

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.¹ Die diensten, maar ook kennisinstututen 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.² 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*

FOTO KO KATSMAN

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.³ 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)⁴ of de VN (voormalig Joegoslavië).⁵ 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.⁶

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.⁷ 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.⁸ 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.⁹ 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,¹⁰ 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.¹¹ Toch kan het perceptieverschil een strategisch veiligheidsrisico opleveren.

In de afgelopen periode van 'wars of choice'¹² 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*¹³ 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.¹⁴ 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.¹⁵ 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.¹⁶ 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 krijgsmacht delen 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

consequenties¹⁷ 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.¹⁸ 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 1993,¹⁹ 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.²⁰ 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 MIVD²¹ 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'.²²

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,²³ gebaseerd was op politieke, maatschappelijke en vooral financiële redenen. Er was geen sprake van een militair-strategische overweging.²⁴

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 analfa-betisme²⁵ en de strategische vaagheid²⁶ 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)²⁷ 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,²⁸ 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 Command²⁹ 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. ■