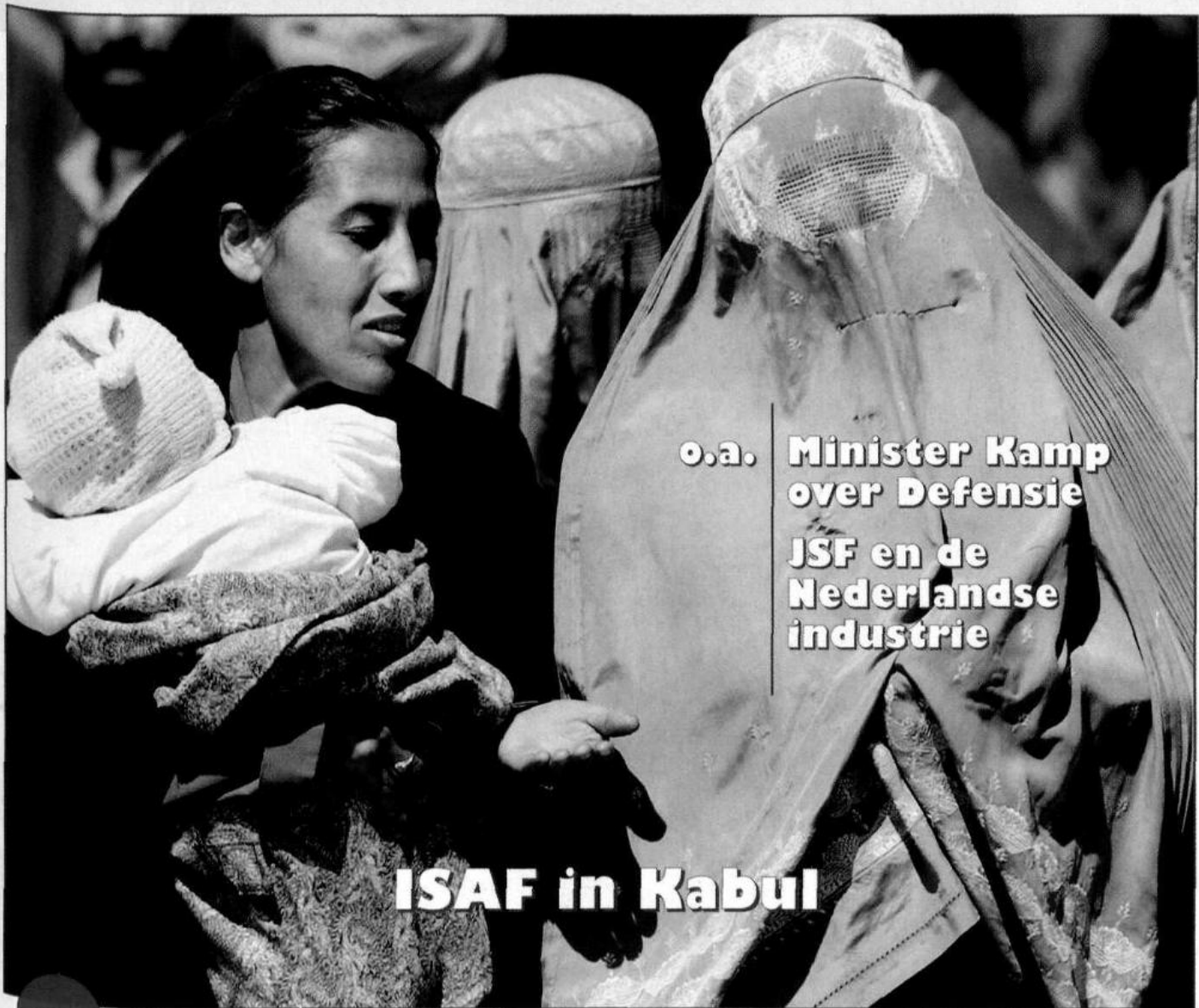


173
—
4

MS
SINDS 1832

MS1

MILITAIRE SPECTATOR



**o.a. Minister Kamp
over Defensie**

**JSF en de
Nederlandse
industrie**

ISAF in Kabul



UITGAVE

Koninklijke Vereniging ter Beoefening
van de Krijgswetenschap
www.kvbk.nl
info@kvbk.nl

Secretaris:
luitenant-kolonel drs. I.M. de Jong
Telefoon 0318 - 68 32 30

REDACTIE

brigade-generaal cav prof.
J.M.J. Bosch (hoofdredacteur)
Telefoon 076 - 527 32 09
of 015 - 284 42 58
Fax 076 - 527 32 23
of 015 - 284 47 21

mw. drs. A. Kool (bureauredacteur)
Instituut Defensie Leergangen
Telefoon 015 - 284 47 20

kolonel cav drs. P.J.E.J. van den Aker
kolonel KLu J.F.W. van Angeren MA
drs. P. Donker
drs. P.H. Kamphuis
luitenant-kolonel KMar mr. M.Th.J.
Messerschmidt
kolonel MPSD drs. F. Matser
kolonel TS ir. R.G. Tieskens
majoor Marns drs. A.J.E. Wagemaker MA
commodore KLu J.S. Willemse

SECRETARIAAT

Kopij zenden aan:
Koninklijke Militaire Academie
Vakgroep MOW
MPC 71 C
Postbus 90002, 4800 PA Breda
mlwa.gurp.brouwers@mindef.nl

Tevens: ledenadministratie KVVK

LIDMAATSCHAP

binnenland € 22,50
studenten € 15,00
buitenland € 27,50

DRUK

Drukkerij Giethoorn Ten Brink
Vormgeving: TS Media
ISSN 0026-3869

NADruk VERBODEN

Coverfoto: Met en zonder burka:
wrede onderdrukking van vrouwen
in Afghanistan voorbij.



MILITAIRE SPECTATOR

- 190** Editoriaal:
Prestatiegerichte sturing of *monopoly*?
- 192** Mededelingen
- 193** H.G.J. Kamp:
De toekomst van de krijgsmacht
- 203** R.A.C. Bertholee, A.C. Tjepkema:
De ISAF-missie in Kabul
- 215** F.J.J. Princen, M.H. Wijnen:
Defensie in beweging
Constante veranderingen door veranderende constanten
- 225** F.P.M. Hillebrand, R.C. Nulkes:
Betere kansen voor het Nederlandse bedrijfsleven
in het JSF-programma
- 236** L. Polman:
Bericht uit Afrika – 'As long as they pay, we stay'
- 238** E.J. Oliemans:
Tegenwicht – Betrouwbaarheid en vertrouwen
- 240** Boeken
- 243** Samenvattingen/Summaries

PRESTATIEGERICHTE STURING OF MONOPOLY?

Onder het adagium 'niet proaten maar doen, en holt de gang erin' heeft de secretaris-generaal een nieuw besturingsmodel Defensie gelanceerd, dat richting moet geven aan de weg naar een nieuw evenwicht. Een van de uitgangspunten van het nieuwe besturingsmodel is een strakke scheiding tussen beleid en uitvoering. Dat heeft geleid tot een organisatie met een centrale bestuursstaf en een CDS die eindverantwoordelijkheid draagt voor de inzet en gereedstelling van eenheden. De operationele commando's (OPCO) van KM, KLU en KL zijn daarbinnen verantwoordelijk voor het gereedstellingsproces, terwijl de uitvoering van de ondersteunende processen buiten de operationele eenheden geconcentreerd zullen worden belegd.

Op materieellogistiek gebied zal voor deze laatste taken een Defensie Materieel Organisatie (DMO) worden opgericht en zullen alle andere diensten worden geconcentreerd in het Commando Diensten Centra (CDC). Op materieellogistiek betekent dit een majeur reorganisatieproces, waarbij de directies materieel van KM en KLU en het Matlogco van de KL tezamen met de logistieke bedrijven van de drie krijgsmachtdelen onder eenhoofdige leiding zullen komen. Dit betekent dat de relaties tussen operationele commandanten en logistieke dienstverleners ingrijpend zullen veranderen. In de huidige organisatie zijn het de bevelhebbers die uiteindelijk bij tegengestelde belangen tussen logistieke dienstverlener en operationele commandant per krijgsmachtdeel de prioriteiten kunnen stellen. In de nieuwe organisatie is die rol belegd bij de CDS alleen.

Om de nieuwe rollen en verhoudingen tussen de diverse spelers te verduidelijken is in het besturingsmodel een apart hoofdstuk gewijd aan de besturingsrelaties. De driehoek 'Bestuursstaf', 'OPCO's' en 'Diensten-centra (DMO)' speelt daarin een centrale rol. Als wij ons concentreren op de materieelinvestering en -exploitatie dan zegt het bestu-

ringsmodel dat de CDS (bestuursstaf) verantwoordelijk is voor de totstandkoming van een centraal investeringsplan en dat de daaruit afgeleide behoeftstellingen worden vervuld door de DMO. Financiering vindt ook rechtstreeks plaats van bestuursstaf aan de DMO.

Totaal anders is dit in de (materieel)exploitatie. Na verwerving door de DMO neemt het OPCO het materieel in gebruik en krijgt daarvoor een exploitatiebudget. Met dit exploitatiebudget kan de operationele commandant producten en diensten kopen van het CDC en de DMO. De exploitatiebudgetten berusten dus bij de commandanten van de OPCO's. Zie hier het grote verschil met de huidige wijze van werken. Bevelhebbers hebben zowel het (exploitatie)budget als de (materieel)logistieke organisatie onder bevel, terwijl de OPCO's in de toekomst 'slechts' de budgetten krijgen om daarmee onder een regime van gedwongen winkelnering producten en diensten in te kopen bij de paarse logistieke dienstverlener. Daar ligt enerzijds de kracht van dit nieuwe besturingsmodel, maar ligt anderzijds ook een groot gevaar op de loer.

De kracht van het model moge duidelijk zijn. Door te beschikken over de (exploitatie)budgetten houdt de operationele commandant een belangrijke stem in het kapittel van de materieellogistiek. Hij kan accenten leggen in de logistieke ondersteuning voor zijn belangrijkste wapensystemen en kan zelfs ultiem de afweging maken tussen het houden van een extra grote oefening of bijvoorbeeld het uitvoeren van een modificatie aan een wapensysteem. Bovendien houdt de DMO een belangrijke efficiency-prikkel. De opdrachtgevers voor de DMO zullen immers met argusogen volgen wat er met het (schaarse) exploitatiebudget gebeurt en automatisch toezicht houden op de optimale besteding van die euro's. Operationele commandant en logistieke dienstverlener kunnen zo toewerken naar een volwassen relatie met prestatiege-

richte sturing. Het OPCO stelt de gewenste logistieke prestaties bekend bij DMO, met inbegrip van de hoeveelheid geld die het daarvoor over heeft. Nadat de DMO deze opdracht heeft geaccepteerd, wordt zij letterlijk afgerekend op de te leveren prestaties.

De logistieke dienstverlener kan in die relatie opereren als een volwaardige baten-lastendienst en zal uiteindelijk een compleet pakket aan producten en diensten aanbieden en die tegen integrale kostprijs verrekenen met de klant. Het OPCO betaalt dan niet alleen de kale kostprijs van het product of de dienst, maar door een toeslag op die kale prijs financiert het ook de organisatie van de DMO. Dat is het ultieme doel, maar de eerlijkheid gebiedt te zeggen dat we nog lang niet zover zijn. Op de weg naar dat ultieme doel ligt ook het grote gevaar op de loer. Dat grote gevaar heet 'bureaucratie'.

Het OPCO krijgt de portemonnee voor de exploitatie. Dat klinkt mooi, maar wat betekent dat in de praktijk? Exploitatie heeft alles te maken met levensduurkosten van materieel en een belangrijk deel van de levensduurkosten wordt vastgelegd in de verwervingsfase. In het besturingsmodel voert de DMO deze verwerving uit in opdracht van de CDS en speelt het OPCO hooguit een adviserende rol. De beïnvloedbaarheid van de exploitatiekosten zijn tijdens de levensduur van het materieel niet meer zo groot. Het gaat om de vraag welk deel in redelijkheid beïnvloedbaar is en welk deel onontkoombaar is. Zonder die vraag hier in extenso te beantwoorden, lijkt de 80-20 regel hier goed toepasbaar, dat wil zeggen: 80 procent ligt vast en hooguit 20 procent is beïnvloedbaar.

Terecht kan men dan ook de vraag stellen of de operationele commandant wel zoveel heeft aan het exploitatiebudget. Tegenover de geringe invloed staat namelijk een grote administratieve last. Denk bijvoorbeeld aan het groot onderhoud van schepen of vliegtuigmotoren, waarbij niet de vraag relevant is óf het gebeurt, maar hooguit wanneer. Die laatste vraag leent zich uitstekend voor onderling overleg tussen de operationele commandant en de logistieke dienstverlener. Een daadwerkelijke *cash-flow* tussen deze twee partijen zal voor dergelijke producten en diensten leiden tot een grote administratieve en bureaucratische last, ter-

wijl de invloed door de operationele commandant minimaal is.

Door de keuze in het besturingsmodel zal geld in de relatie tussen het OPCO en de DMO een belangrijke rol gaan spelen. Natuurlijk dienen alle transacties en budgetten ordelijk geadministreerd en beheerd te worden. Maar zolang het geld de defensieorganisatie niet verlaat en er geen product of dienst uit de civiele wereld wordt gekocht, zou je kunnen zeggen dat het allemaal *Monopoly*-geld is. Alle spelers beheren hun deel van het budget en 'kopen' en 'verkopen' op een manier die hen het voordeligst lijkt. Dat is een aardige bezigheid en stimuleert tot creatieve gedachten en gedrag. Dit kunnen we in het bekende gezelschapsspel gemakkelijk doen omdat we het stapeltje geld en de verworven huizen, straten en bedrijven zelf beheren en administreren (tellen).

Het omgaan met exploitatiebudgetten betekent echter het omgaan met belastinggeld, en het moge duidelijk zijn dat de analogie met het gezelschapsspel dan snel ophoudt. Het beheren en administreren van deze budgetten vereist een strak regime. In vergelijking met de investeringsbudgetten lopen de exploitatiebudgetten van CDS naar DMO over de 'extra' schakel van de OPCO's. In beide gevallen is het de DMO die de uitgaven doet. Het gevaar voor bureaucratie ligt besloten in die extra schakel en de geringe invloed die daaraan gekoppeld is.

Om het besturingsmodel goed uit te kunnen voeren is het nodig om de totale portfolio van de DMO te vertalen in producten en diensten met een integrale kostprijs. Dit zal op zich al een enorme uitdaging zijn en als dat eenmaal is gelukt zullen er aan zowel klant- als leverancierszijde instanties moeten zijn die bijhouden welke diensten er al of niet verricht en verrekenbaar zijn. Zonder ondersteuning door moderne informatievoorzieningsystemen ontaardt dit in een geweldige bureaucratische rompslomp. De invoering van een *Enterprise Resource Planning* (ERP) systeem is dan ook een *conditio sine qua non* voor de succesvolle invoering van prestatiegerichte besturing in de logistiek. Zonder die ondersteuning is de kans groot dat het samenspel tussen operationele commandant en logistieke dienstverlener meer weg heeft van een spelletje *Monopoly*.

Deze maand verschijnt het boek:



Krijgsmacht

Studies over de organisatie en het optreden



Redactie:
E.R. Muller
D. Starink
J.M.J. Bosch
I.M. de Jong

KLUWER

Krijgsmacht, Studies over de organisatie en het optreden

onder redactie van E.R. Muller, D. Starink, J.M.J. Bosch en I.M. de Jong.

'Krijgsmacht', een boek van circa 800 bladzijden, is de tweede titel in de serie bundels 'Orde en Veiligheid'. Eind 1999 verscheen 'Politie'. In 2004 zal ook 'Veiligheid', de derde titel in de serie, verschijnen. De Universiteit van Leiden nam het initiatief tot deze serie. Het boek 'Krijgsmacht' kwam tot stand in nauwe samenwerking met de KVBK.

De dertig hoofdstukken van dit boek zijn gegroepeerd rond de hoofdthema's bestel, organisatie en optreden.

Bestel

Bij bestel gaat het om vragen als: welke positie heeft de krijgsmacht in het politiek-bestuurlijke bestel in Nederland? Hoe is de krijgsmacht georganiseerd? Hoe wordt vorm gegeven aan de ministeriële verantwoordelijkheid voor de krijgsmacht? Hoe vindt controle en inspectie van de krijgsmacht plaats? Hoe worden de civiel-militaire verhoudingen vorm gegeven? Hoe vindt internationale samenwerking plaats? Op welke wijze maken de krijgsmachtdelen onderdeel uit van internationale organisaties?

Organisatie

Bij het thema organisatie komen de volgende vragen aan de orde: hoe zijn de krijgsmachtdelen intern georganiseerd? Op welke wijze wordt de krijgsmacht opgeleid? Hoe vindt de planvorming plaats binnen de krijgsmacht? Hoe vindt het beheer en de financiering plaats? Kunnen er uitspraken worden gedaan over de efficiency en effectiviteit van de krijgsmacht? Hoe is het personeelsbeleid bij de krijgsmacht? Hoe werkt het materieelbeleid? Welke organisatorische veranderingen hebben zich de laatste jaren voorgedaan bij de krijgsmacht? Hoe is de samenwerking binnen de krijgsmachtdelen en hoe vindt coördinatie en afstemming plaats tussen de krijgsmachtdelen? Hoe vindt de samenwerking met niet-defensieorganisaties plaats?

Optreden

Bij het thema optreden komen onder meer de taken van de krijgsmacht aan de orde. Op welke wijze worden deze taken uitgevoerd? Over welke bevoegdheden kan de krijgsmacht beschikken? Op welke wijze komt beleid over de krijgsmacht tot stand? Wat zijn de belangrijkste middelen en methoden voor de krijgsmacht? Op welke wijze vinden de uitzendingen plaats? Welke overeenkomsten en verschillen bestaan er tussen de krijgsmachtdelen ten aanzien van taak en functioneren? Hoe wordt de krijgsmacht beïnvloed door haar omgeving? Welke relatie is er tussen de krijgsmacht en de maatschappij? Welke rol speelt de krijgsmacht in discussies in de samenleving?

De redactie schetst in de inleiding de bredere kaders en poneert tien stellingen over de toekomst van de krijgsmacht. Meer dan vijftig auteurs, onder wie militairen van alle krijgsmachtdelen, burgermedewerkers van Defensie en vertegenwoordigers van de civiele academische wereld, droegen bij aan deze bundel. Het ontbrak tot nu toe aan een wetenschappelijk overzichtswerk waarin de belangrijkste inzichten over de krijgsmacht zijn gebundeld. Met deze bundel is in die omissie voorzien.

De bundel 'Krijgsmacht' is een uitgave van Kluwer, Alphen aan den Rijn.

ISBN 9013011306, € 52,50. Het boek is te bestellen bij Kluwer, telefoon 0570-673344 of e-mail info@kluwer.nl.

Ook verkrijgbaar via de boekhandel.

Leden van de KVBK kunnen het boek met korting bestellen. Zij betalen € 42,- en ontvangen binnenkort van uitgeverij Kluwer een brief met bestelinformatie.

De toekomst van onze krijgsmacht

Minister van Defensie H.G.J. Kamp*

Inleiding

Het is mij een groot genoegen op uitnodiging van de Koninklijke Vereniging ter Beoefening van de Krijgswetenschap – de KVBK – te spreken over de toekomst van onze krijgsmacht. Een *nieuwe* toekomst, zal ik betogen.

Niet alles is altijd nieuw. Dat bleek toen ik mij verdiepte in de geschiedenis van de vereniging. De KVBK werd in 1865 opgericht uit ongerustheid over een gebrek aan belangstelling binnen onze samenleving voor militaire aangelegenheden. Een soortgelijke ongerustheid speelt u vandaag mogelijk parten. Ik zal hierop dan ook ingaan.

Eén ding is vandaag hopelijk wel anders. Toen de vereniging werd opgericht, was het kerkbezoek voor de Nederlandse soldaat nog een wekelijkse verplichting. De geregelde kerkganger in de garnizoenssteden was hiermee maar al te goed bekend.

* De heer H.G.J. Kamp was vanaf juli 2002 minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer in het Eerste Kabinet-Balkenende. Sinds 12 december 2002 was de heer Kamp tevens belast met de leiding van het ministerie van Defensie. Op 27 mei 2003 werd hij benoemd tot minister van Defensie in het Tweede Kabinet-Balkenende.

De minister presenteerde zijn visie tijdens een bijeenkomst van de KVBK op 1 maart jl. waarbij meer dan 200 leden en belangstellenden aanwezig waren.

De soldaten pleegden luidruchtig hun entree in de kerk te maken. De rest van de dienst werd vervolgens verstoord door hun luidkeels praten, spuwen, en ostentatief gesnurk.

Nu had de Nederlandse soldaat destijds kennelijk veel te klagen. Wie in zijn vertrekken kwam, kon daarover meepraten. Zoals een tijdgenoot optekende: 'gij zult er zeer zelden over voorbeelden van moed en dapperheid horen spreken. Wat gij hoort is: pruttelen over de drukkende wachtdienst, over de corvees, over het geringe zakgeld, over al hetgeen hij moet doen, en misschien nog meer al hetgeen hij laten moet.' Het klagen zou de soldaat destijds zozeer eigen zijn geworden dat als men hem in alles zijn zin zou geven 'hij pruttelen zou omdat men hem alle reden tot pruttelen ontnomen had'. Kortom, ik ben benieuwd hoe u zich vanavond zult gedragen.

Vanavond zet ik graag de visie van de regering op de toekomst van onze krijgsmacht uiteen. De maatregelen in de Prinsjesdagbrief en de Personeelsbrief zal ik daarbij niet opnieuw nalopen. Dat hebben de staatssecretaris en ik de afgelopen maanden tot in detail met het parlement gedaan. Bovendien hebben wij waar nodig persoonlijk tekst en uitleg gegeven bij krijgsmachtonderdelen waar de grootste klappen vallen. Het gaat mij vandaag vooral om het perspectief waarin de maatregelen zijn genomen. Ik zal dat perspectief toelichten aan de hand van drie vragen.

- Ten eerste, hoe ziet onze wereld eruit en wat betekent dit voor de toekomst van onze krijgsmacht?
- Ten tweede, hoe staat onze krijgsmacht ervoor? Waarom is een nieuw evenwicht nodig?
- En ten derde, hoe staat het met de maatschappelijke steun voor de krijgsmacht? En met de militaire deugden binnen de krijgsmacht?

De situatie in de wereld

Ik begin bij de situatie in de wereld. Er doen zich in mijn ogen drie veiligheidsvraagstukken voor, die ieder voor de toekomst van de krijgsmacht van belang zijn.

Ten eerste, grote delen van de wereld zijn instabiel. Vooral in delen van Afrika, Centraal Azië, Zuidoost-Azië en – zoals nu blijkt uit de gebeurtenissen in Haïti – Zuid- en Midden-Amerika liggen chaos en geweld voortdurend op de loer. Het is de wereld van de falende staten, misdaad en corruptie, en van grove schendingen van de rechten van de mens. Ook in de Balkan en Afghanistan zijn de problemen nog niet opgelost.

De instabiliteit in deze delen van de wereld leidt tot tal van problemen die ook ons aangaan. Niet alleen zijn wij van oudsher oprecht begaan met het lot van andere mensen, maar het welvarende Europa ondervindt de proble-

men ook zelf in de vorm van onbeheersbare migratiestromen en de omvangrijke handel in drugs, wapens en mensen.

Bij de aanpak van dit veelzijdige vraagstuk zal ons handelen sterker moeten worden bepaald door het besef dat veiligheid en stabiliteit essentiële voorwaarden vormen voor politieke, economische en sociale ontwikkeling. Nederland geeft relatief veel geld uit aan ontwikkelingssamenwerking en bestrijding van de armoede in de wereld. Dat geld kan alleen zinvol worden besteed in een veilige en stabiele omgeving.

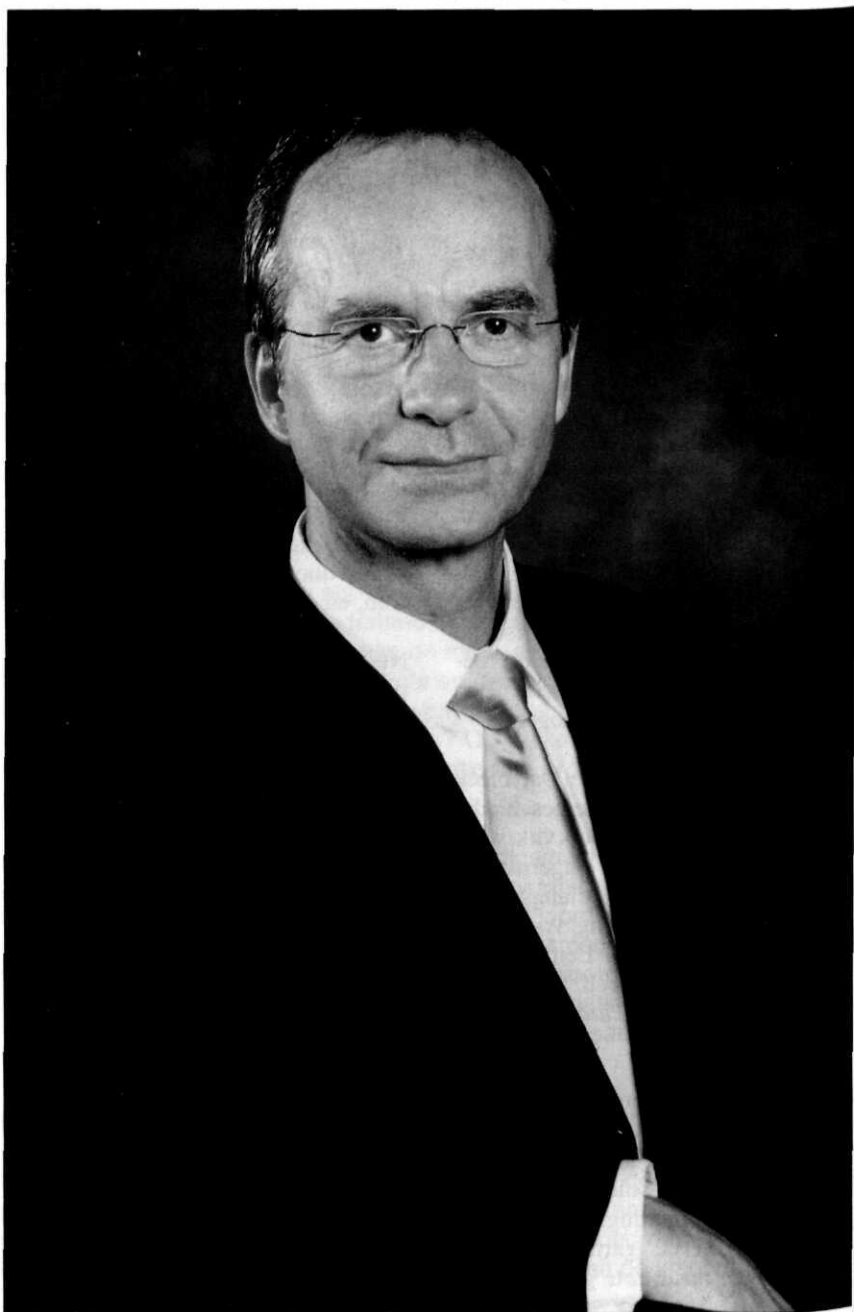
Nieuwe fondsen

Het kabinet heeft het streven naar een geïntegreerd veiligheidsbeleid dan ook hoog in het vaandel staan. Minister Van Ardenne en ik hebben allang afscheid genomen van de vruchteloze scheidslijnen tussen veiligheidsbeleid en ontwikkelingssamenwerking. De recente oprichting van een Stabiliteitsfonds is hiervan het beste bewijs.

Ook zwengelen wij binnen de OESO in Parijs de discussie aan over de te rigide normen die deze organisatie hanteert om te bepalen of ontwikkelingsrelevante activiteiten van militairen als officiële ontwikkelingshulp mogen gelden. Ook in ons land moeten we deze discussie onbevooroordeeld aangaan.

Maar het gaat om meer dan alleen de aanpassing van normen en de oprichting van nieuwe fondsen. Wij moeten de problemen zoveel mogelijk bij de bron aanpakken, ook door zo nodig met militaire middelen in te grijpen.

Een treffend voorbeeld is het snelle en effectieve optreden van de Britse krijgsmacht in Sierra Leone in het voorjaar van 2000. Dit West-Afrikaanse land gleed weg in een spiraal van geweld. Binnen een tijdbestek van twee maanden zorgden 4.500 Britse militairen van leger, marine en luchtmacht voor de stabilisering van de situatie.



Minister H.G.J. Kamp van Defensie (© Fotopersburo Dijkstra BV)

Geïnspireerd door dit succes heeft het Verenigd Koninkrijk onlangs samen met Frankrijk – en later gesteund door Duitsland – het initiatief genomen tot de oprichting van *battle groups* die onder Europese vlag op verzoek van de VN voor dit soort operaties kunnen worden uitgezonden. Wij onderzoeken nu hoe onze krijgsmacht aan dit initiatief een goede bijdrage kan leveren.

Uitzendbeleid

Een en ander zal vanzelfsprekend gevolgen hebben voor ons militaire uitzendbeleid. Onze steun aan de VN-operaties in Liberia en eerder in Ethiopië en Eritrea is in dat opzicht veelzeggend. Mocht er in Soedan een vredesregeling tot stand komen die voorziet in de betrokkenheid van militaire waarnemers, dan zullen wij ook

daar een bijdrage in internationaal verband overwegen.

Daarbij moeten we reëel blijven. De inzet van militairen moet altijd een haalbaar doel dienen. Bovendien moeten wij onszelf altijd de maat nemen. Onze inspanningen zullen in beginsel moeten aansluiten bij die van een of meer grote landen. En iedere uitzending van militairen zal aan de hand van het daarvoor vastgestelde Toetsingskader als verantwoord moeten kunnen worden beoordeeld.

Massavernietigingswapens en terrorisme

Het tweede veiligheidsvraagstuk waarop wij een antwoord moeten formuleren betreft de verspreiding van massavernietigingswapens naar risicolanden en de opkomst van een catastrofaal soort terrorisme. Het gaat om twee aparte problemen, die desondanks niet geheel los van elkaar staan. De verspreiding van massavernietigingswapens naar risicolanden vergroot namelijk de kans dat terroristen deze wapens kunnen verwerven en zullen gebruiken. Het betekent dat de schokkende aanslagen van '11 september' zouden kunnen verbleken bij een volgende terreurdaad.

Dit veiligheidsvraagstuk valt niet geheel los te koppelen van het eerste vraagstuk dat ik noemde. In een maatschappij waar de staat vrijwel afwezig is, hebben terroristische organisaties vrij spel – met alle gevolgen van dien. Afghanistan heeft dat wel bewezen. Zelfs al is de staat aanwezig, dan functioneert zij lang niet altijd in dienst van de bevolking. Ook dit blijft niet zonder gevolgen. Politiek en religieus extremisme vinden hier namelijk een voedingsbodem.

Wij moeten ons daarom altijd inspannen voor politieke democratisering. Democratisering – hoe moeilijk ook – kan het begin van de oplossing vormen, in het bijzonder in het Midden-Oosten. De Duitse minister van Buitenlandse Zaken, Joschka Fischer, heeft daar onlangs in München terecht op gewezen.

Maar deze aanpak, hoe belangrijk ook, is vooral een zaak van de lange adem. Hij mag ons niet afleiden van de noodzaak nu al alles te doen om de verspreiding van massavernietigingswapens een halt toe te roepen. Dat er tot dusver geen massavernietigingswapens in Irak zijn aangetroffen, betekent namelijk *niet* dat er geen probleem is. Zo waren wij verrast door de nucleaire vorderingen die Libië in het geheim heeft gemaakt. Noord-Korea beschikt mogelijk al over kernwapens, tegen alle beloftes en afspraken in. En er bestaat nog steeds gerede twijfel over de intenties van Iran.

Kortom, Mohammed El Baradei, chef van het Internationale Atoomenergieagentschap, wees onlangs terecht op het gevaar van nucleaire proliferatie. 'Als we nu geen actie ondernemen, riskeren we zelfvernietiging,' zei hij.

De nieuwe voorstellen van de Amerikaanse regering ter versterking van het nucleaire non-proliferatieregime verdienen dan ook een welwillende bejegening. Waren wij – ook in Nederland – eerder en krachtiger opgetreden tegen de handel in nucleaire kennis en technologie, dan hadden we veel problemen kunnen voorkomen. Zoveel heeft de ontmaskering in Pakistan van een wijdverbreid proliferatienetwerk in ieder geval duidelijk gemaakt.

Ook het idee van preëemptief of preventief optreden met militaire middelen om dreigend gevaar te bezweren, moeten we serieus onder ogen zien. Dit idee heeft om begrijpelijke redenen veel stof doen opwaaien. Het kan immers worden misbruikt om minder lovenswaardige doeleinden na te streven. Het stelt ook zeer hoge eisen aan ons inlichtingenapparaat. Maar in Washington zijn wel de juiste vragen gesteld. We moeten lastige vragen niet uit de weg gaan omdat zij lastig te beantwoorden zijn. Het kabinet heeft dan ook de Adviesraad Internationale Vraagstukken gevraagd hierover zijn licht te laten schijnen.

In ieder geval lijkt de krachtige aanpak van risicolanden vruchten af te werpen. Iran heeft zich – althans in woorden – verplicht tot medewerking aan een strenger inspectieregime van het Internationale Atoomenergieagentschap. Libië heeft zijn ambities ten aanzien van massavernietigingswapens opgegeven. En van het nieuwe Irak weten we ten minste zeker dat het zich aan internationale afspraken zal houden. Terroristen kunnen Afghanistan moeilijker als uitvalsbasis gebruiken. Ook elders in de wereld is het leven er voor hen ongetwijfeld moeilijker op geworden. Maar het pleit is zeker nog niet beslecht. We zijn pas net begonnen.

Verhoudingen tussen staten

Het derde veiligheidsvraagstuk waarvoor ik uw aandacht vraag, heeft betrekking op de klassieke verhoudingen tussen staten. Daarin telt militaire macht namelijk nog steeds.

Nu hebben wij Nederlanders van onze burenen militair gelukkig niets meer te vrezen. Dat is een van de verworvenheden van de Europese en Atlantische samenwerking in de afgelopen halve eeuw.

Niettemin blijft het voorstelbaar dat zich in de toekomst militaire conflicten op enige schaal zullen voordoen waarbij ook onze belangen in het geding komen. Te denken valt daarbij aan de vaak gespannen verhoudingen tussen landen in het Midden-Oosten en delen van Azië. De bundeling van militaire kracht in de NAVO blijft tegen deze achtergrond de beste waarborg voor onze vrede en veiligheid. Wij zullen de NAVO dan ook gezamenlijk in stand moeten houden.

Desondanks zien velen tegenwoordig aanleiding vraagtekens te plaatsen bij de toekomstige samenwerking tussen Amerika en Europa. Sommigen nemen een groeiende kloof waar.

Ik heb aan dit soort bespiegelingen geen behoefte. De transatlantische samenwerking is de afgelopen 55 jaar de hoeksteen geweest van onze veiligheid. We moeten de verschillen – voor zover ze werkelijk bestaan – niet gro-

ter maken dan ze in werkelijkheid zijn. Zowel Amerika als Europa is gediend bij een veiliger en democratischer wereldordering. De Amerikaanse veiligheidsstrategie en de nieuwe veiligheidsstrategie van de Europese Unie vertonen veel overeenkomsten. Een groot aantal Europese landen werkt nauw samen met de Verenigde Staten in Irak en Afghanistan. Meer Europese defensiesamenwerking is ook in het belang van de transatlantische samenwerking.

Gevolgen voor de krijgsmacht

Nu over de gevolgen van deze drie veiligheidsvraagstukken voor onze krijgsmacht. In de Prinsjesdagbrief staat te lezen dat het onderscheid tussen de drie hoofdtaken van de krijgsmacht is vervaagd. Ik licht dit graag toe.

In 1865, toen de KVBK werd opricht, organiseerden wij onze verdediging nog aan de grenzen van ons land en langs de Hollandse waterlinie. De oprichting van de vereniging was mede ingegeven door de nederlaag van het kleine Denemarken in de oorlog met Pruisen en Oostenrijk in 1864. Een jaar na de oprichting van de vereniging versloeg Pruisen op zijn beurt Oostenrijk in de slag bij Königgrätz, waarmee het zijn opkomt als Europese mogendheid kracht bijzette. Bij deze slag waren bijna een half miljoen soldaten betrokken.

Geen wonder dat velen in Nederland zich zorgen maakten over de staat waarin onze krijgsmacht toen verkeerde. Hoewel het afzijdige Nederland tijdens de Eerste Wereldoorlog nog buiten schot bleef, bood afzijdigheid in de Tweede Wereldoorlog geen uitkomst meer.

Tijdens de Koude Oorlog verschoof onze verdediging naar de grenzen van het bondgenootschappelijke grondgebied. In ons geval ging het toen vooral om de Noord-Duitse laagvlakte,

dus toch nog steeds dicht bij huis. Wij konden rekenen op de steun van onze bondgenoten. Ook konden we schuilen onder de Amerikaanse nucleaire paraplu.

Na de Koude Oorlog worden ook de grenzen van het bondgenootschappelijke grondgebied niet langer op de klassieke manier bedreigd – dat wil zeggen, door legers die ons grondgebied willen bezetten. Tegelijkertijd stellen we vast dat er nog steeds ernstige bedreigingen voor onze samenleving bestaan.

De bewaking van ons grondgebied blijft van belang om verrassingen in de toekomst te voorkomen, maar het draait steeds meer om de bescherming van de burger in zijn leefomgeving en om de bevordering van onze veiligheidsbelangen en waarden in de brede zin van het woord. Anders gezegd, wij moeten onze veiligheid nu zowel dichtbij huis als ver weg van onze grenzen afdwingen.

Deze verandering in onze omgeving heeft vergaande implicaties voor de manier waarop de krijgsmacht gevolg geeft aan haar drie hoofdtaken:

- de bescherming van het eigen en bondgenootschappelijk grondgebied,
- de bevordering van de internationale rechtsorde en stabiliteit, en
- de ondersteuning van civiele autoriteiten.

Bescherming van ons grondgebied

Wat betreft de eerste hoofdtak – de bescherming van ons grondgebied – hebben we, zoals gezegd, geen groot-schalige conventionele aanval meer te duchten. Dit laat onverlet dat de NAVO als geheel moet blijven beschikken over voldoende militair vermogen om verrassingen te voorkomen – en dat Nederland daaraan een evenredige bijdrage moet blijven leveren. Uiteraard zullen wij ook onze verantwoordelijkheid nemen voor de bescherming van de Nederlandse Antillen en Aruba.

Voor zover echter het NAVO-grondgebied wordt bedreigd, bestaat deze bedreiging vooral uit terroristische activiteiten en uit het groeiende raketarsenaal van risicolanden als Iran en Noord-Korea. Dat het terrorisme als zodanig moet worden opgevat, blijkt wel het uit het NAVO-besluit om artikel 5 van het Noord-Atlantische Verdrag in te roepen in antwoord op 11 september. Onze militaire bijdragen aan de operatie *Enduring Freedom* moeten daarom in het kader van de eerste hoofdtak worden geplaatst.

Wat betreft de groeiende raketendreiging, doet zich de vraag voor of behalve het Amerikaanse grondgebied ook het Europese grondgebied in de toekomst beter moet worden beschermd. Dat is alleen al om praktische redenen alleen goed mogelijk door samenwerking in de NAVO.

Bevordering van de internationale rechtsorde

Dan de tweede hoofdtak: de bevordering van de internationale rechtsorde en stabiliteit. Deze taak is sinds het einde van de Koude Oorlog sterk op de voorgrond getreden. Het brengen van stabiliteit in het kader van een geïntegreerd veiligheidsbeleid zal de krijgsmacht voor een belangrijk deel in beslag blijven nemen.

De opkomst van het terrorisme en de verspreiding van massavernietigingswapens heeft aan deze hoofdtak nog een belangrijke dimensie toegevoegd. Deelneming aan crisisbeheersingsoperaties moet nu ook worden beschouwd als een bijdrage aan de veiligheid van ons grondgebied en van onze burgers in de brede zin van het woord. Wij gaan namelijk naar de problemen toe, voordat ze bij ons komen.

Zowel de eerste als de tweede hoofdtak stellen tegenwoordig zeer hoge eisen aan het expeditionaire vermogen van onze krijgsmacht. Zij moet samen met andere krijgsmachten snel, over grote afstanden en onder zeer uiteenlopende omstandigheden met het gewenste resultaat kunnen optre-



Minister Kamp bezoekt Bagdad en eenheden in Irak (september 2003).

Hij is op de tweede dag van zijn bezoek naar Bagdad gereisd om daar enkele leiders van SFIR te ontmoeten.

In As Samawah had de bewindsman een ontmoeting met de Iraakse minister van Arbeid van de huidige interimregering, Sheik Sammi (rechts op de foto). (Foto: Mindef, DV, H. Keeris)

den. Ook zullen wij militaire conflicten steeds zo snel mogelijk in ons voordeel willen beslechten. Daarbij moeten dan ook nog eens zo min mogelijk slachtoffers vallen onder militairen – zowel aan de eigen als aan de andere kant – en onder burgers. Geen geringe uitdaging dus. Zij heeft

aanleiding gegeven tot een verschuiving van het accent in onze krijgsmacht naar volledige paraatheid en snelle verplaatsbaarheid; naar het vermogen tot gezamenlijk optreden, zowel van krijgsmachtdelen als met andere landen; en naar middelen waarmee veilig en met grote preci-

sie militair geweld kan worden toegepast.

Wij zijn nog steeds volop bezig met de omvorming naar een expeditieve krijgsmacht. In deze krijgsmacht telt niet het aantal eenheden op papier, maar het vermogen deze eenheden

werkelijk in te zetten. Het gaat dus niet alleen om het aantal tanks, fregatten, of jachtvliegtuigen. Het gaat juist ook om de tijdige beschikbaarheid van eenheden, betrouwbare inlichtingen, snelle inzetbaarheid, de effectiviteit van inzet, hoogwaardige commandovoering, logistieke ondersteuning en zelfbescherming. Deze keten is zo sterk als de zwakste schakel.

Voor de goede orde: tanks, fregatten en jachtvliegtuigen blijven voor crisisbeheersingsoperaties van essentieel belang. En vergist u zich niet: al denken wij er minder nodig te hebben omdat grootschalig militair optreden minder waarschijnlijk is geworden, hun gevechtskracht zal de komende jaren nog aanzienlijk toenemen.

Ondersteuning van civiele autoriteiten

Nu de derde hoofdtaak. Van oudsher verleent de krijgsmacht de civiele autoriteiten militaire bijstand en steun met de haar ter beschikking staande middelen. Zij voert sommige civiele taken ook regulier uit, zoals lucht-ruim- en kustbewaking. De marechaussee vervult bovendien belangrijke taken ten behoeve van Justitie en Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, bijvoorbeeld op Schiphol.

Mede als gevolg van de terroristische dreiging zal deze hoofdtaak meer dan voorheen onze aandacht opeisen. Op militairen kan immers een beroep worden gedaan om een terroristische aanslag te verijdelen of de gevolgen daarvan op ons grondgebied te beperken. De derde hoofdtaak valt in dat opzicht dus samen met de eerste hoofdtaak.

De krijgsmacht beschikt over specifieke kennis, vaardigheden en middelen. Deze kunnen voor civiele instanties – zoals de politie, de brandweer of geneeskundige diensten – van groot belang zijn, niet alleen bij de bestrijding van het terrorisme maar ook van rampen.

Stelt u zich echter voor dat de krijgsmacht niet over de benodigde midde-

len beschikt omdat zij strikt genomen alleen middelen voor militaire doeleinden aanschaft. Of dat een verhoogde terroristische dreiging samenvalt met een internationale crisis, waardoor een dubbel beroep wordt gedaan op binnen de krijgsmacht zeer schaarse capaciteiten zoals beschermingsmiddelen tegen nucleaire, biologische en chemische wapens.

Kortom, evenmin als bij de tweede hoofdtaak, kunnen wij ons bij de derde hoofdtaak een civiel-militaire kloof veroorloven. De 'vangnetfunctie' die de krijgsmacht in de volksmond heeft, klinkt mij veel te passief. De samenwerking tussen de krijgsmacht en civiele instanties moet een structureel karakter krijgen. Om dit te bevorderen, zal ik dit jaar – in goed overleg met andere departementen – een aparte beleidsnotitie over de toekomst van de derde hoofdtaak opstellen. Daarin zal ik ook aandacht besteden aan de rol die reservisten kunnen spelen.

Hoe staat onze krijgsmacht ervoor?

Zo beland ik bij het tweede deel van mijn verhaal: hoe staat onze krijgsmacht ervoor? Waarom is een nieuw evenwicht nodig? Maar ook: over welk militair vermogen beschikken we straks? En wat valt er nog te verbeteren?

Het zal u niet verbazen dat het realiseren van de bezuinigingen van het Eerste Kabinet-Balkenende voor Defensie een zware opgave is. Deze bezuinigingen zijn – ik begrijp dat goed – des te moeilijker te verkroppen omdat zij uitsluitend waren ingegeven door de straffe economische tegenwind. Het Tweede Kabinet-Balkenende heeft de buikriem nog verder moeten aanhalen, maar het liet Defensie terecht buiten beeld.

Wij besteden nu iets minder dan 1,6 procent van ons bruto nationaal product aan Defensie. Dat is dus ruim onder het Europese NAVO-gemiddelde

van 2 procent. Nederland staat daarmee binnen de NAVO op de elfde plek. Gemeten naar defensie-uitgaven per hoofd van de bevolking is ons land zevende, een middenmoter dus. Wij besteden in dat opzicht bijvoorbeeld minder dan het Verenigd Koninkrijk of Frankrijk, maar bijna een kwart meer dan Duitsland en ruim anderhalf keer zoveel als België.

Dit neemt niet weg dat in mijn ogen een trendbreuk nodig is. Dat houdt in: geen verdere daling van de reële defensie-uitgaven. Deze moeten ten minste in de pas lopen met de inflatie. En als onze economie weer groeit, dan moet Defensie ten minste evenredig in deze groei kunnen delen.

De titel van de Prinsjesdagbrief – 'Op weg naar een nieuw evenwicht' – maakt echter duidelijk dat het bij Defensie om meer gaat dan het verwerken van de bezuinigingen.

Ongezonde scheefgroei

De vergaande maatregelen waren ook ingegeven door de ongezonde scheefgroei in onze financiële huishouding. Vooral de materiële exploitatie – de kosten van het in bedrijf houden van onze tanks, schepen en vliegtuigen – liep steeds meer uit de hand. De problemen konden nog enige tijd worden opgevangen doordat de personeelsuitgaven meevielen vanwege de moeilijk vervulbare vacatures. Maar ook dit bood onvoldoende soelaas, zeker toen de werving van personeel aantrok.

Er moest steeds vaker worden bijgepast met geld dat eigenlijk voor investeringen was bestemd. Voor de jaren 2000 tot 2004 was een investeringspercentage voorzien van boven de twintig procent. Echter, alleen al tussen 2000 en 2002 is voor € 415 miljoen aan investeringen uitgesteld. Het investeringspercentage dreigde daardoor weg te glijden naar beneden de vijftien procent, een onaanvaardbaar laag peil.

Als ik zeg: 'investeringspercentage', dan klinkt dat abstract. Ik heb het dan concreet over de kwaliteit van de uit-

rusting van onze militairen. Over hun vermogen om optimaal beschermd op te treden, om snel gegevens uit te wisselen met bondgenoten, om voorraden tijdig ter plaatse te hebben, om een wapen zo precies mogelijk naar een doel te geleiden, met zo min mogelijk burgerslachtoffers. Het gaat, kortom, om de kwaliteit en de geloofwaardigheid van onze militaire bijdrage.

Verkleining

Een nieuw evenwicht binnen onze organisatie was dus nodig om de scheefgroei te corrigeren. Verkleining van de krijgsmacht was onvermijdelijk en – vanuit het oogpunt van de NAVO-behoefte – zelfs wenselijk. Aan het einde van deze kabinetsperiode zullen de investeringen en de exploitatiebudgetten weer volledig op peil zijn. Nederland zal daardoor kunnen blijven beschikken over een kwalitatief hoogwaardige en technologisch geavanceerde krijgsmacht, die een gevechtswaarde vertegenwoordigt om 'U' tegen te zeggen.

Ik loop het rijtje graag even kort na:

- twee volledige parate en expeditie-naire gemechaniseerde brigades met gemoderniseerde Leopard-tanks, die tot de beste ter wereld behoren, nieuwe pantserhouwitsers met precisiemunitie en nieuwe pantservoertuigen;
- de *Air Manoeuvre Brigade* – het geïntegreerde verband van de luchtmobiele brigade en de tactische helikoptergroep – met tientallen gevechts- en transporthelikopters;
- twee parate bataljons mariniers met twee *Landing Platform Docks*;
- een snel inzetbaar legerkorps-hoofdkwartier samen met Duitsland, dat bij toerbeurt het bevel zal voeren over de landcomponent van de snelle reactiemacht van de NAVO;
- een marine met onder meer vier luchtverdedigings- en commando-

fregatten, die tot de meest geavanceerde ter wereld behoren, zes M-fregatten, vier dieselonderzeeboten, en tien mijnenbestrijdingsvaartuigen. Om de vuurkracht te versterken voor de bestrijding van vanaf gelegen doelen op het land, wil ik de lucht- en commandofregatten uitrusten met kruisvluchtwapens;

- 108 gemoderniseerde F-16s, die in de lucht kunnen worden bijgetankt door twee KDC-10 tankervliegtuigen en beschikken over een uitgebreid arsenaal aan precisiewapens. Dit kabinet zal ook een besluit nemen over de opvolger van de F-16;
- Patriot-eenheden die ballistische raketten en kruisvluchtwapens zullen kunnen onderscheppen dankzij de verwerving van PAC-3 lanceerinstallaties, -raketten en communicatiesystemen.

Dit is, kortom, een krijgsmacht om trots op te zijn. Het is een krijgsmacht die door bondgenoten serieus zal worden genomen en die tegenstanders hebben te duchten.

Nu is ook deze krijgsmacht lang niet af. Eventuele verruiming van onze financiële mogelijkheden zal vooral de inzetbaarheid van de krijgsmacht voor crisisbeheersingsoperaties verder moeten helpen verbeteren. Zo zijn aanvullende investeringen gewenst op het gebied van strategisch transport, inlichtingencapaciteiten en de verdediging tegen ballistische raketten.

Dynamisch evenwicht

Meer dan tijdens de Koude Oorlog zullen wij bovendien moeten inspelen op veranderende omstandigheden en behoeftes. De krijgsmacht kan minder dan ooit rekenen op vastigheid. Het nieuwe evenwicht is wat dat betreft ook een dynamisch evenwicht.

Ook zullen wij meer dan voorheen van meet af aan streven naar internationale oplossingen. Dat er daarbij beperkingen zijn zolang nationale

soevereiniteit op defensiegebied een kernbegrip blijft, is juist.

Toch is internationale samenwerking de enige weg om het lage rendement van het geheel van de Europese defensiebestedingen te verhogen. Onderdeel van internationale samenwerking moet ook zijn dat de bondgenoten elkaar veel scherper dan voorheen gaan beoordelen op het resultaat – de *output* – van hun defensie-inspanningen. Bondgenootschappelijke solidariteit moet blijken uit wat een land militair werkelijk vermag en uit de bereidheid risico's te delen.

Maatschappelijke steun en militaire deugden

Zo kom ik dus vanzelf bij het derde en laatste deel van mijn betoog, over de maatschappelijke steun voor de krijgsmacht en de militaire deugden binnen de krijgsmacht. Want het gaat dan onder meer om de vraag of er in Nederland voldoende bereidheid bestaat de krijgsmacht in te zetten onder risicovolle omstandigheden.

Ik ben mij er van bewust dat sommigen van u geloven dat de relatieve geweldloosheid van onze samenleving en een vermeend gebrek aan politieke moed een slagschaduw over de krijgsmacht werpen. Mijn standpunt is eenvoudig: het Nederlandse buitenlands- en veiligheidsbeleid is betekenisloos als onze krijgsmacht niet tot oorlog voeren in staat zou zijn.

Er zijn in dit verband eigenlijk drie vragen aan de orde: Is de *politiek* bereid militairen in te zetten als dit met grote risico's gepaard gaat? Hoe reageert de Nederlandse *samenleving* op de toepassing van militair geweld en op eventuele slachtoffers onder onze militairen? En hoe wordt daarover gedacht binnen de *krijgsmacht*?

De krijgsmacht

Om met de krijgsmacht te beginnen, de Amsterdamse socioloog Abram de Swaan zwengelde de discussie over militaire deugden aan door na de val

van Srebrenica in 1995 de vraag op te werpen of Nederlanders – dus ook Nederlandse militairen – laf zijn. Hij antwoordde daarop bevestigend en voerde twee verklaringen aan. Ten eerste zou Nederland weinig ervaring hebben met het voeren van oorlogen, althans in het recente verleden. Ten tweede is onze samenleving zo vreedzaam dat de Nederlander daardoor naïef tegenover militair geweld zou staan. Ook *De Volkskrant* kopte onlangs nog met de titel 'Leger zonder ballen.' Zowel De Swaan als De Volkskrant slaan de plank volledig mis.

Dat Nederland in het geheel geen militaire traditie zou hebben, kan door de leden van de KVBK beter worden weerlegd dan wie ook. De Militaire Spectator, opgericht in 1832, is niet voor niets het oudste nog steeds verschijnende Nederlandse tijdschrift.

Belangrijker is de vraag: wat is moed? Over de werkelijke betekenis van deze deugd wordt al vanaf de Griekse oudheid gefilosofeerd. De uitkomst is vaak dezelfde: moed houdt het juiste midden tussen angst en roekeloosheid.

Een militair is laf als zijn handelen uitsluitend wordt bepaald door angst voor het verlies van lijf en leden. Hij vertoont dan vluchtgedrag en kan als militair onmogelijk goed functioneren. Een militair die roekeloos is, kent juist een tekort aan angst. Ook *hij* functioneert niet zoals het hoort. Hij is vooral een gevaar voor zichzelf en voor anderen.

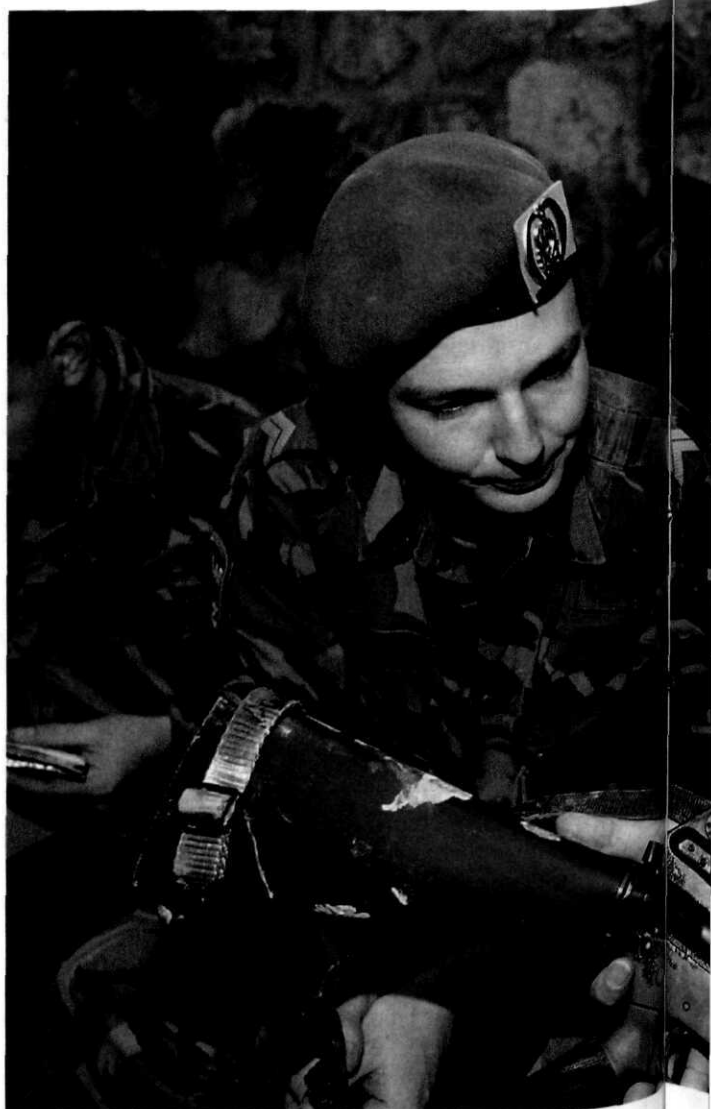
Een moedig militair is in staat tot een rationele beoordeling van het eigen kunnen en van de situatie waarin hij verkeert. Militaire moed behelst het vermogen een opdracht vervolgens ook uit te voeren als daarbij persoonlijke risico's moeten worden gelopen. Het is het tegendeel van onbezonnenheid.

De Nederlandse militairen in het voormalige Joegoslavië kan geen gebrek aan moed worden verweten. Misdaden niet kunnen voorkomen, is

niet hetzelfde als laf zijn. U kunt uit mijn mond ook geen pleidooi voor meer 'sneувelbereidheid' onder Nederlandse militairen optekenen. Integendeel: het woord stuit mij tegen de borst. Het oogmerk van het militaire vak is niet om te sneuvelen of om doodsvrechting te tonen. Tijdens de Eerste Wereldoorlog is een volledige generatie opgeofferd in een zinloze uitputtingsslag. Bij Verdun kwamen 400.000 militairen om het leven als gevolg van een mislukt Duits offensief dat tot doel had het Franse leger 'leeg te bloeden'.

Het zou krankzinnig zijn naar deze tijd terug te verlangen. We moeten zowel het oude, geromantiseerde beeld van oorlog van ons afzetten als het idee dat oorlog louter een te vermijden verschrikking is. Het gaat tegenwoordig om het beheerst en gedoseerd toepassen van geweld om nauw omschreven politieke doelen te bereiken.

De vraag is dan ook niet of de Nederlandse militair moedig is, maar of hij in concrete situaties de juiste keuzes maakt. Onze krijgsmacht is prima in staat militairen aan te zetten tot moedig gedrag. Militaire leidinggevenden vervullen daarbij vanzelfsprekend een belangrijke voorbeeldfunctie. Ook de zogenaamde 'grensverleggende activiteiten' in de opleiding van iedere Nederlandse militair sluiten hierbij



aan. Militairen verwachten ook van elkaar moed. De Nederlandse militair schept eer in zijn beroep, kwijt zich met verstand van zijn taken, is zich bewust van de risico's en aanvaardt deze. Ik ben daar, zonder terughoudendheid, trots op.

De samenleving

Hoe zit het met de acceptatie van militair geweld door de samenleving? Het radioprogramma *De Ochtenden* trok onlangs de aandacht met een eigen opinieonderzoek, waaruit zou blijken dat zo'n zestig procent van de Nederlanders vindt dat de krijgsmacht slechts voor 'humanitaire doeleinden' moet worden ingezet. Uit al



het andere opinieonderzoek dat door de jaren heen is verricht, ook dat van wetenschappelijke aard, blijkt echter dat de Nederlandse bevolking niet voor risico's terugdeinst – mits men overtuigd is van het belang en de haalbaarheid van een operatie.

Van de militairen wordt vervolgens verwacht dat zij goed met de risico's kunnen omgaan. Anders gezegd, van de krijgsmacht wordt moed verwacht – evenals van de politie of de brandweer. Het is een vorm van taakverdeling binnen de samenleving.

Er zijn voorbeelden te over. Tijdens de operaties in Afghanistan tegen het

terrorisme van eind 2001 wezen peilingen uit dat driekwart van de ondervraagde Nederlanders bereid was de krijgsmacht voor dit doel in te zetten. Meer dan de helft was ook bereid landstrijdkrachten aan gevechtshandelingen te laten deelnemen. En tweede oordeelde dat ook als daarbij onder de eigen militairen slachtoffers zouden vallen, Nederland mee moet blijven doen. Tijdens de oorlog om Kosovo in 1999 bestond overigens een zelfde mate van steun. En ook de uitzending van onze militairen naar Irak wordt breed gesteund.

Ook over de maatschappelijke steun voor de krijgsmacht in de brede zin

Raketinslagen bij Duits-Nederlands kamp in Kabul (februari 2003).

Vlakbij het Duitse militaire kamp Ware House in de Afghaanse hoofdstad Kabul zijn op 10 februari twee raketten ingeslagen. De aanval gebeurden enkele uren nadat het commando over ISAF aan Nederland en Duitsland was overgedragen. Defensie-minister Kamp en zijn Duitse college Stuck, die beiden bij de overdracht aanwezig waren, werden op tijd in een bunker in veiligheid gebracht. Niemand raakte gewond.

De minister bespreekt met korporaal 1 Robert Hub de mogelijkheden van zijn Dimaco-geweer tijdens zijn urenlange verblijf in een bunker.

(Foto: Mindef, DV, H. Keeris)

van het woord ben ik optimistisch, optimistischer wellicht dan velen van u. Ik voer hiervoor de volgende redenen aan.

Ten eerste, wij Nederlanders hechten van oudsher groot belang aan de bevordering van de internationale rechtsorde. Deze is zelfs in onze Grondwet verankerd. Ook laten schendingen van de rechten van de mens ons zelden onberoerd en doen we veel aan bestrijding van de armoede in de wereld. Eerder noemde ik ook het groeiende besef dat vrede en stabiliteit essentiële voorwaarden voor ontwikkeling zijn.

In al deze opzichten is het belang van de krijgsmacht na de Koude Oorlog slechts toegenomen. Dat een partij als GroenLinks zich ten langen leste heeft verzoend met de NAVO laat zien dat ook de politieke steun voor de krijgsmacht breder is geworden. Ik voorspel u: ook de SP zal er ooit nog aan geloven.

Ten tweede, er ligt een steeds duidelijker verband tussen de veiligheid van onze samenleving en de situatie elders in de wereld – en dus tussen de inzet van onze militairen in het buitenland en het welzijn van de mensen

thuis. Zoals ik zei: we moeten naar de problemen toe voordat ze bij ons komen. Ook dat is een van de lessen van '11 september.'

Ten derde, een klein land als Nederland heeft een evident belang bij goed functionerende veiligheidsorganisaties. Een krachtige NAVO is de beste waarborg voor onze veiligheid. Dat het deel uitmaken van een groter geheel ook verplichtingen met zich meebrengt, is zo klaar als een klontje. *Free rider*-gedrag geeft binnen een bondgenootschap immers geen pas.

Ook het gebrek aan evenwicht binnen de NAVO is een bron van zorg. Een rolverdeling waarin de Verenigde Staten 'koken', waarna Europa klaar staat om de 'afwas' te doen, is onaanvaardbaar. Als Europa meer politiek gewicht in de schaal wil leggen, dan zal het ook in militair opzicht een groter gewicht moeten vertegenwoordigen.

En ten vierde, een kwalitatief hoogwaardige en technologisch geavanceerde krijgsmacht past bij onze status als veertiende economie van de wereld, en onze ambities als kennis-economie. Voor een open economie als de Nederlandse is een stabiele internationale omgeving evident van belang.

Kortom, de krijgsmacht moet oppassen niet zichzelf onnodig in het verdomhoekje van de samenleving te plaatsen. Zij vertegenwoordigt een wezenlijk Nederlands belang bij internationale vrede en veiligheid. Zonder krijgsmacht zouden we machteloos staan tegenover de grove schendingen van onze waarden. Anders gezegd, de krijgsmacht belichaamt de weerbaarheid van onze democratie – en daarmee het behoud van onze democratie.

Politiek

Zo kom ik vanzelf bij de politiek. Onze krijgsmacht beschikt over het vermogen hoog in het geweldsspectrum op te treden. Dit betekent dat er ook de politieke bereidheid bestaat de krijgsmacht hiervoor in te zetten. Van de politiek mag worden verwacht dat

militairen niet in zinloze avonturen worden gestort. Maar anderzijds moeten politici ook de verantwoordelijkheid durven nemen voor operaties waarbij doden kunnen vallen. De buitenwereld zit niet te wachten op militaire bijdragen van louter symbolische aard. Geen 'high profile, low risk' als motto dus, maar de bereidheid tot het leveren van bijdragen van politieke en militaire betekenis.

Ik roep hier geen onwerkelijk scenario op, maar iets dat zich al binnen afzienbare tijd kan voordoen. Samen met Duitsland levert Nederland namelijk al in de eerste helft van 2005 een belangrijk deel van de landstrijdkrachten van de snelle reactiemacht van de NAVO – de *NATO Response Force* (NRF). Het hoofdkwartier van het Duits-Nederlandse legerkorps staat dan aan het hoofd van de landcomponent van de NRF. Er kan dan dus een groot beroep worden gedaan op onze bondgenootschappelijke solidariteit.

Op de politiek rust uiteraard de verantwoordelijkheid zorgvuldig om te gaan met de uitzending van militairen. Militairen zijn medeburgers die recht hebben op een zorgvuldige behandeling – en méér dan dat. Politici moeten de risico's steeds van geval tot geval afwegen tegen de belangen en de waarden die in het geding zijn.

Waar het om draait is dat wij voor deze risico's niet terugdeinzen zolang de te verdedigen belangen en de waarden groot genoeg zijn. En dat wij doen wat in ons vermogen ligt om deze risico's te beperken. Dat is ook de beste waarborg voor militair succes.

Ik zeg het anderen graag na: als eenmaal is besloten onze militairen aan deze risico's bloot te stellen, dan vraagt hun uitzending ook van ons hier in Nederland een rechte rug. Wij kunnen dan niet wijken bij de eerste tegenslag, hoeveel moeite het dan ook zal kosten die tegenslag te verwerken.

Uiteindelijk gaat het om de vraag hoeveel wij over hebben voor een vei-

liger en rechtvaardiger wereld. Eén ding is zeker: vrijkaartjes voor vrede en veiligheid worden niet verstrekt.

Afsluiting

Ik kom aan het einde van mijn betoog. Krijgswetenschap is een woord dat niet alleen bij het verleden past. Het zou van wereldvreemdheid getuigen als ik deze tak van wetenschap vandaag voor overbodig zou verklaren. De Koninklijke Vereniging ter Beoefening van de Krijgswetenschap is dus nog een lang leven beschoren, al wordt het wel tijd om na te denken over een kortere naam.

Anders dan uw negentiende-eeuwse voorgangers, voor wie nog de kerkelijke plicht gold, heeft u zich tot dusver voorbeeldig gedragen. Ik had natuurlijk niet anders verwacht. Toch krijgt u de komende jaren nog veel te verstouwen.

Sommige veranderingen – ik besef dat terdege – gaan met pijn gepaard. Veel werknemers zullen onze organisatie verlaten. Ook zal afscheid worden genomen van middelen en locaties die het militaire bedrijf dierbaar zijn. Ik noem hier slechts de Orions en het marinevliegkamp Valkenburg, de vliegbasis Twenthe en de legerplaats Seedorf.

Het is het waard die pijn te verdragen in het licht van een bemoedigend toekomstperspectief en in het besef dat de krijgsmacht als geheel is gebaat bij de genomen maatregelen.

Namens de regering doe ik dan ook een beroep op iedereen om de veranderingen binnen de krijgsmacht positief tegemoet te treden. En ik spreek de oprechte hoop uit dat de militairen onder u de aandacht zullen kunnen blijven richten op hun werk als militair – waar ook ter wereld. Want dat werk is en blijft van groot belang, om niet te zeggen van levensbelang – voor ons in Nederland en voor velen in de wereld.

Dank voor uw aandacht.

De ISAF-missie in Kabul

R.A.C. Bertholee – brigade-generaal der artillerie
drs. A.C. Tjepkema – kolonel b.d. van de Koninklijke Luchtmacht*

Inleiding

Geen politiek engagement

Afghanistan genoot bij ons voor de inval van de Sovjets in 1979 nauwelijks belangstelling, of het moest zijn van de zijde van een handjevol hippies die er, op weg naar India, goedkoop drugs scoorden. Dat was wel anders in Engeland, waar de herinnering aan de slecht verlopen interventies van de 19-de eeuw in het collectieve geheugen waren gegrift.

In Duitsland heerste al in de Eerste Wereldoorlog een actieve belangstelling voor Centraal-Azië als een regio waar zowel de Britten als de Russen in hun belangen konden worden getroffen. Bij ons werd de guerrilla van het Afghaanse verzet tegen de supermacht van de Koude Oorlog weliswaar vanuit professioneel oogpunt gevolgd, maar in de politiek ontbrak enig engagement met het lot van Afghanistan.

Ommekeer

Dat werd pas anders na '11 september', toen bleek dat het politiek ge-

isoleerde regime van de Taliban de trainingen van Al Qaeda voor de aanslagen mogelijk had gemaakt.

Vanaf toen kreeg de strijd tegen het terrorisme een internationale dimensie. Niet langer konden *failed states* aan hun lot worden overgelaten. De internationale gemeenschap raakte sterk betrokken bij de opbouw van Afghanistan en aldus ontstond ook in Nederland voldoende politiek draagvlak voor deelname aan een militaire missie in dit land.

Dit artikel beoogt de Nederlandse betrokkenheid bij deze missie weer te geven. We beginnen met een korte beschrijving van de geschiedenis van Afghanistan. Vervolgens stellen we het zogeheten Bonn-proces aan de orde, en de opbouw van de *International Security Assistance Force* (ISAF). De kern van het artikel is het verloop van de ISAF III-missie van februari tot augustus 2003. Het artikel sluit af met een korte beschouwing over het effect en de duurzaamheid van de internationale interventies.

Historische terugblik

Afghanistan is in de 19-de eeuw een bufferstaat geworden tussen het Brits-Indische rijk en Rusland. In de vorige eeuw was Afghanistan tientallen jaren lang een vreedzaam land dat in redelijke harmonie met de buitenwereld leefde. Weliswaar was het gezag van de regering beperkt en kon de koning

niet overal vrij door het land reizen, maar dat belette het centrale gezag niet zich te moderniseren naar de voorbeelden van Turkije en Iran.

Deze modernisering ging in de steden sneller dan op het platteland, hetgeen tot spanningen leidde: niet alleen tussen de grote bevolkingsgroepen, met name de Pashtun en de Tadzjiken, maar ook tussen religieuze leiders en jonge intellectuelen die het communisme als voertuig naar de moderniteit zagen.

Communisme verbreiden

De Sovjet-Unie probeerde in het land actief aan invloed te winnen door op grote schaal ontwikkelingshulp te verlenen. Enerzijds traden de Sovjetleiders daarmee in de voetsporen van de tsaren, die door de eeuwen heen hun macht met succes naar het zuiden hadden uitgebreid, anderzijds wilden zij het communisme verbreiden. De Amerikanen lieten zich evenmin onbetuigd, maar hun interesse gold vooral die landen in de regio die een bijdrage tot het indammen (*containment*) van deze ideologie konden leveren, zoals Pakistan en Iran.

In 1973 werd koning Zahir Shah door zijn neef en zwager Mohammed Daoud afgezet. Daarmee werd vrij baan verleend aan een groep officieren die in de Sovjet-Unie waren getraind. Toen Daoud zag dat daarmee de communistische partij te veel aan invloed won, probeerde hij nog aan te sturen op een grondwet die zijn eigen na-

* Brigade-generaal Rob Bertholee is sinds december 2001 chef-staf van het I(GE/NL)Corps te Münster. Tijdens de missie was hij daarnaast plaatsvervangend commandant van het hoofdkwartier van ISAF III en *Senior National Officer*.

Kolonel b.d. Anne Tjepkema trad voor de duur van de missie in actieve dienst als *war diarist* van het hoofdkwartier. Hij werkt momenteel aan een promotieonderzoek over multinationale militaire samenwerking.

tionale partij centraal stelde, maar in april 1978 werd hij vermoord tijdens een communistische staatsgreep, de *Saur-revolutie*.¹ De communisten brachten een rigoureuze omwenteling tot stand door grondhervormingen in te voeren en daarnaast door de vrouw aan de man gelijk te stellen.

Vanaf maart 1979 braken heftige rellen uit, waarop de regering besloot bij Moskou voor assistentie aan te kloppen. In september moest een tweede coup het pad voor toenadering tot Washington effenen. Dat najaar was de Amerikaanse regering echter geëncouragerd met de studentenbezetting van de ambassade in Teheran en hadden de Sovjets beslist om ss-20 raketten op West-Europa te richten. In december 1979 besliste het Politburo dat ingrijpen in Afghanistan geboden was teneinde te voorkomen dat de revolutie daar zou mislukken. De Breznev-doctrine, die in 1968 de weg had geëffend voor ingrijpen in Praag, werd nu opnieuw van toepassing verklaard.²

Sovjet-invasie

De invasie die daarop volgde, bracht een troepenmacht van circa 90.000 man het land binnen. Deze zou pas tien jaar later het land verlaten. Noch deze Sovjet-troepen, noch het Afghaanse verzet, de Mujahedin, konden de overwinning naar zich toe trekken.

De eerste partij was nog het meest succesvol in het gebruik van *airpower* en luchtmobiele *special forces*, maar toen via de poreuze grens met Pakistan moderne luchtdoelwapens als de Stinger aan het verzet werden geleverd, moesten de jachtvliegtuigen te hoog en de helikopters te laag vliegen om deze te ontwijken.

Het verzet was te veel verdeeld om erg effectief te zijn en kwam zelden toe aan conventionele operaties die de bezetter in een hoek konden drijven. De bombardementen van de Sovjet-luchtvloot richtten grote schade in de provincies aan en dwongen de bevolking op grote schaal te vluchten.

Toen in 1986 Gorbatsjov aan de macht kwam, gaf hij zijn generaals nog een laatste kans, en nam daarbij bewust het risico dat een eventuele aftocht direct tegen de principes van de communistische ideologie indruiste. In 1988 begonnen de troepen aan hun afmars, maar de invloed van Moskou zou nog tot 1992 de Afghaanse stroman Najibullah in het zadel houden.

Opkomst van de Taliban

De verdeeldheid onder de Mujahedin verhinderde niet alleen gezamenlijke actie, maar onttaarde zelfs in langdurige onderlinge conflicten, waarvan de bombardementen vooral in de

hoofdstad grote schade aanrichtten. In 1994 kwamen de Taliban op, een nieuwe beweging, die pretendeerde praktische politiek te kunnen bedrijven door zuiver in de leer te zijn. Deze religieuze zuiverheid leidde tot een massale aanhang in de Pashtun-gebieden, waardoor in enkele jaren bijna het hele grondgebied kon worden veroverd, maar ook tot wrede onderdrukking van dissidenten en vooral van vrouwen in stedelijke gebieden.

Alleen Pakistan steunde het internationaal geïsoleerde bewind van Mullah Omar, dat ruimschoots gastvrijheid verleende aan de terreurbeweging Al Qaeda van Osama bin Laden. De Noordelijke Alliantie van Mujahedin, waarvan de charismatische Ahmed Shah Massoud de belangrijkste leider was, bleef de Taliban bevechten.

Op 9 september 2001 kwam Massoud echter bij een zelfmoordaanslag om het leven. Twee dagen later manifesteerde Al Qaeda zich opnieuw met aanslagen in New York en Washington met de bekende politieke en militaire gevolgen.

Operatie 'Enduring Freedom'

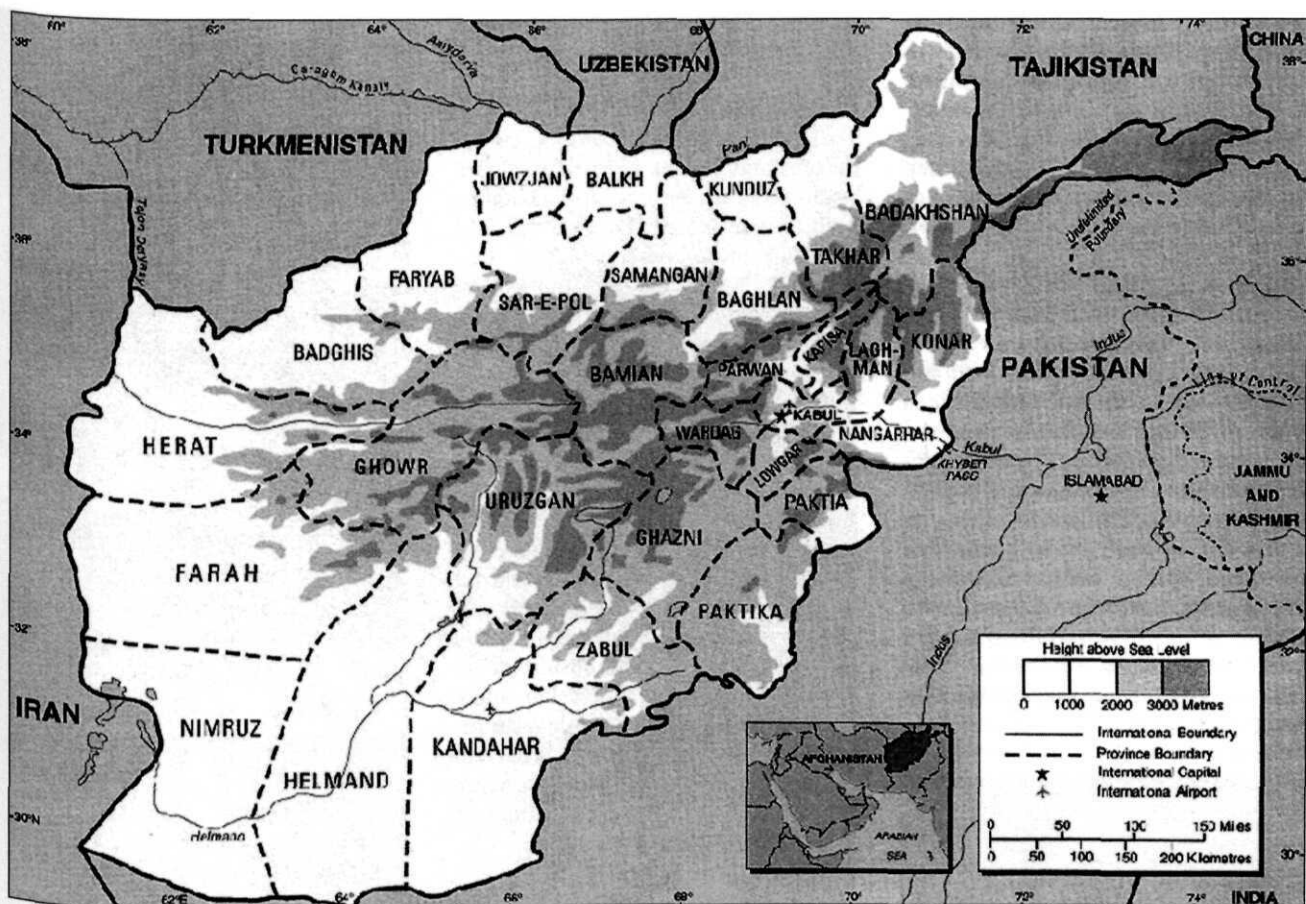
Al in oktober 2001 begon de Amerikaanse militaire operatie *Enduring Freedom*, die niet alleen de ruggengraat van de Taliban, maar ook die van het terrorisme moest breken. Gebruikmakend van de combinatie van *airpower*, *special forces* en moderne netwerktechnologie en met steun van de troepen van de Noordelijke Alliantie overrompelden de Amerikanen Afghanistan. De eerste doelstelling werd al in december gehaald, de tweede ligt nog ver in het verschiet.



Bombardementen richtten in Kabul grote schade aan. Op de foto het voormalig Koninklijk paleis

1 De maand *Saur* valt grotendeels samen met onze maand april.

2 De Breznev-doctrine hield in dat, als een land zich eenmaal had 'bekeerd' tot het marxisme-leninisme, de weg terug zou worden versperd door een alliantie van socialistische broederlanden.



Kaart van Afghanistan

Tegen de uitdrukkelijke wens van de Amerikanen in slaagde Qasim Fahim Khan, de opvolger van Massoud, er in Kabul te veroveren en zich een sterke uitgangspositie te verschaffen voor de volgende periode, waarin de internationale gemeenschap – en ook Nederland – in sterke mate bij het lot van de failed state Afghanistan betrokken raakte. Dat was geenszins overbodig, gegeven het feit dat eenderde van de bevolking van zo'n 25 miljoen was gevlucht en een miljoen omgekomen. Bijna alle infrastructuur was vernield of aangetast en alles van waarde was geroofd of geruïneerd.

De 'Bonn-Agreement'

In oktober 2001 benoemde de secretaris-generaal van de VN, Kofi Annan, de ervaren Algerijnse diplomaat Lakhdar Brahimi tot zijn speciale ver-

tegenwoordiger in Afghanistan. Brahimi, die in dezelfde functie al eerder ervaring in het land had opgedaan, kreeg tot taak de partijen die naar de macht streefden na de val van de Taliban, bijeen te brengen. Primair ging het om consensus tussen de zes buurlanden³, Rusland en de vs, de zogenaamde 6 plus 2.

Sommige van deze landen, met name Pakistan, hadden in het verleden een notoir destructieve rol gespeeld met betrekking tot Afghanistan, maar waren na de val van de Taliban genoopt hun belangen opnieuw te formuleren. Een maand later besloten de 6 plus 2 een 'broad-based, multi-ethnic, politically balanced, freely chosen Afghan administration' te steunen.

Interim-bestuur

Van 27 november tot 5 december 2001 kwamen, met forse steun van

Duitsland, in Bonn de vertegenwoordigers van de rivaliserende Afghaanse groepen bijeen, onder wie de voormalige Mujahedin en de royalisten. Dat Duitsland deze rol op zich nam was niet geheel toevallig. Al in 1916 had Duitsland – aanvankelijk om de Britten en de Russen dwars te zitten – contacten gelegd met Afghanistan. Deze contacten waren door de jaren heen bestendig, ook al was Afghanistan in beide wereldoorlogen neutraal gebleven.

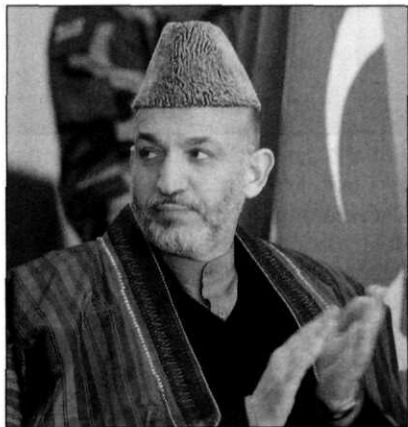
In Bonn werd na moeizame onderhandelingen en onder druk van de vs overeengekomen dat er een interim-bestuur zou komen vanaf 22 december en dat er binnen zes maanden een

³ De buurlanden zijn Pakistan, China, Iran, de drie Centraal-Aziatische Republieken Turkmenistan, Uzbekistan en Tadzjikistan.

'nood' *Loya Jirga*⁴ onder leiding van ex-koning Zahir Shah bijeen zou komen om een tijdelijke regering te kiezen. Voorts zou binnen 18 maanden na de 'nood' *Loya Jirga* een constitutionele *Loya Jirga* (CLJ) worden georganiseerd om een nieuwe grondwet aan te nemen.

Weinig draagvlak

In juni 2002 kwamen voor de *Loya Jirga* 1600 gedelegeerden in Kabul vanuit alle hoeken van het land bijeen. Zij kozen uit hun midden een Pashtun, Hamid Karzai, als hoofd van de voorlopige regering. In de schijnbaar qua etnische afkomst uitgebalançeerde regering hadden evenwel de Tadzjiken op strategische posities de overhand. Qasim Fahim Khan nam als minister van Defensie een sleutelpositie in en in zijn kielzog streken vele Tadzjiken uit de Panshir-vallei naar op de belangrijkste posten binnen zijn ministerie.



President H. Karzai applaudiseert tijdens de overdracht van de ISAF-aansturing aan Duitsland en Nederland (februari 2003)

(AP FOTO; collectie: IMG/KL)

De dominantie van de Panshiri's zette vanaf het begin het draagvlak van de regering onder druk. De regering had al de schijn tegen omdat sommige ministers in de moeilijke jaren in het buitenland hadden vertoefd en nu hun deskundigheid aanboden voor de wederopbouw. Voorts droeg het niet tot haar geloofwaardigheid bij dat veel bewindsliden vooral om hun

religieuze of etnische afkomst waren verkozen.

Compromis

Toch was deze samenstelling onder de omstandigheden het best haalbare compromis tussen macht, deskundigheid en legitimiteit. De CLJ, die aanvankelijk in de zomer van 2003 was gepland, werd nog net binnen de afgesproken 18 maanden na de nood *Loya Jirga* georganiseerd. Meer dan 500 gedelegeerden kwamen van medio december 2003 tot begin januari 2004 bijeen om 160 grondwetsartikelen vast te stellen.

Fundamentele kwesties werden tot een goed eind gebracht, zoals de positie van de president – zij het dat hij twee vice-presidenten naast zich moet dulden – en de vaststelling van de twee officiële talen, het Pashtu en het Dari. De positie van de islam bleef ambigue. Weliswaar werd de islamitische wet niet als opperste criterium benoemd, maar kunnen openbare activiteiten als zijnde strijdig met de islam worden verboden.

De oprichting van ISAF

Op 20 december 2001 nam de Veiligheidsraad van de VN Resolutie 1386 aan, waarin de oprichting van een *International Security Assistance Force* met een mandaat om zo nodig tot vredesafdwingende maatregelen over te gaan, werd aangekondigd.⁵ Dit mandaat luidde als volgt:

Assist the Transitional Authority (TA) in maintaining security within the ISAF Area of Operations (AOR) so that the TA as well as the personnel of the UN can operate in a secure environment in order to enable the TA the build up of security structures in Afghanistan in accordance with the Bonn Agreement and as agreed in the Military Technical Agreement (MTA).

ISAF opereerde weliswaar niet als vredesmacht onder direct gezag van de VN, maar rapporteerde wel elk kwar-



taal aan de Veiligheidsraad. Feitelijk was er sprake van een organisatie van voornamelijk Europese landen met een VN-mandaat onder leiding van een *lead nation*, die vrijwillig bijdroegen. Deze bijdragen resulteerden in een samengestelde eenheid ter grootte van een brigade (bijna 5.000 man) ressorterend onder een hoofdkwartier. Vanwege de relatief geringe omvang en middelen van deze eenheid werd het gebied van verantwoordelijkheid van ISAF beperkt tot Kabul en omgeving.

4 Het fenomeen *Loya Jirga* is van origine een besluitvormende bijeenkomst van Pashtunleiders. Aangezien deze stam vrijwel steeds de macht in handen heeft gehad, is het een nationaal begrip geworden.

5 In het Handvest van de VN worden vredesafdwingende maatregelen (*peace enforcement*) in hoofdstuk VII behandeld. Zulke maatregelen behoeven, in tegenstelling tot andere vredesoperaties, niet de toestemming van de partijen in het betreffende conflict.



**HQ I: het gebouw
van het Hoofdkwartier
ISAF III in Kabul**

verbindingseenheden waren in staat om desgewenst binnen twintig tot dertig dagen te worden ingezet.

De Nederlandse bijdrage

Samen met Duitsland was Nederland, zoals gezegd, vanaf het begin bij ISAF betrokken. De KL leverde sinds januari 2002 een compagnie van de Luchtmobiele Brigade van circa 200 militairen, die deel uitmaakte van een Duitse *battle group*. Deze viel onder de KMNB, waarin Nederland van maart 2002 tot juli 2003 de plaatsvervangend commandant leverde. Naast de rode baretten was ook personeel van het Korps Commando Troepen (KCT) (32) nadrukkelijk aanwezig. Het *Senior National Representative*-detachment (25) omvatte ook enkele militairen van andere krijgsmacht-delen.

De uitzendingen vonden voor telkens drie maanden plaats. Eind juli 2003 werd de Nederlandse bijdrage aan ISAF beëindigd. De Nederlandse bijdrage was toen inmiddels gegroeid tot bijna 500 personen met onder meer een Mobiel Geneeskundig Operatiekamer Systeem (42)⁶, een genieconstructie-detachment en een doelopsporings-detachment met mortier-opsporingsradars.

Politieke en militaire aansturing van ISAF III

De afspraken tussen Berlijn en Den Haag hielden in dat voor de coördinatie tussen beide landen de ministers van Buitenlandse Zaken en de ministers van Defensie gezamenlijk verantwoordelijk waren voor de politieke sturing. Voor deze sturing was een

De opdracht was de Afghaanse autoriteiten (politie, leger) te helpen voor veiligheid zorg te dragen. In het licht daarvan moest ook de grondslag worden gelegd voor de opbouw van een *Afghan National Army* (ANA).

'Lead nations'

Het eerste land dat zich aanbood als lead nation was Groot-Brittannië. Generaal-majoor John McColl trad op als de eerste *force commander* van ISAF. De Britten hadden de bedoeling hun snel inzetbare brigade direct in te zetten om daarna binnen korte tijd te worden afgelost. In maart 2002 nam Duitsland de leiding over van de *Kabul Multinational Brigade* (KMNB) vanuit de positie als grootste troepen-leverancier van een contingent met Nederlanders, Oostenrijkers en Denen.

Op aandringen van en financieel gesteund door de vs was Turkije het

tweede land dat vanaf juni 2002 als lead nation optrad. In november en december 2002 besloten Duitsland en Nederland – mede gezien de genoemde historische belangstelling bestond vooral in Duitsland een sterk politiek draagvlak voor een optreden in Afghanistan – gezamenlijk als lead nation op te treden. Als militair hoofdkwartier werd het Hoofdkwartier van I(GE/NL)Corps uit Münster aangewezen.

De keuze lag, gegeven de politieke bereidheid, om twee redenen voor de hand: het hoofdkwartier was al sinds de oprichting in 1995 het uithangbord voor de succesvolle binationale militaire samenwerking én, zeker zo belangrijk, het HQ I(GE/NL)Corps was juist daarvoor door de NAVO gecertificeerd als *High Readiness Force Headquarters* (HRF).

De staf met de organieke logistieke en

⁶ MOGOS is een *role 2+* veldhospitaal, dat niet van tenten maar van containers gebruikmaakt. Het concept werd met succes in Kabul uitgetest.

binationale stuurgroep ingesteld.⁷ Weliswaar was met Duitsland overeengekomen dat het voortouw voor de politieke coördinatie in Den Haag zou komen te liggen, in de praktijk was het onontkoombaar dat de belangrijkste sturingsimpulsen vanuit Berlijn kwamen.

Afgezien van het verschil in politiek gewicht tussen beide landen, was niet alleen het troepencontingent van de Bundeswehr ruim viermaal groter dan het Nederlandse in de eindfase, ook waren het de Duitse logistieke ondersteuning en niet te vergeten de transportcapaciteit van de Luftwaffe die de missie droegen.

De dominantie van de aansturing vanuit Berlijn werd versterkt door de afspraak dat de militaire aansturing van het ISAF-hoofdkwartier door het *Einsatzführungskommando der Bundeswehr* plaats zou hebben. Dit commando verzorgde voor deze missie de planning en aansturing van de uitgezonden Duitse en Nederlandse militaire eenheden.

Militair relevante besluiten van de binationale stuurgroep werden via deze staf aan de (Duitse) commandant van ISAF gecommuniceerd. Binnen dit hoofdkwartier was een binationale cel met aan het hoofd een Nederlandse kolonel verantwoordelijk voor de dagelijkse militaire aansturing van ISAF.

Operationele intenties van ISAF III

Commandant van ISAF III werd de Duitse luitenant-generaal Norbert van Heyst, in het dagelijks leven commandant van het I(GE/NL)Corps. Plaatsvervangend commandant, tevens chef-staf ISAF III, werd een Nederlandse brigade-generaal.⁸ In Kabul traden beiden tevens op als de *Senior National Officer*.

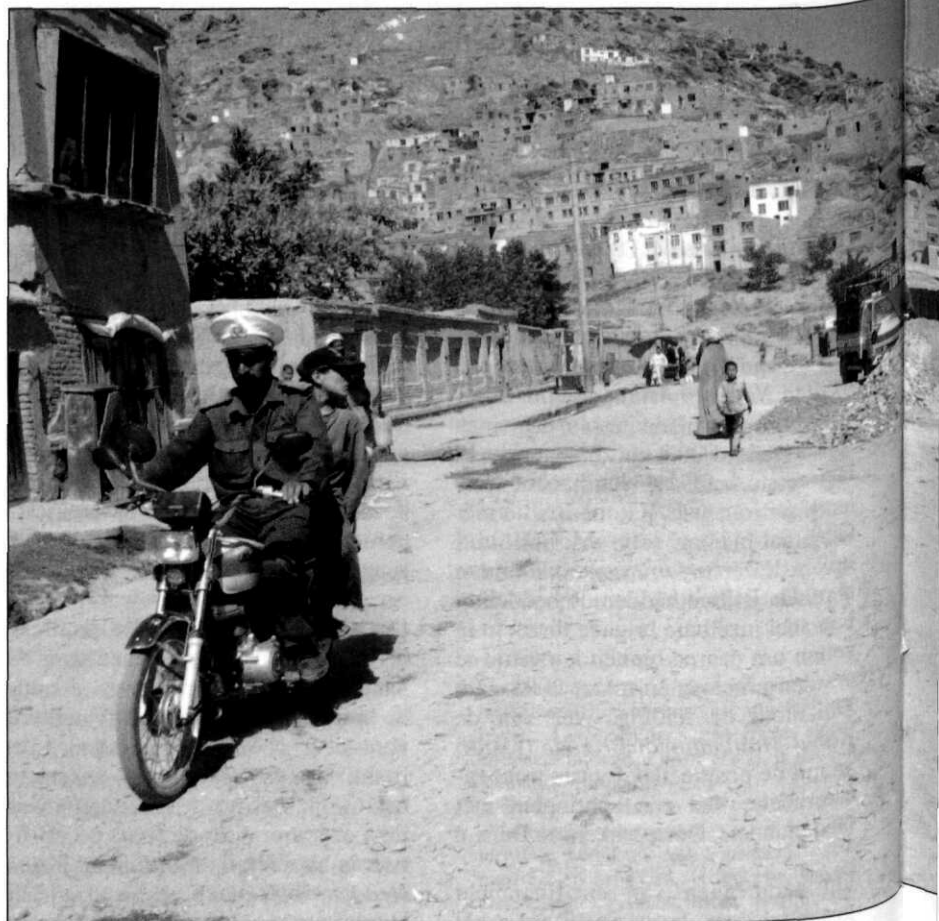
De staf bestond na inbreng van de *Troop Contributing Nations* uit circa 135 personen, met daarnaast zo'n 450 mannen en vrouwen aan ondersteuning. De commandant formuleerde zijn missie en zijn intenties als volgt: *Act as a catalyst for change and:*

- 1 *ensure a safe environment;*
- 2 *contribute to the reconstitution of Afghan security authorities;*

- 3 *improve capability of Afghan police and armed forces;*
- 4 *operate Kabul International Airport and maintain Air Lines of Communication (ALOC);*
- 5 *provide force protection and improve situational awareness.*

Operationele intenties in de praktijk

Het verzekeren van een veilige omgeving had primair ten doel de tijdelijke regering in staat te stellen haar gezag te vestigen en via dat gezag een leefbaar klimaat voor de bevolking te scheppen. In Kabul, een stad met hooguit rudimentaire en grotendeels defecte nutsvoorzieningen, oorspronkelijk berekend op ongeveer een miljoen inwoners, hadden zich inmiddels



⁷ Brief aan de Tweede Kamer 'Commando ISAF' van 6 november 2002.

⁸ De plaatsvervangend commandant van I(GE/NL)Corps, generaal-majoor Marcel Celie, bleef met iets meer dan de helft van de staf en met een deel van de ondersteuning achter in Münster. Door deze bijzondere omstandigheid kon het hoofdkwartier als haar eigen *Mounting HQ* fungeren. Het achterblijvend deel zorgde daarnaast voor de *reach back* waar nodig en bereidde de oefening 'Gainful Sword' voor, waarin operationele evaluatie van de Luchtmobiele Brigade zou plaatsvinden. Indien aflossing door een volgende *lead nation* zou uitblijven, waardoor de operatie onverhoopt langer zou duren dan zes maanden, speelden de achterblijvers een belangrijke rol bij een eventuele interne rotatie.

tussen de 2,3 en 3 miljoen Afghanen gevestigd.

Vele vluchtelingen, die door Pakistan en Iran waren aangespoord terug te keren, hadden zich een dak boven het hoofd weten te verwerven maar meestal niet veel meer dan dat. Werkgelegenheid was schaars en de staat bezat noch de financiën noch de expertise om hulpprogramma's op te starten. In zo'n omgeving ontstaan gemakkelijk potentieel explosieve situaties, zeker als tegenstanders van de regering hun best doen het gezag van de regering te ondermijnen.

Nederlandse militair in Afghanistan, juni 2003

(Foto: 1(GE/NL) Corps, T. Beylemans; collectie: IMG/KL)



Patrouilles

De aanwezigheid van ISAF moest explosieve situaties voorkomen of indammen. Deze aanwezigheid was het meest zichtbaar in de patrouilles die dag en nacht werden uitgevoerd. In de periode van ISAF III werd dan ook het aantal patrouilles met zo'n 80 procent opgevoerd tot soms meer dan 100 per 24 uur. Daardoor verbeterde de zichtbaarheid van de internationale troepenmacht beduidend en verminderde met name de onveiligheid 's nachts.

Het effect van het toenemende gevoel van veiligheid was een significante groei van de bedrijvigheid in en rond de stad, hetgeen op zijn beurt weer een aanzuigend effect had op vluchtelingen van over de grenzen en elders vanuit het land. In de periode van ISAF III nam het aantal *joint* patrouilles, dat wil zeggen: samen met de stadspolitie, aanzienlijk toe. Deze opzet had als voordeel dat de Afghaanse politie door het publiek als eerste werd aangesproken, vervolgens was gedwongen om de voorgelegde kwesties adequaat te behandelen en tegelijk gemakkelijk informatie kon uitwisselen met militairen van ISAF. Het gezag in de stad en omgeving werd aldus naar beide zijden versterkt.

Ook het aantal patrouilles te voet nam toe. In de binnenstad was het vanwege de nauwe straten al gebruikelijk zonder voertuigen te patrouilleren. In de uitgestrekte buitenwijken werd op drukke plaatsen langer uitgestegen zodat een beter contact met de plaatselijke bevolking kon worden gemaakt. Patrouilles werden steeds voorzien van tolken, die minimaal één van de twee hoofdtalen, Pashtu en Dari⁹, spraken.

'Hearts and minds' of, zo men wil, 'smile and wave' waren slecht één kant van het militaire optreden: naast de 'carrots' moest ook zonodig de 'stick' worden gehanteerd. Vrij vlot namelijk na de overname van de missie door ISAF III nam het aantal raket-aanvallen toe op Camp Warehouse¹⁰, waar de KMNB was gestationeerd, en



'Het aantal raketaanvallen op Camp Warehouse, waar de KMNB was gestationeerd, nam toe' (Foto: T. Beylemans; collectie: IMG/KL)

op de compound van het hoofdkwartier. De commandant van ISAF III maakte duidelijk dat hij zich niet zou laten intimideren en beantwoordde dit offensief door patrouilles te intensiveren, *search and block* ('zoeken en tegenhouden') operaties uit te voeren en vooral onvoorspelbaar te zijn voor de tegenstander.

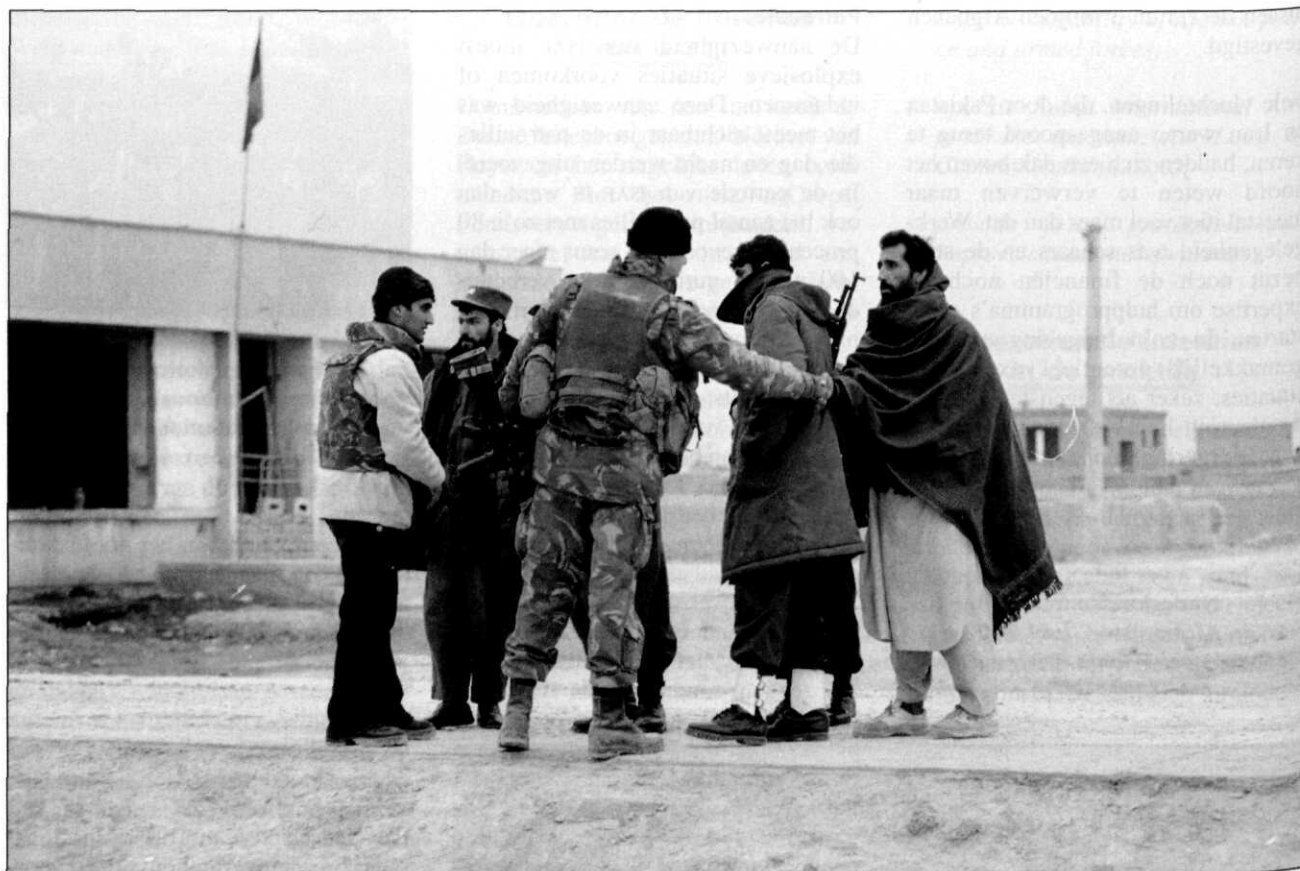
De Nederlandse mortier-opsporingsradar bij Camp Warehouse deed voortreffelijk dienst door een breed gamma aan afvuurinrichtingen te detecteren. Voorts werden Duitse onbemande vliegtuigen van de types Luna en Aladdin geïntroduceerd, waarmee de *situational awareness* beduidend kon worden opgevoerd. De inzet van jachtvliegtuigen en Amerikaanse Apaches werd degelijk voorbereid en in een aantal gevallen ook daadwerkelijk uitgevoerd.

Corruptie

De Afghaanse veiligheidsorganen, te weten de Stadspolitie van Kabul en de garnizoenstroepen werden, net als de meeste ambtenaren, door geldgebrek en bureaucratische traagheid slecht, te laat of zelfs helemaal niet betaald, wat

⁹ Het Dari is nagenoeg identiek aan het Farsi, de taal die in Iran wordt gesproken. Met name de Tadzjiken bedienen zich van het Dari.

¹⁰ Camp Warehouse ligt circa 10 kilometer ten oosten van het centrum van Kabul aan de hoofdweg naar Jalalabad.



'Ook het aantal patrouilles te voet nam toe' (Collectie: IMG/KI)

het moreel van het personeel ernstig aantastte alsmede corruptie en afpersing in de hand werkte. De commandanten ontvingen salarissen naar rato van het aantal politiemensen of militairen onder hun bevel, een systeem dat uiteraard aanleiding gaf tot fraude.

Meldingen door de commandant van ISAF over fraude en corruptie bij de politietroepen aan de minister van Binnenlandse Zaken werden vrijwel steeds serieus genomen en resulteerden dan in vervanging van betrokken functionarissen. Ook hielden troepen van ISAF III toezicht op de fysieke uitbetalingen aan de politie door de rangen heen.

Met de troepen van het garnizoen, veelal voormalige Mujahedin uit de Panshir-vallei, lag dat lastiger. Hun commandanten zagen controle van buitenaf als een aantasting van hun machtspositie.

Opleidingen

De opleiding van de politie was in handen van Duitse politieofficieren volgens het 'train de trainer-principe'. De nadruk lag op opleidingen aan de politieacademie. Daarnaast verzorgde ISAF, in samenwerking overigens met de Amerikanen, een kortdurende opleiding voor de agenten op straat.

Hierin werden de basisbeginselen van verkeersregeling, arrestatie en beheersen van geweld onderwezen. De opleidingen van het nieuwe Afghaanse leger, de ANA, werden verzorgd door de VS en Frankrijk. ISAF steunde ook deze opleidingen actief, zoals bijvoorbeeld de opleiding van personeel voor de T-62 tank.¹¹

'Kabul International Airport'

In één opzicht was ISAF kwetsbaarder dan vergelijkbare missies: alle personeel en materieel moest door de lucht

worden aangevoerd. Hiervoor werd gebruik gemaakt van de internationale luchthaven van Kabul: Kabul International Airport (KIA). Dit door de Sovjets aangelegde vliegveld was in de loop van de oorlogen zwaar beschadigd en bezat bijvoorbeeld geen apparatuur om instrumentnaderingen mogelijk te maken. Dat betekende dat al het luchtverkeer voldoende zicht moest hebben om veilig te kunnen landen.

Het is niet verbazend dat dit bij lokale luchtvaartmaatschappijen en ingehuurd Oekraïense vrachtvliegtuigen

¹¹ De T-62 tank kende naast actieve gebruikers, zoals de Bulgaren, ook ex-gebruikers, zoals de NVA (de *Nationale Volksarmee* van de DDR). Het Bulgaarse leger had al in de Sovjet-periode ervaring opgedaan in Afghanistan.

wel eens tot incidenten leidde. Ook de Luftwaffe, die de verbinding tussen Keulen en Kabul – via Termez (Oezbekistan) als transitostation – onderhield, kampte met problemen als de onvoorspelbaarheid van het weer, de elevatie van het vliegveld (1800 meter) en de geringe laadcapaciteit van de Transal-vrachtvliegtuigen bij met name hoge temperaturen.

Onder leiding van de *Deputy Commander Air*, de Duitse brigade-generaal Peter Schelzig, trachtte men de luchthaven naar een beter niveau te brengen. Hoewel KIA aan het eind van de missie nog steeds grote defecten vertoonde was de luchthaven, op een enkel incident na of vanwege slechte weersomstandigheden, nagenoeg steeds in bedrijf geweest; er stonden zelfs verschillende West-Europese luchtvaartmaatschappijen in de rij om landingsrechten te verkrijgen.

Incidenten en ongevallen

De veiligheid van de missie speelde uiteraard een belangrijke rol. Toch kon niet worden voorkomen dat er diverse incidenten en ongevallen met dodelijke afloop plaatsvonden. Het ergste incident was een zelfmoordaanslag op 6 juni op een ISAF-bus die militaire passagiers naar KIA vervoerde.

Veel aandacht trok ook het fatale luchtvaartongeval bij Trabzon (Turkije) waarbij een Oekraïens passagiersvliegtuig met 62 van de missie terugkerende Spaanse genisten ver-

ongelukte. Enkele patrouilles liepen op mijnen of werden getroffen door *Improvised Explosive Devices* langs de weg.

Door eerder genoemde maatregelen in de sfeer van de situational awareness en door doeltreffend te opereren op het terrein van de contra-inlichtingen konden de troepen in het algemeen op een bevredigend niveau worden beschermd. Er waren zelfs aanwijzingen dat terroristen het toenemend lastig vonden in het ISAF-werkgebied hun slag te slaan.

Dreigingen

De dreiging tegen de missie was en is nog steeds afkomstig van een drietal groeperingen die alle hun wortels in de Afghaanse samenleving hebben, vooral bij de grootste bevolkingsgroep, de Pashtun. In de eerste plaats de factie van Gulbuddin Hekmatyar, de *Hezb-i-Gulbuddin* (HiG), een groepering van voornamelijk Ghilzai Pashtun uit het oosten van het land, die al actief was als groepering van de Mujahedin en toen via de Pakistaanse inlichtingendienst ISI¹² een groot deel van de Amerikaanse steun ontving. Toen was de rationale dat de *Hezb* de meest radicale partij was en dus het felst gekant tegen de Sovjets, nu keert deze onverzoenlijke houding zich tegen de Amerikanen en wat Hekmatyar beschouwt als het marionettenbewind van Karzai.

Daarnaast zijn de voormalige Taliban actief vanuit Pakistan. Zij kunnen als Pashtun gemakkelijk opgaan in de grote bevolkingsgroep van de Pakhtanen¹³ aan de andere zijde van de grens en zich aan clandestiene activiteiten wijden. De laatste groep is Al Qaeda, gesticht en geleid door Osama bin Laden. Deze terreurorganisatie genoot jarenlang gastvrijheid van de Taliban. Meer dan vroeger is Al Qaeda een losse structuur van cellen binnen een netwerk dat gemakkelijk

banden aanknoopt met andere organisaties die evenmin aarzelen tot terreur over te gaan.

Hoewel het overgrote deel van de Pashtun-bevolking van Kabul en omgeving in meer of mindere mate de hulp van de internationale gemeenschap heeft verwelkomd, is het toch vooral bij leden van deze stam dat de tegenstanders van het regime sympathie ondervinden.

Het ISAF III 'Campaign Plan'

Door de staf werd intensief gewerkt aan de ontwikkeling van een *Campaign Plan* om de operaties en overige activiteiten van ISAF optimaal structuur te geven. Dit plan werd voortdurend bijgewerkt en geactualiseerd, waardoor de effectiviteit van de missie op de voet kon worden gevolgd en prioriteiten binnen de missie konden worden gesteld.

Het plan omvatte de volgende vijf hoofdlijnen.

'Build the Coalition'

- *Build the Coalition*, met als operationeel effect *Coalition Strengthened and Maintained*. Bij het opbouwen van de coalitie maakte ISAF gebruik van een eigen liaison-organisatie, bestaande uit officieren-*augmentees* afkomstig uit een groot aantal landen. Zij onderhielden op reguliere basis een relatie met instanties van de Afghaanse overheid, UNAMA (*UN Assistant Mission to Afghanistan*), Amerikaanse missies, NGO's enzovoorts.

→

¹² De *Interservice Intelligence* staat bekend om zijn fundamentalistische sympathieën.

¹³ De Pashtun worden in Pakistan meestal Pakhtanen genoemd. Toen de Britten in 1893 de zogenaamde Durand-lijn als de noordwestelijke grens van Brits-Indië vaststelden, trokken zij de lijn over de passen van de Hindu Kush. Daarmee splitsten zij deze bevolkingsgroep in twee ongeveer gelijke delen. Met de verzelfstandiging van Pakistan in 1947 bleek het de nieuwe regering onmogelijk de grens afdoende te controleren. Daarop werd aan de Pakhtanen autonomie in hun woongebieden verleend. Deze autonomie staat de Taliban de facto toe vrij in en uit Afghanistan te reizen.



Een Antonov-124 in de nadering van Kabul International Airport (KIA)

Het doel van hun activiteiten was gunstige voorwaarden te scheppen voor het bereiken van consensus tussen alle civiele en militaire organisaties die waren betrokken bij de Bonn Agreement. Voorts viel onder deze doelstelling het voorbereiden op noodsituaties en het effenen van de weg voor het opvolgende hoofdkwartier.

'Secure the environment'

• *Secure the environment*, met als operationeel effect *Assist in Securing the Area of Responsibility (AOR)*. Deze doelstelling beoogde de manoeuvre-mogelijkheden te maximaliseren. Het proces van *Disarmament, Demobilisation and Reintegration (DDR)* had ten doel primair de soldaten van de Noordelijke Alliantie die zich in de stad bleven ophouden na de verovering van Kabul in november 2001, uit de veiligheidsstructuur te halen door hen te ontwapenen, te demobiliseren en – het moeilijkste – hen opnieuw in de samenleving te integreren.

Voor soldaten van dertig, veertig jaar oud, die nooit een vak hadden geleerd, was dit een enorme stap. Hun chefs, die meer dan goed waren vertegenwoordigd in de regering, trachtten dit proces op allerlei manieren uit te stellen of in hun welgevallige banen te leiden.

Lange tijd was sprake van Kabul als *pilot* project voor dit door Japan gefinancierde proces. In de zomer kon men het eens worden over een start in een andere stad. Hiermee schoof een belangrijke taak voor ISAF naar de achtergrond. Overigens verkeerde ISAF evenals de Amerikanen, in de lastige positie dat enerzijds deze troepen zo snel mogelijk moesten worden ingewisseld tegen die van het in oprichting verkerende ANA, maar dat anderzijds geen alternatief voorhanden was als er Afghaanse militaire eenheden nodig waren voor ondersteuning van de missie.

Op het terrein van de contra-inlichtingen bestond een functionele band met het *National Directorate of Security*

(NDS) dat belangrijk bijdroeg aan de situational awareness van ISAF. In combinatie met eigen middelen, zoals *Humint* en patrouilles van onder meer het KCT, kon een bevredigend peil van veiligheid worden bereikt.

'Develop the institutions'

• *Develop the institutions*, met als operationeel effect *Promote Security Sector Reform (SSR)* beoogde de instituties van de staat op te bouwen of te verbeteren, zoals de ANA, de politie en de grenspolitie. Samen met UNAMA streefde ISAF een integrale aanpak na om hervormingen in deze sector te bewerkstelligen. Ook de NDS en de inlichtingenfunctie van de politie vielen in deze categorie.

Voorts was in Bonn afgesproken dat de totstandkoming van de CLJ zou worden bevorderd. De bijdrage van ISAF zou voor wat betreft Kabul en omgeving bestaan uit het verzekeren van de veiligheid, zoals ISAF eerder had gedaan bij de 'nood' Loya Jirga van 2002. Een analoge bijdrage werd voorzien voor de algemene verkiezingen van 2004.

'Improve the quality of life'

• *Improve the quality of life*, met als operationeel effect *Consent for ISAF Mission Maintained and Improved*. Er was de missie veel aan gelegen dat

de bevolking sympathiek stond tegenover de missie. Enig cynisme bij brede lagen van de inwoners van Kabul was niet vreemd, gegeven de impact van de Sovjet-overheersing en een zeker wantrouwen jegens het optreden van de Amerikanen.

ISAF's beste instrument was hier civiel-militaire samenwerking (CIMIC), waarmee in aansluiting op hetgeen internationale organisaties en NGO's presteerden, een bruikbaar overzicht in kaart werd gebracht van de situatie op het gebied van nutsvoorzieningen, scholen en opvang van vluchtelingen. Aan de hand hiervan konden vooreringen worden gemaakt.

Nationale en internationale bijdragen werden door de CIMIC-staf van ISAF zo goed mogelijk besteed. Een kanttekening is hier dat sommige landen, zoals Noorwegen en Spanje, hun bijdragen geïmplementeerd wilden zien door nationale CIMIC-officieren, wat een integrale aanpak in de weg staat. Verder moet worden opgemerkt dat belangrijke projecten veel tijd vergden en dat alle opbouwwerk een druppel op een gloeiende plaat was.

De communicatie met de bevolking, die voor tachtig procent analfabeet is, werd zeker gesteld met eigen mediavoorzieningen. De belangrijkste was



'Het spreekt vanzelf dat de missie zich ook moest voorbereiden op 'worst-case' situaties...'

ongetwijfeld radio *Sada-i-Azadi*, die de populairste zender in Kabul en omgeving werd.¹⁴ Daarnaast werd om de twee weken een krant uitgegeven in drie talen (Dari, Pashtu en Engels) met een oplage die groeide van 80.000 tot het dubbele. Deze krant werd door patrouilles verspreid en bij veel scholen en talenopleidingen gebruikt, zodat de voorlichting van ISAF een maximaal bereik kreeg. In deze categorie vielen ook de *contin-gency*-plannen voor humanitaire rampen, waarvoor ISAF vooral in de directe omgeving een waardevolle bijdrage zou hebben kunnen geven.

Ten slotte was ISAF zijdelings betrokken bij de oprichting van *Provincial Reconstruction Teams* (PRT's) die in alle belangrijke steden als CIMIC-missies van zo'n 80 man zouden worden gestationeerd. Dit door de Amerikanen in gang gezette proces is in volle gang. Naast Amerikaanse teams zijn thans teams van Groot-Brittannië en Nieuw Zeeland werkzaam. Duitsland heeft inmiddels een team in de noord-oostelijke stad Kunduz.

'Protect the mission'

• *Protect the mission*, met als operationeel effect *ISAF Mission Protected*. Het spreekt vanzelf dat de missie zich ook moest voorbereiden op *worst-case* situaties, bijvoorbeeld als de veiligheid ernstig zou verslechteren of als de dreiging zou toenemen. In het uiterste geval zou extractie moeten worden overwogen.

Vooruitgang of achteruitgang?

De Duits-Nederlandse ISAF III-missie is er in geslaagd haar operationele intenties voor een aanzienlijk deel te realiseren en kan derhalve terugzien

op een geslaagde inzet. Dat wil niet zeggen dat in geheel Afghanistan een algehele vooruitgang valt te constateren. De belangentegenstellingen in de tijdelijke regering zijn zo groot dat een consensus moeilijk tot stand is te brengen. Nu de CLJ heeft geresulteerd in een grondwet, is dat zonder meer een grote stap vooruit, maar mede naar aanleiding van de uitleg omtrent de rol van de islam daarin, is het nog de vraag hoe het rechtssysteem van de staat zal functioneren.

Hetzelfde geldt voor algemene verkiezingen. Op dit punt heeft het land een nog slechtere geschiedenis. Slechts eenmaal eerder (1964) werden nationale verkiezingen gehouden, waaraan in Kabul zo'n 7 procent van de bevolking deelnam, elders nog geen 2 procent. Het westerse optimisme over de legitimiteit van een democratisch verkozen regering verhoudt zich moeilijk tot de Afghaanse tradities om een elite de dienst te laten uitmaken in *shura's* en *loya jirga's*¹⁵.

Het staat niet vast dat de in Bonn geplande verkiezingen vóór juni 2004 op tijd zullen worden gehouden. Deze kunnen alleen met succes plaatshebben als het nationale bestuur, geassisteerd door UNAMA, in de nabije toekomst toegang heeft tot alle delen van het land.

Pakistan

De toekomst van Afghanistan wordt in belangrijke mate bepaald in Pakistan. Jarenlang beschouwde Islamabad zijn buurland als 'strategische ruimte', waar het zelf was ingesloten door India, Iran en de Himalaya. Circa vijf miljoen vluchtelingen werden in Pakistan opgevangen.

Aan de debetzijde moet worden opgemerkt dat achtereenvolgende Pakistaanse regeringen een negatieve rol hebben gespeeld bij de opbouw van Afghanistan. Zo was Pakistan het plechtanker van de Taliban. Dankzij de tolerante houding van Islamabad kunnen de Taliban hun invloed momenteel uitbreiden en actief zijn in het oosten en zuiden. Hun activiteiten

zijn erop gericht de legitimiteit van de regering te ondermijnen door het aanpakken van *soft targets*, het uitschakelen van hulpverleners en regeringsgezinde bestuurders.

Het is voor de Amerikanen ondanks herhaalde grootschalige operaties zo goed als onmogelijk dit probleem onder de knie te krijgen. Integendeel, het ziet er naar uit dat de trend ongunstig is.

Gebrek aan vertrouwen

Intern heeft Afghanistan behoefte aan een elite die elkaar kent, elkaar vertrouwt en met elkaar kan samenwerken. Er heerst echter een grondig gebrek aan vertrouwen tussen de verschillende bevolkingsgroepen; een cultureel probleem dat door de burgeroorlog is verergerd. Hier zou de internationale gemeenschap en met name ISAF een rol van betekenis kunnen spelen door voortdurend aan te dringen op samenwerking.

De gewenste voorbeeldfunctie terzake is evenwel pas geloofwaardig als de buitenlandse instanties één lijn trekken. Intussen kan de internationale gemeenschap de verschillende elites alleen wijzen op de voorwaarden die zij stelt aan voortzetting van de bijstand.

Warlords

Een tweede uitdaging is het probleem van de *warlords*. In grote delen van het land zijn deze oppermachtig, wat overigens niet betekent dat zij in alle opzichten een negatieve rol spelen. Hun legers zorgen voor orde en rust in grote delen van het land, maar zorgwekkend is dat zij hun inkomsten uit veelal illegale bron verkrijgen, zoals uit de handel in drugs (de nationale economie is voor 40 procent gebaseerd op de handel in drugs) en de belasting op transitovervoer.

Toen president Karzai in mei 2003 dreigde met aftreden en minister van Financiën Ashraf Ghani naar Herat liet afreizen om de warlord Ismael Khan te bewegen zijn transitioheffingen af te dragen, vreesden vele in-

¹⁴ Zie ook 'PSYOPS tijdens ISAF' van G.P.L. Nouwens en E. Klaassen in MS 3 (jrg. 173) (2004) p. 154-167.

¹⁵ Beide termen betekenen ongeveer hetzelfde. Een *shura* kan een permanent karakter hebben.

siders voor het voortbestaan van de regering. Toch zijn sindsdien de afdrachten van de warlords bestendig¹⁶, wat vooral iets zegt over het informele gezag van de president.

Niet in alle opzichten werken de krijgsheren mee: zij staan de implementatie van het demobilisatieproces (DDR) in de weg en sommige, zoals Mohammed Atta en Abdulrashid Dostum, zijn voortdurend slaags met elkaar.

Economische groei

Aan de positieve zijde kan worden gemeld dat de economische groei 30 procent over 2003 bedroeg en over 2004 wordt 20 procent verwacht, maar zulke hoge percentages zijn nog jaren nodig om het straatarme land uit de misère te helpen. De regering schat dat Afghanistan de komende zeven jaar 30 miljard dollar nodig heeft om die groeicijfers te halen.

Dat hoge bedrag moet wel worden afgezet tegen de jaarlijkse kosten van ISAF, te weten 14 miljard dollar. Lang niet altijd komen donorlanden hun toezeggingen na. De op de donorconferentie van Tokio in het voorjaar van 2002 beloofde 4,5 miljard dollar is slechts voor een deel en met grote vertraging binnengekomen.

Nieuwe grondwet

Veel zal afhangen van het succes waarmee de instituties kunnen worden opgebouwd. Een belangrijk pluspunt is de totstandkoming van de grondwet waarin is vastgesteld dat Afghanistan een pluralistisch land zal zijn, oftewel een nationale structuur met regionale autonomie. Het ligt voor de hand te veronderstellen dat de



Multinationale samenwerking komt niet vanzelf...

centrale regering zal trachten meer en meer aan invloed te winnen.

Cruciaal in dit verband is de nationale infrastructuur: zolang bijvoorbeeld het wegennet in een abominabele toestand verkeert kan de regering moeilijk haar troepen verplaatsen, controles uitoefenen of belastingen innen. Even belangrijk is dat de boeren de wegen nodig hebben om hun producten op de markt aan te bieden.

Het Duits-Nederlandse ISAF-hoofdkwartier heeft voor het eerst in de praktijk aangetoond dat het de moeite waard is te investeren in een multinationaal concept als het I(GE/NL)Corps. Door elkaar aan te vullen en vooral te zoeken naar de sterke punten van de partner kan een synergie ontstaan waarin het geheel inderdaad meer is dan de som der delen. Dat dit resultaat niet altijd zonder slag of stoot wordt bereikt, moge duidelijk zijn.

Multinationale samenwerking

Multinationale samenwerking, zeker als die zo nauw is, komt niet vanzelf. Partijen moeten er voortdurend aan

willen werken om bruggen te slaan tussen de verschillen in inzicht die gemakkelijk ontstaan door bijvoorbeeld traditie, cultuur, historische ervaringen en bureaucratische structuur. Het is voor de kleinere partij gemakkelijker zich te schikken naar de grotere dan omgekeerd. Samenwerking op basis van evenredigheid stelt aan beide partijen hoge eisen.

Zo zal ook de verdere opbouw van Afghanistan niet vanzelf gaan. Het zal om te beginnen al niet meevallen de aandacht van de wereld vast te houden. Irak staat al lange tijd in de belangstelling, wat ten koste gaat van Afghanistan. De beslissing van de NAVO om zich te committeren aan de ISAF-missie is weliswaar een grote stap vooruit, maar we moeten ons ook geen overdreven voorstelling maken van wat de individuele leden kunnen en willen bijdragen. Met de op handen zijnde inzet van zes AH-64D Apaches met bijbehorend personeel wordt de Nederlandse krijgsmacht in elk geval opnieuw in Afghanistan actief.

¹⁶ 'Democratie voor dertig miljard', interview met dr. Ashraf Ghani, *NRC Handelsblad*, 24 januari 2004.

Defensie in beweging

Constante verandering door veranderende constanten

drs. F.J.J. Princen MPA en luitenant-kolonel der genie M.H. Wijnen*

Creativity is not only concerned with generating new ideas but with escaping from old ones.

(De Bono)

Inleiding

Het kabinet Balkenende-II heeft Defensie op de schop genomen. De *Prinsjesdagbrief* van minister Kamp en staatssecretaris Van der Knaap bevat zonder meer ingrijpende maatregelen. Zo vervallen er circa 12.000 functies in enkele jaren tijd. Deze veranderingen volgen op eerdere veranderingen die nog nauwelijks 'gestold' zijn.

Om te kunnen omgaan met veranderingen moeten de achtergronden ervan worden begrepen. Anders ontstaat frustratie en spanning en neemt de effectiviteit af.

Er zijn meer verklaringen voor de ingrijpende veranderingen bij Defensie dan de meteen in het oog springende (economische tegenwind, diffuse veiligheidssituatie).

Onze samenleving verandert ingrijpend. Toonaangevende defensie-instituten¹ en doctrinespecialisten² verdiepen zich in complexiteitstheorieën om ontwikkelingen in onze dynamische tijd beter te begrijpen. Oorspronkelijk afkomstig uit de natuurwetenschappen, blijken deze theorieën ook de organisatiewetenschappen nieuwe inzichten aan te reiken. Niet om automatisch exacte antwoorden te ver-

schaffen, maar om een wijze van denken te bevorderen die beter aansluit op onze dynamische omgeving.

'Wanneer houden die reorganisaties eens op?' 'Moet het alweer anders?' Het zijn vaak gehoorde verzuchtingen binnen de defensieorganisatie, die volop in beweging is. Verandering is regel geworden in plaats van uitzondering. In dit artikel gaan wij, gebruikmakend van complexiteits-theorieën, in op de diepere oorzaken hiervan en laten wij zien welke onderliggende patronen ons brengen tot de conclusie dat verandering binnen Defensie een blijvende factor is.

Bij 'constante verandering binnen Defensie' heeft iedereen denkbeelden: het innen van het vredesdividend, de opschorting van de opkomstplicht, nieuwe taken in crisisbeheersingsoperaties en reorganisatie na reorganisatie. Maar wat zijn eigenlijk de 'veranderende constanten'? We zullen laten zien dat de krijgswetenschap kan helpen om het management van de defensieorganisatie aan te passen aan de eisen van onze dynamische tijd.

Sun-Tzu en Von Clausewitz

Krijgskundigen als Sun-Tzu en Von Clausewitz doorgrondten oorlogvoering als een proces van voortdurende verandering en frictie. Zij begrepen dat door de veelheid en intensiteit van interacties tijdens de strijd, ook andere dan strikt mechanische wetten de afloop bepaalden. Zij waren de managementgoeroes van onze tijd

lang vóór met hun begrip van complexiteit, niet-lineariteit, holisme, interdependentie en zelf-organisatie.

Dit artikel is als volgt opgezet. Eerst staan we stil bij in de Verlichting wortelende lineaire denkpatronen die westerse mensen eigen zijn. Vervolgens geven we aan waar deze denkpatronen in het huidige tijdperk op grenzen stuiten. Daarbij gaan we dieper in op de verschillen tussen lineariteit en niet-lineariteit.

We zetten Von Clausewitz af tegen De Jomini als archetypes van beide denkwijzen. Vervolgen kijken we welke betekenis inzichten inzake niet-lineariteit hebben voor het management van de defensieorganisatie.

Denkpatronen

Wij leven in een complexe wereld. Begrip van de betekenis van complexiteit begint bij inzicht in onze wijze van denken. Denken zou je kunnen omschrijven als het selecteren en ordenen van gegevens zodat het infor-

* Drs F.J.J. Princen werkt op het ministerie van Defensie als hoofd van de afdeling Beleid van de Defensiestaf. Luitenant-kolonel M.H. Wijnen is werkzaam bij de afdeling Plannen van die staf.

1 De Amerikaanse *National Defense University* had begin jaren negentig een voortrekkersrol op dit terrein.

2 Bassford, dr. Chr., *Nonlinearity in Marine Corps Doctrine*, in: F.G. Hoffman and Gary Horne, eds. *Maneuver Warfare Science*, United States Marine Corps Combat Development Command, 1998.

matie wordt. Vervolgens structureren we informatie zodat het kennis wordt. We beginnen niet steeds opnieuw, maar borduren voort op eerder denken.

We zijn 'geformatteerd' door het verleden.

Wat ons is overgeleverd aan gegevens, informatie en kennis vormt – samen met onze persoonlijke ervaringen én onze karakter- en personeigenschappen – het cognitieve 'besturingssysteem' van ons denken. Verschanst in elke persoon en elke organisatie bieden oude denkpatronen (opgeslagen kennis in onze hersenen) weerwerk aan nieuwe. Denkpatronen zijn letterlijk vooronderstellingen.

Veranderen betreft de 'mind-set'.

Gaan vooronderstellingen niet meer op, dan ontstaat spanning. Het 'besturingssysteem' kan de nieuwe gegevens niet goed verwerken. Het ontbreekt dan aan pasklare sjablonen om informatie te ordenen en betekenis te geven. Een eerste reactie is vaak ontkenning of het opnemen van nieuwe elementen in bestaande patronen.

Voorbeelden uit de historie

De krijgshistorie biedt hiervan mooie voorbeelden. Neem de tank. Alleen oorspronkelijke geesten – Fuller, Liddell Hart en later Guderian – ontdekten de ware, offensieve waarde van de tank en probeerden er nieuwe concepten van oorlogvoering mee te ontwikkelen. Hun superieuren waren hiervan niet gediend en zagen de tank binnen hun referentiekader – de Eerste Wereldoorlog – als een verplaatsbare verdedigingsveste. Hun 'besturingssysteem' stond hen niet toe het wezenlijk nieuwe van de tank te zien.

Een ander voorbeeld is de reactie van de admiraals van de *Kriegsmarine* (tot 1936) en de *Royal Navy* die, alle

gebeurtenissen ten spijt, na de Eerste Wereldoorlog grote oppervlaktescheppen weer boven aan hun wensenlijst plaatsten ten koste van onderzeeboten.³

Verandering kan bedreigend zijn

Deze voorbeelden tonen aan dat verandering van paradigma niet alleen moeilijk is, maar ook bedreigend. Schumpeter beschreef 'innovatie' als 'creatieve destructie'.⁴ In krijgsmachten zien zogenoemde *platform communities* hun wapensysteem als vanzelfsprekend onderdeel van de oplossing. Hun denken, hun vorming en hun carrière zijn verstrengeld met een wapenplatform indachtig het credo:

'voor een hamer is de
hele wereld een spijker'.

Anders denken binnen de krijgsmacht is niet vrijblijvend. Innovaties kunnen bestaande belangen raken en hierdoor als bedreigend worden ervaren. Net als de brengers van innovatie overigens.

Mechanische denkwijze

Hoe belemmerend een vast denkpatroon is, is mede afhankelijk van de



Onze waarneming is begrensd

(Foto: Mindef, DV, H. Keeris;
collectie: IMG/KL)

dynamiek van de omgeving. Tegenwoordig is die dynamiek groot. Hierdoor komen fundamentele vooronderstellingen van de samenleving en organisaties duurzaam onder druk te staan: een nieuw tijdperk kondigt zich aan. Wij leven in een overgangsfase, met alle wrijving van dien.

We gaan het 'netwerk tijdperk' in met denkpatronen uit het 'industriële tijdperk'.

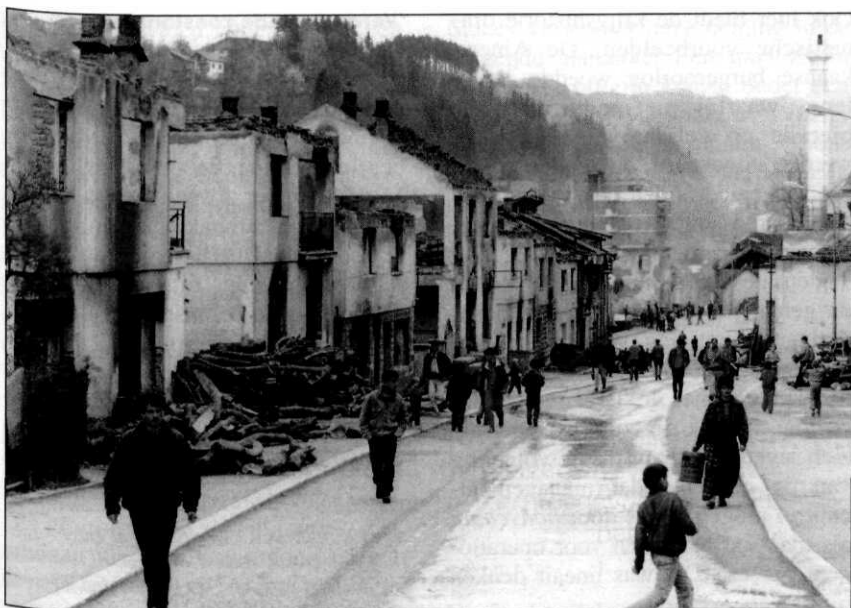
De natuurwetenschap uit de Verlichting bepaalt echter nog steeds sterk onze vooronderstellingen omtrent mens en samenleving. Hoewel 'waarheden' en 'wetten' uit die periode sindsdien zijn ontzenuwd (relativiteitstheorie, kwantummechanica) bepalen ze nog vergaand het denken, vooral in het (industriële) Westen.

Het gaat hier niet op de eerste plaats om *wat* wij weten, maar om *hoe* wij denken. Newton (1642-1727) zag de natuur als '*Majestic Clockwork*'. De wereld als machine: analyseerbaar, voorspelbaar en beheersbaar. Zulke 'Verlichtingsmechanica' biedt eenvoudige causale verbanden. Radertjes drijven elkaar volgens een vast patroon aan.

Wij transponeren die mechanische wijze van denken nog steeds gretig op complexe situaties. Zie de nasleep van rampen waarin wordt gezocht naar dé oorzaak of dé verantwoordelijke (Bijlmerramp, Srebrenica). Eén persoon of gebeurtenis wordt tijdens de mediahype na een ramp gemakkelijk als oorzaak gebrandmerkt. Dat geeft tijdelijk gemoedsrust aan velen die de schuldvraag beantwoord willen zien. Liefst wordt 'de schuld' voorzien van een gezicht. Maar geeft dit werkelijk inzicht?

3 Murray, W., 'Innovation: Past and Future', *Joint Force Quarterly*, Summer 1996, blz. 56, 57.

4 Zie: Sapolsky, H.M., 'On the Theory of Military Innovation', *Breakthroughs*, Spring 2000, blz. 35-39.



Srebrenica, 1994. 'Ook bij de nasleep van rampen (Bijlmerramp, Srebrenica) zoekt men naar dé oorzaak, dé verantwoordelijke...'

(Foto: Mindef, DV, R. van Bakel; collectie: IMG/KI)

Lineair denken

De verschillen tussen lineair en niet-lineair denken helpen denkpatronen te doorgronden.⁵ Lineair oftewel mechanisch denken werkt als wiskundige vergelijkingen waarbij een verandering aan één zijde, een constante, wetmatige verandering aan de andere zijde oplevert. Er is een duidelijk causaal verband tussen oorzaak en gevolg. Gelijke handelingen hebben gelijke gevolgen. Extrapolaties zijn mogelijk. Analyses wortelen vooral in die éne wetenschappelijke discipline waarin de onderzoeker zich heeft bekwamd.

Dé verklaring sluit andere mogelijkheden uit. Deskundigen claimen hun gelijk. Problemen worden geanalyseerd door ze op te delen in behapbare, geïsoleerde stukken. Men beoogt complexiteit te verkleinen: reductio-nisme. Elk van die stukken wordt – na afzonderlijke analyse – weer in het grotere geheel ingepast.

Deze methode kent echter grote beperkingen. Laten we eens de vergelijking maken met een muziekstuk. Dat

wordt immers ook niet beter begrepen door alle noten apart te bestuderen. Bovendien wordt muziek, zoals violist Isaac Stern opmerkte, in belangrijke mate bepaald door de intervallen tussen de noten.⁶

Maar lineair denken is verleidelijk, omdat het aansluit op de menselijke hang naar verklaring, voorspelling en beheersing.

En mocht een waarneming niet passen in een theorie, dan is de verleiding groot om onwelgevallige observaties te relativiseren opdat de redenering lineair-causaal weer sluit.

Niet-lineair denken

Niet-lineair denken daarentegen kent geen eenvoudige relaties tussen oorzaak en gevolg. In tegenstelling tot lineaire processen is er geen sprake van proportionaliteit of reproduceerbaarheid, laat staan dat de som der delen gelijk is aan het geheel. De som

der delen is méér dan het geheel. Of minder. Of heeft niets meer met het geheel te maken.

Niet alleen de vooraf bekende belangen van de spelers bepalen de uitkomst, maar ook de dynamische interacties en onvoorspelbare gevolgen daarvan. Splitsen we het probleem op in louter de verschillende spelers en hun belangen, dan missen we de cruciale betekenis en invloed van die interacties. Een symfonie is immers ook meer dan de optelsom van de partijen die op verschillende instrumenten worden gespeeld.

Oorzaak en gevolg in sociale processen zijn niet geïsoleerd te bezien en staan niet tot elkaar in een constante verhouding.

Kleine oorzaken kunnen grote gevolgen hebben en omgekeerd, ook onbedoelde overigens.

Verschillende verklaringen zijn gelijktijdig mogelijk vanuit meerdere invalshoeken en zijn ambigue. En om het nog moeilijker te maken, bij sommige van die processen staat observatie gelijk aan interactie, oftewel: de waarnemer maakt door zijn waarneming deel uit van het systeem en beïnvloedt het: *voilà*, het niet-lineaire denken.

Defensie: zowel lineair als niet-lineair

Defensie heeft te maken met zowel lineaire als niet-lineaire processen. De één is niet inherent beter dan de ander. De waarde van lineair of niet-lineair denken is afhankelijk van de

⁵ Meer hierover bieden: Thomas J. Czerwinski, *Speculations on nonlinearity in military affairs*, Washington D.C., National Defense University, www.dodccrp.org/copind.htm

⁶ Cleveland, H., 'Leadership – The get-It-All-Together Profession', *The Futurist*, September-October 2002, blz. 46.

situatie. Lineaire analyses hebben ons supercomputers opgeleverd, maar ze nemen onze leiderschapsvraagstukken niet weg.

Lineaire berekeningen hebben de krachtigste wapens opgeleverd, maar lossen onze veiligheidsproblemen niet op.

Lineair doorredenerend, zou dit duiden op een behoefte aan nóg krachtiger computers en zwaardere wapens. Maar zó laten politiek-bestuurlijke problemen zich niet oplossen. Het is een welhaast klassieke valkuil om te denken dat we niet-lineaire problemen met lineair denken kunnen aanpakken.

Ook hier biedt de krijgshistorie dramatische voorbeelden. De Amerikaanse burgeroorlog woedde jarenlang, waarbij met mathematische precisie op gelijke wijze tactieken werden uitgevoerd, duizenden soldaten aan beide zijden het leven lieten en een oplossing niet dichterbij kwam. De wereld leerde er niet van. Tijdens de Eerste Wereldoorlog kozen de generaals opnieuw lineaire benaderingen, met nog verschrikkelijker gevolgen. Decennia later betoonde McNamara, met de Tweede Wereldoorlog nu ook in zijn herinnering, zich jegens Vietnam trouw volgeling van de gedachte dat management-control mogelijk was door *bodycount* als maatstaf te nemen voor operationeel succes.⁷ Dat was lineair denken bij uitstek.

'Veranderende constanten'

De lineaire en de niet-lineaire wereld bestaan naast elkaar. In welke van deze werelden een vraagstuk zich bevindt, is van groot belang voor ons begrip en voor de oplossing ervan. Meestal zijn er zoveel spelers bewust of onbewust afhankelijk van elkaars optreden dat niet-lineaire processen regel zijn, niet uitzondering. De onderliggende beginselen zijn anders dan bij lineaire processen.

Ontbreekt het besef van deze 'veranderende constanten' dan worden ontwikkelingen niet begrepen, laat staan

⁷ McMaster, H.R., *Dereliction of Duty - Lyndon Johnson, Robert McNamara, the Joint Chiefs of Staff, and the lies that led Vietnam*. New York, 1997, blz. 247.



'Bodycount als maatstaf voor operationeel succes?' Amerikaanse begraafplaats te Belleau, Frankrijk, 1928

(Foto: National Archives and Records Administration; bron: IMG/KI)

effectief beïnvloed. Wie binnen een niet-lineair proces complexiteit de kop wil indrukken, komt van een koude kermis thuis. Die pogingen zijn immers even zoveel interventies die stuk voor stuk de complexiteit vergroten. Met andere woorden, wie probeert complexiteit te verminderen, creëert extra complexiteit en begrijpt het wezen van het proces niet.

Complexiteit: niet per se negatief

Veel hangt af van hoe we het begrip 'complexiteit' benaderen. Velen zijn geneigd complexiteit negatief af te schilderen, als iets dat moet worden verminderd, als 'chaos'. In haar boek *The Future and its Enemies* beschouwt Virginia Postrel complexiteit in positieve termen. Ze omschrijft de toekomst als 'emergent, complex messiness'. 'Its messiness', zo stelt zij:

lies not in disorder, but in an order that is unpredictable, spontaneous, and ever shifting, a pattern created by millions of uncoordinated decisions.

Appreciating Uncertainty is de veelzeggende titel van een toespraak van een Shell-topman.⁸ Maar, zoals Ralph Stacey vaststelt in *Managing the Unknowable*, orde, stabiliteit, cohesie, consistentie en evenwicht zijn in vele ogen zulke plezierige dingen dat het tegennatuurlijk is ze niet voorop te plaatsen in ons handelen.

Stacey verwoordt deze neiging in de volgende anekdote. Een man zit in het donker op zijn knieën onder een straatlantaarn. 'Wat zoekt u?', vraagt een voorbijganger. 'Een munt'. 'Waar bent u hem verloren?' 'Verderop in die steeg'. 'Maar waarom zoekt u dan hier?' 'Omdat het licht hier beter is'.⁹

Niet-lineariteit en management

Mensen willen sturen, beheersen, verschil maken en toegevoegde waarde hebben.

Hiertoe bundelen zij krachten in organisaties. Veel organisaties leunen nog zwaar op structuren en werkwijzen die passen bij lineair denken. De Weberiaanse hiërarchische bureaucratie is hiervan een voorbeeld. Organisaties stellen doelen alsof zij de toekomst kunnen beheersen. Procedures weerspiegelen mechanisch denken. Dat dit steeds moeilijker wordt, blijkt wel uit de afnemende houdbaarheidsdatum van gedetailleerde beleidsdocumenten. Maar wat is het alternatief?

Defensieorganisaties zijn complexe, gevarieerde, sociale systemen die op hun beurt weer deel uitmaken van



Er komt steeds meer informatie op ons af

(Foto: Mindef, DV, H. Keeris)

grotere systemen: de nationale politiek-bestuurlijke context, verschillende internationale organisaties, et cetera. In de systeemtheorie spreekt men over *Complex Adaptive Systems* (CAS). In zijn *Coping with the Bounds* legt Tom Czerwinski uit dat CAS¹⁰ de motor achter niet-lineariteit zijn. Begrijpen we de principes van CAS, dan krijgen we – een begin van – inzicht in niet-lineaire processen.¹¹

Vergaande arbeidsdeling en specialisatie, snelle, verrijkende informatiestromen, en horizontale in plaats van verticale verhoudingen hebben het aantal interacties binnen organisaties exponentieel doen toenemen. De dynamische interacties bepalen in hoge mate het proces. Het geheel kan niet mechanisch worden verklaard door het uiteen te nemen in delen.

Zelfs de metafoer van de 'organische' verklaringen schiet tekort. Weliswaar passen CAS zich net als organismen gaandeweg aan hun omgeving aan, maar een organisme heeft hierbij beperkte marges en de buitenwereld is een gegeven. De complexiteitstheorie gaat een stap verder: CAS reageren niet louter op de omgeving, maar geven deze ook mede gestalte.

In control?

CAS zijn – dat behoeft geen nader betoog – moeilijk te beheersen. Niemand heeft alle touwtjes in handen. Maar – en dan komen we weer terug in de realiteit van alledag – zijn de be-

⁸ Watts, Philip, Chairman of the Committee of Managing Directors, Royal Dutch/Shell Group, CERAWEEK, Houston, February 12, 2002, www.shell.com

⁹ Ralph D. Stacey, *Managing the Unknowable. Strategic Boundaries between Order and Chaos*. San Francisco, 1992, blz. 21.

¹⁰ *Complex Adaptive Systems* (CAS) hebben een aantal vaste eigenschappen die het verschaffen van inzicht in non-lineariteit vergemakkelijken. Eén van die (zeven) eigenschappen is dat CAS kunnen worden benaderd als een stroomschema van activiteiten met verbindingen en knooppunten. Hoewel het lastige is dat noch de stromen binnen het netwerk vastliggen, noch de knooppunten en verbindingen zelf – zeker niet in de tijd gezien – vertoont dit dynamische stroomschema ook twee lineaire kenmerken, te weten het vermenigvuldigingseffect en het recyclingseffect. John H. Holland legt in zijn *Hidden Order: How adaptation Builds Complexity* het vermenigvuldigingseffect uit aan de hand van een economisch voorbeeld. Stel dat er per 100.000 euro een directe baan wordt gecreëerd, maar ook een indirecte baan. Die laatste baan is dan het gevolg van het vermenigvuldigingseffect, terwijl die geen enkel verband heeft met de eerste – directe – baan. Sterker nog, op het niveau van een bedrijf of industrie werkt het waarschijnlijk helemaal niet zo. Pas op macroniveau wordt deze verhouding zichtbaar, op microniveau blijft het effect verborgen. Ook hier geldt dat de som der delen weliswaar gelijk is aan het geheel, maar dat is slechts voorbehouden aan het macroniveau. Op andere niveaus hebben de uitkomsten van die som een volledig onbegrijpelijk resultaat. En toch is er logica.

¹¹ Tom J. Czerwinski, *Coping with the Bounds – Speculations on Nonlinearity in Military Affairs*, National Defense University, Washington D.C., 1998, pp. 13-27.

noemde leiders dan wel 'in control'? Wie is waarvoor verantwoordelijk? Hoe 'rekenen we af' met functionarissen in herleidbare prestaties?

Als defensieorganisaties en krijgsmachten CAS zijn, zal het aansturen en beheer ervan moeten inspelen op het besef dat we te maken hebben met niet-lineaire processen. Dit inzicht krijgt meer betekenis als we putten uit een bron die voor Defensie om de hoek ligt: de krijgswetenschap.

Complexiteit en krijgswetenschap

'Complexiteit' is een vertrouwd begrip in de krijgswetenschap. Oorlogvoering verdicht het aantal interacties tussen betrokkenen ingrijpend en leidt per definitie tot complexe situaties met niet-lineaire processen. Zonder dat Von Clausewitz kon beschikken over complexiteitstheorieën, doorgrondde deze Pruisische denker al in het begin van de 19-de eeuw het wezen van de oorlogvoering als niet-lineair.

Von Clausewitz

Alan Beyerchen legde in 1992 een expliciete verbinding tussen de krijgs-



Von Clausewitz: een filosofisch denker (Collectie: IMG/KL)

wetenschap en de complexiteitstheorieën. In zijn artikel in het tijdschrift *International Security* wierp hij een nieuw licht op Von Clausewitz' *Vom Kriege* door dit werk te analyseren aan de hand van inzichten uit die theorieën.¹²

Niet voor niets was hij het die wees op de effecten van toeval, frictie, en chaos in de gewapende strijd.

In dat artikel gaat Beyerchen in op de relatie tussen de politiek en de oorlog. Hij wijst erop dat Von Clausewitz' stelling dat 'oorlog de voortzetting is van de politiek, maar met andere middelen' soms ten onrechte wordt gezien als volgtijdelijk gegeven; de politiek bepaalt eerst de doelen, de militairen voeren dit vervolgens uit. Plaatsen we Von Clausewitz' uitspraak in het kader van de inzichten uit de complexiteitstheorieën en zien we oorlog dus als een niet-lineair proces, dan zal er tussen politieke en militaire spelers een voortdurende wisselwerking zijn. Een wisselwerking die vanwege de voortdurend wijzigende, inherent onvoorspelbare situaties, gaandeweg tot – bedoelde of onbedoelde – bijstellingen leidt, van militaire betekenis, maar ook van politieke.

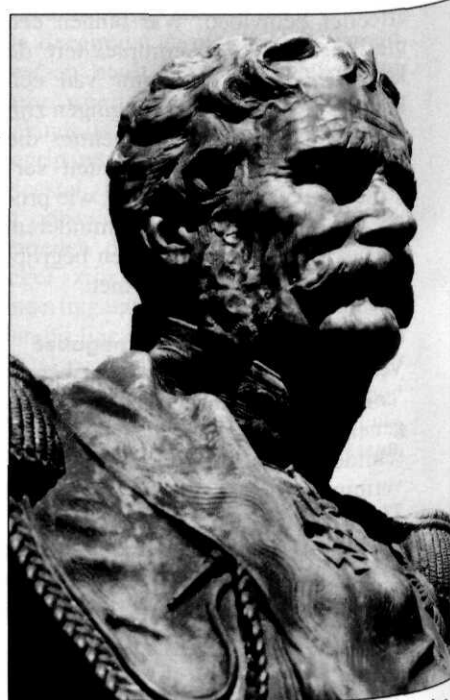
Dan Reuters en Allan Stams beschrijven het niet-lineaire karakter van oorlogvoering als volgt in hun *Democracies at war*:

*Combat is not merely a grim reaper's arithmetic of men and munitions, offering victory to the side that tips the scales.*¹³

Hier zijn we op het punt beland dat we de niet-lineaire en de lineaire benaderingen een krijgskundig gezicht geven door ze te koppelen aan Von Clausewitz en De Jomini.

De Jomini

Als Von Clausewitz een niet-lineair denker *avant la lettre* was, dan mogen



De Jomini, een exponent van het lineaire denken (Payerne, Frankrijk)
(Collectie: IMG/KL)

we de krijgskundige De Jomini beschouwen als een exponent van het lineaire denken. In de geest van hun naamgever denken Jominianen in procesmatigheden en wetmatigheden. Zij gaan uit van de eigen kracht en geloven in de maakbaarheid van de wereld. Zij zien voor zich een gereedschapskist aan praktische, toepasbare denkramen. Bij problemen pakken ze het 'receptenboek' met oplossingen. Ze werken volgens vaste patronen. Die zijn immers beproefd en vertrouwd.

Lukt het niet een probleem op te lossen, dan verwijten ze zichzelf onvoldoende gestudeerd te hebben. Dat noopt tot een nog diepere analyse van het probleem om de rationale te achterhalen. Want zodra die bekend is – een rationale is er in hun optiek

¹² Alan D. Beyerchen, Clausewitz, Nonlinearity and the Unpredictability of War, *International Security*, 17:3 (Winter, 1992), pp. 59-90.

¹³ Idem, blz. 195.

immers altijd – kan de passende standaardoplossing alsnog worden gekozen.

Instinct

Clausewitzianen daarentegen zijn filosofischer van aard. Zij geloven niet zozeer in wetmatigheden, maar benadrukken juist de onvoorspelbaarheid van zaken. Zij geloven in eigen handelen, maar weten dat vele onberekende en niet-beïnvloedbare factoren dat handelen beïnvloeden. Succes is nooit verzekerd. Clausewitzianen houden daarom rekening met tegenslag en onverwachte ontwikkelingen; Murphy's wet is hen niet onbekend.

Uiteraard zijn zij niet passief en afwachtend, maar ze houden bij hun beslissingen altijd rekening met frictie en toeval. Zij vertrouwen ook op het instinct van hem die hen voorgaat – de commandant – bij de oplossing van een probleem. Hij is het immers die kennis, ervaring en instinct aan elkaar koppelt.

Het is van Von Clausewitz ook niet zo gek om tot een dergelijk theorema te komen, nadat hij zijn hele leven

Napoleon had bestudeerd. Het is hier dus iets niet-lineairs – instinct – dat militaire leiders en hun staven benutten bij de oplossing van complexe problemen.

Nieuwe benadering

Wat de vergelijking tussen Von Clausewitz en De Jomini vooral leert, is dat we complexiteit – en dus frictie, chaos en onvoorspelbaarheid – als *fait accompli* moeten leren te verenigen met onze, op het westerse cultuurgoed gestoelde, behoefte om te sturen.¹⁴ Maar sturen in complexe omgevingen is moeilijk.

'Complexiteit' en 'control'
verenigen is een kunst,
geen wetenschap.

We hebben er geen instrumentarium voor en zijn geneigd terug te vallen op lineaire methoden. Maar het inzicht in de verschillen tussen lineaire en niet-lineaire processen geeft houvast om nieuwe benaderingen tot gelding te brengen. Zeker nu Defensie bestuurlijk ingrijpend wordt vernieuwd, moet die kans worden benut.

Wat kunnen we hiermee?

De betekenis van de complexiteits-theorieën voor Defensie is naar onze overtuiging voldoende groot zijn om er – net als toonaangevende bondgenoten – aandacht aan te besteden. Dat is niet voor iedereen vanzelfsprekend. 'Rationele' benaderingen staan binnen Defensie in hoog aanzien. Ze worden gezien als 'wetenschappelijker' dan andere methoden, die worden afgedaan als 'emotioneel'.

Loopt de temperatuur in het debat op, dan worden beide begrippen gemakkelijk vervangen door 'goed' en 'fout'.

'Fout' is dan wat vanuit
de eigen logica niet rationeel
kan worden verklaard.

Al snel kan dan het idee ontstaan dat het eigen organisatiedeel om elders levende 'emotionele' redenen is benadeeld.

Wordt het eigen organisatiedeel daarentegen bevoordeeld door elders genomen besluiten, dan wordt verondersteld dat dit de uitkomst is van de eigen logica. Een dergelijk besluit heet dan genomen te zijn op 'rationele' gronden en is dus 'goed'. En

¹⁴ Hoewel we hier vooral de verschillen tussen Von Clausewitz en De Jomini hebben uitgelicht en benadrukt, stelt Bassford (Christopher Bassford, Jomini and Clausewitz: Their Interaction, paper presented to the 23rd Meeting of the Consortium on Revolutionary Europe at Georgia State University, Feb 1993, beschikbaar op <http://www.clausewitz.com/cwzhome/jomini/jominix.htm>) terecht dat beide krijgskundigen ook veel gemeen hebben. Al met al was ook Clausewitz een kind van zijn tijd. Zo zijn termen als frictie (weerstand in een machine) en zwaartepunt (ontleend aan de fysica) typisch begrippen die in de tijd van de Industriële Revolutie passen. Verder introduceerde hij in Vom Kriege ook diverse wetmatigheden die de aankomende krijgsheren vooral moesten (en moeten) bestuderen. Aan de andere kant had De Jomini ook zeker een beschouwelijke en filosofische inslag.



De werkelijkheid kan op veel manieren worden gezien

(Foto: Mindef, DV, P. Wieszoreck)

laten we wel zijn, wie heeft zichzelf of anderen nog nooit betrappt op dit soort gevoelens en gedachten?

Valse tegenstelling

Onvoldoende inzicht in de aard van besluitvormingsprocessen doet afbreuk aan de kwaliteit ervan, maar schaadt ook het draagvlak voor besluiten. Daarom is het belangrijk vast te stellen dat de binnen Defensie vaak gehoorde scheiding tussen 'rationele' en 'emotionele' besluiten een valse is. In niet-lineaire processen gebruikt elke speler vanuit zijn eigen perspectief een eigen rationaliteit. De eigen logica gebruikt bewust of onbewust selectieve aannames. Vele logica's wedijveren met elkaar. De uitkomst van het besluitvormingsproces is niet een optelsom van individuele rationaliteiten. Moeten we het besluitvormingsproces dan beter organiseren? Moeten we de procedures nauwkeuriger beschrijven? Betere afspraken maken?

Meer van hetzelfde

Een niet-lineair fenomeen laat zich niet effectief beïnvloeden door een lineaire, reductionistische benadering. Het verder verfijnen van lineaire analytische methoden en procedures levert niet navenant extra inzicht op. Sterker nog, het specialistische karakter betekent vaak dat louter een kleine groep mensen de 'taal' verstaat waarin de bevindingen worden gesteld.

Specialisten die hetzelfde fenomeen bestuderen, maar vanuit verschillende achtergronden, kunnen elkaar echter amper nog verstaan. Harvard-professor Stephen M. Waltz, stelde in *International Security* de in zijn ogen doorgeslagen lineaire benadering aan de kaak. De 'methodological overkill' in lineaire analyses gaat voorbij aan de subjectieve aannames.

Zo ontstaan dikke studies met triviale uitkomsten.

Waltz onderstreept dat mensen geneigd zijn grote inspanningen te

leveren om bestaande concepten gedetailleerder uit te werken, terwijl men onbetreden paden links laat liggen. 'Informatie' en 'inzicht' worden vaak verward.

Leiderschap in een complexe organisatie

Wat kunnen we nu leren over leiderschap in een complexe organisatie als Defensie? Het lijkt er op dat er een wedstrijd gaande is tussen de principiële onbeheersbaarheid die complexe organisaties eigen is en de leiders van die organisaties die eigenlijk

bij voortduring 'in control' willen en moeten zijn. Leiden nog verfijndere en gedetailleerdere rapportages tot meer 'control'? Moet achter elke toezichthouder een toezichthouder staan? Moeten leiders nog dikkere tassen meenemen in het weekeinde?

De bestuurlijke regelgeving, de roep om precieze verantwoording, en de tucht van het gevaar van falen van de organisatie, maken het leiders niet gemakkelijk. Maar leiderschap is meer dan het toepassen van de juiste procedures. En, helaas, er is geen simpele lijst van procedures voor management in een complexe omge-



ving. Dat zou lineair denken zijn. Wel zijn er 'do's and don'ts' in een niet-lineaire omgeving.

- De analyse van een vraagstuk begint met de vraag in welke mate sprake is van lineaire of niet-lineaire omstandigheden. Dit helpt een situatie te doorgronden en effectieve handelingsopties te bepalen.
- Vraag u af welk normatief oordeel ten grondslag ligt aan uw omgang met 'complexiteit' en hoe dit uw handelen beïnvloedt. Weet bijvoorbeeld dat uw normatieve oordeel

een integraal deel is van uw besturingssysteem.

- Besef dat complexiteit zich niet de kop laat indrukken. Het 'buiten spel' verklaren van delen van de werkelijkheid is een illusie. Simplificeer complexe situaties niet, ze worden er ingewikkelder door. Zulke oplossingen zullen per definitie niet toereikend zijn.
- Stel tijdens niet-lineaire processen vertrouwen in ondergeschikten en andere spelers. U kunt nooit de plaatsgebonden, dynamische kennis hebben die zij bezitten.

- Meten is een interventie die complexiteit verhoogt. Kwantitatieve gegevens zijn niet nutteloos, maar een kwalitatief 'assessment' van direct betrokkenen vertelt meer. Rapporteer (ook) met verhalen. Observeer de werkvloer, daar gebeurt het.

- Vermijd een 'nul-fouten-cultuur'. Die leidt tot defensief en passief gedrag, met alle schade van dien voor de organisatie.

- Beschrijf doelen in beelden en waarden, niet in gedetailleerde blauwdrukken. Er is geen natuurlijk equilibrium voor de organisatie. Bied geen zekerheid over de toekomst van de organisatie, want die is vals en zal afbreuk doen aan uw gezag.

- Beschouw leidinggeven in complexe systemen niet als het opleggen van één werkelijkheid, maar als het voortdurend intelligent leggen van verbanden tussen dynamische ontwikkelingen, ook minder waarschijnlijke.

- 'Control'-cycli zijn niet bedoeld om koste-wat-het-kost uit te voeren wat eerder logisch leek. Ze moeten ruimte bieden voor leren en voor verandering.

- Laat teams vanuit verschillende disciplines samen problemen aanpakken in plaats van volgtijdelijke standpuntbepaling door gescheiden zuilen. Zorg dat de specialisten elkaars 'taal' begrijpen en dat ze elkaar 'verstaan'. Vermijd de spreekwoordelijke Babylonische spraakverwarring.

- Er bestaat geen organigram van de ideale organisatie. Elke functionele indeling beoogt complexiteit te reduceren en introduceert hierdoor nieuwe. Accepteer dat. →

Orde en overzicht spreken ons aan (Foto: CAVDKM)





**Recept voor beheersing van complexiteit?
Aanbieding rapport Commissie Opperbevelhebberschap**

(Foto: CAVDKM, F. Bruyns)

Ter afsluiting

Mogelijk schikt de niet-lineaire benadering u af. Maar gezien de kenmerken van moderne, complexe organisaties, schuilen in het niet-lineaire gedachtegoed goed bruikbare inzichten voor de leiders van de krijgsmacht en de defensieorganisatie. Dat leiders steeds meer druk ervaren van moeilijke beheersbare processen, is geen reden terug te vallen op beproefde lineaire methoden, maar moet juist de aanleiding zijn om nieuwe wegen in te slaan. Het probleem is dat er voor die nieuwe wegen geen 'roadmap' be-

staat die u naar uw bestemming loodst. Sterker nog, de bestemming wijzigt voortdurend en de reis vindt plaats in een omgeving die is doordeesemd van toeval en frictie. Dat vergt een andere benaderingswijze van de steeds complexer worden problematiek waarmee leiders worden geconfronteerd.

Dit artikel is slechts de aanzet voor exploratie van het nog redelijk onontgonnen gebied van de toepassing van de complexiteitstheorieën op de defensieorganisatie. U bent van harte uitge-

nodigd in woord en geschrift deel te nemen aan deze ontdekkingstocht.

Literatuur

- Alberts, D.S. and Thomas J. Czerwinski (Ed.), *Complexity, Global Politics and National Security*, National Defense University, Washington D.C., 1998.
- Beyerchen, A.D., *Clausewitz – Nonlinearity and the unpredictability of War*, *International Security*, 17:3 (Winter 1992), blz. 59-90.
- Coveney, P. and R. Highfield, *Frontiers of Complexity. The search for Order in a Chaotic World*, New York 1995.
- Czerwinski, Th.J. (Ed.), *Coping with the Bounds – Speculations on Nonlinearity in Military Affairs*, National Defense University, Washington D.C., 1998.
- Czerwinski, Th.J., *Speculations on nonlinearity in military affairs*, Washington D.C., National Defense University, www.dodccrp.org/copind.htm
- Davis, P.K., *Strategic Planning Amidst Massive Uncertainty in Complex Adaptive Systems: the Case of Defense Planning*, Santa Monica, US, www.rand.org/contact/personal/pdavis/davisICCS.html
- Echevarria II, A.J., *Tomorrow's Army: The Challenge of Nonlinear Change*, Parameters, Autumn 1998, blz. 85 - 98.
- Holland, J.J., *Hidden Order: How Adaptation Builds Complexity*, Reading, MA, Addison-Wesley Publishing Company, Inc., 1995.
- Holt, C.G. en E.B. Dent, *Complex Adaptive Systems in War, Bureaucratic Machine in Peace: The U.S. Air Force Example*, www.polaris.umuc.edu-edent/emerget-holt/emerget-holt.htm
- Lissack, M.R., *Chaos and Complexity. What does that have to do with management? A look at practical applications*, www.lissack.com/writings/chaos.htm
- Pfaff, Ch.A., *Chaos, Complexity and the Battlefield*, *Military Review*, July-August 2000, blz. 83 - 86.
- Stacey, R.D., *Managing the Unknowable. Strategic boundaries between order and chaos in organizations*, San Francisco 1992
- Walt, S. M., *Rigor or Rigor Mortis. Rational Choice and Security Studies*, *International Security*, Vol. 23 (Spring 1999), blz. 5 - 48.

Websites

www.clausewitz.com - Website onder de titel Clausewitz and Complexity. Bevat onder meer de bibliografie 'Nonlinearity and Military Affairs' van Tom Czerwinski, National Defense University, USA.

www.cna.org/isaac/on-line-papers.htm - Zeer uitvoerige, alfabetische geordende lijst van on-line teksten over niet-lineariteit, complexiteit en krijgskunde.

Betere kansen voor Nederlandse bedrijven in het JSF-programma

F.P.M. Hillebrand en mr. R.C. Nulkes*

De Nederlandse regering neemt deel aan de ontwikkelingsfase, de zogenaamde *System Development and Demonstration* (SDD)-fase, van het *Joint Strike Fighter* (JSF)-programma. Daardoor hebben bepaalde Nederlandse bedrijven een betere toegang tot de Amerikaanse JSF-producenten gekregen dan bedrijven uit landen die niet deelnemen. Die betere toegang bestaat uit een soepeler procedure voor exportvergunningen, de zogenaamde *Global Project Authorization* of kortweg GPA.

In dit artikel beschrijven wij de GPA. Eerst gaan wij echter in op de algemene procedure die voor een Nederlands bedrijf moet worden gevolgd om een Amerikaanse exportvergunning te verkrijgen. Daarna geven wij informatie over het JSF-programma, waarbij wij vooral de onderwerpen vermelden die voor de industrie van

belang zijn. Vervolgens beschrijven wij de op de GPA gebaseerde bijzondere procedure om een exportvergunning te verkrijgen in het JSF-programma, waarbij wij ook de voorbeeldwerking van deze GPA voor andere Amerikaanse programma's vermelden. Wij sluiten af met een samenvatting. (Aan het einde van dit artikel is een afkortinglijst opgenomen.)

Algemene procedure

Non-disclosure agreement

Het is algemeen bekend dat het verkrijgen van een Amerikaanse exportvergunning voor militaire zaken en diensten voor een buitenlands bedrijf tot op heden een moeilijk en veelal langdurig proces is. Het gaat als volgt. Al tijdens de eerste serieuze contacten tussen een Nederlands en Amerikaans bedrijf om in aanmer-

king te komen voor een defensieorder, is het gebruikelijk dat partijen een *Non-disclosure agreement* overeenkomen. Hierin regelen partijen dat zij elkaars informatie vertrouwelijk behandelen. Zij maken daarin afspraken over aan wie zij die informatie mogen verstrekken. In deze fase is nog slechts sprake van globale informatieverstrekking over het programma.

Technical assistance agreement

De volgende stap is een *Technical assistance agreement*. Wanneer het zich laat aanzien dat het Amerikaanse bedrijf een offerte zal vragen aan het Nederlandse bedrijf, moet zij eerst een 'Technical assistance agreement' (TAA) opstellen en tekenen.¹ Met die TAA is het mogelijk informatie zoals tekeningen en kwaliteitsvoorschriften (het *Technical Data Package*) vanuit de Verenigde Staten vrij te geven aan het Nederlandse bedrijf. Kortom, al die technische informatie die nodig is om een offerte te maken. Als direct duidelijk is dat partijen een contract zullen afsluiten, kunnen zij deze stap overslaan en kan direct een *Manufacturing license agreement* (MLA) worden aangevraagd.²

Manufacturing license agreement

Als het Amerikaanse bedrijf een productiecontract gunt aan een Nederlands bedrijf, moet een MLA worden opgesteld. Hiermee is het mogelijk ook gegevens te exporteren over de productietechnologie, het *Manufacturing Data Package*, en kan het echte

* Frank P.M. Hillebrand werkt bij de RDM-Groep; lkol mr. Ron C. Nulkes werkt bij de staf van de bevelhebber der luchtmacht. Beiden waren betrokken bij de totstandkoming van de 'Medefinancieringsovereenkomst' tussen de Nederlandse regering en het Nederlandse bedrijfsleven. Die overeenkomst is afgesloten in het kader van de Nederlandse deelname aan de ontwikkelingsfase van het JSF-programma. Het artikel is in de zomer van 2003 geschreven op persoonlijke titel.

¹ De definitie van een 'Technical assistance agreement' luidt: 'An agreement (e.g., contract) for the performance of a defense service(s) or the disclosure of technical data, as opposed to an agreement granting a right or license to manufacture defense articles. Assembly of defense articles is included

under this section, provided production rights or manufacturing know-how are not conveyed. Should such rights be transferred, Sec. 120.21 is applicable. (See part 124 of this subchapter).' (Zie Code of Federal Regulations (CFR), title 22, section 120.22).

² De definitie van een 'Manufacturing license agreement' luidt: 'An agreement (e.g., contract) whereby a U.S. person grants a foreign person an authorization to manufacture defense articles abroad and which involves or contemplates: (a) The export of technical data (as defined in Sec. 120.10) or defense articles or the performance of a defense service; or (b) The use by the foreign person of technical data or defense articles previously exported by the U.S. person. (See part 124 of this subchapter)'. (Zie CFR, title 22, section 120.21).

werk beginnen. Zonder MLA is het contract feitelijk onuitvoerbaar terwijl er wel een leveringsverplichting is. Kortom, een MLA is altijd nodig.

Offerte

Bij offerte-indiening hebben Nederlandse bedrijven vaak al een achterstand. Om te komen tot een TAA worden Nederlandse bedrijven op de Amerikaanse markt vaak geconfronteerd met een langdurig en ondoorzichtig administratief proces. Aangezien de export van gegevens die betrekking heeft op militaire goederen valt onder de Amerikaanse *International Traffic in Arms Regulation*³ (ITAR), moet het Amerikaanse bedrijf voor de TAA goedkeuring aanvragen bij het Amerikaanse ministerie van Buitenlandse Zaken. Bij omvangrijke of gevoelige orders is toestemming vereist van het Amerikaanse Congres. Het is niet ongebruikelijk dat dat proces meer dan drie maanden in beslag neemt. Hierdoor ontstaat soms een situatie waarin voor buitenlandse industrieën onvoldoende tijd overblijft om een offerte in te dienen. In die periode is het beter geen enkele wijziging meer op de TAA aan te brengen, aangezien het proces dan weer van voren af aan begint. Omdat buitenlandse bedrijven nauwelijks mogelijkheden hebben het proces bij het Amerikaanse ministerie van Buitenlandse Zaken te versnellen, is het zaak dat het Amerikaanse bedrijf de juiste gegevens van het Nederlandse bedrijf in de aanvraag opneemt. Zo kan een verkeerde naamspelling al leiden tot afkeuring van de TAA. Voorts is het soms problematisch prijsopgaven van Amerikaanse toeleveranciers te krijgen, nodig om een

goede offerte te kunnen opstellen. Ook als de TAA niet 'breed' genoeg is opgesteld, kan het gebeuren dat een Amerikaanse toeleverancier wederom een TAA moet aanvragen met genoemde gevolgen. Al met al een situatie die ertoe kan leiden dat niet-Amerikaanse industrieën bij de uitgifte van de offerteaanvraag reeds op fikse achterstand staan.

Wachttijd

In de situatie dat werkelijk een contract tussen een Amerikaans en Nederlands bedrijf tot stand komt, is het zaak dat het Amerikaanse bedrijf in een zo vroeg mogelijk stadium werkt aan het aanvragen van de 'Manufacturing license agreement'. Dit voorkomt de situatie dat het Nederlandse bedrijf een contract aangaat en vervolgens niet voortvarend aan de slag kan omdat zij nog moet wachten op dit document. Dan zou de eerste vertraging in uitvoering van het contract reeds een feit zijn. Ook hier moeten bedrijven rekening houden met enkele maanden doorlooptijd bij het ministerie en in voorkomend geval het Congres. Daarbij geldt ook dat de juiste gegevens in de aanvraag tot goedkeuring moeten zijn opgenomen, anders moet ook dan de hele procedure opnieuw beginnen. Het is duidelijk dat Nederlandse bedrijven veel hindernissen moeten nemen om niet in vertraging te geraken of een achterstand ten opzichte van (Amerikaanse) concurrenten op te lopen.

Tot zover de algemene procedure voor het verkrijgen van een Amerikaanse exportvergunning. Voordat wij ingaan op de bijzondere exportprocedure in het JSF-programma, geven wij een beschrijving van dat programma en welke rol voor de Nederlandse industrie is weggelegd.

JSF-programma

In het JSF-programma wordt een *family of aircraft* ontwikkeld. In juni 2002 hebben de Amerikaanse onderminister van defensie⁴ en onze staatssecre-

taris van Defensie *Memoranda of Understanding* (MOU) ondertekend voor Nederlandse participatie in de *System Development and Demonstration*-fase van het JSF-programma. Hierin wordt een *multi-role*-jachtvliegtuig ontwikkeld, bestemd voor de Amerikaanse luchtmacht, marine en mariniers, alsmede voor de Britse marine en luchtmacht. In 2001 heeft de Amerikaanse overheid de ontwikkelingsopdracht voor de JSF verstrekt aan Lockheed Martin. Daarnaast heeft zij aan Pratt & Whitney en General Electric contracten gegund motoren voor de JSF te ontwikkelen. Verwacht wordt dat met het totale programma (ontwikkeling én productie) meer dan \$ 225 miljard gemoeid is; het is het grootste acquisitieprogramma in de Verenigde Staten.⁵

Nederland al eerder betrokken

Het JSF-programma is verdeeld in een aantal fasen: vanaf 1996 tot 2001 de *Concept Demonstration Phase* (CDP) en thans de *System Development and Demonstration*-fase. Daarna volgt de productiefase. Vanaf circa 2006 worden de eerste vliegtuigen geproduceerd. Nederland heeft vanaf 1996 samen met Denemarken en Noorwegen deelgenomen in een deelproject van de CDP, het *Requirements Validation Project* (RVP). Met dit project, waarbij twee Nederlandse vertegenwoordigers in het *JSF Program Office* (JSFPO) waren gedetacheerd, heeft Nederland inzicht gekregen in de bijzonderheden van het programma, waaronder de industriële mogelijkheden. In die periode heeft de Nederlandse overheid subsidie verleend aan Nederlandse bedrijven om zich te positioneren voor JSF-orders van de Amerikaanse industrie. Bedrijven dienden daarvoor projecten aan te melden bij het ministerie van Economische Zaken. De Nederlandse overheid subsidieerde een goedgekeurd project voor tweederde deel en het bedrijf moest zelf eenderde financieren. In totaal is circa 90 miljoen euro aan subsidie verstrekt en hebben de

3 De ITAR is opgenomen in de CFR. Voor de eisen en procedure voor een Amerikaanse exportvergunning zie 'Title 22, part. 124 CFR'. Dit gaat dus om de relatie tussen een Amerikaanse en een buitenlands bedrijf.

4 Under Secretary of Defense for Acquisition, Technology and Logistics, mr. Aldridge.

5 Meer bijzonderheden over de (militaire) behoeftstelling van het project Vervanging F-16 staan vermeld in brieven aan de Tweede Kamer, zie TK 26488, nrs. 1 e.v.



JSF type X-35C (Foto: US Air Force; bron: IMG/KL)

Nederlandse bedrijven zelf circa 45 miljoen euro bijgedragen.⁶

Bijzonderheden System Development and Demonstration-fase

Het JSF-programma wordt uitgevoerd volgens Amerikaanse acquisitieprocedures; het is een Amerikaans programma met internationale deelnemers. Internationale overheidsdeelname is gebaseerd op *Section 27 Arms Export Control Act*, waarvoor het Amerikaanse Congres toestemming heeft gegeven.⁷ Voor het JSF-programma houdt dat onder meer in dat het management naar Amerikaanse maatstaven is ingericht. Op contracten tussen de Amerikaanse overheid en

bedrijven is het Amerikaanse recht van toepassing. Maar landen hebben over hun deelname kunnen onderhandelen en hebben invloed in het management (zie hieronder). Het gaat dus niet om activiteiten in het kader van *Foreign Military Sales* (FMS). In dat geval gaat het om een contract tussen het Amerikaanse ministerie van Defensie en een land voor de levering van zaken of diensten; de Amerikaanse overheid legt eenzijdige voorwaarden op aan landen die zaken kopen of diensten afnemen.

Het totale budget voor de SDD-fase bedraagt ongeveer \$ 30 miljard. Slechts op uitnodiging van de VS stond deelname open. Deelname was mogelijk op drie niveaus. Eind 1999 werd Nederland uitgenodigd deel te nemen aan de SDD-fase. Inmiddels neemt Nederland deel op het middelste (tweede) niveau voor een bedrag van \$ 800 miljoen. Van dit bedrag mag Nederland \$ 50 miljoen aanbesteden bij Nederlandse bedrijven of instellingen indien dit, naar oordeel van de directeur van het JSFPO, het JSF-pro-

gramma in zijn algemeenheid ten goede komt. Het gaat dan bijvoorbeeld om projecten die aan de Nederlandse industrie worden gegund en die Nederland sowieso zou hebben laten uitvoeren in verband met de invoering van de JSF. Daarbij kan worden gedacht aan onderzoeken door technologische instellingen of infrastructurele voorbereidingen voor de invoering van de JSF.

Het gaat dus niet om afzonderlijke contracten voor *unique items* van de Koninklijke Luchtmacht. Evenmin kan een bedrijf een contract met de luchtmacht afsluiten voor een project waarvoor het in Amerika bot heeft gevangen. Het moet immers het JSF-programma in zijn algemeenheid ten goede komen.

Andere 'JSF-landen'

Naast de VS en Nederland nemen aan de SDD-fase deel: het Verenigd Koninkrijk (niveau 1), Italië (niveau 2) en Turkije, Canada, Australië, Noorwegen en Denemarken (niveau 3).

⁶ Subsidieprogramma Technologieprojecten JSF-programma, TK 1999-2000, 25820 nr. 10.

⁷ Art. 27 'Arms Export Control Act' is opgenomen in de 'US Code, Section 2767, 'Authority of President to enter into cooperative projects with friendly foreign countries''. Dit gaat dus om de relatie tussen overheden.

Hoe hoger het niveau, hoe meer moet worden betaald, en hoe meer invloed een land in het programma heeft. Thans laat de Amerikaanse regering geen nieuwe landen meer toe. Wel kan een land op basis van het *Foreign Military Sales*-programma betrokkenheid kopen. Singapore en Israël hebben inmiddels officieel de intentie uitgesproken op die basis te willen worden betrokken. De Amerikaanse overheid beschouwt hen dan echter niet als deelnemers van het programma, maar als bijzondere 'Foreign Military Sales'-klanten. De Amerikaanse overheid noemt ze *Security Cooperation Partners*.

Geen compensatie maar *best value for money*

In het succesvolle F-16-programma – en in de meeste contracten met de

Amerikaanse overheid en producenten – stond compensatie centraal. F-16-producent Lockheed Martin garandeerde Nederlandse (tegen) orders. Daarop wordt in dit artikel verder niet ingegaan. Compensatie staat op gespannen voet met het principe van *best value for money*. Daarom heeft de Amerikaanse overheid geen garanties gegeven voor (Nederlandse) industriële deelname. Formeel is derhalve sprake van een *business-to-business*-relatie. Maar uit de bilaterale 'Memorandum of Understanding' tussen Nederland en de Verenigde Staten voor deelname vloeit voort dat de Amerikaanse industrie Nederlandse bedrijven volledig in beschouwing moet nemen bij de concurrentiestelling van toeleveringscontracten. Dat geldt derhalve voor de drie Amerikaanse hoofdproducenten en hun (primaire) toeleveranciers met

wie Nederlandse bedrijven zaken kunnen doen. Dit is een belangrijke kapstok voor Nederlandse industriële deelname aan het programma. Door tijdens de SDD-fase als toeleverancier deel te nemen aan de ontwikkeling van delen van de JSF en kennis op te bouwen, mag immers worden verwacht dat Nederlandse bedrijven ook tijdens de productie- en instandhoudingsfase orders in de wacht slepen. Daarvoor zijn echter geen garanties gegeven.

Publiek-Private Samenwerking

De Nederlandse regering wilde alleen meedoen aan de SDD-fase als het Nederlandse bedrijfsleven zou meebetalen. En zonder Nederlandse overheidsdeelname zou de kans op JSF-orders slecht zijn. De minister van



Voormalig minister van Economische Zaken, mevrouw Jorritsma, tekent de MFO



CREATION OF NEW LICENSE AUTHORIZATIONS

GLOBAL PROJECT AUTHORIZATION:

- *Comprehensive authorization issued to a registered U.S. exporter to perform activities in furtherance of an international agreement (MOU) to carry out a cooperative government-to-government program*
- *Exports and re-exports to and among approved end-users would require no further authorization by the licensing authorities of the participating governments*
- *Authorizations would be valid for the life of the MOU*

Slide uit de briefing over DTSI

Economisch Zaken noemde tijdens de ondertekeningssceremonie de Nederlandse deelname aan de SDD-fase daarom een goed voorbeeld van Publiek-Private Samenwerking (PPS). Eigenschappen van projecten waarvoor PPS een geschikt instrument is zijn:

- a. Complexe projecten waarbij het moeilijk is om alle onderdelen vooraf scherp te definiëren en contractueel vast te leggen.
- b. Projecten waarbij alle partijen blijvend belang hebben en waarbij de investeringen van de verschillende partijen van elkaar afhankelijk zijn.
- c. Projecten die er beter van worden als vroegtijdig kennis wordt uitgewisseld, zodat de verschillende plannen op elkaar worden afgestemd.⁸

⁸ Zie Wim van der Ham in B&G December 2002, par. 28 e.v. (B&G is het periodiek van de Bank Nederlandse Gemeenten.)

Nederlandse JSF-deelname gaat om een complex project dat vooraf niet scherp kon worden vastgelegd. Van de Nederlandse overheidsbijdrage aan de Verenigde Staten betaalt de Nederlandse industrie ongeveer een kwart. Nederlandse bedrijven hebben zich namelijk verplicht een percentage van de JSF-productieomzet en de hieraan gerelateerde omzet afkomstig van de Koninklijke Luchtmacht, aan de Nederlandse staat af te dragen. Dat is geregeld in de "Medefinancierings-overeenkomst" (MFO). Ook de Nederlandse staat heeft dus een direct belang bij industriële participatie. Beide partijen hebben een blijvend belang bij het project en zijn tot op zekere hoogte van elkaar afhankelijk. Kennisuitwisseling is daarbij één van de essentialia. Een militair project in de vorm van PPS derhalve.

Waarborging Nederlandse belangen

De Nederlandse afstemming ten aanzien van het JSF-programma vindt plaats in de 'Interdepartementale Coördinatiegroep', waarin de ministeries van Economische Zaken en

Defensie, de Koninklijke Luchtmacht, het industrieplatform NIFARP, de industriebelangenbehartiger NIID en het Nederlands Instituut voor Vliegtuigontwikkeling en Ruimtevaart (NIVR) zijn vertegenwoordigd. Dit forum komt in beginsel maandelijks bijeen. Voor de meer dagelijkse contacten is de 'Interdepartementale Werkgroep' ingesteld. Nederland heeft de mogelijkheid eventuele onderwerpen aan de orde te stellen in de *Chief Executive Officers* (CEO)-bijeenkomsten, waarin alle deelnemende landen zijn vertegenwoordigd. Daarin nemen deel de Amerikaanse onderminister van defensie voor acquisitie, de directeur van het JSFPO, de *captains of industry* van de Amerikaanse hoofdproducenten en voor Nederland de bewindspersoon die met materieel is belast (de staatssecretaris van defensie), de hoofd directeur materieel van het ministerie van Defensie en de bevelhebber der luchtmachtkrachten.

Ook wordt periodiek over de voortgang van Nederlandse industriële inschakeling gerapporteerd, bijvoorbeeld in de halfjaarlijkse bijeenkomsten van het *Executive Committee* (EC). De directeur van het JSFPO is voorzitter van het EC. De Nederlandse vertegenwoordiger in het EC is de sous-chef wapensystemen en materieelprojecten van de Directie Materieel Koninklijke Luchtmacht. Daarnaast heeft Nederland door tussenkomst van de Nederlandse *national deputy* bij het JSFPO direct inzicht in de Nederlandse industriële inschakeling. Om Nederlandse bedrijven nog verder te faciliteren bij verkrijging van JSF-orders, heeft het ministerie van Economische Zaken een vertegenwoordiger gedetacheerd op de Nederlandse ambassade in Washington. Met deze organisatiestructuur kan Nederland voldoende zicht houden op een eerlijke concurrentiestelling. Vanzelfsprekend bestaan ook rechtstreekse lijnen tussen Amerikaanse en Nederlandse bedrijven.

Hierna gaan wij in op de bijzondere procedure voor de verkrijging van een exportvergunning voor JSF-orders.



Voormalig staatssecretaris Van Hoof tekent de Memorandum of Understanding voor deelname aan de SDD-fase van het JSF-programma, onder toezicht van de Amerikaanse ambassadeur Sobel

Global Project Authorization

Mede door de Nederlandse overheidsdeelname in de 'Concept Demonstration Phase' en het hier genoemde subsidieprogramma van de Nederlandse overheid, hebben Nederlandse bedrijven een gunstiger concurrentiepositie verworven voor orders van de Amerikaanse hoofdleveranciers en (primaire) toeleveranciers. Wij hebben begrepen dat Nederlandse bedrijven ondanks de Amerikaanse bureaucratie al kans hebben gezien orders in de wacht te slepen ter waarde van bijna \$ 100 miljoen. Exportvergunningen zijn daartoe op de oude voet verstrekt. Maar al lange tijd ondervinden niet-Amerikaanse bedrijven problemen om door te dringen tot de Amerikaanse markt, niet vanwege de kwaliteit of prijzen van hun producten, maar door de bureaucratische barrières en de

lange tijd die gemoeid gaat met het verkrijgen van een Amerikaanse exportvergunning. De Amerikaanse bureaucratie zou die gunstige positie dus weer ongedaan kunnen maken.

De regering-Clinton was van mening dat die bureaucratische belemmeringen voor militaire programma's niet meer pasten in de 21e eeuw. Zij wilde zo veel mogelijk wederzijdse toegang tot de Amerikaanse, Europese en andere militaire markten, kortom 'globalisering'. De toenmalige Amerikaanse minister van Buitenlandse Zaken, Madeline Albright, nam het initiatief om op zeventien exportgebieden verbeteringen te bewerkstelligen, de *Defense Trade Security Initiatives* (DTSI). De regering-Bush heeft deze initiatieven (verder) uitgewerkt. Eén daarvan is de *Global Project Authorization*. Het JSF-programma is daarvoor een *pilot project*.⁹

Wat is de Global Project Authorization?

De GPA is een autorisatie van het Amerikaanse ministerie van Buitenlandse Zaken aan een Amerikaans

bedrijf.¹⁰ In het JSF-programma is de GPA verleend aan Lockheed Martin, een *registered U.S. exporter*. De GPA geeft een beschrijving van de condities waaronder het Amerikaanse ministerie van Buitenlandse Zaken exporttoestemming kan geven voor het JSF-programma. Nadat het Amerikaanse Congres had ingestemd met deze GPA, is het op 25 oktober 2002 aan Lockheed Martin verzonden. De GPA heeft alleen betrekking op contracten die Lockheed Martin of een van haar Amerikaanse (primaire) toeleveranciers, afsluiten met buitenlandse bedrijven. Al die bedrijven moeten dan op een lijst staan, die het Amerikaanse ministerie van Buitenlandse Zaken heeft goedgekeurd. Inmiddels zijn dat, naast Lockheed Martin, 38 Amerikaanse bedrijven. De buitenlandse contractpartners moeten afkomstig zijn uit landen die participeren in het JSF-programma, anders is opname niet mogelijk. Wij benadrukken dat voor bedrijven uit landen die geen participant zijn de algemene procedure geldt voor het verkrijgen van een exportvergunning. De GPA van Lockheed Martin geldt tot 30 september 2012. In dat jaar doet de Nederlandse regering krachtens de MOU de laatste betaling aan de Amerikaanse overheid voor SDD-deelname.

Het Compliance Plan

Ingevolge de GPA moeten Lockheed Martin en haar Amerikaanse toeleveranciers die met buitenlandse bedrijven een contract willen afsluiten, een *Compliance Plan* opstellen. Het Amerikaanse ministerie van Buitenlandse Zaken moet het plan goedkeuren. Daaruit moet blijken hoe de Amerikaanse contractant de GPA in zijn bedrijfsvoering heeft geïmplementeerd. Het bedrijf moet daarin onder meer uiteenzetten hoe aan de Amerikaanse wetgeving wordt voldaan, hoe wordt gerapporteerd, hoe *track* wordt gehouden op verstrekte informatie et cetera. Inmiddels heeft het Amerikaanse ministerie van Buitenlandse Zaken het 'Compliance Plan' van Lockheed Martin goedgekeurd en daarmee is het effectief. Andere Amerikaanse bedrijven hebben nog geen 'Compliance

⁹ Zie voor de 17 DTISI-onderwerpen www.dsca.osd.mil/dtsi; zie voor de GPA nr. 4 op die site.

¹⁰ Zie voor de juridische verankering van de GPA 'Section 126.9(a)' en 'section 126.14(a) (3) and (b) CFR'.

Plan' ingediend, maar verwacht wordt dat dat spoedig gebeurt.

Implementing agreement en Non-disclosure agreement

Tot zover het belangrijke voorwerk, dat inmiddels is uitgevoerd, om de procedure voor verkrijging van de exportvergunning voor JSF-orders te versnellen. Om daadwerkelijk toestemming van het Amerikaanse ministerie van Buitenlandse Zaken te

moet een *Implementing agreement* (IA) worden afgesloten.¹¹ Ook moeten de contractpartners een *Non-disclosure agreement* (NDA) ondertekenen. Daarvoor bestaan modellen. Daarna moet Lockheed Martin de 'Implementing agreement' en de 'Non-disclosure agreement' ter goedkeuring voorleggen aan dat ministerie. Anders dan in de algemene procedure moet het ministerie in beginsel binnen vijf dagen een beslissing nemen. Het

GPA beperkt dan aanvankelijke opzet

De GPA was aanvankelijk opgezet als algemene exporttoestemming voor alle internationale subcontracten in een bepaald programma. De regering-Bush heeft het karakter van de GPA na haar aantreden echter gewijzigd. Zij heeft een aantal onderdelen van het JSF-programma van de GPA uitgezonderd. Het gaat dan onder meer om de geclassificeerde delen van radartech-



JSF-concept-demonstratiemodel (Foto: US Air Force; bron: IMG/KL)

krijgen voor export van JSF-informatie en materieel door Lockheed Martin,

¹² Zie op de in noot 9 genoemde site voor de 'Bid and Proposal exemption' nr. 12.
¹¹ Het model van de 'Implementing agreement' heeft de volgende aanhef: 'Technical assistance agreement implementing the Joint Strike Fighter Global Project Authorization ('Implementing agreement')'. Omwille van de duidelijkheid hanteren wij hier alleen de term 'Implementing agreement'.
¹² Zie op de in noot 9 genoemde site voor de 'Bid and Proposal exemption' nr. 12.

Congres hoeft niet te worden geconsulteerd. Dat is dus aanmerkelijke winst ten opzichte van de maanden die het nu duurt. Wij onderstrepen dat de GPA een buitenlands bedrijf geen contract garandeert; er is evenmin een directe relatie tussen de financiële bijdrage van een land en het aantal 'Implementing agreements' en/of de financiële omvang van industriële participatie. Immers, 'best value for money' is het leidende principe in het JSF-programma.

nologie, elektronische oorlogvoering en *stealth*-technologie. In voorkomend geval is voor deze uitgezonderde categorieën de algemene procedure van toepassing. Voor die projecten moeten Nederlandse bedrijven dus met een lange doorlooptijd rekening houden. Lockheed Martin heeft echter met het Amerikaanse ministerie van Buitenlandse Zaken afspraken gemaakt die aanvragen met voorrang te behandelen. In het offertestellingsproces kan dan wellicht gebruik worden gemaakt van de *bid and proposal*

exemption, een ander DTSI-initiatief.¹² Hierop gaan wij in dit artikel verder niet in. Daarnaast is het, zoals hiervoor vermeld, van belang dat een aantal (Nederlandse) bedrijven uit landen die participeren, inmiddels op oude voet 'Technical assistance agreements' voor de 'System Development and Demonstration'-fase heeft afgesloten. Deze blijven van kracht.

27 Nederlandse bedrijven op de GPA-lijst

De GPA van Lockheed Martin gold medio juni 2003 voor 214 niet-Amerikaanse bedrijven uit de deelnemende landen, waarvan 27 Nederlandse. Voor vijf Nederlandse bedrijven is de aanvraag om op de lijst te komen thans in behandeling bij het Amerikaanse ministerie van Buitenlandse Zaken. Al deze Nederlandse bedrijven hebben de 'Medefinancierings-overeenkomst' ondertekend. Het is mogelijk de GPA verder uit te breiden met bedrijven uit deelnemende landen. In de eerste plaats moet Lockheed Martin of één van haar toeleveranciers dan beoordelen of dat bedrijf zicht heeft op een subcontract. Als dat zo is en het gaat om een Nederlands bedrijf, dan kan het zich vervoegen bij de Commissaris Militaire Productie van het ministerie van Economische Zaken. Die kan de EZ-vertegenwoordiger voor het JSF-programma bij de Nederlandse ambassade in Washington inschakelen. Ook kan het bedrijf de Nederlandse *national deputy* bij het JSFPO om informatie vragen. Nederlandse bedrijven moeten daarbij rekening houden met het feit dat de Amerikaanse bedrijven offertes verwachten en contracten aangaan op basis van Amerikaanse acquisitieprocedures. De (model)contracten zijn in het algemeen gebaseerd op het Amerikaanse recht. Zij doen er goed aan zich hierover te laten voorlichten.

General Electric en Pratt & Whitney vragen geen GPA

Zoals wij vermeldden heeft het Amerikaanse ministerie van Defensie afzonderlijke contracten afgesloten met General Electric en Pratt & Whitney voor de ontwikkeling van de



Piloot houdt de JSF stabiel voor een eerste 'refueling mission'

(Foto: US Air Force; bron: IMG/KL)

motoren van de JSF. Ook deze bedrijven kunnen derhalve een GPA aanvragen, maar zullen dit naar verwachting niet doen. Zij zullen de algemene procedure ter verkrijging van een exportvergunning volgen, waarbij op snelle afdoening zal worden aangedrongen. Hierbij is van belang dat een aantal technologieën dat in motoren wordt toegepast, ook in de GPA is uitgezon-

derd. Wellicht dat ook in dit offerte-stellingsproces gebruik kan worden gemaakt van de 'bid and proposal exemption'.

Voorbeeldfunctie

Tot nog toe is er slechts één GPA, en wel voor het JSF-programma. Verwacht wordt dat de opzet van het JSF-programma, waarin vertegenwoordig-

gers van de deelnemende landen zijn geïntegreerd, navolging krijgt in andere Amerikaanse programma's, zoals *Tactical Missile Defense*. Dan zal ook een GPA kunnen gelden. Op basis van de ervaringen die Lockheed Martin inmiddels heeft opgedaan om de GPA, het 'Compliance plan' en de 'Implementing agreements' te realiseren, mag worden verwacht dat de Amerikaanse defensiemarkt beter toegankelijk wordt voor buitenlandse bedrijven.

Samenvatting en afronding

Op de Amerikaanse defensiemarkt hebben buitenlandse bedrijven vanwege de algemene procedure voor verlening van exportvergunningen, doorgaans een nadeel ten opzichte van Amerikaanse bedrijven. Om toegang tot die markt te vergemakkelijken, heeft de Amerikaanse overheid in het kader van de 'Defense Trade Security Initiatives' een bijzondere

procedure ontwikkeld voor de verlening van exportvergunningen. Die procedure geldt voor bepaalde bedrijven uit landen die deelnemen in het JSF-programma.

Het Amerikaanse ministerie van Buitenlandse Zaken heeft namelijk aan Lockheed Martin een 'Global Project Authorization' verleend. Lockheed Martin heeft inmiddels aan de daarin genoemde eisen voldaan. Deze GPA bevat een lijst met onder andere 27



Amerikaanse dankbetuiging (Bron: IMG/KL)



De Nederlandse defensie-industrie, samen met mevrouw Jorritsma

Nederlandse bedrijven. Als die bedrijven een 'Implementing agreement' en 'Non-disclosure agreement' met het Amerikaanse bedrijf hebben getekend, wordt de exportvergunning in beginsel binnen vijf dagen na aanvraag verleend. Dat is aanmerkelijke winst ten opzichte van de maanden durende algemene procedure. De GPA geldt voor het merendeel toeleverancierscontracten voor de JSF; bepaalde technologieën zijn echter uitgezonderd. Daarvoor geldt de algemene procedure, die dan wel versneld wordt doorlopen. Exportvergunningen die zijn verleend voordat de 'Global Project Authorization' effectief werd, blijven van kracht. Motorenontwikkelaars General Electric en Pratt & Whitney vragen voorshands geen 'Global Project Authorization' aan. Nederlandse bedrijven die niet op de GPA-lijst staan, kunnen als zij zicht hebben op een JSF-order, via het ministerie van Economische Zaken een verzoek daartoe indienen bij Lockheed Martin.

Naar ons oordeel is met het van kracht worden van de 'Global Project Authorization' van Lockheed Martin, voor Nederlandse bedrijven een belangrijke verbetering opgetreden bij het verkrijgen van JSF-orders. Zonder financiële ondersteuning van de Nederlandse industrie zou de Nederlandse regering niet hebben deelgenomen aan de 'System Development and Demonstration'-fase. En zonder

Nederlandse overheidsdeelname zou de 'Global Project Authorization' niet voor Nederlandse bedrijven hebben gegolden. Dit kan als één van de belangrijkste effecten van deze vorm van Publiek-Private Samenwerking worden aangemerkt. De opzet van internationale (overheids)deelname in het JSF-programma kan model staan voor andere Amerikaanse programma's. Als daarvoor ook 'Global Project Authorizations' worden afgege-

ven, zal dat een groot voordeel voor de Nederlandse industrie kunnen opleveren.

Nederland neemt op het middelste niveau deel aan de 'System Development and Demonstration'-fase. Bij de gunning van JSF-orders aan toeleveranciers is 'best value for money' leidend beginsel. Nederland kan op verschillende manieren controleren in welke mate de Nederlandse industrie wordt ingeschakeld. De Amerikaanse overheid heeft geen garanties gegeven voor (een financiële omvang van) Nederlandse industriële deelname in het JSF-programma. Maar Nederlandse bedrijven zijn concurrerend. Nu de belangrijkste bureaucratische barrière is weggenomen, mag worden verwacht dat voldoende JSF-orders in Nederland worden geplaatst. Het is nu echter aan de Nederlandse bedrijven te laten zien wat zij waard zijn: dat zij 'best value for money' te bieden hebben. Het is aan de Nederlandse overheid daarbij eerlijke concurrentiestelling in de gaten te houden.

Gebruikte afkortingen

CDP	- Concept Demonstration Phase
CEO	- Chief Executive Officers
CFR	- Code of Federal Regulations
DTSI	- Defense Trade Security Initiatives
EC	- Executive Committee
FMS	- Foreign Military Sales
GPA	- Global Project Authorization
IA	- Implementing agreement
JSF	- Joint Strike Fighter
JSFPO	- JSF Program Office
MFO	- Medefinancieringsovereenkomst
MLA	- Manufacturing license agreement
MOU	- Memoranda of Understanding (of Memorandum)
NDA	- Non-disclosure agreement
NIFARP	- Netherlands Industrial Fighter Aircraft Replacement Platform
NIID	- Stichting Nederlandse Industriële Inschakeling Defensieopdrachten
PPS	- Publiek-Private Samenwerking
RVP	- Requirements Validation Project
SDD-fase	- System Development and Demonstration-fase
TAA	- Technical assistance agreement

'As long as they pay, we stay'

L. Polman

***Van het Openbaar
Ministerie mogen
Nederlandse militairen
in Irak nu ook geen
waarschuwingsschoten
meer lossen.
Ze zijn daar om de
boel op te bouwen
en verder niets,
bepaalde het O.M.
Gemor valt
te beluisteren:
dan hadden we beter
een stel
bouwvakkers
kunnen sturen.***

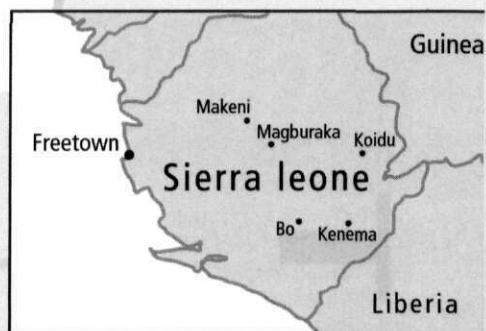
Dat is dan ook precies wat veel westerse ministeries van Defensie doen. Een bonte stoet aannemers, latrinegravers, elektriciens, mijnenruimers en bijklussers trekt aan 's werelds vele militaire interventies en VN-vredescircussen voorbij. Het legioen van moderne marketenters op de oorlog afsturen is behalve politiek correcter, ook nog 'ns veel goedkoper.

Het oude beroep van marketenter is nieuw leven ingeblazen toen na de Koude Oorlog ministeries van Defensie de opdracht kregen te bezuinigen. De onkosten overziend, bleek dat werving en opleiding van soldaten grote posten waren, terwijl het leeuwendeel van de soldaten zich na hun dure training voornamelijk onledig hield met bewassing, voeding, verplaatsing, huisvesting en de administratie van de troepen. Door zoveel mogelijk werk niet direct gerelateerd aan een oorlog uit te besteden aan scherpgeprijsde particulieren met weinig overhead, kunnen ministers legers inkrimpen tot waar die voor bedoeld zijn: gevechtseenheden.

De facilitering van de troepen levert de marketenters al miljoenen op,

maar ook de 'nation building' die volgt op onze invasies en bombardementen is een groeimarkt. Er gaan miljarden dollars om in de wederopbouw van stukgeslagen oorden als Irak, Afghanistan, Liberia en D.R. Congo. Het aantal aannemers dat knokt om de contracten van VN, NAVO en Pentagon rijst de pan uit.

Met watjes win je die oorlog niet. De marketenters werken het liefste met afgetrainde oorlogsveteranen, gewend zich in leven te houden onder gevaarlijke omstandigheden, en in staat om de bananenrepublieken en 'failed nations' waar we binnenvallen, snel en zo nodig onder vuur weer in elkaar te schroeven. Personeelswerving is een makkie voor deze internationale aannemersbedrijven: ouwe stompen uit Vietnam, werkloze Desertstormtroepers en gepensioneerde Special Forces, SAS'ers, anti-IRA-strijders en Servische Arkan Tijgers staan smekend om een baan op de stoep. Met een karig pensioen en gedrild in een vak waarvoor in de burgermaatschappij weinig emplooi is, is een dienstverband met een 'nation builder', of voor jezelf beginnen, in een oorlog een uitkomst.



Nergens draaien deze kerels hun hand voor om. 'As long as they pay, we stay' luidt hun devies. Ze bouwen militaire kampen voor de NAVO, doen de catering en de was voor Amerikaanse troepen, graven latrines in VN-vluchtelingenkampen en herbouwen stukgeschoten moskeeën, gevangnissen en presidentiële paleizen. Het maakt ze geen donder uit waar.

Maar ook sporen ze weggelopen oorlogsmisdadigers op als we dat willen. Northbridge Services Group (ook voor de beveiliging van al uw goud- en diamantmijnen) zoekt op het internet naar een investeerder voor de kidnapping van de voormalige Liberiaanse president Taylor, die asiel heeft in Nigeria. Wie Taylor weet uit te leveren aan het VN-Tribunaal voor Oorlogsmisdaden in Sierra Leone zal door het Amerikaanse Congres worden beloond met US\$ 2 miljoen.

Nederlanders kom ik bijna nooit tegen aan deze lucratieve kant van de internationale interventies. Nederlandse pensioenregelingen voor militairen zijn te comfortabel, denk ik. Maar nu en dan loop ik er dan toch een tegen het lijf. Onlangs

in Freetown nog, Jan uit Den Haag. Was marinier, werd gepensioneerd en bouwt nu het Sierraleonense Oorlogstribunaal. Lang was hij gestationeerd op Curacao. Daar was het heet, zegt hij, maar in Sierra Leone is het heet en ook nog één grote puinhoop. 'In het begin vind je een vlieg in je bier en wil je een nieuw biertje. Tweede maand, vis je die vlieg eruit en drink je biertje op. Derde maand lik je de vlieg eerst af voordat je je bier opdrinkt.' Voor een salaris van US\$ 9.000 per maand, inclusief gevarentoeslag, lik je alles af.

Kortom: als u zich dankzij het O.M. eerder bouwvakker dan militair voelt, wordt dan ook maar bouwvakker, wil ik u raden. U gaat naar precies dezelfde spannende stukjes van de wereld die u als militair soms ook bezoekt, maar dan goed betaald. En zonder werk komt u nooit te zitten. Er is altijd wel weer een 'superpower' die het nodig vindt om ergens binnen te vallen, of om per Resolutie een blauwhelm-macht op pad te sturen. Het gerechtsgebouw van Jan in Sierra Leone is nog niet eens klaar, of de contracten voor het herstel van de democratie in Haïti circuleren weer.

BERICHT UIT AFRIKA

Betrouwbaarheid

commodore E. J. Oliemans*

De *Militaire Spectator* is van oudsher het medium om grote strategen te parafaseren. Een van die grote strategen is Sun Tzu. Eeuwen geleden wist deze wijze man al te vertellen dat een goed strateeg alleen maar succesvol kan zijn als hij ook een goed leider is. En, zei hij, een van de belangrijkste eigenschappen van een goed leider is betrouwbaarheid. En hij moet vertrouwen hebben in zijn manschappen. Ziehier de twee begrippen die volgens mij ook nu weer (of beter: nog steeds) centraal staan op de weg naar succes: betrouwbaarheid en vertrouwen.

Want in deze rumoerige tijden van veranderingen, reorganisaties en op zijn minst vertraging in de bevorderingsgang is het zaak vertrouwen in een goede afloop te bewaren. Maar hoe krijg je vertrouwen in een goede afloop? Wie geeft dat vertrouwen? En wie is dat vertrouwen waard? Het gaat daarbij zowel om de intenties (bedoelingen) als om de daadwerkelijke besluiten en daden.

Allereerst een nuancering van het begrip 'goede afloop'. Daarmee bedoel ik *niet* dat er geen ontslagen zullen vallen. Ook niet dat iedereen toch gewoon bevorderd zal worden of toch de eigen werkplek zal behouden. En dus niet hoeft te verhuizen of om te scholen. Nee, dat gaat allemaal *wel* gebeuren. Ik bedoel met 'goede afloop' dat wij – leidinggevend – iedereen straks recht in de ogen kunnen kijken. Dat we oprecht gemeend hebben de goede dingen in gang te hebben gezet.

Het recht in de ogen kijken hangt af van het serieus nemen van het werk en bovenal het serieus nemen van de medewerkers. Ongeacht rang of stand. Iedereen zal onmid-

dellijk beamen dat je betrouwbaar moet zijn om het vertrouwen te verdienen. Toch zijn beide begrippen niet vanzelfsprekend.

Neem nu het nieuwe besturingsmodel. Het wegvallen van de bevelhebbers, de oprichting van Operationele Commando's, de oprichting van DMO en de omvorming van DICO naar Commando Diensten Centra leidt tot verschuiving van taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden. En dus tot een verschuiving van macht, status en invloed. De herziene sterkere rol van de Chef Defensiestaf leidt binnen het ministerie tot diezelfde verschuivingen. En machtsstrijden zijn niet het ideale startpunt voor wederzijds vertrouwen.

Ik weet niet wie u allemaal heeft gesproken over waar de ander mee bezig is. In ieder geval kost het mij meer moeite om te verzinnen wie onvoorwaardelijk vertrouwen heeft in de ander dan te verzinnen wie dat niet heeft.



* Op deze plaats vindt u afwisselend een bijdrage van commodore Erik Oliemans en kolonel Frans Matser, beide werkzaam bij het Defensie Interservice Commando.

den vertrouwen

Er wordt veel energie gestoken in het nagaan van de inhoud van de verborgen agenda van de ander. Want *dat* er een verborgen agenda is, wordt niet in twijfel getrokken.

Er is dus nog steeds sprake van een grote dosis wantrouwen. Dat wantrouwen is ontstaan omdat voortdurend bleek dat de ander niet betrouwbaar was. Of althans onbetrouwbaar overkwam. Bovendien is het niet de gewoonte om eerst te geven en dan later misschien eens een keer te nemen. Dat fenomeen speelt zich af op alle niveaus in de krijgsmacht. Van compagnie- of squadron-

niveau tot en met de beleidsmakers op het ministerie. Omdat we geen vertrouwen in de ander hebben, vertonen ook wijzelf dat gedrag en worden dus zelf onbetrouwbaar.

Nu doet zich het volgende rare fenomeen voor: van alle mensen die ik gesproken heb, zeggen negen van de tien betrouwbaar te zijn. Die ene die zegt niet betrouwbaar te zijn is in feite de meest betrouwbare. Dus is iedereen betrouwbaar. En dan klopt er iets niet met het idee van diezelfde mensen dat al die anderen onbetrouwbaar zijn. Die situatie kan niet langer voortduren. De energie die gestoken wordt in het elkaar controleren op betrouwbaarheid is verloren energie. Bovendien is die energie hard nodig om te worden ingezet voor onze operationele taken. De basis voor een krijgsmacht waar iedereen zich maximaal moet inzetten voor het operationele product, kan dus niet anders zijn dan vertrouwen. En vertrouwen, zoals gezegd, verdien je door betrouwbaar te zijn.

De praktijk zal weerbarstig blijken te zijn. Telkens als er leiders zijn die betrouwbaarheid uitstralen en vertrouwen schenken, zullen er anderen zijn die daar misbruik van proberen te maken. Toch zijn er genoeg mogelijkheden om de strijd te winnen! In mijn volgende bijdragen in de Militaire Spectator kom ik daar op terug.

Tenslotte: ik geef toe, het is even wennen om positief met elkaar om te gaan en de broeders in de strijd niet te zien als de 'vijand' maar als een betrouwbare partner. En het is zeker zo leuk. Bovendien laten we dan ook nog als echte krijgsheren zien dat we de lessen van Sun Tzu begrepen hebben!

Wij zijn aan zet; niet zij!

TEGGENWICHT



Achter de schermen van het Derde Rijk

Hermann Göring, een politieke carrière

Door Werner Maser, uit het Duits vertaald door E. van Leerdam. 456 blz., geïllustreerd, uitgeverij Aspekt, Soesterberg, 2e, herziene druk, 2003, ISBN 90 5911 022 6
Circa € 30,-

Speer, een biografie

Door Joachim Fest, uit het Duits vertaald door L. Dijkstra, A. Hornstra en J. Post. 407 blz., geïllustreerd, uitgeverij De Bezige Bij, Amsterdam, 2000
ISBN 90 7668 204 6
Circa € 30,-

Er is nog steeds veel belangstelling voor biografieën over de kopstukken van het voormalige Derde Rijk. Van bekende auteurs die zich ook al aan boeken over Hitler waagden, verschenen er in het jaar 2000 weer twee in Duitsland: *Hermann Göring, Hitlers Janusköpfiger Paladin* gevolgd door *Speer, eine Biographie*. De biografie van Speer werd in hetzelfde jaar nog in het Nederlands vertaald en prijkte weken op de bestsellerlijsten. Die van Göring werd slechts mondjesmaat verkocht en moest op een Nederlandse vertaling wachten tot 2002.

Dit laatste boek heeft in 2003 een tweede herziene druk gekregen. Fest is een van de gerenommeerde Hitler-biografen (1973) en meer recent auteur van het in 2003 verschenen *Hitlers laatste dagen*. Maser is auteur van onder meer *Adolf Hitlers Mein Kampf*, (2001). Om maar met mijn eindoordeel te beginnen: de Speer-biografie

is zeer geslaagd, die van Göring is dat niet.

Overeenkomstige personages

Tussen de personages van Göring en Speer zijn veel overeenkomsten te vinden. Beide waren zeer veelzijdig, kunstliefhebbers en kunstkeners. Beide waren intimi van Hitler. Beide speelden een sleutelrol in de Tweede Wereldoorlog, bereikten de hoogste posities in het Derde Rijk en waren een aantal jaren 'tweede man' achter Hitler.

Beide konden gek genoeg in het geallieerde kamp op enige sympathie rekenen, in tegenstelling tot de meeste andere nationaal-socialistische kopstukken zoals: Hitler, Goebbels, Streicher, Jodl en Himmler. Beide vielen uiteindelijk bij Hitler in ongenade, werden door de geallieerden gevangen genomen en in Neurenberg veroordeeld. Reden genoeg om de biografieën in één recensie vergelijkend te beoordelen.

Natuurlijk zijn er ook een aantal verschillen. Göring hield na de oorlog vast aan zijn onschuld en pleegde in 1946, na zijn terdoodveroordeling, zelfmoord. Speer bekende als enige van de nationaal-socialistische kopstukken schuld. Hij zat zijn straf van twintig jaar uit. Na zijn ontslag uit de Berlijnse Spandaugevangenis, in 1966, was hij tot zijn dood op 1 september 1981 een veel gevraagd spreker, succesvol schrijver en gevierd tv-persoonlijkheid.

Speer: workaholic

Speer was een burger, een beetje saai, een architect, intellectueel, een uitmuntend manager, een workaholic, toegewijd, punctueel, had niets op met de Joden-

vervolging en leefde als een ascet. Als rijksbouwmeester was hij Hitlers oogappel en als minister van Industrie wist hij de Duitse industriële productie in de onder geallieerde bommentapijten bedolven fabrieken, zelfs in de desastreuze jaren 1943 en 1944, te laten stijgen tot ongekende hoogtens.

Göring: bejubeld commandant

Göring was een levensgenieter, pronkzuchtig, een grootspreker, moedig, heroïneverslaafd, rokkenjager. Geen doorsnee Duitse militair uit die tijd. In de Eerste Wereldoorlog was Göring – na zijn opleiding aan een van de voornaamste Pruisische cadettenscholen – een dapper en bejubeld pelotonscommandant bij de infanterie geweest. Hij werd voor zijn optreden persoonlijk onderscheiden door de Duitse keizer.

Nadat hij in 1915 medisch voor de infanterie was afgekeurd en zichzelf omschoolde tot piloot, groeide hij in het laatste oorlogsjaar uit tot een van de beste Duitse jachtvliegers, een nationale beroemdheid. Kort voor het einde van de oorlog werd de laatste commandant van het fameuze eskader Richthofen. Tijdens de Tweede Wereldoorlog was hij de officiële plaatsvervanger van Hitler, de opperbevelhebber van de Duitse luchtmacht, Rijksminister van Luchtvaart en had hij nog vele tientallen andere functies en (ere)titels. Misschien minder bekend is dat hij zich met name onder invloed van zijn eerste echtgenote barones Carin von Fock, ontwikkelde tot een Jodenhater.

De grote lijnen van de levensverhalen van Speer en Göring zoals hiervoor geschetst, zijn bij de meeste mensen wel bekend. Een biografie biedt de schrijver de mogelijkheid de persoonlijke belevenissen en tragiek van één persoon te plaatsen tegen de achtergrond van zijn tijd. De dramatiek van de geschiedenis komt immers het beste tot zijn recht in het verhaal van een individu.

Effectieve marketingmachine

Fest slaagt daarin voortreffelijk, waar Maser faalt. Natuurlijk staan er tal van lezenswaardige en interessante zaken in het boek van Maser. Zo was de opkomst van Hitlers NSDAP in 1932 voor een

belangrijk deel te wijten aan een plan van Göring. In de beperkte periode die beschikbaar was voor de verkiezingscampagne (11 oktober tot 4 november) wist Hitler zijn meest geduchte wapen, zijn vlammende en spectaculaire redevoeringen, maar liefst in 47 steden in Duitsland te houden. Dit kwam doordat Göring gezorgd had voor een vliegtuig, een Junker 52 transportvliegtuig, waarmee Hitler dagelijks soms wel in twee of drie ver uit elkaar gelegen steden kon spreken.

Bovendien nam Hitler een aantal Duitse, maar ook buitenlandse journalisten aan boord van dit vliegtuig mee. Deze journalisten, die onder de indruk raakten van Hitlers dadendrang en redenaarskunst, werden in staat gesteld om hun verslagen via de radioapparatuur direct vanuit het vliegtuig aan hun kranten door te geven. Deze voor die tijd revolutionaire aanpak genereerde een geweldige publiciteitsgolf in binnen- en buitenland.

De effectieve marketingmachine (die in alles doet denken aan de moderne Amerikaanse verkiezingscampagnes), zorgde voor een verrassend resultaat: 37 procent van de stemmen en een prominente plaats in de Duitse politiek voor Hitler en zijn nationaal-socialistische partij. Het begin van een ongekende politieke opmars. Hoe deze afloopt, is voldoende bekend.

Verdeel-en-heerspolitiek

Beide boeken geven een goed beeld van de partijmachinatie en de verdeel-en-heerspolitiek die Hitler stelselmatig toepaste. Steeds werden twee groeperingen, overheidsdiensten of personen belast met één taak of verantwoording, waardoor er onduidelijkheid en heftige competitie ontstaat bij de uitvoering. Bovendien was het daardoor steeds nodig om terug te gaan naar Hitler voor belangrijke beslissingen.

Beide boeken bieden wat dat betreft een goede kijk in de keuken van het perfide politiek bestuurlijke systeem van het Derde Rijk, maar geven nauwelijks antwoord op de vraag hoe een geciviliseerd volk in het centrum van Europa zo kon ontsporen.

Fest: boeiend

Daarbij is het boek van Fest goed geschreven: vlotlopende zinnen, een boeiende en

logisch opbouw, juiste woordkeuze en op de juiste punten geïllustreerd met foto's. Ook aan de keuze en de bijschriften van die foto's is duidelijk veel aandacht besteed. Voor de woordkeus en de leesbaarheid van het geheel verdienen ook de vertalers een pluim. In alle opzichten een aanrader voor wie meer wil weten over Speer en die veelbewogen donkere dagen.

Maser: verwarrend

Het boek van Maser is in vrijwel alle opzichten aanzienlijk minder geslaagd: slecht geschreven, met zeer veel onleesbare, lange en slechtlopende zinnen. Bovendien vaak onjuist gebruik van militaire termen, te wijten aan een slordige vertalingen. Het verhaal is thematisch verwarrend opgebouwd en springt chronologisch te vaak van de hak op de tak.

Historische personen verschijnen in en verdwijnen uit beeld, zonder introductie

of voldoende uitleg. Het fotowerk deelt in de malaise: de foto's zijn soms vreemd ondertiteld en getuigen van weinig speurzin of relatie met de tekst.

Resumerend: twee biografieën over kopstukken van het Derde Rijk door bekende auteurs. Wie van de twee de grootste misdaden heeft gepleegd of het belangrijkste was in de hiërarchie van het Derde Rijk is ook na het lezen van bijna 1000 bladzijden lastig vast te stellen. Wel dat één biografie zeer geslaagd is en de andere grotendeels mislukt.

Heeft u zo'n 30 euro te besteden, dan is de biografie van Speer een goede en die van Göring een slechte investering. Hóe slecht valt eindelijk pas op als je hem vergelijkt met de biografie van Speer. Toch goed om te weten.

kolonel drs. F. MATSER

Thuisfront

Oorlog en economie in de twintigste eeuw, onder redactie van Hein A.M. Klemann en Dirk Luyten, 264 blz. met zwart-wit en kleurenfoto's geïll., Walburg Pers, Zutphen, 2003.

€ 19,95
ISBN 90 5730 263 2

Als gedragswetenschapper denk je bij het woord 'thuisfront' gelijk aan gezinsleden, familieleden, vrienden en bekenden die zijn thuisgebleven van de militairen die voor een operatie zijn uitgezonden, ook wel de achterban genoemd. Uit de ondertitel en op de achterzijde van het boek *Thuisfront* is al snel duidelijk dat de redactie een andere betekenis van thuisfront gebruikt en wel al degenen die tijdens de Eerste en de Tweede Wereldoorlog het front in de meest ruime zin hebben bevoorrad.

Van doorslaggevend belang voor het eindresultaat van een oorlog in de twintigste eeuw is de mate waarin een samenleving erin is geslaagd de burgerij te transformeren tot een steunpunt van de oorlogvoering

en waarbij de eigen consumptie zo nodig is teruggeschroefd tot een minimum. Een thema waar je als militair (te ?) weinig bij stilstaat en dat dit veertiende jaarboek van het Nederlands Instituut voor Oorlogsdocumentatie interessant maakt.

Totale oorlogen zijn kenmerkend voor de geschiedenis van de twintigste eeuw, waarbij het thuisfront ook een legitiem doel werd voor vijandelijke aanvallen. Naast mensen moesten ook financiële, industriële en technische middelen gemobiliseerd worden. In totale oorlogen werd het economisch aspect steeds doorslaggevend.

In dit boek komen, in de periode van de Eerste Wereldoorlog tot in de jaren vijftig, vier aspecten van deze problematiek aan de orde. De behandeling van deze problematiek beperkt zich tot Frankrijk, België, Duitsland, Nederland en Denemarken. De redactie beoogt een aanzet te geven tot een vergelijkende benadering van oorlog en economie in West- en Noord-Europa in de eerste helft van de twintigste eeuw.

→

Diversiteit aan onderwerpen

Het boek bevat een beeldessay over het vrouwenbeeld dat in affiches was geconstrueerd in het streven naar mobilisatie van de natie, en veertien artikelen. Aan het eind van het boek zijn de samenvattingen van de artikelen in het Engels geplaatst. De artikelen zijn omgewerkte papers van het in november 2002 in Brussel gehouden internationale colloquium 'Oorlog en Economie in de twintigste eeuw'. In de veertien artikelen passeert een te breed scala aan onderwerpen de revue. Deze onderwerpen zijn onder meer: de oorlogsvoorbereiding van Unilever, de Belgische Spoorwegen, zwarte markten, honger, de Belgische beurs, migratie, de diamantindustrie en vakbonden.

Het kost erg veel moeite om op deze onderwerpen het label thuisfront te hangen, zelfs als je de term in zijn meest rekbare vorm hanteert. Vanwege de diversiteit van de artikelen is het in het bestek van deze recensie niet mogelijk om in te gaan op de inhoud van elk van de artikelen afzonderlijk. Ieder artikel is afgesloten met een notenapparaat.

Het was mede vanwege de diversiteit aan onderwerpen moeilijk om de vier aspecten van de te behandelen problematiek te vinden. Door de redactie is wel aangegeven dat er vier aspecten van de problematiek aan de orde komen, maar zelf noemt de redactie slechts twee aspecten en wel oorlogsvoorbereiding en de gevolgen van oorlog voor de sociale verhoudingen. Met wat moeite kom ik nog tot de invloed van oorlogen op de civiele economie en tot de gevolgen van oorlog op de verplaatsingen van mensen en bedrijven.

Kanttekeningen

Als gedragswetenschapper zoek je in eerste instantie naar menselijke aspecten maar in de meeste artikelen komen mensen niet aan bod en beperkt de schrijver zich tot economische feiten of getallen. Zo zijn in het artikel over migratie heel wat getallen te vinden van mensen die moesten vluchten, verdreven of gedepoteerd werden. Deze getallen eindigen veelal met het woord miljoen, zodat het allemaal erg abstract blijft en de ellende achter de getallen verborgen blijft.

Een andere kanttekening wil ik plaatsen bij het overigens best aardige artikel over de zwarte markten, waarin een indeling wordt gemaakt van de groepen personen die de zwarte handel bedreven. Daarbij komt de criminaliteit uitgebreid aan de orde (in Denemarken van meer belang dan in Nederland), terwijl het vervalsen van bonnen en het kopen van voedsel, veelal op de zwarte markt, voor onderduikers niet eens wordt genoemd.

Daarnaast komen ook enkele slordigheden in het boek voor. Bij de enige grafiek in het boek, op bladzijde 214, staat wel de bron vermeld, maar staat niet vermeld wat de assen voorstellen, ook in de tekst is niets van een verduidelijking te vinden. Willekeurig is het gebruik van procenten in de tabel op bladzijde 106, waarbij de procenten zijn gebaseerd op de laagste prijzen. Een relatering aan de hoogste prijzen geeft een ander beeld; het blijft moeilijk om op een objectieve wijze in een tabel met percentages te werken.

Weinig meerwaarde

Samenvattend kan worden gesteld dat het thema van de inspanningen die de burgerij zich in het achterland moest getroosten om een steunpunt te zijn en te blijven voor de oorlogvoering voor elke militair interessant is. Echter, de uitwerking in dit boek is zo specialistisch dat het lezen van dit boek voor de lezer van de *Militaire Spectator* te weinig toegevoegde waarde heeft.

Omdat het thema op zich voldoende belangrijk is, verdient het aanbeveling om de redactie van het boek Thuisfront te vragen een artikel te schrijven voor de *Militaire Spectator*. Het tot een zelfdragend artikel omwerken van de inleidende bijdrage van Hein Klemann kan daarbij een goed uitgangspunt vormen.

drs. J. TERPSTRA, kolonel b.d. MPSPD

Mededeling

De wijzigingen in de Personeelsdienst hebben ook invloed op de verzending van de *Militaire Spectator*. U zult hier weinig van merken. Alleen het retouradres op het label wijzigt.

Leden van de KVBK wordt verzocht adreswijzigingen door te geven aan de ledenadministratie van de KVBK: zie het colophon voor adresgegevens. Alle andere lezers verzoeken wij vriendelijk adreswijzigingen aan de eigen P-dienst door te geven. Alleen langs die weg kan het adresbestand actueel worden gehouden.

(Het bestuur van de KVBK)

Samenvattingen

Editoriaal – Prestatiegerichte sturing of 'Monopoly'?

De secretaris-generaal heeft een nieuw besturingsmodel Defensie gelanceerd, gericht op een nieuw evenwicht. Er is een strakke scheiding tussen beleid en uitvoering. Verbijzonderd naar de logistiek ontstaan er nieuwe relaties tussen operationele commandanten en logistieke dienstverleners. Een exploitatiebudget geeft eerstgenoemden invloed. Tegelijkertijd blijkt niet meer dan 20 procent van de materieelexploitatie echt beïnvloedbaar te zijn. Het is dus de vraag of deze beperkte invloed opweegt tegen het risico van grote administratieve lasten. Zonder een 'Enterprise Resource Planning'-systeem dreigt een soort 'Monopoly'-spel.

H.G.J. Kamp – De toekomst van de krijgsmacht

Op 1 maart dit jaar presenteerde de minister van Defensie op uitnodiging van de KVBK de visie van de regering op de toekomst van de krijgsmacht: een nieuwe toekomst. Hij lichtte het perspectief toe aan de hand van drie vragen. Ten eerste: hoe ziet onze wereld eruit en wat betekent dit voor onze krijgsmacht? Ten tweede: hoe staat onze krijgsmacht ervoor en waarom is een nieuw evenwicht nodig? En in de derde plaats: hoe staat het met de maatschappelijke steun voor de krijgsmacht en met de militaire deugden binnen deze organisatie? Sommige veranderingen zullen met pijn gepaard gaan. Een deel van het personeel en de middelen zal immers moeten verdwijnen. Zonder die pijn is er echter geen bemoedigend toekomstperspectief.

R.A.C. Bertholee en A.C. Tjepkema – De ISAF-missie in Kabul

De auteurs geven eerst een korte terugblik op de geschiedenis van Afghanistan. Daarmee verduidelijken ze de relaties tussen operatie 'Enduring Freedom', het zogenaamde Bonn-agreement en de International Security Assistance Force (ISAF). Ze richten zich aansluitend met name op de Duits-Nederlandse bijdrage aan ISAF-III tussen februari en augustus 2003. Enkele kernwoorden zijn: de politieke en militaire aansturing, de operationele intenties en het 'Campaign Plan'. Zij eindigen met een korte beschouwing van het effect en de duurzaamheid van internationale interventies.

F.J.J. Princen en M.H. Wijnen – Defensie in beweging

De defensieorganisatie is volop in beweging. Om goed te kunnen omgaan met de hedendaagse dynamiek moeten de achtergronden ervan worden begrepen. Het is belangrijk te beseffen dat Defensie bestaat uit complexe netwerken waarbinnen veelal niet-lineaire processen spelen. De auteurs verbinden inzichten uit de complexiteitstheorie met management en krijgskunde. Zij presenteren een aantal 'do's' en 'don'ts' voor sturing in een niet-lineaire omgeving. Er zijn goede redenen om over de toepasbaarheid hiervan verder na te denken. Anders denken is nodig. Zij geven een aftrap voor een debat.

F.P.M. Hillebrand en R.C. Nulkes – JSF en de Nederlandse industrie

De Nederlandse regering neemt deel aan de ontwikkeling, de 'System Development and Demonstration' (SSD)-fase van het Joint Strike Fighter-programma. Daardoor hebben bepaalde Nederlandse bedrijven een betere toegang gekregen tot de Amerikaanse producenten dan bedrijven uit landen die niet deelnemen. De sleutel is een soepelere procedure voor exportvergunningen, de zogenaamde 'Global Project Authorisation' (GPA). De auteurs schetsen de 'gebruikelijke procedure' en gaan vervolgens in op het JSF-programma en de GPA. Deze procedure reduceert de bureaucratie. Het is nog steeds aan de bedrijven om te bewijzen dat ze 'best value for money' bieden.

L. Polman – 'As long as they pay, we stay'

Het oude beroep van marketenter is nieuw leven ingeblazen: ministeries van Defensie privatiserden niet-militaire taken. De facilitering van troepen levert al miljoenen op, maar ook de 'nation building' die volgt op invasies of bombardementen is een groeiemarkt. Personeelswerving is eenvoudig; overal zijn veteranen en oud-soldaten te vinden. Er zijn onder hen overigens maar weinig Nederlanders. Misschien zijn hun pensioenregelingen te riant? Mocht u zich echter, dankzij het O.M., eerder bouwvakker dan militair voelen, wordt dan bouwvakker. Er is werk te over, het gaat om precies dezelfde spannende plaatsen, maar dan goed betaald.

E.J. Oliemans – Betrouwbaarheid en vertrouwen

Sun Tzu wist al te vertellen dat een goed strateeg alleen maar succesvol kan zijn als hij ook een goed leider is. Een goed leider moet betrouwbaar zijn en hij moet vertrouwen hebben in zijn manschappen. Deze twee begrippen hebben niets aan betekenis verloren. Vertrouwen wordt verdiend door betrouwbaar te zijn. We zouden er goed aan doen onze broeders in de strijd als betrouwbare partners te zien. Machtsstrijden vormen immers niet het ideale startpunt voor wederzijds vertrouwen.

Summaries

Editorial – Steering on performance or Monopoly?

The Secretary General of the ministry of Defence presented a new steering concept directed at creating a new balance. There is a strict separation of policy and performance. This concept also influences the relationships between operational commanders and logistical services. As long as those commanders control (exploitation) budgets they have influence. On the other hand, only some 20 per cent of this exploitation can be influenced. The question thus is whether marginal influence outweighs dangers of administrative burdens. Without an Enterprise Resource Planning (ERP)-system a kind of Monopoly-play threatens.

H.G.J. Kamp – The future of our armed forces

On March 1, 2004 the Dutch minister of Defence revealed the vision of the government on the future of the armed forces for members of the Royal Netherlands Society of Military Arts and Science and those interested. In order to present the broader perspective he addressed three questions. Firstly: how does our world look like and what does this mean for the armed forces? Secondly: how are things and why do we need a new balance? And, thirdly: what about societal support for the armed forces and military virtues within this organisation? Some changes will cause pain; we will lose people and means. Without this pain there is however no encouraging perspective for our armed forces.

R.A.C. Bertholee and A.C. Tjepkema – The ISAF-mission in Kabul

The authors look back on the history of Afghanistan in order to explain the relationship between operation Enduring Freedom, the Bonn-Agreement and the International Security Assistance Force (ISAF). They focus on the German and Dutch contribution to ISAF-III, between February and August 2003. Some of the key words: political and military steering, the operational intentions and the Campaign Plan. In their final observations they touch on the effect and durability of international interventions.

F.J.J. Princen and M.H. Wijnen – Defence in motion

The defence organisation is moving in abundance. Dealing with present dynamics demands a broad understanding of the underlying causes. 'Defence' consists of many complex networks where mostly non-linear processes can be observed. It is important to notice that linear instruments fail in this complexity. The authors link non-linearity, management and the science of war. They present do's and don'ts to lead in a non-linear environment. There are however good reasons to discuss the application of complexity theories within Defence. They give the initial impetus to discussion.

F.P.M. Hillebrand and R.C. Nulkes – JSF and Dutch Industry

Dutch Government participates in the Development and Demonstration (SSD)-phase of the Joint Strike Fighter-program. This is why certain Dutch companies obtained a better position than those from non-participating countries. The key is the so-called Global Project Authorisation, in short 'GPA'. The authors firstly clarify 'usual procedures' to get an export license. Then they inform about the JSF-program and GPA. GPA reduces bureaucracy. It does not change the fact that companies have to prove that they offer best value for money.

L. Polman – 'As long as they pay, we stay'

The old profession of sutler is flourishing. Defence-organisations privatised non-essential activities. Facilitating troops is a booming industry, nation building, following invasions and bombardments, is a growth market. Recruitment is easy: there are plenty of veterans to build nations, veterans from Vietnam, old Desert-storm-troopers, retired special forces, former SAS'men, anti-IRA fighters and Serbian Arkan Tigers. Few are of Dutch origin. Retirement schemes may be too comfortable. Might the prosecution office make you feel more a construction worker than a soldier, than become one. There are plenty of jobs, one visits the same exciting places, but this time well-paid.

E.J. Oliemans - Reliability and trust

Sun Tzu already understood that a good strategist only can be successful if he is also a good leader. A good leader should be reliable and he should have trust in his soldiers. Those two notions still count on the present road to success. Struggles for power are not the ideal starting point for mutual trust, and everybody believes in hidden agendas. Trust is earned by being reliable. We might be better off if we start seeing our comrades-in-arms as reliable partners.