. Dat laat ruimte voor discussie wat er op het niveau van de uitvoerende commando's met informatie als wapen zou moeten gebeuren. Een militaire discussie die eerst op het niveau van de CDS moet worden kortgesloten. Beleid kan immers niet los worden gezien van de dreiging.

Het is tijd voor verandering van bestuurlijke imperatieven, met de CDS die over de militaire strategie en de daarvoor noodzakelijke militaire inlichtingen gaat, in tandem met de politieke en ambtelijke niveaus. Strategische veiligheids-overwegingen moeten zich, in onze opvatting, afspelen op het hoogste politieke niveau waaraan een professionele militaire organisatie een volwaardige bijdrage levert. Op ooghoogte met de ambtelijke en militaire top, zodat een dominante informatiepositie en een wendbaar inlichtingensysteem zowel de minister als de krijgsmacht in staat stellen een toekomstige strijd om het bestaan van Nederland te winnen. ■



*Nadat ze hun 'goeie goed' hadden verruild voor een groene overall, bleken alle deelnemers aan het 'bivak' enthousiast over hun kennismaking met de krijgsmacht*

FOTO MCD, AARON ZWAAL

## Deze kistjes passen ons allemaal

*Beschermen wat ons dierbaar is vraagt een nieuwe arbeidsruimte*

Dick Scherjon en Nanko Boerma\*

**Het waren een paar mooie dagen. We ontmoetten elkaar tijdens een aantal 'bivaks' op de legerplaats Schaarsbergen. Op uitnodiging van de ene auteur voegde de andere auteur zich bij een groep vrouwen en mannen van uiteenlopende leeftijden en achtergronden. Die, nadat ze hun 'goeie goed' verruild hadden voor een groene overall, verbluffend snel bleken te wennen aan opstelling in 'tweetallen' en zich tijgerend, klimmend, abseilend en geblinddoekt terugvonden op de hindernisbaan, de klimtoren en in het bos. Een enerverende ervaring.**



Alle deelnemers waren enthousiast over hun kennismaking met de krijgsmacht. Tussen alle fysieke avonturen door werden gesprekken gemodereerd over een betere samenwerking en afstemming tussen de krijgsmacht en de samenleving. Centraal stond de ‘adaptieve krijgsmacht’, de gestructureerde samenwerking tussen Defensie en civiele werkgevers.<sup>1</sup> Een programma dat in de regeringsverklaring van Rutte III zelfs werd verheven tot kabinetsprioriteit.<sup>2</sup> In de praktijk is met dit concept echter tot dusver nog maar weinig gedaan. Wij stellen ons daarom de vraag: moeten we het eigenlijk nog wel hebben over een adaptieve krijgsmacht? Moeten we het niet vooral hebben over een adaptieve, veerkrachtige samenleving, die zich als geheel verantwoordelijk weet voor interne en externe veiligheid? Een samenleving van (acterende) burgers die zich verantwoordelijk achten voor de samenleving als geheel en die ook bereid zijn actief bij te dragen aan de bescherming van de samenleving tegen het kwaad.<sup>3</sup> In de recente *Defensienota* staat onder meer: ‘...investeert Defensie in het optimaal benutten van onze reservisten en in uitbreiding van het bestand’, en ‘om de wendbaarheid en schaalbaarheid te vergroten streeft Defensie nog nadrukkelijker naar samenwerking met civiele en commerciële partners’.<sup>4</sup> Dit artikel beschrijft hoe Defensie de ambities uit de *Defensienota* kan waarmaken.

Het bivak ligt nu al weer ver achter ons en inmiddels onderstreept de Russische invasie in Oekraïne dat onze publieke ruimte kwetsbaar is voor hen die ‘kwaad’ willen. Actieve verdediging is urgent. Deze harde realiteit leidt ertoe dat op korte termijn voor de krijgsmacht aanzienlijk grotere budgetten beschikbaar komen. Het is echter een complexe opdracht om op een bestaande begroting van 12 miljard euro de juiste keuzes te maken bij een additionele groei van 5,2 miljard, die bij de jongste *Defensienota* beschikbaar is gekomen om de 2-procentnorm te halen. Niet het geld is het probleem, maar de wijze waarop wij de defensieorganisatie inrichten.<sup>5</sup> Defensie staat dus voor een ingrijpende veranderingsoperatie. Het is goed om hierbij de waarschuwing te betrekken van Jaap Boonstra, die op basis van onderzoek

vaststelt dat 70 procent van alle interne organisatieveranderingen binnen overheden en bedrijven mislukken.<sup>6</sup> Zo’n slechte afloop kan de krijgsmacht zich niet veroorloven. Misschien mede daarom lijkt er een neiging om voor ‘veilig’ te gaan en het geld te gaan besteden aan het inlopen van achterstanden, verbeteren van de infrastructuur en het aanschaffen van extra al bestaand materieel.<sup>7</sup> Dat lijkt ons niet de juiste keuze, want het grootste probleem van de krijgsmacht zit hem niet in de ‘spullen’ maar – met nu al structureel 9000 vacatures – in de mensen die daarmee kunnen omgaan. Wij zijn er niet gerust op dat dit probleem wordt opgelost met de introductie van een nieuw HR-model van Defensie.<sup>8</sup> Dit te meer omdat, naar verluidt, er alleen al bij de landmacht maar liefst 35 werkgroepen zijn ingesteld om dit model te implementeren. Wat ons betreft is juist daarom de notie van de adaptieve krijgsmacht, in een adaptieve en veerkrachtige samenleving, actueler dan ooit.

De problemstelling in dit artikel is dan ook

\* Drs. Dick Scherjon (1955) is als reserve-kolonel b.d. verbonden aan het Vuursteuncommando (CLAS) en daarnaast associate fellow aan Instituut Clingendael. Hij is initiatiefnemer van diverse projecten, die alle een andere werkwijze binnen de krijgsmacht beoogden (onder meer IDEA, Platform Defensie-Bedrijfsleven, reservistenbeleid en de adaptieve krijgsmacht). In zijn civiele loopbaan was hij onder meer secretaris VNO-NCW en docent aan de Rijksuniversiteit Groningen; drs. Nanko Boerma (1954) is directeur van Waardevol Verbinden, dat zich richt op de praktische vormgeving van samenwerking tussen organisaties in ketens, en heeft veranderingen binnen complexe overheidsorganisaties aangestuurd. Hij werkt momenteel aan de samenwerking tussen de krijgsmacht, hogescholen en andere kennisinstellingen op het gebied van praktijkgericht onderzoek, onder meer in een lectorenplatform-Defensie.

- 1 *Het Total Force-concept*, Brief van de minister van Defensie aan de Tweede Kamer, d.d. 13 januari 2017, nr. 34550 X.
- 2 Het regeerakkoord *Vertrouwen in de toekomst* (2017-2021), zegt daarover op pagina 48: ‘Om de flexibiliteit en inzetgereedheid van de krijgsmacht te vergroten wordt het concept van de adaptieve krijgsmacht in de komende kabinetsperiode concreet uitgewerkt’.
- 3 Nanko Boerma, *Neem je plek. Hoe acterende burgers de democratie vernieuwen* (Amsterdam, Futuro Uitgevers, 2022).
- 4 *Sterker Nederland, veiliger Europa. Investeren in een krachtige NAVO en EU. Defensienota 2022* (Den Haag, minister van Defensie, 1 juni 2022).
- 5 Ulko Jonker, ‘Van klaploper naar koploper vergt meer dan een grote zak geld’, *Het Financieele Dagblad*, 4 juni 2022.
- 6 Jaap Boonstra, leidinggeven aan veranderende organisaties (2003); *Why do most transformations fail? A conversation with Harry Robinson* (McKinsey, 10 juli 2019).
- 7 Thomas Borst en Sezen Moeliker, ‘Extra miljarden defensie voor F-35-jachtvliegtuigen en bewapende drones’, *NRC Handelsblad*, 1 juni 2022.
- 8 *Brief van de staatssecretaris van Defensie*, d.d. 28 mei 2021, 35 570 C, nr 51, inzake een nieuw HR model en de transitie daar naar toe.

simpel: Op welke wijze kunnen de additionele budgetten effectiever worden ingezet om in een vergrijzende arbeidsmarkt voldoende personeel te hebben?

Deze vraag is – toegegeven – weinig origineel.<sup>9</sup> Wij denken echter dat de uitdagingen waarvoor we staan een gedachtenkanteling vraagt. De opgaven waarvoor de krijgsmacht nu staat vergen meer verandercapaciteit dan de eigen interne organisatie kan mobiliseren. De krijgsmacht heeft iets van een biotoop, een systeem waarin steeds dezelfde soorten binnenkomen, opgroeien en weer afsterven. Steeds opnieuw selecteren we dezelfde types jonge mensen, die volgens een strak georganiseerd regime carrière maken en de dienst op enig moment verlaten. Van horizontale instroom van andere types mensen is geen sprake. Daarom is het zaak systematisch ‘vreemde ogen’ binnen te brengen van mensen met nieuwe impulsen vanuit andere delen van de samenleving. Einstein zei het al: ‘We cannot solve our problems with the same thinking that created them’.<sup>10</sup>

## De omgeving wordt steeds complexer

De oorlog van de Russische president Vladimir Poetin is een signaal dat bij de meeste Nederlanders hard is aangekomen. Maar de urgentie gaat verder. Zo is er een reële kans dat Donald Trump niet alleen de vorige, maar ook de volgende president van de Verenigde Staten zal zijn. Daarmee komt de Atlantische lotsverbondenheid op losse schroeven te staan. Overigens

zal ook iedere andere nieuwe Amerikaanse president focussen op China en de Pacific.<sup>11</sup> Europa komt er dus gaandeweg steeds meer alleen voor te staan, mogelijk in een smelteling van de EU en het Europese deel van de NAVO. Als onderdeel van beide organisaties heeft Nederland zijn rol te spelen en de krijgsmacht op orde te brengen. Deze geopolitieke aardverschuiving krijgt vorm in omstandigheden die eveneens gecompliceerder zijn dan ooit.

### Een VOCA-wereld

We leven in een wereld die gekenmerkt wordt door Volatiliteit, Onzekerheid, Complexiteit en Ambigüiteit (VOCA). Vanaf de financiële crisis in 2008 via de euro- en schulden crisis naar de coronacrisis en de Oekraïne crisis: crises volgen elkaar steeds sneller op en lijken het ‘nieuwe normaal’ te zijn. Terwijl de wereldwijde *supply chains* nog lang niet op orde zijn, de zorgstelsels nog moeten herstellen van de corona-inspanning, nieuwe pandemieën waarschijnlijk zijn, de inflatie oploopt en wereldwijde voedselcrises ontstaan met eveneens wereldwijde uitholling van koopkracht, laat de nakende klimaatcrisis zich al schoorvoetend zien met meer orkanen, meer bosbranden en plotselinge overstromingen. In deze wereld waarin velen worden geraakt in hun directe leefsituatie en inkomen is er veel ruimte voor hen die kwaad willen. Ongetwijfeld zullen de effecten hiervan ook op militair-strategisch en geopolitiek gebied blijken.<sup>12</sup> In zijn oratie aan de Universiteit Groningen liet prof. dr. Arthur ten Cate zien dat we ons moeten voorbereiden op vormen van oorlog die we nu nog niet kennen.<sup>13</sup> Denk aan (cyber)criminaliteit, religieus- en/of nationalistisch geïnspireerde agitatie en terrorisme, grootschalig statelijk geweld, of – en waarschijnlijk vooral – alle mogelijke mengvormen hiervan. Overigens is het interessant dat veel van deze ontwikkelingen al geruime tijd geleden vanuit de krijgsmacht in de *Strategische Verkenningen* zijn beschreven.<sup>14</sup> Dit heeft echter niet geleid tot de noodzakelijke verandering van de defensieorganisatie.

### Onvrede en wantrouwen in Nederland

Meer specifiek voor de Nederlandse samenleving geldt dat deze zich kenmerkt door onvrede over maatschappelijke processen die uit de rails lopen

9 Jan Hoffenaar, ‘Een taai probleem. De personeelsvulling bij de Koninklijke Landmacht, 1814-1989’ (Den Haag, Nederlands Instituut voor Militaire Historie, 2008). Al 200 jaar vormen vacatures binnen de krijgsmacht een ernstige bedreiging voor haar functioneren en is er veelvuldig teruggevallen op burgers die (vrijwillig of verplicht) de rangen gingen vullen.

10 Zie: [www.citaten.net](http://www.citaten.net).

11 Haroun Sheik, lezing voor FoodFirst op 27 juni 2002, Huis van Europa ([www.socires.nl](http://www.socires.nl)).

12 Tom Middendorp, *Klimaatgeneraal. Bouwen aan weerbaarheid* (Amsterdam, Podium, 2022).

13 Arthur ten Cate, ‘De dialectiek van interventies en contra-interventie. Een eigentijdse geschiedenis’, oratie Rijksuniversiteit Groningen, 29 april 2022.

14 *Verkenningen. Houvast voor de krijgsmacht van de toekomst*; eindrapport aangeboden aan de Tweede Kamer, Ministerie van Defensie (29 maart 2010).



*Steeds opnieuw selecteren we dezelfde types jonge mensen, die volgens een strak georganiseerd regime carrière maken en de dienst op enig moment verlaten*

FOTO MCD, ROB GIELING

en die – om vaak onnavolgbare redenen – niet meer te herstellen lijken. Voorbeelden variëren van systematisch falende jeugdhulp tot schijnbaar onoplosbare affaires op het gebied van kinderopvangtoeslag en herstel van schade door aardgaswinning. Ook gebeurtenissen binnen Defensie passen in dit rijtje. Daarnaast zijn er schreeuwende personeelstekorten in nagenoeg iedere sector van de economie.<sup>15</sup> Belangrijke functies blijven structureel onder de maat en er blijkt weinig vertrouwen in het vermogen van de politiek om deze functies op korte termijn te verbeteren.<sup>16</sup>

### **Een 'uitgewoonde' krijgsmacht**

Inzoomend op de krijgsmacht zelf zijn er eveneens immense en al jaren bekende pro-

blemen. Kort samengevat: de Nederlandse defensie is 'uitgewoond'. De symptomen daarvan zijn overbekend. Niettemin leggen onderdelen van de krijgsmacht bij inzet op missie en oefening een grote prestatie op de mat. De specifieke *can do*-mentaliteit van militairen is de verklaring van dit 'mirakel', maar dit leidt er structureel toe dat de citroen nog verder wordt uitgeperst. Daardoor moeten we eerder dan beoogd missies afbreken en vertrekken voortijdig en 'met pijn in het hart' jonge manschappen en officieren, waarmee de continuïteit van

15 'Collega's gezocht', themanummer van het magazine van de Sociaal-Economische Raad, jaargang 62 (juni 2022).

16 Zie: 'Vertrouwen in kabinet-Rutte IV bereikt nieuw dieptepunt: weinig geloof in ministers en aanpak grote thema's', *EenVandaag*, 20 april 2022.



*De vijver waarin Defensie vist wordt willens en wetens nog kleiner gemaakt door te focussen op ‘technische’ competenties*

FOTO MCD, HERMAN ZONDERLAND

de organisatie op langere termijn in gevaar komt.<sup>17</sup>

Poetins daden leiden ertoe dat het budget voor Defensie structureel de NAVO-norm van 2 procent van het bnp zal benaderen, of zelfs bereiken. Maar met een steeds krappere arbeidsmarkt in de komende jaren en zelfs decennia is het gevaar groot dat dat geld niet kan worden ingezet, of erger nog, wordt besteed aan ‘spullen’ waarvoor de mensen ontbreken om ze te hanteren. Een aantal dingen maakt het niet beter:

- de wijze waarop Defensie zich op de arbeidsmarkt meldt. Defensie heeft een slechte reputatie als het gaat om het bieden van een veilige werkplek voor vrouwen en leden van de LHBTI-gemeenschap. De boodschap aan meer dan 50 procent van de bevolking is daarmee: ‘je moet het echt wel zeker weten als je bij ons wilt komen werken’. De vijver waarin Defensie vist wordt vervolgens willens en wetens nog kleiner gemaakt door te focussen op ‘technische’ competenties, terwijl we juist in Nederland structureel toch al te weinig technici opleiden. Ten slotte verwordt dat vijvertje tot een zielig poeltje door (tot dusver) veel nadruk op ‘stoere jongens’-romantiek;
- de salarissen die kunnen worden geboden op manschappenniveau blijken feitelijk onder het

<sup>17</sup> W.B. Eindhoven, ‘Rechtsomkeert. De uitstroom van jonge officieren bij de landmacht’, gastcolumn *Militaire Spectator* 187 (2018) (6) 360-361.

minimumloom te liggen en alleen maar met extra's tot dat niveau te kunnen worden opgekrikt.<sup>18</sup> Mensen moeten dan wel heel erg zeker zijn dat ze willen 'dienen';

- de wijze waarop Defensie met de mensen omgaat die binnen zijn: zowel voor manschappen als voor officieren geldt dat ze de tijd van hun leven hebben in de eerste fasen van hun aanstelling, bij opleiding, bij oefeningen en op missies. Daarna, in de vredesbedrijfsvoering, is de missie mentaliteit ver te zoeken en wacht de frustratie van de machinebureaucratie, waarin initiatieven zoveel parafen nodig hebben dat ze altijd wel ergens sneuvelen. In 'beton gegoten' kokers maken horizontale uitwisseling van ideeën moeilijk en flexibele overstappen van functies soms onmogelijk. Niet de instroom is dan ook het grootste personele probleem van de krijgsmacht, maar de (voortijdige) uitstroom.<sup>19</sup>

Niets van het bovenstaande is nieuw, of nog niet aan de orde gesteld. Al in 2012 hebben we uitgebreid gewezen op de knelpunten en met de presentatie van een 'tien-puntenplan' een oplossingsrichting aangeboden.<sup>20</sup> Het systeem blijft echter een biotoop, die niet wordt uitgedaagd om te vernieuwen. Te weinig werkplezier is het gevolg en dat leidt tot een grotere uitstroom van manschappen en officieren dan verantwoord. De grote vraag is dus hoe deze krijgsmacht binnen de nieuwe geopolitieke verhoudingen en in een VOCA-wereld met een complex en voortdurend veranderend dreigingsbeeld ooit de menskracht kan mobiliseren die nodig is om langdurig, relatief grootschalig en met wisselende specialismen zijn inzet te plegen, bijvoorbeeld aan de oostgrens van de NAVO. Daarvoor is een ingrijpende gedachtenkanteling nodig.

## Een gedachtenkanteling: deze 'kistjes' passen ons allemaal

Als we blijven doen wat we altijd deden is de kans groot dat de plannen die worden bedacht en uitgevoerd blijken te vallen in de categorie van de 70 procent niet geslaagde veranderingen. Daarom onze gedachtenkanteling: kunnen we de

stap zetten van een beroepsleger met een kleine aanvullende schil van reservisten naar een reservistenleger met een ruggengraat die gevormd wordt door beroeps?<sup>21</sup> Of eigenlijk is onze vraag nog een andere: kunnen we het ons veroorloven om deze stap niet te zetten? Wij denken dat het tijd is om een oud begrip uit de vorige eeuw af te stoffen: de nieuwe 'vermaatschappelijking van de krijgsmacht' die wij bepleiten,<sup>22</sup> is gebaseerd op twee fundamenten:

- de erkenning dat wij, acterende burgers van Nederland, tezamen de staat vormen en dus ook samen – als acterende burgers – de bescherming van wat ons dierbaar is hebben vorm te geven;
- de erkenning van het dienstrecht dat alle burgers hebben en waarvan ze zelf kunnen bepalen of, en wanneer, ze daar gebruik van willen maken.

Ons toekomstbeeld van deze vermaatschappelijke krijgsmacht is een omgeving die talent en mogelijkheid biedt om zich (fulltime, parttime, tijdelijk of vast) in te zetten voor onze gezamenlijke veiligheid. De krijgsmacht wordt de plek waar mensen kunnen instromen op jonge en op latere leeftijd, waar ze kwalificaties en ervaringen kunnen opdoen, waarmee ze kunnen doorstromen binnen de krijgsmacht, maar ook weer kunnen uitstromen naar andere sectoren van de economie en mogelijk ook weer – al dan niet in deeltijd – terug kunnen stromen. Hans de Boer, voormalig voorzitter van werkgeversorganisatie VNO-NCW, verwees naar het begrip *school of the nation* – veelvuldig in de VS gebruikt – om het wederzijds belang te benadrukken.<sup>23</sup> Inderdaad: de 'kistjes' passen ons

18 Karel Berkhout, 'Soldaat worden? Bij McDonalds verdient je beter', *NRC Handelsblad*, 15 maart 2022.

19 C.A. van der Maat, *Personneelsrapportage 2021*, brief van de Staatssecretaris van Defensie aan de Tweede Kamer, 18 mei 2022.

20 D.P. Scherjon, 'Reservistenbeleid: nu of nooit', *Marineblad* 122 (2012) (7) 13-20,

21 'Is het Zweedse model voor dienstplicht de oplossing voor het Nederlandse leger?', *Trouw*, 21 april 2022.

22 Het wordt weer tijd voor de Maatschappelijk Raad voor de Krijgsmacht (opgericht 1980, opgeheven 1996), of voor zijn voorganger, de Stuurgroep maatschappelijke invloeden in de krijgsmacht.

23 *Congresverslag 'Van defensief naar adaptief'. Verslaglegging, toespraken en meer...* (Den Haag, ministerie van Defensie, 15 juni 2017).



*Het is tijd om 19e-eeuwse en inmiddels volledig achterhaalde concepten op het gebied van arbeidsorganisatie te vervangen door moderne*

allemaal. We moeten toe naar een krijgsmacht waarbij achter iedere fulltime beroepsmilitair drie parttimers/reservisten staan, zodat we toegroeien naar een krijgsmacht waar jaar in, jaar uit, meer dan 40.000 reservisten bij betrokken zijn,<sup>24</sup> zodat we wél de taken kunnen uitvoeren waarvoor we in NAVO-verband staan

en waarmee de krijgsmacht weer midden in de samenleving staat.

## **Van arbeidsmarkt naar arbeidsruimte**

Wij zijn gewend om ons arbeidsbestel te definiëren als een arbeids-*markt*, een plek waar werk-*gevers* met elkaar concurreren om het beste ‘talent’ binnen te halen, een plek waar werk-*nemers* met elkaar concurreren om de beste ‘jobs’

<sup>24</sup> Een ambitie die al veel vaker uitgesproken is. Zie bijvoorbeeld: Jeroen Trommelen, ‘Defensie snakt naar duizenden reservisten extra’, *de Volkskrant*, 20 november 2013.



FOTO MCD, MIKE DE GRAAF

bedacht hebben, omdat we een steeds gecompliceerdere arbeidsdeling moesten coördineren. Dat deden we vanuit een strak hiërarchisch schema. Het is goed daarbij te bedenken dat de machtsbasis onder de hiërarchie de informatie-uitwisseling is. Of beter gezegd: de schaarste en dus de hoge kosten van informatie.<sup>25</sup> Aan de top van de hiërarchie komen de informatielijntjes samen, zodat daar de beste beslissingen kunnen worden genomen. Inmiddels geldt echter dat informatie niet langer schaars is. Daarmee vervalt dus de machtsbasis van de hiërarchie en dus ook van het denken in functies, arbeidscontracten en organogrammen. De top van de organisatie is niet langer beter geïnformeerd dan de basis en in staat om beslissingen te nemen; wellicht is juist het omgekeerde het geval.<sup>26</sup> Ook de 'arbeidsmarkt' bestaat niet reëel, maar is door ons bedacht. Hetzelfde proces van arbeidsdeling en specialisatie dat we binnen arbeidsorganisaties coördineerden via hiërarchische 'organisatieharkjes', moesten we natuurlijk ook buiten de muren van arbeidsorganisaties op een bepaalde manier coördineren. In de 18e eeuw verzonnen burgers het concept van de markt om zich de adel van het lijf te houden als het ging om de handelstransacties die ze wilden plegen. Van daaruit was in de 19e eeuw de stap naar een 'arbeidsmarkt', waarin 'gevers' en 'nemers' van werk met elkaar een transactie (arbeidscontract) aangaan, niet ver meer.

Dit oude keurslijf knelt steeds strakker. De coördinatie van arbeidsdeling via de 'markt' leidt ertoe dat eigenlijk iedereen voortdurend met iedereen in 'gevecht' is om de schaarse arbeidskrachten, de schaarse banen en de schaarse opleidingsmogelijkheden. 'Boeien' en 'binden' zijn de kernbegrippen in het hedendaagse personeelsbeleid: als iemand is gevonden 'binden' we deze aan een 'functie' die maar zeer ten dele overlapt met wat die persoon is en wil zijn en zeer ten dele gebruik maakt van de

te bemachtigen en een plek waar opleidingsinstituten met elkaar concurreren om op kosten van de overheid of de werkgevers (potentiële) werknemers te helpen zich zo goed mogelijk te kwalificeren. Wij zijn ook gewend om arbeidsorganisaties te definiëren in termen van functies, arbeidscontracten en organogrammen.

Maar dat zijn 19e-eeuwse en inmiddels volledig achterhaalde concepten. Een organogram is geen reëel bestaand ding, maar een concept dat we

25 Vgl. Nanko Boerma, 'De hiërarchie is dood', *Trouw*, 16 mei 2009.

26 Veelvuldig is gewezen op de lange *chain of command* die het Russische leger enorme parten speelt in de huidige oorlog in de Oekraïne. Hetzelfde heeft zich voorgedaan in de Zesdaagse Oorlog, in een vergelijking met de Israëlische en Egyptische strijdkrachten. Het bedrijfsleven hanteert al decennia het concept van de 'omgekeerde organisatie' (Chell, 1978) of de 'adhocracy' (Mintzberg, 1980).

## School of the Nation zorgt voor binding met de samenleving en de variatie om toekomstige taken aan te kunnen

competenties die zij/hij heeft. Dus moeten we investeren in nieuwe opleidingen, waarmee we deze persoon ook op lange termijn ‘boeien’. Dit permanente gevecht om mensen binnen te krijgen kost geld, tijd, energie en creativiteit, waar we in de komende decennia structureel te weinig van hebben. Bovendien kampen naast de krijgsmacht ook sectoren als de zorg en het onderwijs met enorme formele en informele uitstroom doordat mensen een andere baan vinden of (langdurig) ziek of arbeidsongeschikt worden. Dit alles is geen *collateral damage* meer, maar *primary damage*, een verlies dat we ons maatschappelijk steeds minder kunnen veroorloven.

### Anders kijken, anders denken, anders doen

Wat ons betreft is het tijd voor anders kijken, anders denken en anders doen. De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) geeft daarvoor in zijn rapport *Het Betere Werk* goede aanknopingspunten.<sup>27</sup> Een manier van anders kijken begint vanuit de simpele slogan: delen is vermenigvuldigen. De WRR laat zien dat dit kan door het ontwikkelen en aanbieden van ‘combinatiebanen’, die het mensen mogelijk maken meer banen te hebben, waarin zij verschillende capaciteiten kunnen benutten en

verder ontwikkelen. De krijgsmacht is bij uitstek een omgeving waarin je talenten kunt inzetten die je in een civiele baan niet altijd kunt benutten. Dat geeft voldoening en maakt je een completer mens. Daarmee ontwikkel je competenties die je ook in andere omgevingen kunt inzetten. Omgekeerd kan de krijgsmacht specialisten aan zich verbinden die eenvoudigweg niet fulltime in de organisatie kunnen worden opgenomen omdat er te weinig werk voor ze is en ze dus te duur zijn en zich maar zouden gaan vervelen.<sup>28</sup> In de deeleconomie wisselen bedrijven personeel en middelen uit, om zo efficiency en beschikbaarheid te garanderen. Overigens een systeem dat de Artillerie al in 1795 toepaste: ‘...een treindivisie in de organisatie van de Rijdende Artillerie opgenomen (...), waarbij manschappen en paarden ten behoeve van de veld- en transporttrein in tijd van oorlog door aannemers werden geleverd’.<sup>29</sup>

Anders denken betekent stoppen met het opsluiten van arbeid in functieprofielen, arbeidscontracten en organisatieharkjes. Het is tijd voor de beweging van arbeidsmarkt naar arbeidsruimte. Dit geldt voor de samenleving als geheel, gezien de complexiteit van de uitdagingen waarvoor we staan en het geldt voor de krijgsmacht in het bijzonder, gezien de urgentie die er is om de bescherming van wat ons dierbaar is in de nieuwe geopolitieke verhoudingen vorm te geven. Anders doen vereist het stoppen met focussen op de vraag hoe een baltaljon/compagnie/peloton gevuld te krijgen en over te gaan naar de vraag: hoe willen Piet en Marie, Sven en Aisha, Ahmed en Sjams, Ellen en Marjon, Jan en Gerard en al die andere acterende burgers door het leven gaan en hoe zou een rol in het beschermen van wat ons dierbaar is daarin passen?<sup>30</sup> Wij stellen daarom een drievoudige veranderingsagenda voor:

- van human resource-management naar individueel loopbaanmanagement. Het is 19e eeuws om uit te gaan van (de behoeften van) je eigen organisatie; acterende burgers kiezen zelf hun eigen individueel loopbaanpad. Bied aan wat daarbij past, in plaats van primair alleen wat jou vanuit je eigen organisatie past;

27 Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Het betere werk. De nieuwe maatschappelijke opdracht* (rapport 102) (Den Haag, WRR, 2020).

28 Bart Hekkema, ‘Adviseurs in uniform’, NIMH (2022).

29 J.W. van den Hoek, ‘De geschiedenis van de Rijdende Artillerie’, *Militaire Spectator* 152 (1983) (6) 245-262.

30 Paul van Tongeren, ‘De toenemende ont-burgering ondermijnt onze samenleving’, *Het Financieele Dagblad*, 25 juni 2022, blz 28-29.





FOTO MCD ROEGELING

*Anders doen vereist het stoppen met focussen op de vraag hoe een bataljon/compagnie/peloton gevuld te krijgen en te focussen op individueel loopbaanmanagement*

- van werkgeverschap naar flexgeverschap. Organiseer je bataljon/compagnie/peloton zo dat belangrijke taken ook als (deel)taak uitgevoerd kunnen worden, zonder dat je de taakuitvoerders volledig en voor 100 procent aan je wilt binden;
- van werknemer naar inzetbieder. De term werknemer plaatst een medewerker in de rol van lijdend voorwerp, afhankelijk van wat de werkgever te geven heeft. In de 21e eeuw heeft de acterende burger te geven, namelijk haar of zijn inzet voor een bepaalde zaak, tegen bepaalde voorwaarden.

goedkope en goed voorspelbare stroom van jonge mannen die in een gestandaardiseerde opleiding gedisciplineerd konden worden en wisten wat hen wel en niet te doen stond. Na hun parate tijd waren ze relatief gemakkelijk mobilisabel. De verdediging van het land werd daadwerkelijk een burgerplicht en – hoewel weinigen dat zo zullen hebben ervaren – een ‘ambt’. Daarnaast was het voor heel veel jonge mannen de gelegenheid bij uitstek om een vak te leren, om mensen uit andere landstreken en andere culturele en religieuze gezindten te leren kennen en daarvoor begrip te ontwikkelen.<sup>32</sup>

## Grip op werk, geld en leven

Lang was er de dienstplicht, waarbij de staat een belangrijk stuk *leef-tijd* van de dienstplichtigen ‘onteigende’.<sup>31</sup> Zo ontstond een relatief

31 Michiel de Jong en Jan Hoffenaar, *Op herhaling. De Koninklijke Landmacht en haar reservisten 1945-2006* (Amsterdam, Boom, 2006).

32 Egmond van Rijn, ‘Afschaffing van de dienstplicht’, *Marineblad* (1993) (4) 146. In dit artikel waarschuwde deze toenmalige directeur personeel van de Koninklijke Marine destijds al voor kwantitatieve en kwalitatieve onderbezetting van functies wanneer de dienstplicht afgeschaft zou worden.

Kortom, de krijgsmacht, waarvan beroepskrachten de ruggengraat vormden, was in de praktijk een belangrijke school of the nation. Relatief recent is de dienstplicht opgeschort en zijn we overgegaan naar een volledig beroepsleger. De zorg voor de veiligheid van het land is daarmee ‘weggespecialiseerd’ naar een relatief kleine groep mensen die dit, verstoep in kazernes en in het openbaar nauwelijks zichtbaar, als hun baan zien. Een relatief kleine schil van reservisten, veelal mensen die de dienst verlaten hebben, vormt hierop een aanvulling. Dit beroepsleger heeft het grote voordeel dat het bestaat uit toegewijde mannen en vrouwen die heel bewust hebben gekozen voor een rol in de krijgsmacht. Een club mensen waar je écht van op aan kunt, zoals gebleken is tijdens diverse missies.

Helaas is dit geen toekomstbestendig model.<sup>33</sup> Allereerst is het arbeidsaanbod door vergrijzing permanent lager dan we gewend waren. Er is dus geen enkele kans dat we in de toekomst succesvoller zijn met het werven en behouden van mensen. Dat klemt extra omdat de nieuwe geopolitieke verhoudingen waarschijnlijk gaan vereisen dat de krijgsmacht langdurig en relatief grootschalig kan optreden. En ten derde is er de VOCA-omgeving: de krijgsmacht moet in staat zijn snel en effectief allerlei specialismen te mobiliseren, waarvoor ze nooit ‘volledige banen’ kan creëren en al helemaal geen banen die voor deze specialisten zelf aantrekkelijk zijn. Pleidooien voor terugkeer naar de dienstplicht die we in het publieke debat horen, helpen hierbij niet. Al vanaf WO1 blijkt dat de krijgsmacht, dienstplicht of geen dienstplicht, permanent met onverantwoord hoge vacaturepercentages heeft geworsteld, vooral op uitvoerend niveau.<sup>34</sup>

Gelukkig wordt inmiddels ook vanuit de politiek de invoering van het hiervoor genoemde dienstrecht bepleit.<sup>35</sup> Overigens is er nog weinig aandacht voor de implementatie van het

gedachtegoed en juist dat is het hardnekkige knelpunt van de krijgsmacht. Desondanks sluit de visie op het dienstjaar goed aan op de rol van de burger, want in Nederland en in Europa zijn we aangekomen op een uniek punt. Voor het eerst in de geschiedenis zijn wij burgers niet meer primair onderdanen van een of andere heerser, laten we ons denken niet meer voorschrijven door ‘geestelijke leidslieden’ en heeft onze baas maar een beperkte invloed op ons gedrag. Voor het eerst in de geschiedenis staan wij er primair zélf voor en kunnen we de rol nemen van acterende burger, die niet wacht op instructies van welk ‘boven’ dan ook, maar zelf speelt en handelt, die directe verantwoordelijkheid voor de ander en voor de samenleving neemt en dus voor de bescherming van wat ons dierbaar is.<sup>36</sup>

In zijn rapport stelt de WRR voor het arbeidsbestel zo in te richten dat werkenden (meer) grip hebben, dat wil zeggen meer grip op hun geld, werk en hun leven.<sup>37</sup> De krijgsmacht kan vanuit de hierboven genoemde drievoudige veranderingsagenda dingen dus heel concreet anders doen:

- grip op geld: meer dan een derde van de werkenden heeft flexibele- en/of zzp-contracten. Dat kan een bewuste keus zijn. Niettemin is er ook een *downside* van financiële onzekerheid, gebrekkige verzekeringen en te weinig of geen pensioenopbouw. Op deze gebieden kan de krijgsmacht faciliteiten bieden aan hen die zich als reservist/parttimer willen verbinden;
- grip op werk: velen houden van hun werk, bijvoorbeeld in de zorg of het onderwijs, maar worden weinig gelukkig van de vele protocollen waaraan ze zich moeten houden, de bijna permanente reorganisaties en de daaruit voortvloeiende onzekerheid. Velen zullen het aantrekkelijk vinden om naast hun ‘gewone’ baan met regelmaat ook – vaak lekker in de buitenlucht – voor de krijgsmacht aan de slag te kunnen;
- naast je dagelijkse bestaan ook deel uitmaken van een grote en permanente organisatie die tot doel heeft te beschermen wat ons dierbaar is zou voor velen een belangrijk zingevingselement kunnen zijn. In dat traject ook dingen

33 C. Homan, ‘Personeelstekort bij Defensie is een probleem’, *Armex* 105 (2012) (5).

34 Hoffenaar, ‘Een taai probleem’.

35 *Dienjaar*, brief van de staatssecretaris van Defensie aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal d.d. 1 november 2022.

36 Boerma, *Neem je plek*.

37 Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Het betere werk*, 8.



*Een nieuwe vermaatschappelijking maakt van de krijgsmacht, in plaats van een biotoop, een complex, dynamisch en adaptief systeem*

FOTO MCD, CHRISTIAN SCHRICK

meemaken, kameraadschap opbouwen en mensen ontmoeten die je anders niet zo gauw zou tegen komen kan voor velen bijdragen aan de zin en de kwaliteit van het leven.<sup>38</sup>

Het antwoord op de probleemstelling van dit artikel is uiteindelijk: kijk, denk en doe anders dan tot dusver. De krijgsmacht zal permanent moeten veranderen. Een nieuwe vermaatschappelijking van de krijgsmacht maakt haar, in plaats van een biotoop te zijn, een complex, dynamisch en adaptief systeem. Een systeem dat voldoende complexiteit heeft om antwoorden te kunnen geven op het veelvoud van vraagstukken dat in een VOCA-wereld ontstaat, daar snel en effectief op kan reageren en daarbij eveneens snel en effectief toegang heeft tot alle hulpbronnen vanuit de samenleving als geheel.

Een systeem kan zich alleen gemakkelijk aanpassen als de sporen van de variatie er al in zitten. Begin daarom bij burgers, die in de rol van acterende burger ook een deel van hun inzet – natuurlijk tegen een adequate vergoeding – willen leveren aan het beschermen van wat ons dierbaar is. Maak de overstap van een beroepsleger met een reservistenschil naar een

reservistenleger met een beroepskern.<sup>39</sup> Met permanent misschien wel meer dan 100.000 fulltimers en parttimers die het ambt van soldaat bekleden, krijgt de krijgsmacht de menskracht die nodig is en ontstaat een plek waar mensen elkaar ontmoeten, leren, instrueren en samen dingen meemaken. Zo ontstaat een belangrijk 'kader voor verbinding',<sup>40</sup> waar mensen, ook nadat ze de dienst weer hebben verlaten, op kunnen terugvallen. Zo vormt zich opnieuw de school of the nation. De eerste stap is een belangrijk deel van de additionele middelen van Defensie te bestemmen voor het adaptief inrichten van de organisatie (en minder voor de aanschaf van materieel, dat we in veel gevallen al hebben). Belangrijk is dat er – ook voor militairen – meer ruimte komt voor lokale bevoegdheden en de verscheidenheid van initiatieven. Dat stelt acterende burgers in staat om Defensie te dienen. Inderdaad: deze kistjes passen ons allemaal. ■

38 Lizanne Schipper, 'Afwisseling, praktisch bezig zijn: een bijbaan is zo gek nog niet', *NRC Handelsblad*, 14 juni 2022.

39 Boudewijn Boots, 'Defensie wil veel meer reservisten voor schaalbare krijgsmacht', speech bij het twintigjarig jubileum van IDEA, 22 juni 2022.

40 Boerma, *Neem je plek*.

# Producten van Dienst Geografie: voorbij Google Maps

*'Geo-informatie is het zesde domein' – een interview met C-DGeo*

Petra de Jong, Alexander Claver en Maarten Katsman

Een schot met een precisiegranaat door een pantserhouwitser. Radarsystemen op fregatten die luchtdreigingen monitoren. Surveillance door de nieuwe MQ-9 Reapers. Al het moderne militaire materieel heeft actuele en accurate geodata nodig om te functioneren. Zonder deze informatie zijn de strijdkrachten tandeloos, blind en tasten ze in het duister. Onder leiding van luitenant-kolonel Marcel van Loon levert de Dienst Geografie (DGeo) deze geo-informatie, digitaal of analoog, net waar de situatie om vraagt. De *Militaire Spectator* sprak met lkol Van Loon over het belangrijke werk van DGeo, dat binnen de eigen defensieorganisatie nog te weinig bekend is. Van Loon betitelt geo-informatie als het 'onbenoemde, zesde domein, het domein dat als grondslag dient voor operaties in alle andere domeinen'.

*Militair met kaart. Geo-informatie is 'het zesde domein en dient als grondslag voor operaties in alle andere domeinen'*

FOTO MCD, JARNO KRAAYVANGER



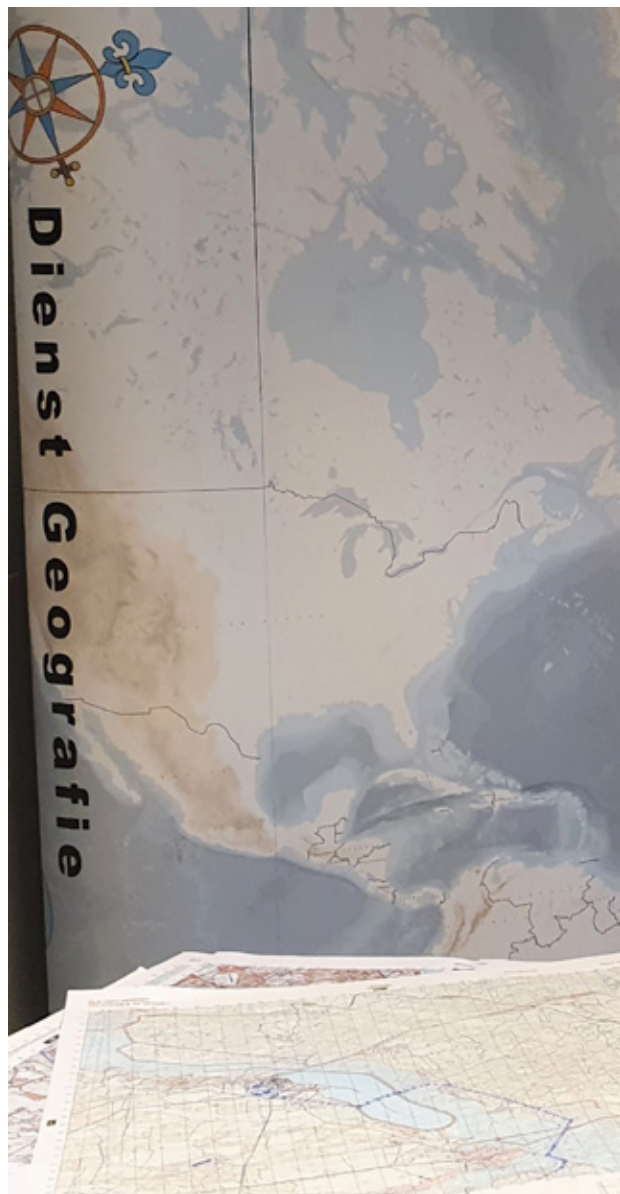
Toen Afghanistan in de zomer van 2021 razendsnel in handen viel van de Taliban, waren snel actuele kaarten nodig van de hoofdstad Kabul om de evacuaties door commando's in goede banen te leiden. Beschikbaar op een computerscherm of *handheld device*, maar ook in de vorm van traditionele papieren kaarten.<sup>1</sup> Na de Russische aanval op Oekraïne begin 2022 bleken er geen actuele kaarten van het gebied te zijn; ook niet van delen van de NAVO-oostgrens die bij het conflict betrokken zouden kunnen raken. Deze voorbeelden maken duidelijk dat een snelle reactie met geo-producten absoluut noodzakelijk is, bij alle vormen van inzet door Defensie. Van Loon: 'Goed is dan ook goed genoeg. Het is niet nodig om een cartografisch perfecte kaart te hebben. De belangrijkste herkenningspunten en een gridsysteem zijn vaak voldoende om de militairen op de grond te ondersteunen'. Hoe doet DGeo dat? 'De meest actuele (aangekochte) satellietfoto's dienen als basis. Met zelfgemaakte webapps visualiseren we de voor- en na-situatie, bijvoorbeeld toen explosies een groot deel van de stad Beiroet (Libanon) hadden verwoest (augustus 2020), of toen orkaan Irma een ravage achterliet op Sint Maarten (2017). Een militair zou op zijn device met een schuifje kunnen wisselen tussen de oude en nieuwe satellietfoto, zodat duidelijk is waar hij of zij zich bevindt (technisch mogelijk, maar dit is operationeel nog in ontwikkeling, red.)'. In zulke gevallen moeten militairen vaak binnen enkele uren de meest actuele, relevante geo-informatie kunnen gebruiken. Medewerkers van DGeo staan dan ook stand-by om operationele eenheden acuut van data te kunnen voorzien.

### Meer dan de 'kaartenclub'

'Geo-informatie gaat om het hele proces, van de ruwe satellietfoto tot aan de uiteindelijke kaart', vertelt Van Loon. Dat is anders dan vroeger, toen het alleen om de fysieke kaarten ging. Van Loon

geeft een overzicht van de ontwikkeling van zijn organisatie, en waar die tegenwoordig staat in het grotere geheel van de krijgsmacht. Tijdens de Koude Oorlog was er het Bureau Militaire Geografie (binnen de Militaire Inlichtingendienst), met 6 fte, en daarnaast de Topografische Dienst Defensie in Emmen, met ruim 100 fte en een eigen drukkerij, waar alle kaarten van Nederland werden geproduceerd. Met het innen van het vredesdividend en de bezuinigingen vanaf de jaren negentig stopte Defensie daarmee. Er werd een Dienst Geografie Koninklijke Landmacht opgericht (13 fte), en daarnaast was

FOTO MILITAIRE SPECTATOR



<sup>1</sup> In het laatste geval betreft het de zogeheten *evasion chart*; in de Tweede Wereldoorlog bekend geworden onder de naam *escape map*. De Jong en Claver bereiden op dit moment een publicatie voor over de (Nederlandse) *evasion chart* als militair-geografisch hulpmiddel.

er de Topografische Dienst Kadaster in Emmen (50-60 fte). DGeo in de huidige vorm bestaat sinds 2016, met 30 fte in 't Harde. Een belangrijke partner is het Kadaster, waarmee een convenant is gesloten voor een periode van tien jaar. Het Kadaster heeft een afdeling Geo-informatie in Zwolle (50 fte), waarvan een deel permanent voor Defensie werkt.

DGeo is net als zijn voorganger onderdeel van de landmacht, hoewel de dienst de hele krijgsmacht bedient. De dienst valt onder de Ondersteuningsgroep CLAS, die weer onderdeel is van het

Operationeel Ondersteuningscommando Land. Dat is dus een groot verschil met de enigszins vergelijkbare Dienst Hydrografie van de marine, die direct onder CZSK valt, en dat verschil uit zich in de relatieve onbekendheid binnen de defensieorganisatie en de soms moeizame weg die DGeo daarbinnen moet bewandelen.

DGeo is een *joint*-organisatiedeel, en vanuit de CDS is daarom een aanwijzing opgesteld die bepaalt wat DGeo moet doen. 'We hebben nu vijf vormen van geografische informatie, zegt Van Loon: *'foundation imagery* (satelliet- en lucht-

*Lkol Marcel van Loon is Commandant Dienst Geografie. Sinds 2000 werkt hij in het inlichtingenvakgebied, met specialisatie in geo-informatie.*

*Van Loon vervulde functies bij 101 Mipel, CAOC, ISTAR, DIVI Kadaster, 1GNC G2, Hoofd DEC DGeo, en nu als C-DGeo*



foto's), hoogtedata, topografische informatie, aeronautische informatie, en ten slotte *human geography* (sociale geografie). Hier bovenop willen we graag *soil-underground information* (ondergrond) op ons nemen. Tijdens een operatie bepaalt de ondergrond in hoeverre een gebied begaanbaar is, de hoeveelheid water en grondstoffen, infrastructuur, et cetera. Dat raakt aan inlichtingen, maar DGeo zou hierin wellicht een leidende rol in kunnen spelen'.

Het karakter van DGeo is met name in recente tijden veranderd. 'Tegenwoordig is DGeo meer dan slechts de "kaartclub"', legt Van Loon uit. Zoals gezegd zit geo-informatie in alle vormen van materieel. Maar het gaat verder: 'het zit in alle systemen, voor al ons optreden hebben we geodata nodig. Voor de planning, inlichtingenverzameling, simulaties, het gevecht, ga zo maar door. Voor Informatie-gestuurd Optreden (IGO), wat momenteel een belangrijk begrip is, is geo-informatie onontbeerlijk. Bovendien helpt GIS-software enorm om die geodata te duiden. Die combinatie kan daardoor voor IGO een flinke *force multiplier* worden'. Van Loon strijdt tegen de onbekendheid van DGeo en het belang van geo-informatie. Zo wordt bij de aankoop van materieel en andere aanbestedingsprojecten vaak nog te weinig nagedacht over geo-informatie, met extra kosten tot gevolg: 'een moderne pantserhouwitser met de meest geavanceerde munitie is mooi, maar zonder combinatie van satellietfoto's en hoogtekarten, elk met dezelfde resolutie en nauwkeurigheid, kun je geen goed schot lossen. Die data moeten soms gekocht worden bij commerciële bedrijven. Aankoopprojecten houden daar geen rekening mee'. Soms heeft Defensie de data al zelf in huis. 'Nu gaat bijvoorbeeld alle data van DGeo in de geavanceerde SMART-L-radarsystemen. Dat systeem wordt daar steeds beter van. Het kan ook informatie van verschillende bronnen combineren, om vervolgens te kunnen discrimineren. Voor de gebruiker blijft dan automatisch alleen de relevante informatie over. Het is jammer dat er tijdens de ontwikkeling nog geen rekening werd gehouden met deze mogelijkheid'.

Ook inlichtingendiensten hebben actuele, betrouwbare geodata nodig voor hun wereld-

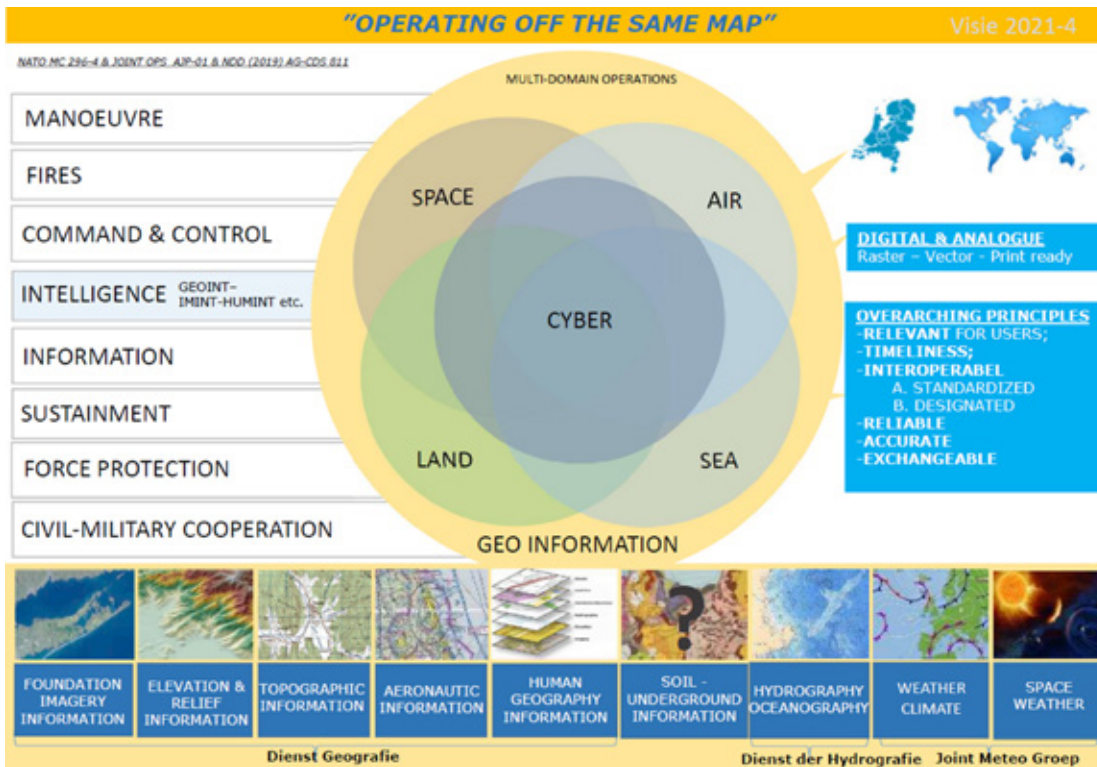
wijde activiteiten. Afhankelijkheid van private partijen als Google brengt te grote risico's met zich mee. Het is onwenselijk dat zo'n bedrijf kan meekijken, wat wel gebeurt als je met behulp van Google Maps een locatie ergens op aarde in de gaten houdt. Van Loon: 'De MIVD krijgt van DGeo jaarlijks complete datasets, zodat de dienst binnen het eigen beveiligde netwerk zijn werkzaamheden kan verrichten.'

### 'Operating off the same map'

Voor DGeo is het leidende principe 'operating off the same map', zowel voor de krijgsmacht-onderdelen in Nederland als voor de samenwerking binnen de NAVO. 'Om gezamenlijk optreden goed te coördineren heb je dezelfde kaart nodig', legt Van Loon uit. Daarnaast is er een figuurlijke betekenis: 'Het gaat om kosten delen, gezamenlijk produceren en zeker weten dat de bondgenoten hetzelfde nastreven in plaats van ieder voor zich'. Daar wordt mee bedoeld dat geodata gezamenlijk en op een gestandaardiseerde manier wordt ingewonnen en verwerkt: ieder land doet op dezelfde manier een ander stukje van de wereld. Zo wordt het werk efficiënter verdeeld en deelt men de kosten.

Toch is Nederland een vreemde eend in de bijt binnen de NAVO (en partners) als het gaat om geodata. Het is namelijk een van de weinige landen binnen het bondgenootschap zonder geospecialisten die direct bij operationele eenheden zijn geplaatst. Volgens Van Loon zouden de hoofdkwartieren van alle krijgsmachtdelen eigen geo-informatieofficieren moeten hebben. 'Die kunnen dienen als aanspreekpunt en opgebouwde kennis vasthouden. Op brigadeniveau moeten er mobiele geografische informatiepunten komen die in *real-time* en ter plekke kaarten kunnen maken en data kunnen converteren voor gebruik in de *command & control*-systemen'. Als Nederlandse eenheden op missie iets met geo-informatie willen, moeten ze nu bij partnerlanden aankloppen, in Uruzgan bijvoorbeeld bij de Australiërs. De situatie in Duitsland vormt een groot contrast, schetst Van Loon: 'de counterpart van DGeo bij de *Bundeswehr*





Figuur 1 'Operating off the Same Map'. Overzicht van de plaats van geo-informatie in het geheel van de krijgsmacht, de verschillende vormen geodata waar DGeo mee werkt en de algemene principes die DGeo bij zijn werk hanteert

staat onder leiding van een brigadegeneraal, met zo'n 1.000 man bij de centrale geodienst en nog eens 1.000 in de rest van de organisatie, bij brigades, divisies et cetera'. De *Bundeswehr* houdt daardoor wel rekening met geo-informatie tijdens het ontwikkelingsproces van materieel: 'in Duitsland kunnen ze gewoonweg niet om die generaal heen, anders komt het materieel er niet'. In eigen land daarentegen kan Van Loon hooguit bewustwording creëren middels presentaties bij grootschalige materieel-projecten.

Internationale samenwerking is van groot belang voor DGeo. Zo doet de dienst mee met vier wereldwijde productieprogramma's, onder andere voor hoogtedata in de *Tandem high Resolution Elevation data eXchange* (TREx). Hierbij nemen deelnemende landen ieder een stukje van de wereld voor hun rekening (verdeeld in 'cellen'). Door zelf te produceren krijgt een land 'credits' waarmee het de bestanden van andere

landen kan 'kopen'. Een soort beloningssysteem dus met als resultaat een homogeen hoogtedata-bestand van de hele wereld dat veel preciezere informatie levert dan die nu beschikbaar is. Beperkingen voor landingsplaatsen van helikopters komen bijvoorbeeld veel nauwkeuriger in beeld dan met de oude hoogtedata die nog door de spaceshuttles zijn ingewonnen. 'Nederland produceert voldoende 'cellen' in dit samenwerkingsprogramma om met de verdiende credits de data van de rest van de wereld te verkrijgen', zegt Van Loon. Bovendien: 'commerciële aanschaf zou vele miljoenen euro kosten. Door deel te nemen aan het productieprogramma is die investering aanzienlijk kleiner, waardoor het project snel rond was'.

Ook bij de NAVO geldt dat je niet passief kunt zijn: 'Als je gebruik wilt maken van de NAVO-data, bijvoorbeeld zoals nu voor de Nederlandse NAVO-bijdrage in Roemenië, moet je aan bepaalde eisen voldoen. Je moet technisch bepaal-

## Door uitbesteding kan de ontwikkeling van Defensie-specifieke toepassingen versnellen

de capaciteiten hebben en je digitale infrastructuur moet interoperabel zijn'. Daar zitten nog wel wat haken en ogen aan, omdat elk type materieel weer met verschillende systemen opereert. DGeo moet daarom gestandaardiseerde NAVO-data eerst weer omzetten in platform-specifieke data voor de Nederlandse eindgebruiker.

### Innovatie

Vroeger lagen er grote hoeveelheden kaarten op voorraad. Nog steeds ligt er een collectie van zo'n 2,5 miljoen kaarten in opslag. Met de huidige middelen is dat niet meer nodig en bovendien onwenselijk, omdat elke situatie om specifieke data vraagt die je niet altijd van tevoren weet. Geografische Informatie Systemen (GIS) maakten het vanaf ongeveer 2000 mogelijk om digitaal en meer gericht geodata te verzamelen en aan te bieden. Voor Defensie een cruciaal middel, waarbij 'de commerciële markt de innovatie en ontwikkelingen op geo-informatiegebied bepaalt', volgens Van Loon. De beschikbare technologie wordt wel steeds sneller in gebruik genomen door Defensie, omdat de resultaten aantoonbaar toegevoegde waarde hebben. 'Vroeger konden we papieren kaarten scannen die we al op voorraad hadden, maar dat is een "dom" plaatje, niet meer dan een afbeelding. Nu kun je die digitaal verrijken, bijvoorbeeld met data over de bodem of stroomsnelheid van een rivier. Daarmee heb je analysewaarde.'

De basis van de technologie is dus commercieel, maar 'met *tooling* kunnen we veel zelf toevoegen', zegt Van Loon, zoals relevante webapps voor de troepen op locatie. In het convenant met het kadaster is ruimte gemaakt voor innovatie.

Door op die manier uit te besteden kunnen de ontwikkeling van Defensie-specifieke toepassingen versnellen. Een van de doelen is dat met de aanwezige geodata geautomatiseerd kaarten gemaakt kunnen worden met verschillende schalen en het juiste detailniveau. Ook hier geldt weer dat 'voldoende goed genoeg is' voor het militaire gebruik.

Overigens betekent innovatie en technische vooruitgang niet dat de papieren kaart zal verdwijnen. Elektronische middelen kunnen immers door de tegenstander gestoord worden, of de verbinding kan gebreken vertonen. Bovendien kan het gebruik van een device de positie van militairen prijsgeven als je onvoldoende maatregelen treft. Voor de operationele veiligheid werken analoge middelen dan beter. 'Papieren kaart' is in dit geval een breed begrip: de gedrukte kaarten kunnen van speciaal materiaal worden vervaardigd dat bijvoorbeeld bestand is tegen water, zodat de kaarten onder de moeilijkste omstandigheden bruikbaar blijven.

Van Loon wijst ten slotte op de middelen die DGeo op het defensienetwerk beschikbaar stelt. Met diverse tools is er een schat aan geo-informatie toegankelijk en bruikbaar gemaakt voor alle Defensiemedewerkers. Deze informatie is up-to-date, nauwkeuriger, en veiliger te gebruiken dan Google Maps, dat helaas nog veel gebruikt wordt binnen de defensieorganisatie.<sup>2</sup> Schepen die hulp bieden in het Caribische gebied tijdens het orkaanseizoen kunnen bijvoorbeeld de meeste recente geodata langs hun vaarroutes downloaden en meenemen. Daarnaast is de wereldwijde imagery data recenter dan de data die vindbaar is in open-sourcebronnen. Kortom: de data heeft Defensie al, alleen de route naar DGeo moet nog vaker worden gevonden. ■

2 Voor medewerkers van Defensie: zie hiervoor de sharepoint van DGeo op Mulan.

*Met tooling kan DGeo zelf veel  
toevoegen aan geodata, zoals  
relevante webapps voor troepen  
op locatie*





komen toch wel eens voorbij de middellijn om een doelpunt te maken?

Hoe dan ook, de uitkomst van dit debat was dat Nederland onder meer ook antitankwapens ging leveren. Die vielen volgens deze Haagse realiteit onder defensieve wapens, en die mochten naar Oekraïne. Inmiddels zijn we negen maanden verder en levert Nederland naast gereviseerde T-72's ook Nederlandse YPR's en de zwaarste artillerie die we tot onze beschikking hebben, de pantserhouwitsers. Totaal weg is het verschil tussen aanvalswapens en verdedigingswapens. Hoewel exacte aantallen geheim blijven, weten we wel dat Nederland voor rond de 350 miljoen euro aan militaire goederen aan Oekraïne heeft geleverd.

Helemaal niemand praat nog langer over de vraag of een T-72-tank een puur defensief wapen is (ik verklap alvast, dat is het niet!). Dit alles laat zien hoever we in negen maanden tijd zijn opgeschoven. Telkens escaleerde de Russische leider Vladimir Poetin weer een beetje meer, telkens kwamen er meer verschrikkelijke verhalen naar buiten over burgerdoden en martelingen, waardoor de drempel om wapens te leveren steeds verder zakte en politieke dogma's sneuvelden.

Ook kwamen we erachter dat in moderne oorlogvoering het verschil tussen defensieve en offensieve wapens dus echt totale onzin is. In negen maanden tijd hebben we frontlijnen zien bewegen van oost naar west en weer terug van west naar oost. Wat vorige week een verdediging was, is deze week een aanval. Kortom, beide strijdende partijen wisselden offensieve en defensieve activiteiten af om hun tactische doelstellingen te behalen. Neem dat antitankwapen, ooit in Den Haag bestempeld als 'defensief wapen'. De ene dag schiet een Oekraïense soldaat er een af om een mogelijke doorbraak van een Russische tank mee af te stoppen, terwijl hij het de volgende dag inzet ter ondersteuning van een aanval op Russische posities om verloren gebied te heroveren.

Dat in moderne oorlogvoering het verschil tussen defensief en offensief niet zo eenduidig is, kon iedereen met een beetje militair benul

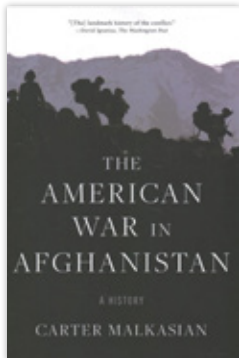
## Ook tijdens het verdedigend gevecht wordt van de militair een aanvallende houding verwacht

overigens al voor februari 2022 vaststellen. De landmacht heeft dat namelijk zelf zo opschreven in doctrines. Het handboek *Tactical activities*, zo'n beetje de doctrinebijbel op bataljonsniveau, legt haarfijn uit dat ook tijdens het verdedigend gevecht een aanvallende houding wordt verwacht van de militair. 'Net als bij offensieve tactical activities is ook bij defensieve tactical activities sprake van belangrijke principes. Voor defensieve tactical activities zijn dat diepte, samenhang, beveiliging, misleiding en verrassing, een reserve en een offensieve *mindset*'.<sup>2</sup> Bij een offensieve mindset horen ook offensieve middelen, dus ook in het verdedigend gevecht.

Negen maanden later kunnen we vaststellen dat het conflict in Oekraïne eigenlijk alleen maar verliezers oplevert. Misschien een heel kleine winst is dat Twittergeleerden en Kamerleden inmiddels een beetje snappen hoe oorlogvoeren eraan toe gaat: de bloederigheid, de verliezen, de wanhoop en het verdriet, maar ook het demasqué van Haagse onzinredeneringen over de verschillen tussen offensieve en defensieve wapens. ■

1 Handelingen Tweede Kamer 2021-2022, nr 46 item 12, *Handelingen debat Tweede Kamer 3 februari 2022*, Situatie in Oekraïne.

2 Landwarfare Center KL, *Handboek Tactical Activities Land-CA-02* (2015).



## The American War in Afghanistan A History

Door Carter Malkasian  
Oxford (Oxford University Press) 2021  
496 blz.  
ISBN 9780197550779  
€ 19,-

**S**eptember 2021 markeerde het einde van Amerika's langste oorlog, tevens het begin van een nieuw Taliban-tijdperk. De vraag waarom de Amerikanen niet zegevierden of zelfs faalden in Afghanistan hield de gemoederen wereldwijd bezig. Het is ook deze vraag die centraal staat in het 500 pagina's tellende werk *The American War in Afghanistan* van militair historicus Carter Malkasian.

### Aantrekkingskracht

Na de aanslagen op 9/11 werd Afghanistan een doelwit in de strijd tegen het terrorisme. Niet alleen al-Qaida, als verantwoordelijke voor de terroristische aanval, maar ook het Taliban-regime dat deze organisatie een thuishaven bood, moest het veld ruimen. Een nieuwe Afghaanse regering kwam hiervoor in de plaats. Duizenden militairen uit alle delen van de wereld vochten de afgelopen twintig jaar tegen al-Qaida en de Taliban of leverden een bijdrage aan het democratiseringsproces in Afghanistan, de opbouw en training van de Afghaanse politie en het leger of aan de wederopbouw van het land.

Ondanks vroege successen wonnen de Taliban langzaam maar zeker aan

terrein (terug). Malkasian zocht jarenlang naar een verklaring. Factoren als ontevredenheid over de Afghaanse regering, inmenging van Pakistan en de politieke en stammenstrijd speelden een rol, maar volgens de auteur was er een belangrijkere verklaring. De islamitisch-fundamentalistische groepering, in het Westen vaak verafschuwd vanwege haar strikte interpretatie van de islamitische wetgeving, harde straffen en vooral vrouwonvriendelijke maatregelen, had namelijk een zekere aantrekkingskracht onder de Afghaanse bevolking. De Taliban streden in naam van de islam en de Afghaanse bevolking tegen een bezetter, zoals Afghanen dat in het verleden ook hadden gedaan toen Britse en later Sovjettroepen het land binnenvielen. Zodoende wisten de Taliban vele Afghanen te verenigen en te mobiliseren in hun strijd.

### Gemiste kansen

Had de nieuwe Afghaanse regering dan überhaupt geen kans van slagen? En was de internationale ondersteunende missie bedoeld om te falen? Malkasian meent van niet. In de beginperiode genoot de prille Afghaanse regering volop steun onder de bevolking, ook de inter-

nationale aanwezigheid werd geaccepteerd. De Taliban hadden daarentegen flinke klappen te verduren gekregen en waren uit de grote steden verdreven. In deze kansrijke periode maakten de Amerikanen een aantal strategische fouten die het verzet niet deden afnemen maar juist aanwakkerden. Het buitensluiten van de Taliban uit het politieke proces en het hardhandige Amerikaanse optreden deed vele Talibanstrijders opnieuw hun wapens oppakken. Tegelijkertijd investeerden de Amerikanen te weinig in de opbouw van het Afghaanse leger en de Afghaanse politie waardoor deze nauwelijks een antwoord konden bieden op het Taliban-offensief van 2006.

Afghanistan belandde in een neerwaartse spiraal en een overwinning op de Taliban werd alsmaar onwaarschijnlijker. Desalniettemin besloten de Amerikanen telkens te blijven. De vrees bestond dat een terugtrekking zou leiden tot de val van de Afghaanse regering en een opleving van het terrorisme, terwijl een herhaling van 9/11 de primaire reden was voor de internationale aanwezigheid in het land. Met andere woorden: de Amerikanen hadden steeds minder kans van slagen maar ook weinig mogelijkheden om te vertrekken.

### De Amerikaanse oorlog

*The American War in Afghanistan* is uiteraard niet het eerste boek over de oorlog in Afghanistan. Integendeel, je kunt hele boekenkasten vullen met publicaties die het onderwerp of bepaalde aspecten belichten. Toch heeft Malkasian een primeur. Zoals hij zich in 2013 had voorgenomen, wilde hij een boek schrijven over de gehele oorlog, van begin tot eind. De oorlog duurde

echter voort, net als Malkasians onderzoek. In november 2021, een maand na de terugtrekking van de internationale troepen uit Afghanistan, verscheen dan eindelijk het eindresultaat, een zeer lezenswaardig boek voor eenieder die geïnteresseerd is in de achtergronden van het conflict, het verloop van de strijd en de uiteindelijke terugtrekking van de VS-geleide internationale coalitie. Malkasians boek vormt niet alleen een synthese van de grote hoeveelheid literatuur over de oorlog maar is tevens gebaseerd op uniek, ook Afghaans, bronnenmateriaal en interviews uit de tijd die Malkasian als adviseur van Amerikaanse commandanten in Afghanistan doorbracht.

Zoals de titel van het boek doet vermoeden, ligt de focus sterk op de Amerikaanse rol in Afghanistan. Dit Amerikaanse perspectief is belangrijk om de recente geschiedenis van het Centraal-Aziatische land te begrijpen. De Verenigde Staten gaven immers het startschot voor Operatie Enduring Freedom in 2001,

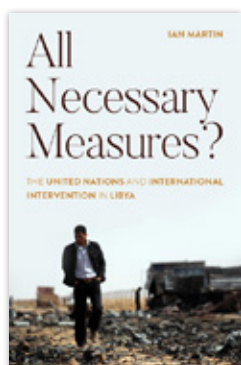
introduceerden Provincial Reconstruction Teams in het land, besloten in 2009 tot een zogenaamde 'surge' en bepaalden na een eerdere gedeeltelijke terugtrekking dat in 2021 alle internationale troepen zich zouden terugtrekken. De Amerikaanse aanpak was echter niet gelijk aan die van andere landen. Deze ontwikkelden binnen het verantwoordelijkheidsgebied namelijk vaak een eigen aanpak, zo verschilden de Provincial Reconstruction Teams bijvoorbeeld in grootte, commandostructuur, samenstelling en in de taakstelling. De keuzes die individuele landen maakten en de effectiviteit van de verschillende werkwijzen komen echter nauwelijks aan bod.

Ook Malkasians focus op het zuiden en het oosten van het land, met name op de provincies Helmand en Kandahar, heeft beperkingen. Voor Nederland speelde de oorlog zich namelijk hoofdzakelijk af in de naastgelegen provincie Uruzgan. De noordelijke provincies waar Nederlandse militairen jarenlang dienden,

namelijk Baghlan (2004-2006), Kunduz (2011-2013) en Mazar-e Sharif (2015-2021), komen nog veel minder aan bod. De ervaringen van de Amerikanen in het zuiden van het land zijn echter niet per definitie exemplarisch voor de inzet in de noordelijke en westelijke provincies, gezien de grote verschillen op gebied van landschap, klimaat, behoeften van de lokale bevolking en de veiligheidssituatie.

Kortom: de lezer die geïnteresseerd is in het Nederlandse optreden en de omgeving waar Nederland actief was, komt minder aan zijn trekken en zal moeten wachten op de resultaten van het meerjarig historisch onderzoek van het NIOD en het NIMH naar 20 jaar interventie in Afghanistan. Desalniettemin is dit boek een goed startpunt voor eenieder die meer inzicht wil in de internationale (lees: Amerikaanse) en Afghaanse context waarbinnen ook de Nederlandse militairen optraden. ■

Caroline Schoofs MA, NIMH



## All Necessary Measures?

The United Nations and International Intervention in Libya

Door Ian Martin

Londen (Hurst) 2022

224 blz.

ISBN 9781787385849

€ 36,-

In maart 2022 probeerde Fathi Bashaga, de zelfbenoemde premier van het oostelijke deel van Libië, de

hoofdstad Tripoli in te nemen en de regering omver te werpen. En dat niet voor het eerst – sinds de val van

Gaddafi in 2011 heerst chaos in Libië.

Ian Martin beschrijft in zijn boek *All Necessary Measures? The United Nations and International Intervention in Libya* de internationale ontwikkelingen van februari 2011 tot en met juli 2012. Het is een kritisch relaas waarin Martin laat zien dat de interventie in Libië geen afspiegeling was van de crisis ter plekke maar eerder het resultaat van politiek gekonkel bij de landen die ingrijpen.

De (humanitaire) interventie in Libië had de eerste 'responsibility to

protect'-missie, inclusief een gedegen wederopbouw, kunnen zijn. Maar het liep anders, vooral als gevolg van botsende percepties van belanghebbende staten. Het 'Westen' gaat daarbij niet vrijuit, vooral omdat er een beeld van Libië wordt geschetst dat de westerse dadendrang en interventie billijkt – een beeld dat echter niet correspondeert met de werkelijkheid in Libië zelf. Een gelijknis met de huidige oorlog in Oekraïne is daarbij snel gemaakt.

Mensenrechtenexpert, Amnesty International-bestuurder en VN-diplomaat Martin poneert de enigszins retorische vraag of het westerse ingrijpen in Libië een gerechtvaardigde respons was op het dreigende bloedbad – of was het ingrijpen ingegeven door een breder palet aan motieven?

## **Verantwoordelijkheid om op te treden**

Terug in de tijd. Na een periode van Italiaanse koloniale overheersing werd Libië in 1951 onafhankelijk. De vondst van olie trok echter weer andere vormen van overheersing aan. De jonge kapitein Gaddafi vertolkte de Libische afkeer van buitenlandse bemoeienis en met een *coup d'état* kwam hij in 1969 aan de macht. Met een 'verdeel en heers'-politiek, geholpen door de oliedollars, onderdrukte Gaddafi de onderlinge geografische en culturele verschillen en creëerde hij zelfs een mate van stabiliteit.

De Arabische Lente zorgde in 2011 voor een politieke omwenteling in Tunesië en Egypte en de revolutie sloeg onverwacht over naar Libië. In Libië begon de revolutie op 17 februari in Benghazi, in het oosten, waar kort daarop zelfs een alternatieve regering – de National Transitional

Council (NTC) – werd opgericht; de eerste van vele die nog volgden. Gaddafi en zijn aanhangers lieten zich niet zomaar verdrijven en reageerden (op termijn) met geweld. Libische diplomaten, onder meer bij de VN, reageerden verdeeld – de rode draad in de Libische geschiedenis. Sommigen verafschuwden het geweld en waarschuwden voor een catastrofe met vele onschuldige burgerslachtoffers tot gevolg.

De internationale gemeenschap – met name het Verenigd Koninkrijk (VK), Frankrijk, Qatar en de Verenigde Arabische Emiraten (VAE) – voelde een verantwoordelijk om op te treden. De vraag was echter hoe, en op grond waarvan. De context waarbinnen de discussie over ingrijpen plaatsvond is cruciaal. Ten eerste speelde de Libië-casus zich af in het kielzog van het VN-optreden in Rwanda en Srebrenica. Ook de sociale omwentelingen in Noord-Afrika (de Arabische Lente) speelden een rol in de beeldvorming van westerse politici die, onterecht, landen als Tunesië en Egypte met Libië gelijkschakelden. Verder waren westerse leiders verontrust over de speeches van Gaddafi. De beelden en woorden kwamen, tot slot, ongefilterd en zonder duiding via sociale media ook in het Westen terecht.

## **Intriges**

Al snel was sprake van het instellen van een no-flyzone om zo het dreigende bloedbad te voorkomen. Dit beantwoorde weliswaar aan de wens om te handelen, maar de effectiviteit werd in twijfel getrokken, zeker door de VS.

In de VS was juist de krijgsmacht en ook minister van Defensie Robert Gates tegen ingrijpen. Gates stelde dat de onlusten in Libië de vitale

belangen van de VS niet raakten en de krijgsmacht gaf aan dat een no-flyzone zinloos zou zijn tegen de grondtroepen van Gaddafi. Tegenover Gates stond minister van buitenlandse zaken Hillary Clinton die ingrijpen noodzakelijk achtte om de NTC te steunen. Daarnaast versterkte het de invloed van de VS in deze regio zonder al te veel kleerscheuren, immers regionale staten zouden 'participants rather than cheerleaders' zijn. Tot slot de voorzichtig opererende president Barack Obama, die geen 'half-assed' no-flyzone in wilde stellen als daarmee het doel van de operatie (beschermen van burgers) niet werd gehaald. Het VS-standpunt sloeg uiteindelijk om en Obama besloot akkoord te gaan met acties die commandocentrales en zware wapens uitschakelen.

De voorstanders van ingrijpen gingen op zoek naar steun binnen de VN-Veiligheidsraad. China zou zich onthouden van stem en ook Rusland gaf aan dit te doen. Rusland, in de persoon van president Dmitri Medvedev, wilde zich niet met interne aangelegenheden bemoeien maar steunde de analyse van de VS. Vladimir Poetin, op dat moment premier, daarentegen niet, en zou later spreken over een Amerikaanse 'kruistocht'. Arabische landen waren voor ingrijpen maar pertinent tegen westerse 'boots on the ground' en, gesteund door China en Rusland, geen voorstander van 'regime change'.

Deze intriges zorgden voor een soort compromistekst in de VN-Veiligheidsraadsresolutie 1973 van 17 maart 2011. De VN gaf toestemming om met 'all necessary measures' een 'no-fly zone' in te stellen en de bescherming van burgers af te dwingen, wat het actief



uitschakelen van militaire doelen in Libië mogelijk maakte.<sup>1</sup> De militaire interventie vond initieel plaats door een 'coalition of the willing' van Frankrijk, het VK, Qatar, de VAE en de VS die we kennen als operatie Odysee Dawn. Pas vanaf eind maart nam de NAVO de operatie over onder de naam Unified Protector, wat niet inhoudt dat de separate acties van de 'coalition of the willing' stopten. Dit zorgde voor de merkwaardige situatie dat de VS, het VK en Frankrijk 'adviseurs' in Libië hadden op basis van een nationaal mandaat en niet ter uitvoering van het VN-mandaat.

Parallel aan de interventie liepen de diplomatieke onderhandelingen

over de post-conflictfase. Waar het VN-mandaat geen regime change mocht eisen, was de nieuwe staatsconstellatie wel het centrale thema bij de onderhandelingen. De verschillende westerse en Arabische plannen zorgden voor een impasse met als gevolg dat de post-conflict-fase enkel werd ingevuld met de politieke VN-missie (UNSMIL).

Op 20 oktober 2011 vonden en doodden rebellen Gaddafi, en met zijn wegvallen stortte ook het fragiele evenwicht in Libië definitief in elkaar.

Hoewel op 7 juli 2012 verkiezingen plaatsvonden, is het ingrijpen in Libië eerder een katalysator voor

onrust en onlusten geweest in plaats van een deel van de oplossing. De interventie startte een machtsspel waarin – tot op de dag van vandaag – meerdere nationale facties serieel of parallel een deel van de macht in Libië hebben gesteund door lokale milities en de speelbal van regionale actoren die hun ideologische, economische en geopolitieke twisten in Libië uitvechten. De aandacht van het Westen dwaalde ondertussen af naar een nieuwe hotspot – Syrië. ■

Kolonel dr. B.M.J. Pijpers, NLDA

1 United Nations Security Council, 'Resolution 1973' (2011), Bullet 4 en 8.

## Schrijft u een gastcolumn in de *Militaire Spectator*?

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

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

*De hoofdredacteur*



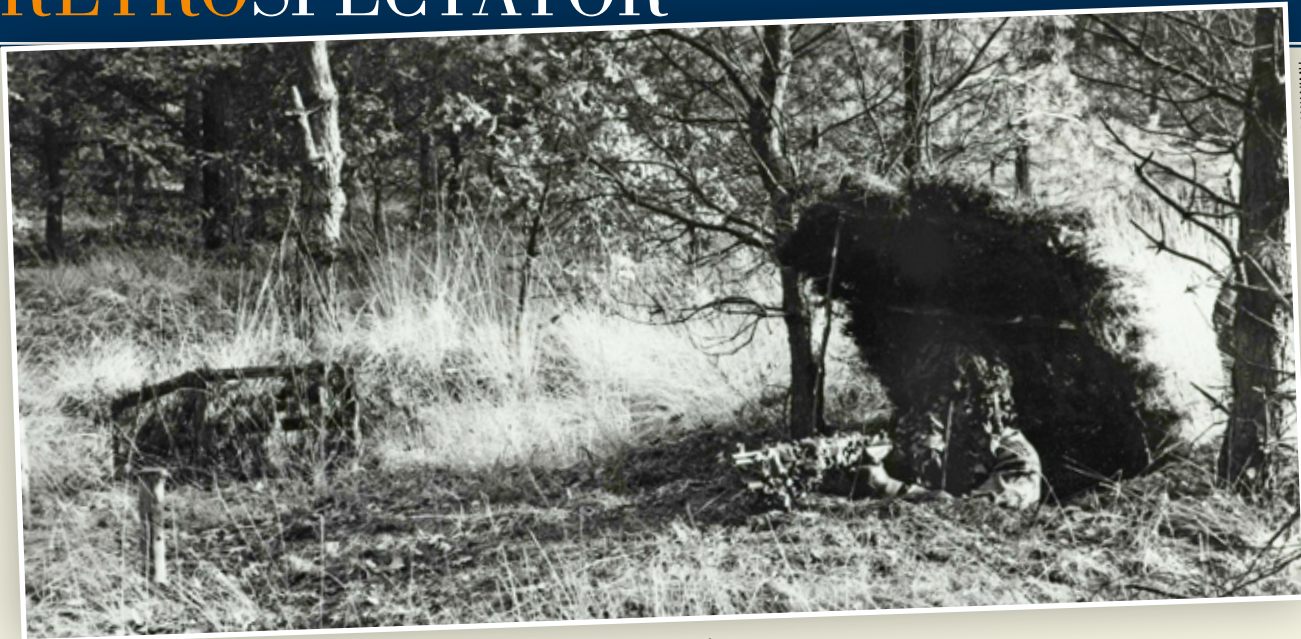


FOTO BEELDBANK NIJMH

Een gecamoufleerde schutter maakt gebruik van de mogelijkheden van het terrein

## ‘Alle mogelijkheden die het terrein biedt’

**M**ilitaire geologie en geografie zijn ‘van het grootste belang’, niet alleen op ‘operatief gebied’, maar ook ‘reeds in het stadium van voorbereiding, bij de uitrusting der eventueel in te zetten troepen.’ Dit schreef res. Kapitein der Artillerie dr. D.G. Montagne in de jaren na de Tweede Wereldoorlog.<sup>1</sup>

Montagne onderscheidt in militair opzicht geologie van geografie, waarbij de eerste wetenschap zich richt op ‘dié onderwerpen, welke van belang zijn voor een juiste kennis van het natuurlijke landschap en de mogelijkheden, die het in militair opzicht biedt’. Militaire geografie is ‘de studie van de wijze, waarop de mens gebruik gemaakt heeft van de hem van nature geboden mogelijkheden’.

De Tweede Wereldoorlog zorgde voor een stroomversnelling in het vakgebied. Zo hielpen de Amerikanen mee met ‘studies over de mogelijkheden van verplaatsing van de

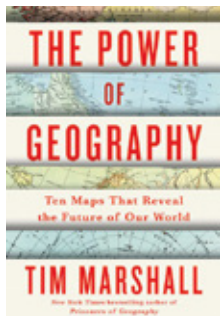
Russische industrie uit de bedreigde gebieden naar achter de Oeral gelegen landstreken’.

Het werd duidelijk dat vooral de Amerikanen lessen trokken en waarde hechtten aan de nieuwe geografische diensten. Volgens Montagne was dat bij de andere landen waarschijnlijk ook het geval. ‘De steeds meer doorgevoerde specialisatie, vooral op materieel gebied, der moderne legers immers maakt het zeer waarschijnlijk, dat in een eventueel volgend gewapend conflict in nog veel sterkere mate dan in de afgelopen oorlog het geval was, gebruik gemaakt zal moeten worden van alle mogelijkheden, die het terrein biedt.’

Montagne voorzag ten slotte dat door de oprichting van en nauwe samenwerking binnen de NAVO Nederlandse eenheden moesten kunnen oefenen met Amerikaanse geografische studies, die hierin koploper waren. ‘Hiervoor echter is het onderhouden van een nauw contact door een deskundige op dit gebied met de Amerikaanse (en Engelse) militair-geologische en -geografische instanties een eerste vereiste’. ■

<sup>1</sup> Dr. D.G. Montagne, ‘De ontwikkeling van de militaire geologie en –geografie’, in: *Militaire Spectator* 121 (1952) (6) 370-380.

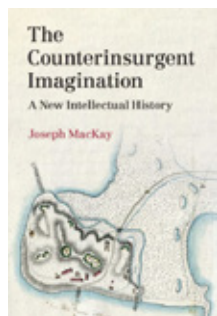
# SIGNALERINGEN



## The Power of Geography

Ten Maps That Reveal the Future of Our World  
Door Tim Marshall  
New York (Scribner) 2022  
304 blz.  
ISBN 9781982178628  
€ 28,-

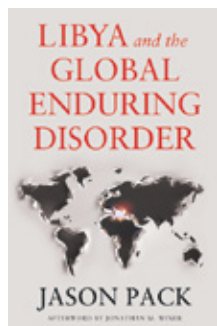
In *The Power of Geography* kijkt Tim Marshall naar de geografische beperkingen en mogelijkheden die landen de komende jaren hebben bij het bepalen van de wereldpolitiek. Marshall behandelt tien regio's, waaronder het Midden-Oosten, waar de invloed van de VS volgens hem zal afnemen, en het Verre Oosten, waar Australië in een competitie verwickeld raakt met China. Daarnaast legt hij aan de hand van geografie uit waarom hij een nieuwe vluchtelingencrisis in Europa niet uitsluit. Marshall, die als journalist in meer dan veertig landen werkte, publiceerde eerder *Prisoners of Geography. Ten Maps That Explain Everything About the World*.



## The Counterinsurgent Imagination

A New Intellectual History  
Door Joseph Mackay  
Cambridge (Cambridge University Press)  
2022  
300 blz.  
ISBN 9781009225823  
€ 29,-

In *The Counterinsurgent Imagination* gaat Joseph Mackay op zoek naar de intellectuele geschiedenis van counterinsurgency en de vele vormen waarin dat concept is uitgevoerd. Mackay wil vooral te weten komen hoe de huidige counterinsurgency, met de nadruk op bescherming van de bevolking en het herstellen van het openbaar bestuur, is ontstaan. Hij komt met vier case studies, waarbij hij onder meer gebruik maakt van counterinsurgency *manuals* en kijkt hoe die in de praktijk zijn toegepast. Mackay probeert zo de vraag te beantwoorden waarom counterinsurgency, ondanks belangrijke mislukkingen in het verleden, nog steeds een frequent gebruikte vorm van militair optreden is.



## Libya and the Global Enduring Disorder

Door Jason Pack  
Londen (Hurst) 2022  
304 blz.  
ISBN 9781787385689  
€ 29,-

Jason Pack, senior analyst bij de NATO Defense College Foundation, concludeert in *Libya and the Global Enduring Disorder* dat de grootmachten de afgelopen jaren de instabiliteit in de internationale orde soms bewust hebben bevorderd. Pack neemt Libië als voorbeeld van een land waar de wereldbelangen op elkaar botsen. Volgens de auteur is er geen samenhangende internationale diplomatie voor Libië en ontbreekt een eenduidige westerse reactie op het conflict in het land. De chaos in Libië lijkt overgesprongen naar internationale overlegorganen en dat is typerend voor de *enduring disorder* die sommige landen nastreven, aldus Pack.



## Zee, zout en torpedo's

Verhalen over de Nederlandse koopvaardij in de Tweede Wereldoorlog  
Door Albert Kelder  
Zutphen (Walburg Pers) 2022  
268 blz.  
ISBN 9789464560060  
€ 24,99

Bij de Duitse inval in Nederland in mei 1940 was het grootste deel van de Nederlandse koopvaardijvloot buitengaats. Onder de Vaarplichtwet waren de bemanningen verplicht te blijven varen. Uiteindelijk gingen in vijf jaar tijd zo'n vierhonderd Nederlandse koopvaardij schepen ten onder door oorlogsgeweld. Veel bemanningsleden vonden daarbij een zeemannsgraf. Albert Kelder tekent in *Zee, zout en torpedo's* de verschrikkingen op die opvarenden destijds doorstonden. Kelder, die zelf een lange maritieme carrière had, gaat onder meer in op de goudverscheppingen van de Nederlandsche Bank aan de vooravond van de oorlog, de goudverscheppingen van de Javasche Bank, kapingen en de ondergang van de Van Imhoff.

