

MILITAIRE SPECTATOR

MARITIEME HANDELSBESCHERMING



- Het labirint van Kabul
- The necessary adaptation of NATO's Military Instrument of Power

MILITAIRE SPECTATOR

Vooruitblik

In *Militaire Spectator 4-2020* verschijnt onder meer: 'Het richten van de landmacht. Een assessment van legervorming en militair vermogen met 13Ltbrig als case' van majoor I.L. Wiltenburg MA.

In de Koninklijke Landmacht bevinden de gevechtsbrigades zich in een weinig benijdenswaardige situatie. Opeenvolgende bezuinigingsrondes hebben de – vooral grondgebonden – brigades ontdaan van grote delen van hun vuurkracht, bescherming en mobiliteit. Met het afstoten van de moderne CV90-infanteriegevechtsvoertuigen en de Leopard 2A6-gevechtstank, verloor de landmacht de helft van

haar *capacity* en 13e Lichte Brigade (13Ltbrig) de *capability* om gemechaniseerd op te treden.

Wat is dan precies de rol voor 13Ltbrig in het contemporaine conflict? Om daar antwoord op te krijgen stelt de auteur drie deelvragen: voldoet 13Ltbrig om op te treden als reguliere gevechtsbrigade in een conventioneel conflict in NAVO-verband?; voldoet 13Ltbrig aan de richtlijnen gesteld in *Veiligheid is Vooruitzien. De toekomstvisie van de Koninklijke Landmacht*? En hoe pakken partnerlanden het concept 'gemotoriseerde brigade' op?



FOTO MCD, JASPER VEROLME

MEDEDELING

Kooy-symposium 2020

ONderBEMAND!

Defensie heeft een personeelstekort waarvoor oplossingen worden gezocht. Welke rol kan de techniek spelen in het creëren van een organisatie met een lagere personeelsbehoefte? Kan werken op afstand, het gebruik van robots en de toepassing van kunstmatige intelligentie de meeste winst opleveren bij de inzet van manschappen of juist in ondersteunende taken? Wat zijn de voor- en nadelen van een personeelsarme krijgsmacht? En is bij dit thema Europese samenwerking mogelijk?

Die vragen staan op 15 april centraal op het Kooy-symposium 2020 in Stroe. Keynote-speakers zijn staatssecretaris van Defensie Barbara Visser en prof. dr. Steven dHondt (TNO).

Datum: woensdag 15 april 2020

Locatie: Gen.Maj. Kootkazerne, Wolweg 110, 3776 LT Stroe

Tijd: 10.00-17.30 uur

Meer informatie en aanmelden: www.kivi.nl/afdelingen/defensie-en-veiligheid/kooy-symposium

MILITAIRESPECTATOR

UITGAVE

Koninklijke Vereniging ter Beoefening
van de Krijgswetenschap
www.kvbk.nl
E info@kvbk.nl
facebook.com/KVBKsecretaris
twitter.com/kvbk1

Secretaris en ledenadministratie

Majoor R.P.G. Verheijen MA
E secretaris@kvbk.nl
Nederlandse Defensieacademie (NLDA)
Sectie MOW
Ledenadministratie KVVK
Postbus 90002, 4800 PA Breda
E ledenadministratie@kvbk.nl

REDACTIE

Igen b.d. ir. R.G. Tieskens (hoofdredacteur)
drs. A. Alta
kol Marns drs. G.F. Booij EMSD
kol drs. A.J.H. Bouwmeester
prof. dr. A. ten Cate
dr. A. Claver
drs. P. Donker
bgen prof. dr. mr. P.A.L. Duchaine
cdre KLu b.d. F. Groen (plv. hoofdredacteur)
kol ir. M.P. Groeneveld
kap (R) L.J. Leeuwenburg-de Jong MA
(e-outreach)
kol mr. drs. B.M.J. Pijpers
drs. E. van der Steenhoven
mr. drs. A. van Vark KMar
ktz drs. H. Warnar

BUREAUREDACTIE

M. Katsman MA
mw. drs. A. Kool
dr. F.J.C.M. van Nijnatten (eindredactie)
NIMH
Postbus 90701
2509 LS Den Haag
T 070 – 316 51 20
E redactie.militaire.spectator@mindef.nl
www.militairespectator.nl
facebook.com/militaire-spectator
twitter.com/milspectator

De Militaire Spectator is
aangesloten bij de European
Military Press Association



LIDMAATSCHAP

binnenland € 25,00
studenten € 17,50
buitenland € 30,00

OPMAAK

Coco Bookmedia

DRUK

Wilco Meppel
ISSN 0026-3869
Nadruk verboden

Coverfoto: Zr. Ms. De Ruyter in de Straat
van Hormuz tijdens de EMASOH-missie,
maart 2020

Foto: MCD, Aaron Zwaal

116 The necessary adaptation of NATO's Military Instrument of Power

J. Broeks

Peace and security in the Euro-Atlantic region are threatened by growing instability on the southern and eastern flanks of NATO, but the Alliance has adapted to ensure that its deterrence and defence posture remains credible, coherent and resilient.

126 Maritieme handelsbescherming

W.M. Ooms

Maritieme handelsbescherming, waarvan de relevantie onder meer wordt aangetoond door de inzet van Zr. Ms. De Ruyter in de Straat van Hormuz, vraagt om interdepartementaal beleid en een daarop afgestemde militaire strategie.

144 Het labirint van Kabul

M. de Boer

De ISAF-missie in Afghanistan, waarin reguliere krijgsmachten geconfronteerd werden met niet-statelijke actoren, kan als casestudy gebruikt worden om te schetsen hoe een stedelijke omgeving militair optreden kan beïnvloeden.

En verder:

Editoriaal	114
Tegenwicht	160
Boeken	162
Verslag debat missies Midden-Oosten	163
RetroSpectator	166
Andere ogen	168

Mariniers, vliegers en andere karikaturen

Karikaturen van Nederlandse militairen zijn van alle tijden. Denk maar eens aan de dienstplichtige soldaat uit de jaren 70 van de vorige eeuw: lang haar, lui en ongedisciplineerd. De afgelopen periode ging het om twee andere clichébeelden. Zo dook in de discussie over het al dan niet verhuizen van de marinierskazerne naar Vlissingen telkens een karikatuur op van de mariniers, terwijl de tv-serie Hoogvliegers een onrealistisch beeld schetst van het leven van vliegers bij de luchtmacht.

Het bleek voor de staatssecretaris knap lastig om uit te leggen dat de mariniers niet naar Vlissingen kunnen verhuizen omdat hun *thuisfront* daar niet akkoord mee gaat. En dat terwijl er in Zeeland opvallend veel meer water is dan in de omgeving van Doorn, waar de kazerne nu is gevestigd. Toenmalig minister Hillen had het de Zeeuwen plechtig beloofd en nu kwam de staatssecretaris terug op dat besluit. Ook de minister en zelfs de minister-president kwamen er aan te pas om deze draai van 180 graden goed te praten. Ze – de mariniers – lopen massaal weg, was hun belangrijkste argument en de vulling van dit elitekorps moest natuurlijk wel gegarandeerd zijn. Natuurlijk waren er ook andere argumenten voor en tegen de verplaatsing van de kazerne, maar in de media overheerste het karikaturale beeld van de stoere marinier die niet wil verhuizen naar Vlissingen.

In een radioprogramma zei een bekende politieke commentator dat hij weliswaar zelf nooit in dienst was geweest, maar dat de staatssecretaris gewoon ‘geef acht’ tegen die mariniers had moeten zeggen.

De staatssecretaris is verslagen door het thuisfront van de mariniers, hoe kon dat gebeuren? Weg is het langgekoesterde beeld van de stoere nazaten van Michiel de Ruyter, die vanuit de Noordzee het strand op rennen, wekenlang in het regenachtige Schotland in de bergen vertoeven of vrijwillig in Noorwegen in een ijswak springen. Weg het beeld van elitesoldaten die zonder morren elke legitieme opdracht uitvoeren, waaronder de verhuizing van hun kazerne. Mariniers hebben een thuisfront en anno 2020 spreekt dat een woordje mee.

Natuurlijk weet iedereen in de krijgsmacht dat dit een clichébeeld van het Korps Mariniers is en dat elke militair een thuisfront heeft dat anno 2020 meebepaalt of hij of zij in dienst gaat, in dienst blijft of vroegtijdig vertrekt. Dat ook militairen via hun familie regiogebonden zijn hoeft geen uitleg. Rond elke vliegbasis, kazerne en ook rond Den Helder bestaan militaire ‘enclaves’, waar hele gezinnen opgroeien. Verhuizen naar andere regio’s in het land is ook steeds minder populair in militaire kringen. Ooit volgde een gezin gedwee elke overplaatsing

die vader van hogerhand opgedragen kreeg. Bij de onderofficieren en manschappen is die tijd al lang geleden. Hooguit bij hun initiële plaatsing na hun militaire opleiding willen zij nog naar de andere kant van Nederland verhuizen. Maar je zou ze de kost moeten geven die al bij hun keuze voor een krijgsmachtdeel, wapen of dienstvak uitgaan van de afstand die ze dagelijks moeten gaan afleggen. Voor officieren kan de bijbehorende bevordering naar een hogere rang nog wel eens opwegen tegen de nadelen van de zoveelste verhuizing. Maar ook zij moeten, meer dan vroeger, rekening houden met de wensen van het thuisfront.

Het clichébeeld *buiten* de krijgsmacht is echter dat je militairen met een pennenstreek van hot naar her kunt laten verhuizen. Dat je de mariniers eigenlijk een groot plezier doet door ze van de Utrechtse Heuvelrug naar Zeeland te verplaatsen. Immers, ze doen de hele dag toch niets anders dan vanuit zee het strand oprennen?

Maar laten we op dit punt ook de hand in eigen boezem steken. Is het niet de eigen defensieorganisatie die om wervingsredenen mariniers telkens het strand op laat rennen? Dat ziet er erg stoer uit, toch? Daar kun je nieuwe mensen mee werven. Dat kon niet met die zoetsappige commercials die Defensie de eerste jaren na de omslag naar een beroepskrijgsmacht uitzond, waarin soldaten in de eetzaal waren te zien. In burger, wel te verstaan.

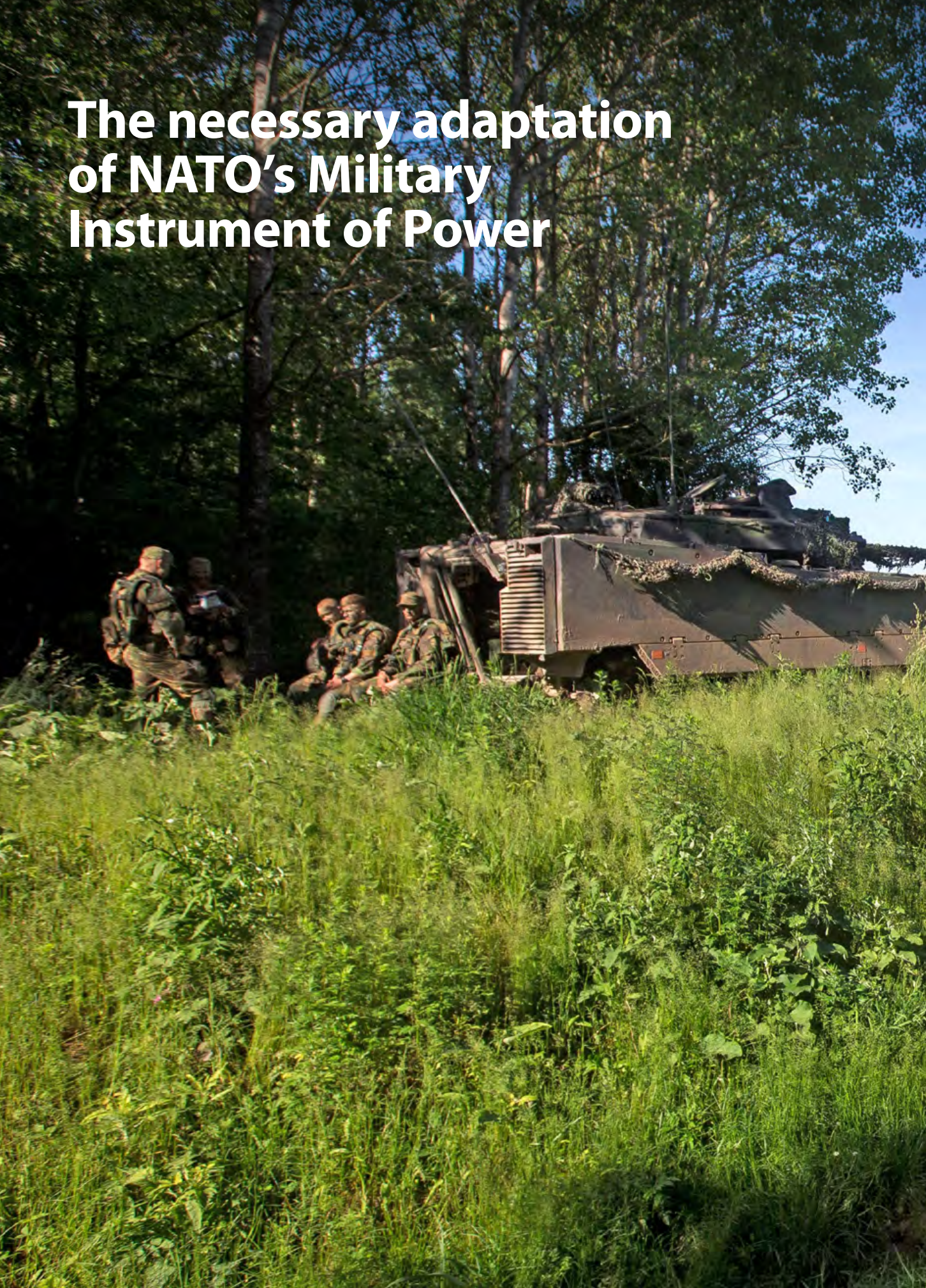
Laten we, over karikaturen en werving gesproken, ook eens kijken naar de tv-serie Hoogvliegers. Als je die mag geloven, wil de luchtmacht graag jonge delinquenten als vlieger aannemen, die vervolgens rollebollend de KMA doorlopen om daarna ongeautoriseerd met een lesvliegtuig een heuse Russische bommenwerper uit het Nederlandse luchtruim te verdrijven, aangezien de F-16's niet kunnen opstijgen. Toegegeven, de shots in en vanuit de lucht zijn adembenemend, een groot compliment voor de fotografen van de luchtmacht. Maar de rest is tenenkrommend clichématig. Het 'verhaal' zit vol met bizarre persoonlijkheden, pure karikaturen en gedragingen die we juist niet willen

De stoere kanten van het vak belichten is essentieel; rekening houden met de wensen van het thuisfront ook

hebben in de moderne krijgsmacht. Zou de staatssecretaris, die de afgelopen jaren verschillende keren naar de Tweede Kamer is geroepen rond ernstige integriteitskwesaties bij de KMA, blij zijn met het ronduit seksistische gedrag van de hoofdrolspelers uit Hoogvliegers tijdens hun opleiding? Waarschijnlijk niet, maar het is maar drama en Flikken Maastricht geeft ook geen getrouw beeld van het werk van een gemiddelde onderzoeker in Nederland. Toch zal de politie niet ongelukkig zijn met zoveel aandacht op tv voor het werk van hun dienders.

De les is dat we ons bewust moeten zijn van karikaturen die nu eenmaal, bedoeld en onbedoeld, bestaan in de maatschappij. Die karikaturen ontstaan en soms werken we daar aan mee, zoals aan het stoere imago van de marinier uit de wervingsspotjes. Het is goed om te realiseren dat er naast die karikaturen altijd een genuanceerder verhaal is dat we ook moeten vertellen en waarin iedereen een rol heeft. In het geval van de mariniers en vliegers schept Defensie een stoer beeld naar buiten toe en de media pikken dat maar al te graag op en vergroten dat nog een keer. Als we niet oppassen wordt dat dus een karikatuur die ook averechts kan werken. Dat de stoere kanten van het vak sterk belicht worden is essentieel. Het is immers vanuit oogpunt van werving cruciaal dat deze werkgever zich onderscheidt van andere organisaties en de avontuurlijke kanten maken ons bedrijf uniek. Die stoere realiteit moet gezien kunnen worden. Maar tegelijkertijd moeten we oog blijven houden voor de andere aspecten van werken bij Defensie. Al was het alleen maar om ervoor te zorgen dat het thuisfront niet nog een keer een staatssecretaris verslaat. ■

The necessary adaptation of NATO's Military Instrument of Power





Peace and security in the Euro-Atlantic region are threatened by growing instability on the southern and eastern flanks of NATO. It is Russia's military posture and provocative military activities that have put deterrence and collective defence again high on the Alliance's agenda. Since the Russian annexation of the Crimea in 2014 NATO has started to adapt to ensure that its deterrence and defence posture remains credible, coherent and resilient. Military exercises have been stepped up and enhanced air policing has been initiated in the Baltic and Black Sea regions. Cyber defence, and defence against missile attacks have been strengthened, while the trend of declining defence budgets has been reversed.

*Lieutenant General Jan Broeks**

*enhanced Forward Presence, Lithuania:
demonstrating solidarity, determination,
and ability to act by triggering
an immediate Allied response
to any aggression*

PHOTO MCD, GERBEN VAN ES

* The author was Director General of NATO's International Military Staff from mid 2016 until mid 2019. Since September 2019 he has retired from active service and now supports NATO in his capacity of Senior Mentor.

As of 2014 the Euro-Atlantic security environment has become less stable and predictable as a result of a series of actions taken by Russia: Russia's illegal and illegitimate annexation of Crimea and ongoing destabilization of eastern Ukraine; Russia's military posture and provocative military activities, such as the deployment of modern dual-capable missiles in Kaliningrad, repeated violation of NATO Allied airspace, and the continued military build-up in the Crimea; its significant investments in the modernization of its strategic forces; its irresponsible and aggressive nuclear rhetoric; its large-scale, no-notice snap exercises; and the growing number of its exercises with a nuclear dimension.

In parallel, growing instability in the Mediterranean region, from the Middle East to North Africa, as well as transnational and multi-dimensional threats, are challenging our

security. These factors can all have long-term consequences for peace and security in the Euro-Atlantic region and for stability across the globe. Yet it is mainly Russian military actions that have put deterrence and collective defence again high on NATO's agenda.

Alliance adaptation in perspective

As a consequence of this new environment, the Alliance has started to adapt to ensure that its deterrence and defence posture remains credible, coherent and resilient. Military adaptation is only one of the three distinct lines of effort driving the long-term adaptation of the Alliance, together with political and institutional adjustment. The objective is the development of an Alliance adaptable by design, where the capacity to anticipate and react to change is integral to how it operates. Since 2014, reforms have contributed to improved effectiveness and efficiency, moving NATO towards greater readiness and responsiveness.

The three core tasks – collective defence, crisis management and cooperative security – remain extant, as per the 2010 Strategic Concept.¹ However, there has been an adaptation and re-balancing of the weight of effort and activities related to these core tasks to reflect the current security environment and accommodate the interests and views of all 29 member states. To place the adaptation of NATO's Military Instrument of Power into perspective, one has to go back in history. Back in 1990, the NATO London Summit provided a sense of the positive trends in the security environment. The Summit Declaration stated that 'Europe has entered a new, promising era [...] As Soviet troops leave Eastern Europe and a treaty limiting conventional armed forces is implemented, the Alliance's integrated force structure and its strategy will change fundamentally.'² It then noted that NATO will 'field smaller forces,' and 'scale back the readiness of its active units, reducing training requirements and the number of exercises.' Also, if and when needed, NATO would 'more heavily rely on the ability to build up larger forces.'³ Accordingly, the Alliance will



At the Munich Security Conference in February 2020, NATO Secretary General Jens Stoltenberg (right) and Russian Foreign Minister Sergey Lavrov (opposite) discuss security matters

- 1 *Active Engagement, Modern Defence. Strategic Concept for the Defence and Security of the Members of the North Atlantic Treaty Organization* (Lisbon, NATO Summit, 19-20 November 2010) pp. 7 and 8; para 4a-4c.
- 2 *Declaration on a Transformed North Atlantic Alliance* (London, NATO Summit, 5-6 July 1990) para 1.
- 3 *Idem*, para. 14.

have to rely on adequate infrastructure to allow for reinforcement if necessary.

Two decades later, these decisions were followed by the 2010 Lisbon Summit Declaration, in which the Allies state that they 'want to see a true strategic partnership between NATO and Russia, and we will act accordingly, with the expectation of reciprocity from Russia.'⁴ This language was then replicated in the 2010 New Strategic Concept. At the time, the absence of an existential threat allowed NATO to adapt to a changing world and new challenges. From the 1990s to early 2014, NATO's Military Instrument of Power was predominantly used for operations of choice including missions and operations abroad, such as crisis management. Coalitions were established to conduct operations and sovereign nations could decide on a case-by-case basis whether or not to participate. Such operations were not subject to any particular urgency, therefore nations followed their own decision-making procedures and force-generated contributions at their own pace.

Aim

The aim of this article is to describe the gradual but deliberate transformation that guided the adaptation of NATO's Military Instrument of Power. This transformation was necessary in order to adapt to the changed and more complex security situation whilst preserving the Alliance's Centre of Gravity, i.e. solidarity through cohesive action.

Military adaptation

As of 2014, the Alliance has implemented the largest reinforcement of its deterrence and defence posturing since the end of the Cold War. The Alliance tripled the size of the NATO Response Force to 40,000 troops, and created a 'spearhead force' within it, known as the Very High Readiness Joint Task Force (VJTF),⁵ ready to move within days. Military exercises have been stepped up and enhanced air policing has been initiated in the Baltic and Black Sea regions. Cyber defence, and defence against missile attacks have also been strengthened.

The Alliance has also reversed the trend of declining defence budgets, in the light of growing needs for investment in capabilities and to further a more balanced burden sharing. A more robust deterrence and defence posture strengthens the Alliance's cohesion, including the trans-atlantic link, through an equitable and sustainable distribution of roles and responsibilities. NATO must also continue to adapt its strategy in line with security trends to ensure that its overall deterrence and defence posture is capable of addressing potential adversaries' doctrine and capabilities.

To respond to the changes in the security environment on NATO's borders and further afield, the Readiness Action Plan (RAP) was approved at the 2014 Wales Summit.⁶ It provides a comprehensive package of measures addressing both the continuing need for assurance of Allies and the adaptation of the Alliance's military strategic posture.

Measures adopted deal with:

- an Enhanced NATO Response Force (eNRF);
- the establishment of a Very High Readiness Joint Task Force (VJTF);
- the establishment of eight multinational NATO Force Integration Units (NFIUs) on the territory of Allies in the eastern part of the Alliance;
- as part of the NATO Force Structure, making the Headquarters of a Multinational Corps Northeast in Poland fully operational, and establishing the Headquarters of a Multinational Division Southeast in Romania to take command of the NATO Force Integration Units and to provide flexible command and control options in their regions;
- the enhancement of NATO Standing Naval Forces with additional capabilities;
- delivering a more ambitious NATO exercise programme;
- enhancing advance planning and enabling accelerated decision-making to ensure both military and political responsiveness;

4 *Lisbon Summit Declaration* (Lisbon, NATO Summit, 20 November 2010) para 23.

5 *Wales Summit Declaration* (Newport, NATO Summit, 5 September 2014) para 8.

6 *Idem*, para 5.

- a strategy on NATO's role in Countering Hybrid Warfare, implemented in coordination with the EU;
- the establishment of a framework for NATO's adaptation in response to growing challenges and threats from the south (Framework for the South).

The assurance measures include continuous air, land, and maritime presence and meaningful military activity in the eastern part of the Alliance, both on a rotational basis. They provide the fundamental baseline requirement for assurance and deterrence, and are flexible and scalable to respond to the evolving security situation. In addition, tailored assurance measures for Turkey reflects the growing security challenges from the south and contribute to the security of the Alliance as a whole.

Building on the Readiness Action Plan, at the 2016 Warsaw Summit, the Alliance adopted a broad approach to deterrence and defence, drawing upon all of the tools at NATO's disposal. One of the key decisions was the establishment of the enhanced Forward Presence (eFP) in Estonia, Latvia, Lithuania and Poland aimed at demonstrating, as part of the overall posture, Allies' solidarity, determination, and ability to act by triggering an immediate Allied response to any aggression.

In parallel, the development of a tailored Forward Presence (tFP) in the southeast region of the Alliance included appropriate measures, tailored to the Black Sea region. This reflected the Romanian initiative to establish a multi-national framework brigade to help improve integrated training of Allied units under Headquarters Multinational Division Southeast.

A Royal Netherlands Air Force F-16 fighter jet over Estonia: NATO's Joint Air Power Strategy is a key enabler for peacetime air policing missions

PHOTO NATO



A number of air and maritime measures have been undertaken in the Black Sea region to enhance NATO's presence and maritime activity.

Then, at the 2018 Brussels Summit, with the RAP and related measures as the strategic background, members launched a NATO Readiness Initiative (NRI)⁷ to ensure that more high-quality, combat-capable national forces at high readiness can be made available to NATO. From within the overall pool of forces, NATO members will offer an additional 30 major naval combatants, 30 heavy or medium maneuver battalions, and 30 kinetic air squadrons, with enabling forces, at 30 days' readiness or less. The NRI will further enhance the Alliance's rapid response capability, either for reinforcement of Allies in support of deterrence or collective defence, including for high-intensity war-fighting, or for rapid military crisis intervention, if required. These measures will also promote the importance of effective combined arms and joint operations.

Towards Responsiveness, Readiness and Reinforcement

Since the Warsaw Summit in 2016, a number of steps have been taken to support the deployment and sustainment of Allied forces and their equipment into, from, and within the entire Alliance territory. To that end, the implementation of the Enablement Plan for SACEUR's Area of Responsibility (AOR) received the highest priority.⁸ Responsiveness, Readiness and Reinforcement are the strategic imperatives for the work on the implementation of the Alliance's strengthened Deterrence and Defence Posture. Responsiveness encompasses two separate elements. The first element requires a military posture that includes having the right forces at the right place and at the right time to be able to respond in a timely, appropriate and credible manner to assure, deter and address contingencies that might arise. The second element of responsiveness is expeditious political decision-making. Readiness is about having the right capabilities and forces that are trained, interoperable, deployable and main-

tained in the right operational structures and groupings and at an appropriate notice to move to meet all Alliance requirements. The ability to provide rapid and timely reinforcement of a threatened member state is essential for the credibility of the Alliance's Deterrence and Defence Posture, underpinning the tripwire function of the Forward Presences and ensuring effective reinforcement in other regions, if required. Equally essential is the enablement of SACEUR's AOR required for NATO to be able to rapidly move forces into, within and from the AOR in all directions and to sustain them.

In this context, the adaptation and strengthening of the NATO Command Structure (NCS),⁹ the military backbone of the Alliance, enables the Supreme Commanders to command and control forces to deal with any military challenge or security threat at any time, from any direction, including large-scale operations for collective defence. It also ensures adequate transformation and preparation for the future, in particular through capability development, education, and training. It includes the establishment of:

- A Cyberspace Operations Centre at SHAPE in Belgium to provide situational awareness and coordination of NATO operational activity within cyberspace;
- A Joint Force Command Norfolk headquarters in the United States to focus on protecting the transatlantic lines of communication;
- A Joint Support and Enabling Command in Germany to ensure freedom of operation and sustainment in the rear area in support of the rapid movement of troops and equipment into, across, and from Europe.

The adapted NCS enhances and strengthens the relationship with the NATO Force Structure headquarters and national headquarters, which also improves the Alliance's regional understanding.

7 *Brussels Summit Declaration* (Brussels, NATO Summit, 11-12 July 2018) para 14.

8 *Idem*, para 16.

9 *Idem*, para 29.



The strengthening of NATO's maritime capabilities responded to the need of adapting to a complex and increasingly unpredictable maritime security environment

Domains of operations: conventional and asymmetric threats

The adaptation of the Alliance over the recent years was aimed at making it fit-for-purpose in the new strategic environment. NATO's adaptation since the Wales Summit in 2014 has been, and continues to be, a process of critical strategic thinking, which allows the Alliance to meet current and emerging security challenges ahead. The world – and NATO's adversaries – have moved on and NATO must undertake a process of continuous adaptation to ensure that it can face the broad spectrum of threats and challenges.

The strengthening of the Alliance's maritime capabilities responded to the need of adapting to a complex, more crowded, rapidly evolving, and increasingly unpredictable maritime security environment. Consequently, NATO continued to intensify and expand the implementation of the Alliance Maritime Strategy, further enhancing the Alliance's effectiveness in the maritime domain, and reinvigorating NATO's Standing Naval Forces. The Standing Naval Forces are a core maritime capability of the Alliance and are the centerpiece of NATO's maritime posture. They have been enhanced and aligned with NATO's eNRF to provide NATO's highest readiness maritime forces. The Alliance is



PHOTO MARCOM, CHRISTIAN VALVERDE

reinforcing its maritime posture and concrete steps have been taken to improve the overall maritime situational awareness. Similarly, in the air domain, Allies have agreed at the 2018 Brussels Summit a Joint Air Power Strategy, a key enabler for NATO's peacetime Air Policing and Ballistic Missile Defence missions.

Furthermore, NATO joined the Global Coalition to Defeat ISIS, and has enhanced its AWACS and air-to-air refueling support. NATO's Military Concept for Counter-Terrorism established that NATO will contribute more effectively to the prevention of terrorism and increase resilience to acts of terrorism. To this end, the Alliance

will coordinate and consolidate its counter-terrorism efforts and focus on three main areas: awareness, capabilities and engagement. Most notably, the recognition of cyberspace as a domain of operations represented a milestone in the Alliance's resolve against emerging threats. Through the Cyber Defence Pledge, NATO committed to enhance the cyber defence of national networks and infrastructures. NATO will continue to adapt to the evolving cyber threat landscape, which is affected by both state and non-state actors, including state-sponsored ones.

NATO New Military Strategy

Since the Wales Summit, there has been a change in the Alliance's paradigm, shifting from a reactive to a proactive approach, culminating with the May 2019 Chiefs of Defence approval of the new NATO Military Strategy (NMS),¹⁰ a capstone document which supports the ongoing wider military adaptation and modernization of the Alliance. The 2010 Strategic Concept, coupled with the outputs from the Wales, Warsaw and Brussels Summits, as well as the actions taken to follow through on Alliance assurance and adaptation measures, have all formed the basis for NMS. It constitutes the basis for further adaptation of the Alliance's Military Instrument of Power. The approval of NMS marked a fundamental step forward in adapting the Alliance for the increasingly complex security challenges. Under the broader umbrella of NATO's policy on Deterrence and Defence, Projecting Stability, and the Fight against Terrorism, the NMS supports the Alliance's three core tasks and the overarching Alliance messaging. It outlines how the Alliance deters and defends and how it provides military support to the efforts in Projecting Stability and the Fight Against Terrorism in a coherent manner.

10 'NATO Chiefs of Defence discuss future Alliance adaptation' (Brussels, NATO, 22 May 2019). See: https://www.nato.int/cps/en/natohq/news_166244.htm.

Evaluation

Following the fundamental and substantial changes in the ever more complex security situation NATO has adapted almost instantaneously. This adaptation – as the changes took the Allies ‘more-or-less’ by surprise – was not guided and implemented by a diligently developed ‘grand design’ but more gradually and deliberately over some years. This gradual and deliberate path had two important principles at its foundation, the first of which was political guidance based upon solid military advice and the second, maintaining solidarity amongst Allies and coherence during the adaptation. The required political guidance was developed on the journey from the Wales Summit [2014] through Warsaw [2016] and Brussels [2017 and 2018]. Solid military advice was built upon SACEUR’s and SACT’s advice together with that of all the Allies. Achieving consensus on the military advice was not always easy as perceptions amongst Allies differed, as they were mainly driven by a sense of urgency. More to the east of the Treaty territory the Russian threat was seen as most urgent, whilst at the southern border of the Alliance urgency was driven by migrant flows and the terrorist threat.

Building consensual military advice required a profound mutual understanding of the different problem-sets by all Allies; so briefings, consultations, text proposals but most of all flexibility for the sake of consensus. This required direct involvement and buy-in by the Chiefs-of-Defence themselves.

NATO’s International Military Staff played an important role in this process by acting as a go-between for nations and both Strategic Commands (SHAPE and ACT); in doing so they reflected the different problem sets with the accompanying perceptions in the preparatory work for the Military Committee decision making and identified alternative (parts of) solutions or different text-proposals. Secondly, the briefings by SHAPE and the International Military Staffs informed the North Atlantic Council, thereby raising the level of political understanding required to build bridges

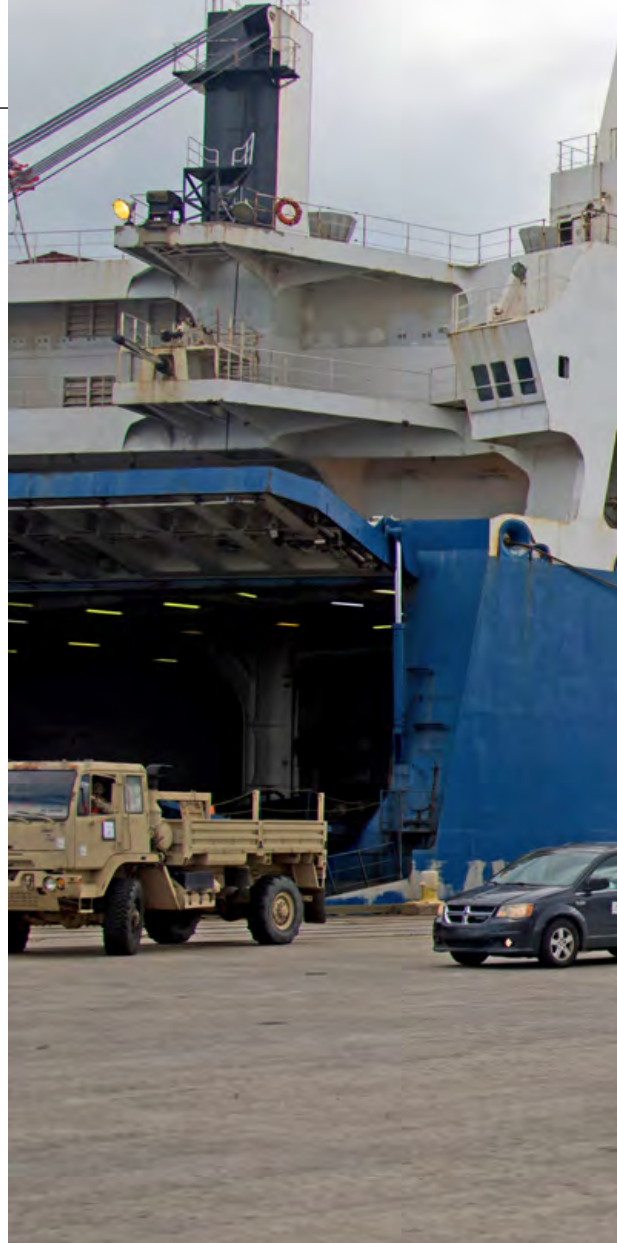


PHOTO US ARMY, CARLOS CUEBAS FANTAUZZI

between nations but also from the military domain to the political domain. Solidarity and coherence have been maintained and sustained by building the adaptation through direct evolutionary implementation, i.e. by taking smaller steps instead of following a robust revolutionary approach. This allowed for keeping Allies on board; it allowed for nations to redirect and adapt national armed forces in order to contribute better to the adaptation of NATO’s Military Instrument of Power and, finally, it allowed for careful consideration of the impact on the two other adaptation efforts, namely political and institutional.



U.S. Army M2 Bradley fighting vehicles are heading out for exercise DEFENDER Europe 20: NATO's strategic adaption over the short course of five years has been impressive

Conclusion

The last 25 years of continuous reductions in financial resourcing and readiness levels have left NATO and its partners inadequately prepared for the emerging new security environment. This is not to question the changed focus and reduced resourcing and readiness levels throughout 1990 up onto and including 2010. On the contrary, these were all the results of deliberate decisions based upon valid assessments of the changing security. Although one might argue that the Alliance and its member states have missed some signals since 2008; we were looking for the indicators

we wanted to see instead of what we needed to see.

Nevertheless, NATO's adaptation since the Russian annexation of the Crimea in 2014 is something to be proud of and a testimony to the Alliance's agility and solidarity. Taking deliberate consensus-based decisions and carefully coordinating political will and military capabilities could take the Alliance even further. It is impressive to have witnessed NATO's strategic adaption over the short course of five years. Moreover, NATO's Military Strategy provides – from a military perspective – contextualization while also allowing for purpose and a coherent approach for now and the immediate future. ■

Maritieme handelsbescherming

Vier fundamentele vragen bij het beschermen van civiele scheepvaart

De incidenten met olietankers in de Straat van Hormuz en de daaruit volgende inzet van Zr. Ms. De Ruyter tonen de relevantie van maritieme handelsbescherming. De geschiedenis van onder andere de Koude Oorlog en de piraterijbestrijding nabij Somalië leert dat maritieme handelsbescherming vraagt om interdepartementaal beleid en een daarop afgestemde militaire strategie. Daarbij keert een aantal vragen telkens terug: wie is verantwoordelijk voor maritieme handelsbescherming, welke scheepvaart dient beschermd te worden, waartegen en hoe? Dit artikel schetst de mogelijke antwoorden aan de hand van historische voorbeelden.

*LTZ 1 W.M. Ooms MSc MA**



Maritieme handelsbescherming – hier gedefinieerd als de bescherming van civiele scheepvaart (waaronder die met militaire lading) tegen geweld op zee – is een fundamentele taak van de Koninklijke Marine met een lange historie. Hierbij vervulde de Nederlandse koopvaardij zelf ook veelvuldig een actieve rol: in de Tweede Wereldoorlog vocht zij als een vierde macht naast de eigen strijdkrachten te land, ter zee en in de lucht. In de Koude Oorlog was eveneens voor de koopvaardij, naast haar essentiële economische rol in vreedstijd, een strategische oorlogstaak voorzien in het overbrengen van militaire versterkingen, grond- en brandstoffen en voedsel. Met het verdwijnen van de Sovjetdreiging verdween in Nederland de aandacht voor handelsbescherming in interstatelijke conflicten, terwijl

sindsdien de nationale afhankelijkheid van veilige zeeverbindingen door globalisering enkel is toegenomen.¹ Dreigingen voor de scheepvaart laag in het geweldsspectrum, zoals piraterij en terrorisme, brachten de afgelopen twee decennia het belang van handelsbescherming weer naar voren. Toch komt de traditionele beschermings-taak onder oorlogsomstandigheden in huidige oefeningen en doctrines nauwelijks aan bod.

* Matthijs Ooms is promovendus krijgswetenschappen aan de Faculteit Militaire Wetenschappen van de NLDA, waar hij onderzoek doet naar maritieme handelsbescherming. Hij heeft eerder gevaren als Commando Centrale Officier, gespecialiseerd in luchtverdediging en onderzeebootbestrijding. De auteur dankt dr. Anselm van der Peet en LTZ 20C John Kramer voor hun waardevolle en kritische commentaar op een eerdere versie van dit artikel.

¹ Centraal Bureau voor de Statistiek, 'Internationaliseringsmonitor 2018–i: De positie van Nederland' (Den Haag 2018) 46, 3-64.



Van piraterij verdachte personen worden door de Italiaanse marine onderzocht nabij Somalië. De afgelopen twee decennia bracht piraterij het belang van handelsbescherming weer naar voren

Maritieme denkers zoals Geoffrey Till, Milan Vego en Ian Speller merken op dat deze omissie ook speelt bij zeestrijdkrachten in andere landen.²

Op regeringsniveau heeft handelsbescherming tegenwoordig wel enige aandacht, namelijk in de vorm van het concept *flow security* in beleidsdocumenten. De in 2017 uitgebrachte nota *Houvast in een onzekere wereld* stelt dat 'veilig verbinden' een van de drie strategische opgaven voor de toekomst is, wat is herbevestigd in de Defensienota 2018.³ Als voorbeeld wordt genoemd de ongestoorde toevoer van en naar onze havens met de taken piraterijbestrijding en mijnenbestrijding. Ook de *Geïntegreerde Buitenland- en Veiligheidsstrategie 2018-2022* formuleert *flow security* als 'een belangrijk onderdeel van de strategie'. Eerder stelde *De Nederlandse Maritieme Strategie 2015-2025* dat 'in het ultieme geval' de Koninklijke Marine toegerust is 'om

tijdens een conflict of crisis de koopvaardij te beschermen, zeeroutes (SLOC's) open te houden en maritieme infrastructuur bereikbaar te houden.' De *Nationale Veiligheid Strategie 2019* plaatst de aantasting van *flow security* onder de statelijke dreigingen voor Nederland.⁴ Beleidsadviserende denktanks onderstrepen het belang van *flow security* en bepleiten een geïntegreerde aanpak.⁵ Kortom, an sich bestaat er beleidsmatig impliciet en expliciet aandacht voor maritieme handelsbescherming.

De praktijk van handelsbescherming is echter weerbarstiger dan de beleidsmatige doelstellingen doen vermoeden, wat blijkt uit de volgende observaties. Vanaf de explosieve toename van piraterij-incidenten bij de Hoorn van Afrika in 2008 duurde het ruim tien jaar voordat de Wet ter Bescherming Koopvaardij werd aangenomen, waarmee private beveiliging van Nederlandse schepen mogelijk werd. De kennis en kunde binnen marine en koopvaardij voor konvooioperaties hoog in het geweldsspectrum is nagenoeg verdwenen. Sinds de opschorting van de opkomstplicht in 1997 is een einde gekomen aan geïnstitutionaliseerde kennisuitwisseling tussen handelsvaart en zeestrijdkrachten over elkaars cultuur en organisatie.⁶ De Nederlandse zeeverkeersorganisatie is in 2013 opgeheven, waarbij een deel van de taken is overgeheveld naar het Bureau Maritieme Zaken van het CZSK.⁷ Het reservistenbestand van dit bureau bestaat voor ruim de helft uit vacatures.⁸ Tot slot kan de vraag gesteld worden of Nederland met slechts zes fregatten voldoende capaciteit heeft om de Nederlandse koopvaardijvloot tegen alle mogelijke dreigingen te beschermen.

Naast de discrepantie tussen de beleidsmatige aandacht en de weerbarstige praktijk, valt op dat handelsbescherming te vaak bekeken wordt met een beperkte blik wat betreft dreigingen en oplossingen. Hierdoor zijn publieke discussies eenzijdig qua inhoud en wordt de kans gemist te leren van andere operaties en periodes. Zo staan publieke debatten over inzet voor handelsbescherming vaak in het teken van een specifieke methode van bescherming, zoals het sturen van een fregat voor escorte of het toe-

-
- 2 Geoffrey Till, *Seapower: A guide for the twenty-first century* (Routledge, 2018); Ian Speller, *Understanding naval warfare*, Second edition. ed. (Abingdon, Oxon: Routledge, 2018); Milan Vego, 'Trade protection: The navy's doctrine for defending vital commercial shipping assets fall short', in: *Armed Forces Journal* 43 (2008) 43; Milan Vego, *Maritime strategy and sea denial: Theory and practice* (Routledge, 2018).
 - 3 'Houvast in een onzekere wereld, lijnen van ontwikkeling in het meerjarig perspectief voor een duurzaam gereed en snel inzetbare krijgsmacht', ed. Ministerie van Defensie (Den Haag 2017) 14; Ministerie van Defensie, 'Defensienota 2018 - investeren in onze mensen, slagkracht en zichtbaarheid' (Den Haag 2018) 10.
 - 4 Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid, 'Nationale Veiligheid Strategie 2019', ed. Ministerie van Justitie en Veiligheid (Den Haag 2019) 47.
 - 5 Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, 'Veiligheid in een wereld van verbindingen: een strategische visie op het defensiebeleid' (Den Haag Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, 2017); Tim Sweijs et al., 'Flow security and Dutch defense and security policies' (Den Haag: The Hague Centre for Strategic Studies, 2018).
 - 6 H. van de Beek en P. J. van Gils, 'Zeeverkeer: een vergeten taak van de marine?', in: *Militaire Spectator* 177 (2008) (9) 470. Een nieuwe positieve ontwikkeling daarentegen zijn de pilots die Defensie onlangs heeft uitgevoerd met het bedrijfsleven op het gebied van strategisch zeetransport, opleidingen, kennisdeling en innovatie binnen de *Maritime Capacity Alliance* (MCA). Dit samenwerkingsverband tussen Defensie en het maritieme bedrijfsleven zal worden geïntensiveerd, zie <http://www.maritimecapacityalliance.com/homepage-nl/>.
 - 7 Commando Zeestrijdkrachten, 'Voorschrift Commando Zeestrijdkrachten Directie Operaties Maritiem Hoofdkwartier ABNL 219: Taakgebieden en taken Reservisten Bureau Maritieme Zaken (VCZSK DOPS MHK 219)' (2017) 5.
 - 8 Defensiebreed blijft de instroom van reservisten achter op de aanstellingsbehoefte. Voor de Koninklijke Marine was midden 2019 slechts 28 procent van de wervingsopdracht gerealiseerd. Ministerie van Defensie, 'Personeelsrapportage Midden 2019' (Den Haag 2019) 14.

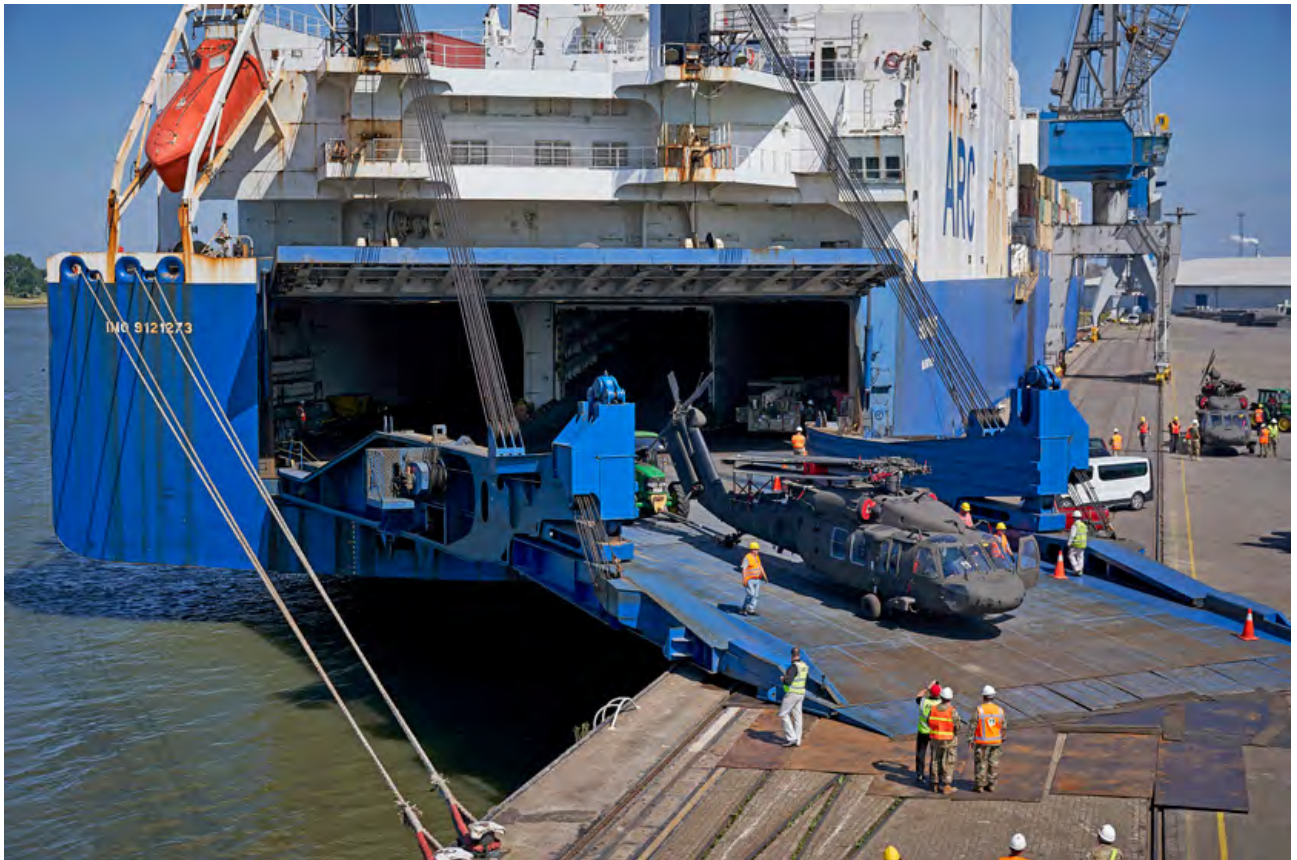


FOTO MCD PHIL NUJHUIS

Een Amerikaanse Black Hawk-helikopter wordt uitgeladen in Rotterdam. Wanneer een Nederlands koopvaardijship militaire lading vervoert, is bescherming een direct staatsbelang

staan van private beveiliging op koopvaardij-schepen. Andere aspecten en alternatieve inzetmogelijkheden van het bredere concept maritieme handelsbescherming raken daarbij op de achtergrond. Bovendien wordt de bescherming van koopvaardij doorgaans bekeken door de conceptuele lens van *maritime security*, met dreigingen als piraterij en terrorisme, terwijl het dreigingsspectrum veel breder is. Zo verschillen de traditionele *high-end warfare*-operaties in de Koude Oorlog weliswaar van de post-Koude Oorlog *maritime security*-operaties lager in het geweldsspectrum, maar is er wat betreft handelsbescherming juist sprake van continuïteit in het optreden. De wisselende aard van de dreiging veranderde slechts de verschijningsvorm van de bescherming. Dit laatste inzicht maakt leerzame vergelijkingen mogelijk tussen heden en verleden.

Uit dit alles volgt dat handelsbescherming hernieuwde krijgswetenschappelijke aandacht verdient, waarbij met een brede blik de lessen uit meerdere periodes en operaties geanalyseerd worden. Dit artikel vormt een aanzet daartoe en analyseert vier vragen die zelden expliciet en in samenhang aan bod komen, maar bepalend zijn voor het kunnen formuleren van interdepartementaal beleid en een daarmee afgestemde militaire strategie voor maritieme handelsbescherming. De vier vragen zijn: (1) *wie* is verantwoordelijk voor maritieme handelsbescherming: (a) reder of overheid en (b) wie binnen de overheid?; (2) *welke scheepvaart* dient beschermd te worden?; (3) *waartegen?*; en (4) *hoe?* Per vraag volgt een analyse van mogelijke antwoorden, gevolgd door historische antwoorden uit onder andere de Koude Oorlog en de piraterijbestrijding nabij Somalië.

Wie is verantwoordelijk: reder of overheid?

Wie is verantwoordelijk voor de bescherming van Nederlandse⁹ koopvaardischepen tegen geweld op zee? Valt dit onder de zorgplicht van de overheid, ligt de verantwoordelijkheid bij de reders, bij beide, of zijn er nog meer betrokkenen? Het antwoord hangt af van de situatie, met name de positie van het schip en het soort dreiging. Hierbij spelen juridische en politieke factoren mee. Het is niet alleen de vraag of staatsbescherming een wettelijke mogelijkheid of plicht is, maar ook of die politiek wenselijk en militair uitvoerbaar is. Enkele voorbeelden: Nederlandse marineschepen mogen optreden tegen zeeroof op volle zee, maar niet tegen roofovervallen in de territoriale wateren van een kuststaat.¹⁰ Wanneer een Nederlands koopvaardischip militaire lading vervoert, is bescherming een direct staatsbelang.

Het vraagstuk van verantwoordelijkheid is naast een juridische kwestie ook een ethisch dilemma voor politiek en samenleving. Reders hebben als oogmerk winst maken. Zij kunnen besluiten risicovolle routes of bestemmingen te mijden, maar lopen hierdoor inkomsten mis. Soms is het varen in risicovolle gebieden juist financieel aantrekkelijk, vooral wanneer daar de vraag naar zeevervoer groot blijft en het aanbod slinkt. Moet de samenleving dan betalen voor beveiligingskosten, terwijl de winsten van de handel naar de rederijen vloeien? Nu is het dilemma zelden zo zwart-wit. Vaak kunnen schepen bepaalde gebieden niet mijden (zoals de Straat van Hormuz) en vervoeren ze lading die van strategische waarde is voor de samenleving

(bijvoorbeeld olie en gas). Daarnaast heeft de markt een eigen sturende werking op het gedrag van reders: hoe hoger het risico dat schip en bemanning lopen, hoe hoger de verzekeringspremie en gage. Reders kunnen deze kosten drukken door bijvoorbeeld militaire of private beveiligers aan boord te nemen in piraterij-gevaarlijke gebieden.

Het uitgangspunt van de Nederlandse overheid is dat niet alleen de staat, maar ook de reder zijn verantwoordelijkheid neemt voor de veiligheid. Reders hebben hier doorgaans begrip voor en zijn bereid mee te betalen aan beveiligingsmaatregelen, mits dat hun concurrentiepositie niet benadeelt ten opzichte van rederijen die onder een andere vlag varen. De Nederlandse regering heeft slechts beperkte invloed op de wetgeving in andere landen, waardoor er altijd alternatieve vlaggenstaten zijn met ogenschijnlijk aantrekkelijkere voorwaarden.¹¹ Goedkope vlaggenstaten zoals Panama en de Marshall Eilanden bieden weliswaar soepele belastingwetgeving en meer vrijheid in het inhuren van particuliere beveiligers, maar daar staat tegenover dat zij geen expeditionaire marine hebben die veiligheid kan bieden op internationale zeeroutes. Het lijkt dus redelijk dat de Nederlandse overheid, indien zij wel de gevraagde expeditionaire veiligheid biedt, een tegenprestatie verlangt van reders. Drie voorbeelden uit het verleden en heden illustreren deze praktijk.

Vanaf het ontstaan van de Nederlandse staat in de 16e eeuw waren 'konvoeien en licenten' een belangrijke inkomstenbron van de staat. Laatstgenoemde was tot het einde van de 18e eeuw een soort invoerbelasting en de konvoeien waren een vergoeding die koopvaarders en vissers betaalden aan de gewestelijke Admiraliteiten van de Republiek voor de bescherming door Nederlandse oorlogsschepen tegen vijandelijke oorlogsschepen, kapers en zeerovers. De reders dienden ook te investeren in zelfbeschermingsmaatregelen, zoals bewapening met spiesen, musketten en kanons. Het konvooi-systeem had zijn beperkingen: afdoende bescherming van alle schepen was onmogelijk door het grote aantal koopvaardij- en vissersschepen en de uitgestrekte zeegebieden waar zij

9 Onder Nederlandse koopvaardischepen wordt hier verstaan: koopvaardischepen onder de Koninkrijksvlag of onder Nederlands beheer. Voor verdere discussie over vaartuigen met een Nederlands belang, zie vraag 2, blz. 135-138.

10 Tenzij de kuststaat expliciete toestemming geeft voor optreden in de kustwateren, zoals bijvoorbeeld in Somalië. Zie ook de kwestie van zeeroverij op de rede van Lagos (1976-1984) waardoor Den Haag er sowieso voor terugschrok aldaar de Koninklijke Marine te laten opereren: G.M.W. Acda, 'Bijzondere bijstand voor koopvaardij gevraagd', in: *Marineblad* (1983) 66-72; Karin Alfenaar, 'Geweld op de rede van Lagos 1976-1984: het begin van moderne zeeroof', in: *Tijdschrift voor Zeegechiedenis* 32 (2013) (1) 35-53.

11 Nederland kan invloed uitoefenen in internationale instituties zoals de VN, de EU en bij het tot stand komen van internationale verdragen.



Een Amerikaans oorlogsschip bewaakt de vrije doorgang van goederen in de Straat van Hormuz, een gebied dat vrijwel niet te mijden is voor de scheepvaart

FOTO U.S. NAVY

voeren. Desondanks vormden de konvooien en licenten de financiële basis van de oorlogvoering te water.¹²

Aan het begin van de Koude Oorlog had de NAVO te maken met een Sovjetdreiging van conventionele onderzeeboten, vliegtuigen en zeemijnen; een vergelijkbare dreiging als die uitging van de Duitse, Japanse en Italiaanse marines in de Tweede Wereldoorlog. Koopvaardij schepen hadden een cruciale rol in het overbrengen van Amerikaanse en Canadese versterkingen en werden daarom bewapend met onder andere luchtdoelgeschut en degaussinginstallaties tegen magnetische zeemijnen. De marine zou deze bewapening aanschaffen, opslaan en onderhouden en koopvaardijpersoneel opleiden in de bediening ervan. Teneinde de bewapening in oorlogstijd snel te kunnen plaatsen, moesten in vreedetijd technische aanpassingen gedaan worden aan de koopvaardij schepen, zoals het aanbrengen van schotdoorvoeringen voor de degaussingkabels en het verstevigen van dekken voor het dragen van geschut. De regering besloot

de kosten voor deze aanpassingen gelijk te verdelen tussen overheid en reders.¹³ Met tegenzin stemden de meeste reders hiermee in. Sommige weigerden de rekening van de scheepswerf te betalen en scheepten de werf ermee op of stuurden de rekening door naar het Ministerie van Verkeer en Waterstaat.¹⁴ Eind

12 A.P. van Vliet, 'De Staatse Vloot in de Tachtigjarige Oorlog', in: J.R. Bruijn en C.B. Wels, *Met man en macht: de militaire geschiedenis van nederland 1550-2000* (Amsterdam: Balans, 2003) 44-62: 49.

P.M.H. Groen et al., *De Tachtigjarige Oorlog: van opstand naar geregelde oorlog, 1568-1648*, Militaire geschiedenis van nederland; deel 1 (Amsterdam: Boom, 2013), 144-148, 214; Wietse Veenstra, 'Tussen gewest en generaliteit: staatsvorming en financiering van de oorlog te water in de Republiek der Verenigde Nederlanden, in het bijzonder Zeeland (1586-1795)', (Vrije Universiteit, 2014), 78-85.

13 Nota Ministerie van Marine aan de Ministerraad, 4 juli 1947; Nota Ministerie van Marine aan de Ministerraad, 1 augustus 1947, *Nederlands Instituut voor Militaire Historie (NIMH)*, Den Haag, Bureau Koopvaardijzaken van de Marinestaf (KOZA), Toegang 174, inventarisnummer 7.

14 Brief van de secretaris-generaal van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat aan de minister van Marine, 13 augustus 1954. *Nationaal Archief (NL-HaNA)*, Den Haag, Ministeries voor Algemeene Oorlogvoering van het Koninkrijk (AOK) en van Algemene Zaken (AZ): Kabinet van de Minister-President (KMP), toegang 2.03.01, inventarisnummer 2124.

jaren zestig bleek dat NAVO-partners nauwelijks voorbereidingen troffen voor dergelijke bewapening van hun koopvaardijvloot en dat door technologische ontwikkelingen het militaire nut ervan in twijfel werd getrokken. Daarom besloot

de Admiraliteitsraad in 1971 de regeling af te schaffen en werd de bewapening afgestoten.¹⁵ Wel werden vanaf 1968 koopvaardij schepen op overheidskosten voorzien van besmettingsmeters om een NBC-dreiging (Nucleair, Biologisch, Chemisch) te detecteren.¹⁶ De autoriteiten stelden echter geen budget beschikbaar voor middelen ter bescherming van koopvaardij schepen binnen besmet gebied, zoals een gascitadel, pre-wettinginstallaties en beschermende kleding. In 1985 werden de besmettingsmeters afgestoten vanuit het oogpunt van bezuiniging en alsook het gegeven dat de meters zonder beschermingsmiddelen weinig nut hadden.¹⁷

15 Notulen 566^e AR, 7 december 1971, *NL-HaNA*, Admiraliteitsraad, toegang 2.13.109, inventarisnummer 28.

16 De kosten voor aanschaf, plaatsing en onderhoud van de apparatuur kwamen geheel ten laste van de begroting van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat. L. ter Haar en L.P. van der Poel, 'De handelsbescherming in het kader van het Nederlands maritiem veiligheidsbeleid' (Koninklijk Instituut voor de Marine, 1987), 25; 103-104.

17 *Ibidem*, 103-104.

Een Vessel Protection Detachment beschermt een schip in de Golf van Aden



Een recent voorbeeld van handelsbescherming is de inzet van Vessel Protection Detachments (VPD's) van het Korps Mariniers rond Somalië. Het beleidskader VPD stelt dat deze inzet zowel een privaat als een publiek belang dient en dat het daarom rechtvaardig is de reder kosten in rekening te brengen.¹⁸ In 2011 betaalden reders 225.000 euro per beschermde passage van drie weken.¹⁹ De voorzitter van de Koninklijke Vereniging van Nederlandse Reders (KVNR) Tineke Netelenbos verwoordde de frustratie van de reders hierover: 'We zijn er niet tegen dat Defensie geld vraagt voor de beveiliging van schepen, maar de bedragen moeten wel markt-

conform zijn willen we de concurrentie met het buitenland aankunnen. Buitenlandse reders betalen voor het inhuren van private beveiliging rond 80.000 dollar (56.000 euro) per passage.²⁰ Overigens daalde het bedrag voor Nederlandse VPD's tot 5.000 euro per dag, dit is minder dan de helft wat reders in Frankrijk betalen voor militaire protectie, maar nog altijd het dubbele van het bedrag dat de Italiaanse overheid vraagt.²¹

Wie is verantwoordelijk binnen de overheid?

Handelsbescherming is doorgaans dus een gedeelde verantwoordelijkheid tussen reder en staat. Maar wie is binnen de staat verantwoordelijk voor het beleid en de financiering van deze bescherming? Het bieden van veiligheid op en vanuit zee is de hoofdtaak van de Koninklijke Marine en voor het beveiligen van handelsroutes beschikt zij over een vloot en marinierseenheden. Ook het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat speelt een belangrijke rol in de veiligheid van zeescheepvaart. Het directoraat-generaal Luchtvaart en Maritieme zaken van dit ministerie heeft onder andere als taak het ontwikkelen en implementeren van beleid inzake maritieme veiligheid en beveiliging.²²

Afhankelijk van de situatie kunnen meerdere ministeries een rol spelen bij maritieme handelsbescherming. Twee voorbeelden illustreren deze situatie: in de Koude Oorlog zou het directoraat-generaal voor Scheepvaart en Maritieme zaken (DGSM) van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat, in navolging van een vergelijkbare organisatorische opzet in de jaren 1940-1945, in oorlogstijd binnen NAVO-verband optreden

FOTO MCD, JASPER VEROLME



-
- 18 Beleidskader *Vessel Protection Detachment* (VPD), Handelingen Tweede Kamer (HTK) 2010-2011, Kamerstuk 32706 nr. 9, 15 juni 2011.
- 19 Brede evaluatie inzet *Vessel Protection Detachments*, HTK 2012-2013, Kamerstuk 32706 nr. 35, 24 oktober 2012, 12.
- 20 M.M. Herk-van Tilburg en C.A.R. van Wulfften Palthe, 'Het A-team op onze koopvaardij schepen?', *Juridisch up to Date*, Nr. 22, december 2011, 14-17.
- 21 Brede evaluatie inzet *Vessel Protection Detachments*, 12.
- 22 *Staatscourant van het Koninkrijk der Nederlanden*, 2019 nr. 1674.

als *National Shipping Authority Netherlands*. Als een soort civiele overheidsrederij zou het de gevorderde Nederlandse scheepvaart beheren en ladingen toewijzen aan scheepsruimte. In de oorlogsvoorbereiding werkte het DGSM samen met de ministeries van Defensie, Landbouw en Visserij, Binnenlandse Zaken en Economische Zaken.²³ Een recent voorbeeld: het huidige beleid van de Nederlandse bijdrage aan piraterijbestrijding bij Somalië wordt geformuleerd door de ministeries van Defensie, Buitenlandse Zaken, Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking en Justitie en Veiligheid.²⁴ De inzet van marineschepen wordt door meerdere departementen betaald vanuit een gezamenlijk budget voor activiteiten in het buitenland.²⁵

Uit het bovenstaande blijkt dat maritieme handelsbescherming een complex vraagstuk is, dat om een interdepartementale aanpak vraagt. Het vereist denken en samenwerken op een *grand strategy*-niveau, waarbij verschillende machtsinstrumenten (zoals het militaire en diplomatieke) op elkaar afgestemd moeten worden en waarbij de belangen van reders en zeevarenden meewegen. De geschiedenis leert dat dit gemakkelijker gezegd is dan gedaan.

Direct na de Tweede Wereldoorlog beseften de overheid en reders dat de Nederlandse koopvaardij onvoldoende voorbereid was geweest op dit conflict. In een nieuwe oorlog zou dit anders moeten. Op 23 juni 1948 kwam het daarom tot de opzet van een interdepartementale commissie 'Vorbereiding Handelsbescherming'. De com-

missieleden waren afkomstig van het Ministerie van Marine, het Ministerie van Verkeer en de Nederlandse Redersvereniging. Een jaar later verscheen een eindrapport met de volgende aanbevelingen. In oorlogstijd zou de koopvaardijvloot blijven varen en een even belangrijke bijdrage aan de oorlogsinspanning leveren als de krijgsmachtdelen. Dit vereiste materiële en personele voorbereidingen, zoals geschut voor koopvaardij schepen, een vaarplicht voor koopvaardijpersoneel en opleidingen voor dit personeel in bijvoorbeeld konvoivaren en geschutsbediening.²⁶ In feite was dit de besteding van de organisatie en de geleerde lessen tijdens de Tweede Wereldoorlog. Na deze voortvarende interdepartementale start verdween het momentum gedurende de rest van de Koude Oorlog. Het kostenaspect van de handelsbescherming bleef een voortdurend twistpunt. Zowel het Ministerie van Verkeer en Waterstaat als het Ministerie van Marine/Defensie voerde binnen de eigen budgettaire mogelijkheden voornamelijk NAVO-beleid uit. Contacten tussen koopvaardij, marine en civiele overheid waren weinig structureel; de marine en de koopvaardij groeiden uit elkaar.²⁷

De groeiende problematiek van de Somalische piraterij bracht de koopvaardij en de marine de afgelopen vijftien jaar weer dicht bij elkaar. De aanvallen en kapingen bereikten een piek in de periode 2009-2011. Al enkele jaren daarvoor waren diverse ministeries rond de tafel gaan zitten vanwege de toenemende dreiging van piraterij en ten gevolge van een formeel verzoek van een reder voor bescherming van een Nederlands koopvaardij schip. Dit overleg leidde in 2006 tot de interdepartementale beleidsnotitie 'Bestrijding piraterij en gewapende overvallen op zee'. Het hierin opgenomen beleidskader en juridisch kader gaven richting aan de maatregelen die de overheid en reders moesten nemen. Voor de marine lag een taak weggelegd in piraterijbestrijding en reders konden onder voorwaarden militaire bijstand krijgen.²⁸ Het CZSK omarmde deze maritieme taak in een periode van vergaande bezuinigingen en een politieke focus op landoperaties. De notitie is een voorbeeld van hoe het zou moeten: een interdepartementale visie op maritieme handelsbescherming, nog voordat de dreiging onhoud-

23 *NL-HaNA*, Coördinatiecommissie. Burgerlijke Verdediging, toegang 2.04.5088, inventarisnummer 32.

24 HTK 2018-2019, Kamerbrief voortgang Nederlandse bijdrage aan piraterijbestrijding en recente ontwikkelingen in Somalië, Kamerstuk 29521 nr. 376, 4-3-2019.

25 Het HGIS-budget; Homogene Groep Internationale Samenwerking (HGIS), HGIS- nota 2019, HTK 2018-2019, Kamerstuk 35001 nr. 3, 18-09-2018.

26 L. ter Haar en L.P. van der Poel, 'De handelsbescherming in het kader van het Nederlands maritiem veiligheidsbeleid', 16-20.

27 Ibidem, 168-171; Ger Teitler, 'Handelsbescherming, 1945-1990: een terreinverkenning', *Tijdschrift voor Zeegeschiedenis*, (1993) (1).

28 Semi-Statistisch Informatiebeheer Ministerie van Defensie, Archief H-DAB, dossier E-07, Bijlage 'Notitie bestrijding piraterij en gewapende overvallen op zee' bij 'Nota H-DAB aan Voorzitter en leden van het Departementaal Beraad', nr. HDAB 2006010679, 28 maart 2006; Q.J. van der Vegt en A. ten Cate, 'De cirkel rond: het Korps Mariniers terug op het water', in: *Militaire Spectator* 184 (2015) (12) 529.



FOTO BEELDBANK NIMH

Atlantisch konvooi tijdens de Tweede Wereldoorlog. Plannen voor het beschermen van de koopvaardij tijdens de Koude Oorlog waren gebaseerd op de lessen van de vorige oorlog

bare vormen aanneemt. De implementatie van deze visie verliep niet vlekkeloos, zoals blijkt uit de tien jaar die het kostte voordat de Wet ter Bescherming Koopvaardij werd aangenomen.

Welke scheepvaart geniet bescherming?

Een fundamentele vraag bij maritieme handelsbescherming is: welke scheepvaart moet bescherming krijgen? Het antwoord op deze vraag hangt af van de locatie van de scheepvaart, het type scheepvaart, de aard van de dreiging en het nationaal belang dat gemoeid is met de scheepvaart. Op basis van deze factoren komen doorgaans prioriteiten tot stand, omdat historisch gezien de beschermingscapaciteit zelden voldoet

aan de beschermingsbehoefte. Eerst volgt hieronder een verdere toelichting op de genoemde factoren, daarna volgen twee voorbeelden uit de Koude Oorlog en de piraterijbestrijding nabij Somalië.

De locatie van de scheepvaart heeft invloed op de juridische grondslag voor optreden. Er bestaat een belangrijk onderscheid tussen internationale wateren en territoriale wateren, maar ook de grenzen van een *Area of Operations*, een *High Risk Area* of een verdragsgebied kunnen bepalend zijn. Binnen deze grenzen waar opgetreden mag worden, kunnen prioriteiten gesteld worden op basis van andere geografische factoren: de ligging van een scheepvaartroute, de inzetmogelijkheden en het bereik van eigen eenheden en het dreigingsrisico per deelgebied.



FOTO MCD., JASPER VEROLME

De High Risk Area in de Golf van Aden. De locatie van de scheepvaart heeft invloed op de juridische grondslag voor optreden

Welke scheepvaart dient beschermd te worden, alle scheepvaart in een gebied of alleen een bepaald type? De term 'maritieme handelsbescherming' suggereert dat het alleen draait om handelsvaart. Maar ook visserij, offshore-industrie, kustvaart en pleziervaart kunnen behoefte hebben aan bescherming. Daarnaast is er een onderscheid tussen commercieel en militair gebruik van civiele scheepvaart. Een koopvaardijship met militaire lading vereist, zeker in oorlogstijd, vanuit militair oogpunt optimale bescherming. Tot slot geldt een inter-

nationaal mandaat voor een beschermingsmissie soms alleen voor specifieke scheepvaart, zoals vaartuigen van het *World Food Programme* (WFP).

Samenhangend met het type scheepvaart is de aard van de dreiging bepalend. In een interstatelijk conflict kan een tegenstander zich hoofdzakelijk richten op koopvaardijships met ladingen die essentieel zijn voor de oorlogvoering en de primaire behoeften van de bevolking. Denk hierbij aan militaire goederen, voedsel en grond- en brandstoffen. Volgens het internationaal recht vormen koopvaardijships van de tegenstander een legitiem doelwit indien zij deel uitmaken van een militair konvooi of militaire goederen vervoeren.²⁹ Schepen onder een neutrale vlag moeten gevrijwaard blijven van aanvallen. Piraten bedreigen evenwel elk scheepstype, ongeacht vlag of lading. Het grootste risico lopen schepen die gemakkelijk te enteren zijn, bijvoorbeeld langzame schepen met een laag vrijboord. Bij een terroristische dreiging kunnen andere aspecten een rol spelen, zoals het prestigegehalte van een schip (bijvoorbeeld een cruiseschip) of de nevenschade die ermee aangericht kan worden (zoals een LNG-tanker).

Een belangrijk element in de keuze (of verplichting) voor bescherming is het nationaal belang dat ermee gemoeid is.³⁰ Voor Nederland ligt het grootste belang bij schepen onder de Koninkrijksvlag.³¹ Dit zijn (meetjaar 2019) 646 handelsschepen, 571 overige typen schepen, plus 74 schepen geregistreerd in Curaçao: in totaal 1.291 zeeschepen.³² Eveneens een nationaal belang vormen schepen onder Nederlands beheer die een buitenlandse vlag voeren, dit zijn 1.195 schepen, waarmee het totale Nederlandse belang ligt bij 2.486 schepen.³³ Een ander aspect van nationaal belang zijn opvarenden met een Nederlandse nationaliteit. Op de genoemde Nederlandse schepen werken ruim 5.000 Nederlandse zeevarenden (naast 21.000 zeevarenden met een andere nationaliteit).³⁴ Onbekend is het aantal niet-Nederlandse schepen waarop ook Nederlandse zeevarenden werken. Daarnaast bevinden zich dagelijks grote aantallen ingezetenen van het Koninkrijk aan boord van cruiseschepen, veerboten en pleziervaart.

29 Louise Doswald-Beck, 'San Remo Manual on International Law Applicable to Armed Conflicts at Sea', in: *International Review of the Red Cross* 35 (1995) (309), artikel 59 en 60.

30 P.S.M. Rademakers, *Neerlands koopvaardij onder vuur: volkenrechtelijke verplichtingen voor het toestaan van private gewapende beveiliging* (Oisterwijk: Wolf legal Publishers (WLP), 2014).

31 Artikel 3 van het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden stelt dat alle zeeschepen de vlag van het Koninkrijk voeren, dus ook schepen die bijvoorbeeld in Curaçao geregistreerd staan.

32 UNCTAD, 'Merchant fleet by flag of registration and by type of ship', UNCTADstat, Meeteenheid 'number of ships', <https://unctadstat.unctad.org/wds/TableViewer/tableView.aspx?ReportId=93>.

33 UNCTAD, 'Merchant fleet by country of beneficial ownership', UNCTADstat, Meeteenheid 'number of ships', <https://unctadstat.unctad.org/wds/TableViewer/tableView.aspx?ReportId=80100>.

34 Marten van den Bossche et al., *De Nederlandse Maritieme Cluster: Monitor 2018*, (Rotterdam: Stichting Nederland Maritiem Land, 2018), 59, <https://www.maritiemland.nl/maritieme-sector/publicaties/maritieme-monitor-2018/>.

Al met al gaat het om een groot aantal vaartuigen met een Nederlands belang. Maar een focus op alleen nationale elementen van individuele schepen is te beperkt. Vanuit een economisch oogpunt dienen bijvoorbeeld alle schepen – ongeacht nationaliteit – die Rotterdam aandoen een nationaal belang. Deze grootste zeehaven van Europa ontvangt ruim 30.000 schepen per jaar.³⁵ In de huidige geglobaliseerde wereld valt er veel voor te zeggen dat Nederland zich inzet voor het beschermen van het mondiale handelssysteem, dus alle scheepvaart ongeacht nationaliteit of locatie. Immers: door een aanslag op een olietanker stijgt de wereldwijde olieprijs, ongeacht waar de aanslag plaatsvindt en om welke nationaliteit het gaat. Hoe het nationale belang ook geïnterpreteerd wordt, uiteindelijk gaat het om een groot aantal zeeschepen dat Nederlandse bescherming verdient. Aangezien Nederland slechts beschikt over zes fregatten die tot in het hoogste geweldsspectrum directe bescherming kunnen bieden, ligt het voor de hand dat er prioriteiten worden gesteld. Twee historische voorbeelden illustreren dit keuzeproces.

In de Koude Oorlog richtte maritieme handelsbescherming zich primair op alle zeescheepvaart van het NAVO-bondgenootschap binnen het Noord-Atlantisch verdragsgebied. Het merendeel van de Nederlandse zeeschepen zou worden opgenomen in NAVO-pools, die op zee bescherming zouden krijgen van bondgenootschappelijke eenheden. De nationaliteit van deze koopvaarders speelde nauwelijks een rol: Nederlandse oorlogsbodems zouden zich bijvoorbeeld in konvooiverband net zo goed inzetten voor de verdediging van Britse schepen als andersom. Decennialang werden de plannen voor een 'Derde Slag om de Atlantische Oceaan' uitgewerkt en beoefend. Tijdens de Tankeroorlog in de jaren 1984-88 kwam een kans het beoefende in de praktijk te brengen. In deze oorlog tussen Irak en Iran werden 411 koopvaardij schepen

35 Havenbedrijf Rotterdam, *Jaarverslag 2018*, zie <https://jaarverslag2018.portofrotterdam.com/ter-inleiding/het-kort/2018-cijfers>; <https://www.portofrotterdam.com/sites/default/files/feiten-en-cijfers-haven-rotterdam.pdf>. Hierbij gaat het om het aantal scheepsbewegingen en niet het aantal individuele schepen (een schip kan meerdere keren per jaar Rotterdam aandoen).

De haven van Rotterdam ontvangt ruim 30.000 schepen per jaar. Vanuit economisch oogpunt dienen alle schepen die deze haven aandoen een nationaal belang

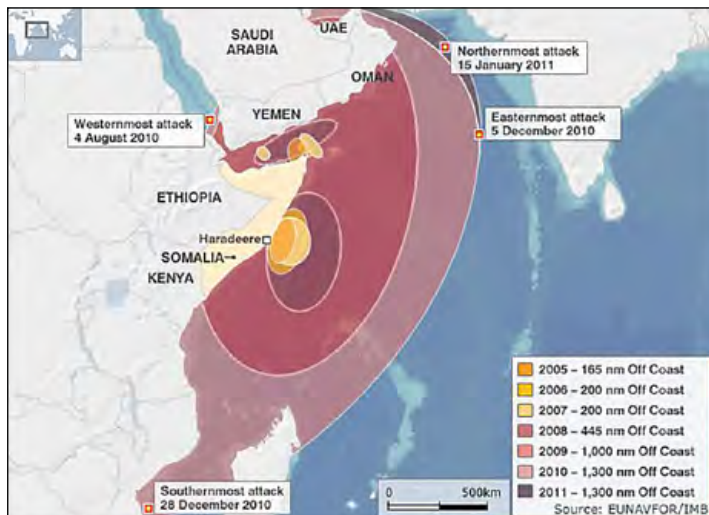
FOTO MINISTERIE VAN INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT



van uiteenlopende nationaliteit aangevallen.³⁶ Echter, de Perzische Golf valt niet binnen het NAVO-verdragsgebied en geen van de lidstaten was deelnemer aan het conflict. Dit betekende dat West-Europese marineschepen zich terughoudend opstelden en dat de vaak beoefende (offensieve) tactieken politiek niet wenselijk waren.³⁷ Het conflict bracht Nederland bovendien een teleurstelling in bondgenootschappelijke solidariteit. Nederland stuurde weliswaar mijnenjagers tegen de mijnendreiging, maar geen fregatten ter bescherming van deze mijnenjagers en Nederlandse koopvaardischepen tegen de lucht- en oppervlaktedreiging, terwijl fregatten ruimschoots beschikbaar waren.³⁸ De

regering hoopte dat bondgenoten met escorteschepen in de regio, zoals het Verenigd Koninkrijk en Frankrijk, ook Nederlandse handelschepen zouden beschermen, maar dat viel tegen. Boze Nederlandse reders en gezagvoerders eisten marine-escortes en stuurden brieven naar de overheid en media, met opmerkingen als 'zijn wij soms tweederangs burgers?', terwijl sommige gezagvoerders zelfs overwogen bescherming te zoeken bij de Sovjetmarine.³⁹

De Nederlandse inzet tegen Somalische piraterij begon aanvankelijk met een beperkt mandaat ter bescherming van WFP-schepen. Vanaf 2009 kregen marineschepen onder EU- en NAVO-vlag een ruimer mandaat, waarmee zij actief mochten optreden tegen piraterij en daarmee in feite alle scheepvaart bescherming konden bieden. In het uitgestrekte zeegebied moesten, gezien het geringe aantal marineschepen, keuzes gemaakt worden. Zo lag de primaire focus op de scheepvaartroute door de Golf van Aden. Extra aandacht kregen kwetsbare schepen met een lage snelheid of een belangrijke lading. Naarmate de dreiging zich verspreidde over een groter zeegebied, strekten antipiraterij-operaties zich verder uit over de Indische Oceaan en de Somalische kustwateren (zie figuur 1). De oppervlakteschepen beschermden met hun aanwezigheid alle soorten scheepvaart. De inzet van zelfstandige VPD's heeft zich echter altijd beperkt tot schepen onder de Nederlandse driekleur.



Figuur 1 Expansie van piraterij-incidenten, 2005-2011

36 Geoffrey Till, *Seapower: A guide for the twenty-first century*, 245.

37 Anselm J. van der Peet, *Out-of-area: de Koninklijke Marine en multinationale vlootoperaties 1945-2001*, De Koninklijke Marine na de Tweede Wereldoorlog ; 3e deel (Franeker: Uitgeverij Van Wijnen, 2017), 309, 327-329; Ian Speller, *The Royal Navy and maritime power in the twentieth century*, (Routledge, 2004), 190-191. Zoe Brangwin, LTCDR 'Naval cooperation and guidance to shipping in the contemporary operating environment' (Canadian Forces College, 2018), 8.

38 Anselm J. van der Peet, *Out-of-area: de Koninklijke Marine en multinationale vlootoperaties 1945-2001*, 293-298.

39 Ibidem, 317-318; 'Marine zal koopvaardij in Perzische Golf niet extra beschermen', *Leeuwarder Courant*, 22 december 1987; 'Koopvaardij wil marinebescherming in de Golf', *De Telegraaf*, 24 december 1987; 'Koopvaardij mag in Golf mee met VS-konvooiën', *De Telegraaf*, 23 december 1987; 'Kapiteins willen bescherming Russen', *Nieuwsblad van het Noorden*, 4 maart 1988; 'Koopvaardij zoekt bescherming door Sovjets in Golf', *Utrechts Nieuwsblad*, 4 maart 1988; 'Europees gedoe bleef onbegrepen', *Het Parool*, 21 oktober 1989.

Wat is de dreiging?

Tegen wat voor dreiging is bescherming noodzakelijk? De aard van de dreiging bepaalt, zoals hierboven opgemerkt, welk type scheepvaart voornamelijk beschermd dient te worden, maar ook wat de beste methode van bescherming is. Analyse van de dreiging vormt dan ook het verbindende element tussen de vragen wie beschermd moet worden en hoe. De dreiging kan afkomstig zijn van statelijke of niet-statale actoren, wat een verschil zal betekenen in de gebruikte wapens, methoden en doelstellingen van de tegenstander. Zo zijn er grote verschillen tussen de statelijke dreiging van een Russische



Speuren naar de periscoop van een onderzeeboot. Onderzeebootbestrijding is een belangrijk element van handelsbescherming

FOTO MCD, GERBEN VAN ES

nucleair aangedreven aanvalsonderzeeboot, de dreiging van een goed getraind Iraans boardingteam met helikopter en de dreiging van een groep Somalische piraten met skiffs. Toch zijn de mogelijke antwoorden op deze dreigingen in de kern gelijk, maar daarover later meer. Dit deel maakt duidelijk hoe de dreigingsvraag invloed heeft op handelsbeschermingsbeleid.

In 1948 stelde minister van Marine a.i. A.H.J.L. Fiévez in zijn betoog voor een nieuwe oorlogsvloot de vraag:

‘Wanneer wij ons afvragen hoe de vloot moet zijn samengesteld, die tot taak heeft de handelsbescherming, de bescherming van convoien op zee, dan moeten wij beginnen met ons af te vragen: wat zijn de gevaren, die onze koopvaardij in oorlogstijd ter zee bedreigen?’⁴⁰

Het analyseren van mogelijke maritieme dreigingen is een taak van inlichtingendiensten. Analyse en discussie vinden echter niet alleen

plaats binnen deze gesloten organisaties, maar ook in het publieke debat in de media, vakliteratuur en parlement, zoals het betoog van Fiévez illustreert. Dit geldt voor vragen op politiek-strategisch niveau, zoals welke actoren een dreiging vormen, maar ook voor onderliggende militair-tactische vraagstukken, zoals het effect van nieuwe technologie. Tegenwoordig zou dat debat bijvoorbeeld kunnen gaan over dreiging voor koopvaardij schepen van drones, *swarming*-technieken, cyberwapens, laserwapens, hypersonische wapens en *navigation warfare*.⁴¹ Maar het is ook belangrijk te kijken naar de ontwikkelingen in de koopvaardij zelf. Zo zal de introductie van onbemande zeeschepen de morele drempel verlagen voor een maritieme handelsoorlog. Immers, bij het tot zinken brengen van een onbemand schip staan geen levens van non-combattanten op het spel en afgezien van

40 HEK, 31ste vergadering, 6 april 1948, 361, zie https://repository.overheid.nl/frbr/sgd/19471948/0000077741/1/pdf/SGD_19471948_0000043.pdf.
41 C.A. Scheele, 'Navigation warfare', (Den Helder: Nederlandse Defensie Academie, 2013).

milieuschade is de kans op verdere nevenschade in diepe wateren klein. Welke dreigings-evaluaties hadden in het verleden invloed op handelsbeschermingsbeleid?

In de Eerste Wereldoorlog dreigde Groot-Brittannië door de knieën te moeten gaan nadat Duitse duikboten in 1917 onbepert de Britse aanvoerlijnen aanvielen. Het late inzicht in het belang van effectieve handelsbescherming werd een duur betaalde les. De Britten onderschatten voor de oorlog de onderwaterdreiging, de duikboot was immers een onbeproefd wapen en meedogenloos gebruik zou indruisen tegen het internationaal recht. Karakteriserend is de uitspraak van de Britse Admiraal Wilson bij de introductie van de eerste Britse duikboot in 1901: *'Submarines are underhand, unfair, and damned un-English.'*⁴² In Britse ogen zouden vijandelijke oppervlakteschepen een grotere dreiging vormen voor koopvaardij schepen, net zoals in voorgaande oorlogen.⁴³

Tussen de Eerste en de Tweede Wereldoorlog vormde het luchtwapen een punt van discussie: konden vliegtuigen manoeuvrerende schepen tot zinken brengen en zo ja, wat waren de beste tegenmaatregelen? De Britse Admiraliteit was van mening dat het luchtwapen inderdaad een dreiging vormde. Vanaf de jaren twintig werden daarom oorlogsschepen van lucht doelgeschut voorzien en vanaf eind jaren dertig werden ook koopvaardij schepen hiermee bewapend. Critici

stelden vragen over de effectiviteit van een enkel luchtdoelkanon tegen een snel manoeuvrerend vliegtuig en zagen de bewapening als een duur placebo voor het moreel van bemanningsleden. Na het uitbreken van de oorlog bleek dat een enkel kanon inderdaad weinig kon uitrichten, maar dat een barrage van al het geschut van een konvooi wel doeltreffend was. De Admiraliteit had de juiste keuze gemaakt in het bewapenen van koopvaardij schepen.⁴⁴

Gedurende de Koude Oorlog beschikte de Sovjet-Unie over een scala aan beproefde en nieuwe wapensystemen die een dreiging vormden voor de koopvaardij schepen van de NAVO-lidstaten. In 1955 telde de Sovjetvloot ruim 500 dieselelektrische onderzeeboten (SSK's) en grote voorraden zeemijnen.⁴⁵ Spoedig verschenen daarnaast antischipraketten, straalbommenwerpers, nucleair aangedreven aanvalsonderzeeboten (SSN's) en tactische kernwapens. Binnen het Atlantisch bondgenootschap leidde dit tot discussies over de effectiviteit van deze wapens en de intenties van de tegenstander. De Sovjets hadden schijnbaar de middelen voor een 'Derde Slag om de Atlantische Oceaan', maar zouden zij die daadwerkelijk voeren? Eind jaren zeventig raakten Amerikaanse inlichtingendiensten ervan overtuigd dat dit niet het geval was en dat de Sovjets hun aanzienlijke onderwater- en oppervlaktevloot primair zouden inzetten ter verdediging van de strategische kernonderzeeboten (SSBN's) in zogeheten bastions in de Barentszee en de Zee van Ochotsk.⁴⁶ Dit leidde ertoe dat vanaf het begin van de jaren tachtig de defensieve NAVO-strategie rond de Atlantische verbindinglijnen vervuld werd voor een offensieve strategie tegen de Sovjet-vlootbastions. Handelsbescherming kreeg hierdoor minder aandacht, hoewel deze offensieve strategie in de Barentszee ook indirecte bescherming bood aan de Atlantische scheepvaart.⁴⁷ Ook de introductie van kernwapens bracht het nut van handelsbescherming ter discussie. Konvooien en havens vormden immers kwetsbare doelwitten voor tactische kernwapens. Bovendien zou een oorlog snel beslist kunnen worden met strategische kernwapens, nog voordat conventionele versterkingen de

42 Malcolm H. Murfett, *Naval warfare 1919–45: An operational history of the volatile war at sea* (Routledge, 2008) 36.

43 Bryan Ranft, 'The protection of seaborne trade', in: Bryan Ranft, *Technical change and british naval policy, 1860-1939* (London: Hodder and Stoughton, 1977) 1-22.

44 Martin Doughty, *Merchant shipping and war: A study in defence planning in twentieth-century Britain*, Royal Historical Society Studies in History Series no. 31 (London New Jersey, N.J.: Royal Historical Society, Humanities Press, 1982) 64-65.

45 Sean M. Maloney, *Securing command of the sea: Nato naval planning, 1948-1954* (Annapolis, Md.: Naval Institute Press, 1995) 91, 213.

46 Peter M. Swartz en Michael Connell, 'Understanding an adversary's strategic and operational calculus: A late Cold War case study with 21st century applicability - US views on Soviet navy strategy and operations' (Alexandria VA: CNA Analysis and Solutions, 2013) 29-30; Cas J. T. Crins, "'Deterrence, forward defense and alliance solidarity': Nederland en de 'maritime strategy', 1981-1991" (Universiteit Utrecht, 2013) 17-22; Central Intelligence Agency, 'The role of interdiction at sea in Soviet naval strategy and operations', ed. CIA National Foreign Assessment Center (1978) zie <https://www.cia.gov/library/readingroom/document/0005530564>.

47 Ger Teitler, 'Handelsbescherming, 1945-1990: een terreinverkenning', 47-48.

Tabel 1 Methoden van handelsbescherming volgens de literatuur en doctrines

Geoffrey Till <i>Seapower</i> ⁵⁰	Ian Speller <i>Understanding Naval Warfare</i> ⁵¹	AJP 3.1 ⁵²	Grondslagen van het Maritieme Optreden ⁵³	Leidraad Koopvaardijbescherming (1952) ⁵⁴
<ul style="list-style-type: none"> • Indirect and general fleet cover • Indirect general cover at focal points and on patrolled sea lanes • Attacking bases • Direct defence: convoy and escort • Other means of defence 	<ul style="list-style-type: none"> • Cover • Distant and close escort • Naval Cooperation and Guidance for Shipping • Convoying • Hunting groups and patrolled zones • Attack at source 	<ul style="list-style-type: none"> • Sea Control • Distant and Close Escort • Naval Cooperation and Guidance for Shipping • Convoying 	<ul style="list-style-type: none"> • VPD • Escorte • Konvoieren • Corridors • Voorkomen van aanvallen (actieve bestrijding) 	<ul style="list-style-type: none"> • Strategische aanvallen op de oorsprong der vijandelijke aanvalswapens • Indirecte bescherming • Directe bescherming

Atlantische oceaan waren overgestoken. Daarnaast meenden critici dat onderzeebootbestrijdingstechnologie, een belangrijk element van handelsbescherming, Sovjet-SSBN's kwetsbaar maakten en daarmee de nucleaire stabiliteit ondermijnde.⁴⁸ De voorstanders die wel geloofden in het nut van handelsbescherming hadden wisselende ideeën over de beste methode van bescherming. Over dit tijdloze vraagstuk gaat het laatste deel.

Wat is de beste methode van bescherming?

Het meest controversiële vraagstuk over handelsbescherming is welke methode van bescherming het meest effectief is. Een bekende methode is het konvooi, waarvan het nut door de eeuwen heen regelmatig ter discussie heeft gestaan.⁴⁹ Literatuur over maritieme strategie en doctrines beschrijven de (overige) opties voor handelsbescherming (zie tabel 1).

De belangrijkste hieruit zijn: zelfbescherming, directe bescherming (escorte en konvooi), indirecte bescherming (*defended lane*, *barrier* en *hunting groups*), offensief aangrijpen van de bron en routeren van scheepvaart. Bij zelfbescherming zijn koopvaardij-schepen van wapens voorzien, die bediend worden door bemanningsleden, militairen of private beveiligers. Directe bescherming is een belangrijke taak voor escorteschepen zoals fregatten. Konvoeien

hebben als voordeel dat zij een concentratie van middelen mogelijk maken. Nadelen zijn het tijdverlies door het samenstellen van het konvooi, de snelheid die beperkt wordt door het langzaamste schip en de logistieke piekbelasting van havens. Indirecte bescherming vindt plaats op afstand van te beschermen scheepvaart, bijvoorbeeld door een gehele route te beschermen (*defended lane*), een barrière te vormen tussen de dreiging en de scheepvaart, of op zee actief te zoeken naar de dreiging (*hunting groups*). Het aangrijpen van de bron (lees: bases van tegenstander(s)) met offensieve aanvallen is een effectieve manier de dreiging in de kiem te smoren. Tot slot kan scheepvaart van dreigingen weggeleid worden (routeren), mits daarvoor een aansturingsorganisatie is (bijvoorbeeld *Naval*

48 Donald C. Daniel, *Anti-submarine warfare and superpower strategic stability*, Studies in international security; 24 (London: Macmillan; IJSS, 1986); Kenneth Payne, *Strategy, evolution, and war: From apes to artificial intelligence* (Washington, DC: Georgetown University Press, 2018) 139.

49 Vlak voor de Eerste Wereldoorlog was Julian Corbett bijvoorbeeld van mening dat konvoeien hun langste tijd hadden gehad. Julian Stafford Corbett, *Some principles of maritime strategy*, (London Longmans, Green and Co, 1911).

50 Geoffrey Till, *Seapower: A guide for the twenty-first century*, 241-245.

51 Ian Speller, *Understanding naval warfare*, Second edition (Abingdon, Oxon: Routledge, 2019) 142.

52 NATO, AJP-3.1 Allied Joint Doctrine for Maritime Operations (2016), para 0124 Protection of shipping.

53 Commando Zeestrijdkrachten, *Grondslagen van het maritieme optreden: Nederlandse maritiem-militaire doctrine* (Den Helder: Commando Zeestrijdkrachten, 2014). De methoden worden genoemd binnen het kader van 'bestrijding van gewelddadige criminaliteit en terrorisme', para 12.5, p. 234.

54 'Leidraad Koopvaardijbescherming (aanwijzingen voor gezagvoerders)', NIMH, KOZA, 174, inventarisnummer 52.

Cooperation and Guidance for Shipping (NCAGS) of Naval Vessel Traffic Services)⁵⁵ en inlichtingen over de dreiging. Veel marines hebben een culturele voorkeur voor offensief optreden.⁵⁶ Directe bescherming, vooral middels konvoeien, vinden zij te defensief en te passief. Toch is het de vraag of offensief optreden met hunting groups effectiever is en of het politiek en militair mogelijk is de dreiging bij de bron aan te vallen.

Naast bovenstaande (voornamelijk) militaire opties zijn er ook methoden van bescherming met andere machtsinstrumenten. Te denken valt aan diplomatieke machtsinstrumenten zoals het omvlaggen van schepen naar een neutrale vlag of het internationaal sanctioneren van geweldgebruik tegen civiele scheepvaart.⁵⁷ Inzet van het economische machtsinstrument beschermt niet zozeer individuele schepen maar wel de doorstroom van goederen over zee, als aanvulling op andere maatregelen. Voorbeelden zijn het sneller genereren van nieuwe scheepsruimte dan de tegenstander kan uitschakelen of het betalen van losgeld aan piraten.⁵⁸ Ook ont-

wikkelingshulp is een economisch instrument dat bijvoorbeeld de oorzaken van piraterij kan adresseren. Nog een stap verder gaan economische en militaire maatregelen die de afhankelijkheid van zeeverbindingen (tijdelijk) beperken, zoals het aanleggen van strategische voorraden, rantsoenering, voorwaartse verdediging (permanente militaire presentie), (een toename van) het gebruik van land- en luchtverbindingen en het vergroten van economische zelfredzaamheid. De nu volgende historische voorbeelden tonen de diversiteit en algemene toepasbaarheid van het militaire instrument; voorbeelden van de overige machtsinstrumenten blijven buiten beschouwing.

In de Koude Oorlog beoefende de NAVO alle methoden van bescherming. Net als in de Tweede Wereldoorlog vormde het concept van konvoeien met bewapende koopvaarders een kernelement. Onderzeebootbestrijdingseenheden vormden daarnaast een barrière tussen Groenland, IJsland en het Verenigd Koninkrijk (de *GIUK-gap*). Een omvangrijke *Naval Control of Shipping* (NCS)-organisatie zou het NAVO-zeeverkeer routeren.⁵⁹ Vanaf het begin van de Koude Oorlog waren nucleaire aanvallen op Sovjetvloot- en luchtmachtbases een optie. Met de nieuwe maritieme strategie in de jaren tachtig waren conventionele aanvallen op de Sovjetbastions de belangrijkste methode om tegelijk de nucleaire SSBN-dreiging én de dreiging voor de Atlantische verbindinglijnen weg te nemen. Tot slot werden concepten als defended lanes en offensieve hunter-killer groups in theorie en praktijk geëvalueerd, maar de effectiviteit bleef onderwerp van discussie.⁶⁰

Ook bij de Somalische piraterijbestrijding zagen alle methoden van bescherming het licht. Zowel militaire als private beveiligingsteams voorzagen in zelfbescherming van koopvaardersschepen. De ingestelde *International Recommended Transit Corridor* (IRTC) door de Golf van Aden vormde een defended lane, die per zone voornamelijk beschermd werd door NAVO- en EU-eenheden. Landen als China, India en Japan kozen voor het vormen van voornamelijk nationale konvoeien met escorte door de IRTC. Gaandeweg traden westerse eenheden ook op in het Somali Basin,

55 F.J. Sluiman en P.H. de Koning, 'Militaire scheepvaartbegeleiding: de veiligheid van koopvaarders verbeteren', in: *Militaire Spectator* 179 (2010) (1).

56 Op tactisch niveau vinden zij daarvoor onderbouwing met het adagium '*attack effectively first*' en op strategisch niveau past dit binnen het navalisme zoals gepropageerd door Mahan. Zie Wayne P. Hughes en Robert Girrier, *Fleet tactics and naval operations*, Third edition, The U.S. Naval Institute Blue & Gold Professional Library (Annapolis, Maryland: Naval Institute Press, 2018); A.T. Mahan, *The influence of sea power upon history, 1660-1783*, 12th ed. (Boston: Little, Brown and Co., 1890); Roland Alfred Bowling, 'The negative influence of Mahan on the protection of shipping in wartime: The convoy controversy in the twentieth century' (University Microfilms, 1984); Milan Vego, 'The navy must not neglect 'defensive' warfighting', in: *United States Naval Institute Proceedings* 145 (2019) (7).

57 Sanctioneren kan middels internationale resoluties na een actie of preventief middels internationale verdragen. Het HCSS schrijft bijvoorbeeld dat flow security (in onder andere het maritieme domein) 'enerzijds robuuste militaire capaciteiten' vereist en 'anderzijds wordt flow security ook bevorderd middels de internationaal juridische borging van flow security in internationale regimes met daarbij passende normen en regels. Internationaal recht vormt zo niet alleen een doel op zichzelf, maar is juist ook van groot instrumenteel belang.' Tim Sweijns en Danny Pronk, 'Interregnum: Strategische monitor 2018-2019' (Den Haag: HCSS en Clingendael, 2019) 41.

58 Overheden zullen nooit openlijk kiezen voor het betalen van losgeld, maar reders en verzekeringsmaatschappijen hebben minder moeite met deze oplossing.

59 H. van de Beek en P.J. van Gils, 'Zeeverkeer: een vergeten taak van de marine?', 462-464.

60 J. Blouin, Vice-Admiral, USN, 'Convoy or defended lanes', in: *Journal of the Australian Naval Institute* 15 (1989) (3); Desmond Wettren, 'Defended lanes versus convoys', in: *Navy International* 12 (1981); Owen R. Cote Jr., 'The third battle: Innovation in the US Navy's silent cold war struggle with Soviet submarines', in: *Newport Papers* (Naval War College, Newport (R.I.), 2003).



Een VPD-team neemt maatregelen om een schip te beschermen. Alle methoden van bescherming werden ingezet bij de bestrijding van Somalische piraterij

FOTO MCD, JASPER VEROLME

waar zij indirecte bescherming boden door actief op zoek te gaan naar *Pirate Action Groups*. Hr. Ms. Johan de Witt was in 2010 de eerste eenheid die met landingsvaartuigen langdurig een barrière vormde vlak voor de piratenkampen op de Somalische kust en daarmee piraten de toegang naar zee blokkeerde.⁶¹ Incidenteel voerden sommige landen met *special forces* operaties uit bij de bron van de dreiging, bijvoorbeeld door op de kust brandstoftanks en materieel uit te schakelen of ten anker liggende piratenmoederschepen te saboteren.⁶² Het informeren en adviseren van scheepvaart, tot slot, was een taak van militaire liaisonorganisaties.⁶³

Conclusie

Wie is verantwoordelijk voor maritieme handelsbescherming, welke scheepvaart dient beschermd te worden, waartegen en hoe? De geschiedenis toont dat deze vragen telkens tot discussie leiden en dat een eenduidig antwoord op elk van de vragen niet mogelijk is. Meerdere actoren zijn verantwoordelijk voor het beschermen van verschillende soorten scheepvaart,

tegen een breed spectrum van dreigingen waarbij meerdere methoden van bescherming nodig zijn. Het zich blindstaren op één methode van bescherming, of lang discussiëren over een enkel aspect van handelsbescherming, vernauwt de blik op de grotere context en (aanvullende) alternatieven, die militair, economisch of diplomatiek van aard kunnen zijn. De Nederlandse regering erkent in recente beleidsdocumenten het belang van maritieme handelsbescherming onder het begrip *flow security*. De uitdaging is nu de daad bij het woord te voegen. Maritieme handelsbescherming is zoals hierboven wordt aangetoond meer dan alleen een marine-, defensie- of zelfs overheids-taak. Zij vraagt daarom om een interdepartementaal beleid in nauw overleg met de maritieme sector en een nationale strategie waarbij alle machtsinstrumenten in overweging zijn genomen. ■

61 Q.J. van der Vegt en A. ten Cate, 'De cirkel rond: het Korps Mariniers terug op het water', 527.

62 Ibidem.

63 Dit zijn het *Maritime Security Centre Horn of Africa* (MSCHOA), het *United Kingdom Maritime Trade Operations* (UKMTO) en het *NATO Shipping Centre*.

Het labirint van Kabul

Een casestudy over de ISAF-missie in een grootstedelijke omgeving, 2002-2014

Recente militaire campagnes kenmerkten zich deels door langdurige strijd in steden tegen niet-statelijke actoren, bijvoorbeeld in Irak en Afghanistan. Dit artikel gebruikt de ISAF-missie in Afghanistan als casestudy om te schetsen hoe een stedelijke omgeving militair optreden kan beïnvloeden. Om dit optreden effectiever te maken moeten krijgsmachten zich niet alleen richten op interne technologische verbeteringen, maar ook rekening houden met de stad zelf als factor. Hoe bepaalt een stedelijke omgeving wat wel en niet militair effectief is?

*Mark de Boer**

Twee helikopters van de Afghaanse luchtmacht vliegen boven Kabul, tussen hun basis en het hoofdkwartier van ISAF

FOTO U.S. DEPARTMENT OF DEFENSE



In de afgelopen decennia is de wereld met ongekende snelheid verstedelijkt. Daarbij zijn steden in zowel aantal, omvang als populatie toegenomen. Azië, Afrika en het Midden-Oosten, werelddelen die voorheen voornamelijk ruraal waren, bezitten nu miljoensteden die zelfs hun Europese en Amerikaanse tegenhangers overschaduwden.¹ De snelle verstedelijking brengt onder andere instabiliteit en onveiligheid met zich mee. Steden worden zó snel groter dat de aanleg van huisvesting en basisbehoeften de stedelijke groei niet kan bijbenen. Het gevolg hiervan is dat de urbane bevolking onderling gaat concurreren om de schaarse middelen, wat leidt tot frictie en criminaliteit. Deze instabiliteit kan ook een voedingsbodem zijn voor vijandige niet-statelijke actoren, zoals terroristen, *insurgents* en georganiseerde misdaad.²

Het ondernemen van militaire operaties tegen niet-statelijke actoren in steden is daarom sinds kort weer onder de aandacht gekomen van westerse krijgsmachten, mede door campagnes als die in Irak (2003-2011) en tegen ISIS in Syrië en Irak (2014-2019) die voor een deel werden gekenmerkt door grootschalige en langdurige strijd in steden. Militaire organisaties zijn daarbij ijverig bezig met het ontwikkelen van nieuwe manieren om stedelijke omgevingen in de toekomst te kunnen bedwingen. Nanotechnologie, biogenetische implantaten en robotica worden alle ontwikkeld om de krijgsmacht in staat te stellen de stedelijke omgeving onder controle te brengen.³

Hoewel deze technologische focus begrijpelijk is – betere technologie zorgt immers voor een efficiënter optredende krijgsmacht – zorgt hij ook voor tunnelvisie. Door de focus te richten op het verbeteren van de inzet van de krijgsmacht vergeet men namelijk de rol van de stedelijke omgeving zelf. Het vraagstuk moet dus (ook) omgedraaid worden. In plaats van zich af te vragen hoe de krijgsmacht aangepast kan worden om beter te kunnen functioneren in een bepaalde omgeving als de stad, moet men zich tevens afvragen hoe de stedelijke omgeving de operatie van de krijgsmacht kan beïnvloeden en hoe daarop kan worden geanticipeerd. Door deze



FOTO: BEELDBANK NIMH

Kabul is een labyrint van kronkelende straten en gravelpaden die voortdurend veranderen

vraag te stellen is het beter mogelijk te begrijpen wat opereren in een stedelijke omgeving betekent en hoe dit kan worden verbeterd. De casus bij deze vraag is de missie van de *International Security Assistance Force* (ISAF) in de Afghaanse hoofdstad Kabul tussen 2001 en 2014. De missie van ISAF betrof het beschermen van de nieuwe post-Talibanregering in Kabul tegen vijandige niet-statelijke actoren.

Kabul was in genoemde periode een labyrint van kronkelende straten en gravelpaden die voortdurend uitbreidden en veranderden. Het inwonersaantal van Kabul groeide tijdens de ISAF-missie van 500.000 tot 3,3 miljoen inwoners.⁴ De snelle bevolkingsgroei resulteerde in woekerende illegale woonbouw die grote gebieden rondom de stad opslokte. Door gebrek

* Mark de Boer is student aan de Universiteit van Amsterdam en heeft dit artikel geschreven als onderdeel van zijn stage aan het Nederlands Instituut voor Militaire Historie (NIMH). Met dank aan dr. Arthur ten Cate voor de begeleiding en het commentaar op eerdere versies van dit artikel.

1 W.R.M.J. Meessen, A.W. Bronkhorst, H.G. Geveke, 'Imagineering Future Defence: een blik in de verre toekomst', in: *Militaire Spectator* 187 (2018) (12) 625.

2 Ibidem 626.

3 Ibidem 627-629.

4 D.E. Esser, 'Security Scales: Spectacular and Endemic Violence in Post-Invasion Kabul, Afghanistan', in: *Environment & Urbanization*, 26 (2014) (2) 378.

aan politietoezicht en een ontbrekend rechts-systeem in deze stadsdelen vulden milities het gezagsvacuüm. Deze milities, vaak niet meer dan geüniformeerde gewapende bendes, wierpen zich op als ordehandhavers binnen de wijken. Enkele hielden zich bezig met lucratieve activiteiten als smokkelen en afpersing, waardoor het onderscheid tussen milities en criminele bendes vertroebelde.⁵ Buurten binnen de stad werden beheerst door (zelfbenoemde) warlords die leidinggaven aan deze gewapende groepen. Hun grip op de bevolking bezorgde hen macht en maakte hen dominante spelers op het politieke toneel. Hoewel sommige milities de wet met voeten traden, bleken zij onmisbaar voor de Afghaanse regering, die een tekort had aan veiligheidstroepen. Het voortbestaan van de regering rustte daarom op de steun van de warlords. De regering nam enkele milities van warlords in dienst als private veiligheidsorganisaties.⁶ Dit zorgde voor een verwarrende situatie waarin groepen die zich bezighielden met criminele activiteiten tevens werden gesanctioneerd door de staat en werden voorzien van een geweldsmonopolie. Sommige warlords kregen een duale rol waarin zij enerzijds banden hadden met het criminele circuit en anderzijds politicommandant waren die de wet moesten handhaven.⁷ Binnen de stad was er een complex netwerk van allianties tussen overheden, milities en warlords. ISAF moest door dit complexe bondgenotennetwerk manoeuvreren en tegelijkertijd de Taliban en andere opstandelingen-groepen bestrijden. De combinatie van een voortdurende burgeroorlog, de aanwezigheid van irreguliere tegenstanders en de snelle

stedelijke groei maken deze casus daarmee bijzonder geschikt om bovenstaande vraagstelling op toe te passen.

Het moderne Kabul

De stedelijke omgeving van Kabul is een complex geheel van districten met grote verschillen in welvaart, veiligheid en basisvoorzieningen. Elk van deze aspecten heeft invloed op de stabiliteit van het stedelijk gebied en is daarmee van belang bij stedelijk ingrijpen. De eerste trekken van het moderne Kabul dat ISAF in december 2001 betrad, kregen vorm in de late 19e eeuw onder het leiderschap van Abdour Rahman Khan, een Afghaanse vorst die na de Tweede Anglo-Afghaanse Oorlog (1880) aan de macht kwam. Als onderdeel van zijn centralisatie-politiek stichtte hij een tweede stad in de nabijheid van het oude Kabul, aan de overzijde van de Kabul-rivier, genaamd Shahr-I-Nao. Deze nieuwe stad kenmerkte zich door excessieve weelde met grootse tuinen, zwembaden en fonteinen. De rijkere binnen het oude Kabul vervuilden al snel de krappe straten voor de boulevards van Shahr-I-Nao en lieten de oude hoofdstad verarmd achter. De Kabul-rivier werd zo een scheidslijn tussen rijk en arm.⁸

De tweede uitbreiding begon enkele decennia later. In 1919 werd onder de nieuwe vorst Amanoellah Khan een derde stad, Darulaman genaamd, aangelegd enkele kilometers ten zuidwesten van Kabul. Ook dit nieuwe centrum was een plaats van weelde, geïnspireerd door Europese architectuur en toonaangevend voor de modernisatiepolitiek die Amanoellah nastreefde. Het budget dat nodig was voor de aanleg van deze stad werd onttrokken aan het ontwikkelingsbudget van Kabul. Terwijl Darulaman in grote stappen de toekomst tegemoet ging, bleef het oude Kabul nog verder verwaarloosd achter in het verleden.⁹

De rijkdom van de nieuwe stadscentra trok veel werkzoekenden aan van het platteland. Deze werkzoekenden ontbrak het echter aan financiële middelen om zich een woning te kunnen permitteren. Zij besloten daarom

5 Human Rights Watch, *“Just don’t call it a Militia”: Impunity, Militias and the “Afghan Local Police”* (New York 2011) 1-2; Nederlands Instituut voor Militaire Historie, Collectie Vredesoperaties ISAF Infanteriecompagnie (Situatierapporten Senior National Representative en Infanteriecompagnie, 1 november 2002- 31 januari 2003), ‘T-240 KB-UT 240’, ‘SITREP a nr: 2801’.

6 A.B. O’Connell, *Our Latest Longest War: Losing Hearts and Minds in Afghanistan* (Chicago, 2017) 81.

7 Nederlands Instituut voor Militaire Historie, Collectie Vredesoperaties ISAF Infanteriecompagnie (Rotatie 1 tot en met 4, 1 januari 2002 – 3 februari 2003), ‘NLNIC KABUL INTSUM: Nr. 263’, 2.

8 J. Habib, ‘Urban Cohesiveness in Kabul City: Challenges and Threats’, in: *International Journal of Environmental Studies* 68 (2011) (3) 366-367.

9 Ibidem 367.



Nederlandse ISAF-militairen op patrouille in Kabul. Kabul groeide tijdens de ISAF-missie van 500.000 naar ruim 3 miljoen inwoners

FOTO BEELDBANK NIMH

illegale woningen te bouwen op de leegstaande vlaktes tussen de centra. Door de kleine afstanden en uitdijende illegale woningbouw groeiden de stadscentra samen en vormden zij één groot Kabul. Shahr-I-Nao en Darulaman werden rijke 'officiële' enclaves omringd door armere 'informele' woonwijken met illegale woningen.¹⁰

Het stadsbestuur van Kabul gedoogde de aanwezigheid van deze illegale woningen, maar legde geen infrastructuur of andere publieke voorzieningen aan binnen de wijken. Er was daarom geen elektriciteits- en waternetwerk, geen riolering, en geen ziekenhuizen noch adequaat politietoezicht binnen deze informele stadsdelen. Deze waren daardoor een stuk instabieler dan hun formele tegenhangers, die wel beschikten over deze benodigdheden.¹¹ De

wegen die door deze delen liepen waren veelal van gravel en niet gedocumenteerd. De stad werd zo een labyrint waar zelfs de meest ervaren kaartlezers de weg kwijtraakten.

De problematiek in de illegale woonwijken zou pas worden aangepakt in 1955, toen Afghanistan een speelbal werd van de rivaliteit tussen de Sovjet-Unie en de Verenigde Staten. Afghanistan was door zijn centrale ligging tussen Azië en het Midden-Oosten namelijk van geostrategisch belang geworden in de Koude Oorlog. In een poging de Afghanen voor zich te winnen boden beide partijen aan infrastructuur aan te leggen. Kabul stond als grootste stad en zetel van de

¹⁰ Ibidem 368.

¹¹ Ibidem 368.



FOTO FLICKR

Een groepje moedjahedien in 1987. Kabul, als zetel van het toen communistische regime, was het hoofddoelwit van deze 'heilige strijders'

koninklijke familie centraal in deze ontwikkelingswedloop.¹² De Sovjet-Unie bood daarom in 1961 aan geheel Kabul te herbouwen. In 1964 overhandigden de Sovjets een meesterplan voor de stad aan de Afghaanse koning en het stadsbestuur van Kabul.

Het meesterplan omvatte een veelvoud aan doelstellingen. Na een bouwperiode van twintig jaar zou iedere inwoner van Kabul toegang moeten hebben tot basisbenodigdheden zoals drinkwater en elektriciteit, het wegennetwerk moest zijn uitgebreid en de kwaliteit van de huisvesting moest zijn verbeterd. De initiële focus van dit project lag op Shahr-I-Nao, dat als officieel stadscentrum zou fungeren en het thuis zou worden van overheidsinstanties en de tertiaire economische sector. Vanuit daar zou

het project zich naar de residentiële gebieden van de stad uitbreiden.

In 1968 begonnen de eerste bouwwerkzaamheden om dit plan te realiseren. Zo begonnen in dat jaar de renovatie van Shahr-I-Nao en de constructie van enkele woonwijken ten noordoosten van het stadscentrum. Deze woonwijken, ook wel *mikrorayon* genoemd, huisden tussen de 25.000 en 30.000 inwoners en waren voorzien van zowel basisvoorzieningen als recreatiemogelijkheden. Deze eerste stappen zouden echter ook de laatste zijn. Tussen 1973 en 1978 kwamen de bouwwerkzaamheden langzaam tot stilstand als het gevolg van twee staatsgrepen. De eerste (1973) werd gepleegd door Daoud Khan, een voormalig premier en neef van de koning, en de tweede (1978) door radicale communisten van de Democratische Volkspartij van Afghanistan (DVPA).¹³

Het antireligieuze beleid van de DVPA creëerde veel onvrede onder de rurale bevolking, die van

12 E. Beyer, 'Competitive Coexistence: Soviet Town Planning and Housing Projects in Kabul in the 1960's', in: *The Journal of Architecture* 17 (2012) (3) 311.

13 T. Barfield, *Afghanistan: A Cultural and Political History* (Princeton, 2012) 208.

oudsher sterk traditioneel en religieus was. De dwang waarmee de radicale communisten hun beleid oplegden werd niet langer getolereerd. De rurale bevolking greep naar de wapens en ontketende een jihad, ofwel heilige oorlog, tegen het goddeloze communistische regime. Kabul, als zetel van dit regime, werd het hoofddoelwit in de 'heilige' strijd. De rebellen noemden zich moedjahedien, ofwel heilige strijders. De komst van de moedjahedien zou tevens het startschot zijn van een reeks ontwikkelingen die uiteindelijk zouden leiden tot nagenoeg de vernietiging van Kabul.

Tussen 1978 en 1992 leverden de moedjahedien strijd tegen de communistische regering, en tot 1989 tegen Sovjettroepen die dat regime ondersteunden. In 1992 wisten zij, nadat het Afghaanse leger uiteen was gevallen door desertie, Kabul in te nemen en de regering te ontbinden. De verscheidene moedjahedienfacties probeerden nu ieder de stad op te eisen. Zij die controle over de hoofdstad hadden zouden namelijk een betere onderhandelingspositie hebben tijdens de vorming van een nieuwe regering. Een drietal moedjahedienfacties wist, na het sluiten van een bondgenootschap, de stad volledig in handen te krijgen. De Jamiat-i-Islami van Achmed Shah Massoud en Berhanuddin Rabbani sloeg de handen ineen met de Jumbesh-factie van Abdul Rashid Dostum en de Hezb-i-Wahdat van Ali Mazari. Tezamen weerden zij de andere moedjahedienfacties af, waaronder de Hezb-i-Islami van Gulbuddin Hekmatyar. Toen duidelijk werd dat de coalitie binnen de stad geen interesse had in het delen van de macht, stelde Hekmatyar zwaar geschut op ten zuiden van de stad en richtte hij het vizier op zijn vroegere bondgenoten. De coalitie, in het bezit van het zware geschut van de gevallen regering, deed hetzelfde.¹⁴

Op 5 mei 1992 opende Hekmatyar zijn offensief en onderwierp de stad aan donderend geweld.¹⁵ Zijn bombardement werd beantwoord door de 'noordelijke alliantie', die vanaf de bergtoppen binnen de stad terugvuurde. De moedjahedien-factie van Hekmatyar en de Hezb-i-Wahdat van Ali Mazari, die zich had aangesloten bij Hekmatyar, trokken op naar de buitengrenzen

van de stad. De bombardementen bewogen met de frontlinie mee. Ook toen de frontlinie naar de residentiële wijken verschoof bleef de vuurkracht onverminderd. Buurten als Karta-i-Sakhi, Kara-i-Char, Debori, Kota-Sangi en Karta-i-Seh kwamen daardoor midden in een spervuur van korteafstandsraketten terecht, met grote vernietiging tot gevolg. Het westen van de stad, waaronder Karte Naw en Afshar, werd eveneens niet gespaard toen duidelijk werd dat in deze wijken militaire posities huisden van de Hezb-i-Islami en de Wahdat.¹⁶

In februari 1995 kwam het grootschalige offensief tot een einde toen de Taliban vanuit het zuiden de Hezb-i-Islami verdreven en met het veroverde zware geschut een eigen offensief op de stad begonnen.¹⁷ Achmed Shah Massoud en zijn Jamiat-i-Islami verlieten de stad en trokken zich terug naar het noorden van Afghanistan. De belegering en verwoesting van Kabul kwam daarmee ten einde, met de Taliban als de nieuwe heersers van de stad. Als gevolg van de bombardementen waren maar liefst 25.000 burgers gedood. Vooral de zuidelijke en westelijke districten, die door hun informele status al weinig luxe genoten, hadden zwaar geleden onder de voortdurende bombardementen. De infrastructuur, waterleidingen en elektriciteitsinstallaties in deze districten waren vrijwel volledig vernietigd. Deze povere conditie van de stad zou pas in 2001 met de intrede van ISAF onder handen worden genomen.¹⁸

De International Security Assistance Force

ISAF vond zijn oorsprong op 5 december 2001 in de Duitse stad Bonn, waar Afghaanse groepen onder auspiciën van de Verenigde Naties na

14 The Afghanistan Justice Project, 'Casting Shadows: War Crimes and Crimes against Humanity: 1978-2001', https://www.opensocietyfoundations.org/sites/default/files/ajpreport_20050718.pdf 66.

15 Ibidem.

16 Ibidem 71.

17 Ibidem 71.

18 G. Dorronsoro, 'Kabul at War (1992-1996): State, Ethnicity and Social Classes', in: *South Asia Multidisciplinary Academic Journal* (2007) 3 en 6.



FOTO: U.S. DEPARTMENT OF DEFENSE

Amerikaanse patrouille in Afghanistan. Door middel van profile patrolling moesten ISAF-troepen zich kenbaar maken aan de bevolking en veiligheid creëren

weken onderhandelen kwamen tot een plan voor een interim-regering. Deze zou de eerste stappen zetten naar een nieuwe rechtsstaat in Afghanistan. Het probleem was dat het staatsapparaat na jaren van oorlog volledig was gedisintegreerd en dat de interim-regering dus geen middelen had waarop zij kon voortbouwen. Zo ontbrak het de Afghaanse interim-regering aan veiligheidstroepen om zichzelf en het territorium te kunnen beveiligen. De Verenigde Naties sprak daarom af met de Afghanen dat de interim-regering gesteund zou worden door

een internationale troepenmacht. Deze werd de *International Security Force* genoemd, en zou later de *International Security Assistance Force* worden.¹⁹

De VN-Veiligheidsraad vaardigde op 20 december 2001 resolutie 1386 uit waarin ISAF een mandaat kreeg met twee hoofdtaken. Allereerst zou ISAF zorgdragen voor de veiligheid van de interim-regering in en rondom Kabul. De tweede hoofdtak vereiste dat ISAF de interim-regering zou ondersteunen in het opbouwen en trainen van Afghaanse veiligheidstroepen. Humanitaire projecten, ook wel aangeduid als Civil-Military Cooperation (CIMIC), behoorden niet tot de hoofdtaken en hadden minder prioriteit. Eventuele CIMIC-projecten moesten uit restend of door de individuele lidstaten toegewezen budget worden bekostigd.²⁰

19 The United Nations Security Council, 'Agreement on Provisional Arrangements in Afghanistan pending the Re-Establishment of Permanent Governing Institutions', <https://www.peacepalacelibrary.nl/ebooks/files/BonnAgreementAfghanistan.pdf>.

20 The United Nations Security Council, 'Resolution 1386 (2001)', https://www.nato.int/isaf/topics/mandate/unscr/resolution_1386.pdf.

De geallieerde landen bepaalden dat de missie een 'lichte voetafdruk' moest hebben en 5.000 manschappen zou bedragen. Deze troepen, geleverd door verscheidene VN-lidstaten, werden verdeeld in drie *battlegroups* en enkele gespecialiseerde *taskforces* (onder andere voor luchttransport). De *battlegroups*, aangestuurd door een brigadestaf, kregen ieder verantwoordelijkheid over meerdere districten die zij moesten beschermen. Daarnaast moesten deze eenheden door middel van *profile patrolling* hun aanwezigheid kenbaar maken aan de lokale bevolking en veiligheid creëren.

Het tweede deel van het takenpakket betrof de wederopbouw van de Afghaanse veiligheids-troepen. Er werd besloten dat Duitsland de verantwoordelijkheid kreeg over de opleiding van de Afghaanse Nationale Politie. Groot-Brittannië had de leiding over het opzetten van het nieuwe Afghaanse Nationale Leger. De ISAF-leiding droeg de resterende deelnemende landen op materiaal te leveren om de nieuwe rekruten mee uit te rusten. De manier waarop de opleidingsprocessen moesten verlopen was niet aan regels gebonden, noch waren er richtlijnen. Het was aan de *lead nations* om hier invulling aan te geven. Humanitaire projecten hadden lage prioriteit. De aard van deze projecten zou kleinschalig blijven, aangezien de VN met eigen humanitaire instanties zou zorgdragen voor de reconstructie van de stad. De Verenigde Naties nam onder de noemer *United Nations Assistance Mission Afghanistan (UNAMA)* verantwoordelijkheid voor de wederopbouw en moest alle projecten overzien en aansturen. ISAF kreeg wel de taak VN- en NGO-personeel te beschermen.²¹

Het betreden van het labirynth

Op 20 december 2001 kreeg ISAF het startsignaal van de VN-Veiligheidsraad voor de missie. Het operatieplan dat de Britse commandant, generaal-majoor John McColl, en zijn staf opstelden behelsde onder andere een korte beschrijving van de veiligheidssituatie binnen de stad als geheel, van de criminaliteit, en van de aanwezigheid van risico's als *unexploded ordnance*.

De ISAF-missie moest een 'lichte voetafdruk' krijgen

Verder bevatte het weinig details. De kennis bleef oppervlakkig en de inlichtingenanalyse behandelde de stad als geheel zonder dieper in te gaan op specifieke stadsdelen daarbinnen. Met deze informatie begonnen de *battlegroups* met patrouilles en initieerde Duitsland de wederopbouw van het politiekorps.²²

Het merendeel van de eerste patrouilles verliep, op enkele vuurgevechten na, zonder grote problemen. Tijdens incidentele gebeurtenissen kwamen de patrouilles in aanraking met vijandelijke niet-statelijke actoren. De aanvallers waren echter geen Taliban, noch gelieerd aan de moedjahedienfacties. Wat de coalitietroepen aantroffen was met name het bijproduct van een onstabiele en onveilige stad, met name criminelen.²³ In reactie besloot ISAF haar middelen te herverdelen en de meer risicovolle delen van de stad voorrang te geven. De ISAF-leiding besloot daartoe mankracht aan de noordelijke districten te onttrekken en daarmee de aanwezigheid in de zuidelijke districten te

-
- 21 Nederlands Instituut voor Militaire Historie, Collectie Vredesoperaties ISAF Infanteriecompagnie (Rotatie 1 tot en met 4, 1 januari 2002 – 3 februari 2003), 'Beknopt verslag debriefing en vergadering "Afghanistan" van 15 december 2001', PowerPoint Appendix.
- 22 Nederlands Instituut voor Militaire Historie, Collectie Vredesoperaties ISAF Infanteriecompagnie (Rotatie 1 tot en met 4, 1 januari 2002 – 3 februari 2003), 'Operatieaanwijzing nr. 020 van CDS'.
- 23 T. Farrell, *Unwinnable: Britain's War in Afghanistan 2001-2014* (London, 2014) 98.

vergroten. Deze districten waren namelijk onstabiel en armoediger. De districten 6 en 7 kregen daarbij de meeste aandacht, aangezien de situatie hier het ernstigst bleek.

De districten die extra mankracht kregen toegekend, hadden een interessant verleden. Juist deze stadsdelen hadden namelijk hun oorsprong in de 'informele' (illegale) wijken zonder basisbehoeften van een eeuw eerder. Daarnaast waren deze districten ook het meest beschadigd geraakt tijdens de burgeroorlog tussen 1992 en 1996. Veel woningen waren nog altijd beschadigd door de bombardementen en de minimale infrastructuur die zij

hadden was onbruikbaar geworden. De geschiedenis van deze stadsdelen maakte ze inherent instabiel en gevoelig voor ondermijning van het gezag. De noordelijke districten omvatten daarentegen voornamelijk formele woondistricten. Het noorden van de stad had toegang tot vrijwel alle basisvoorzieningen en had de burgeroorlog relatief ongeschonden doorstaan. Deze predispositie voor instabiliteit en criminaliteit in het zuiden en stabiliteit in het noorden resulteerde in 2002 in een veiligheidsschisma. Dit dwong ISAF ertoe haar middelen te herverdelen en liet zien hoe de stedelijke omgeving van Kabul de missie van ISAF op het tactische niveau beïnvloedde.

Een Afghaanse politieagent inspecteert een voertuig in Kabul. Toen ISAF van start ging initieerde Duitsland de wederopbouw van het politiekorps

FOTO U.S. AIR FORCE





Amerikaanse en Afghaanse militairen spreken met civiele leiders. ISAF had aanvankelijk slechts geringe CIMIC-capaciteiten

FOTO U.S. ARMY

Het veiligheidsschisma binnen de stad werd in de navolgende maanden keer op keer bevestigd. Op 27 november 2002 besloot de politiechef van district 8 de banden aan te halen met de omliggende districten 1, 2 en 12 naar aanleiding van het criminaliteitsprobleem. Criminelen en gewapende groepen pleegden veelal hun misdaden in andere districten, waarna zij zich vervolgens terugtrokken. De districtsgrenzen vormden een extra barrière voor de aanhouding van deze individuen.²⁴ De communicatielijnen waren vaak inadequaat om een coherente aanpak te kunnen vormen tegen districtoverschrijdende misdaden. De samenwerking openbaarde een interessant patroon. De betrokken districten vormden een lijn door het midden van de stad, waardoor het samenwerkingsverband de stad splitste. Het stabiele noorden werd zo door een bufferzone afgescheiden van het instabiele zuiden.

Het veiligheidsschisma tussen het noorden en het zuiden ontging ook ISAF niet. In mei 2003 bracht ISAF eenzelfde verdeling van de stad aan in een van de drie *contingency plans* voor even-

tuele onvoorziene problemen. In het geval van een verslechterende veiligheidssituatie zou ISAF de stad opsplitsen. De instabiliteit in het zuiden van de stad zou een potentiële bedreiging kunnen vormen voor het noorden. Stadsdelen met hoge concentraties overheidsinstanties moesten dan gescheiden worden van stadsdelen met lage concentraties instanties. Dit criterium vertaalde zich praktisch in een lijn die het noorden van het zuiden scheidde.²⁵

Het labirint expandeert

Tussen 2001 en 2003, terwijl ISAF met al haar mankracht de straten patrouilleerde, nam de bevolking van Kabul toe met maar liefst

24 Nederlands Instituut voor Militaire Historie, Collectie Vredesoperaties ISAF Infanteriecompagnie (Situatierapporten Senior National Representative en Infanteriecompagnie, 1 november 2002- 31 januari 2003), 'T-270 KBUT-264', 2.

25 Nederlands Instituut voor Militaire Historie, Collectie Vredesoperaties ISAF Infanteriecompagnie (Situatierapporten Senior National Representative en Infanteriecompagnie, 1 november 2002 – 31 januari 2003), 'HQ ISAF III Contingency Plan 03 Response to Emergencies/Deteriorating Environment', 4 en Appendix.

15 procent per jaar.²⁶ Veel vluchtelingen die het land tijdens de burgeroorlog hadden verlaten keerden terug naar Afghanistan. Kabul trok een groot deel van deze vluchtelingen aan. De veiligheid die ISAF leek te bieden en de ambitieuze plannen van de interim-regering bleken voor velen onweerstaanbaar. Hoewel deze bevolkingsinflux aanvankelijk een goed teken leek, bracht het ook nieuwe uitdagingen en problemen met zich mee.

Zodra de vluchtelingen in de stad arriveerden zochten zij huisvesting. Door hun status als vluchteling ontbrak hen veelal het kapitaal om in de formele woonwijken te gaan wonen. Veel van de vluchtelingen eindigden daarom in de informele woonwijken waar, door het gebrek aan basisvoorzieningen, de huizenprijzen vaak lager lag. Anderen probeerden de kosten nog verder te drukken door huisvesting te zoeken bij familieleden in deze informele woningen.²⁷ De zuidelijke districten van Kabul, die het merendeel van de informele woondistricten behelsden, werden hierdoor nog meer onder druk gezet. De al beperkte middelen moesten over een nog groter aantal mensen worden verdeeld, wat leidde tot verdere instabiliteit. Daarnaast betekende de influx van vluchtelingen ook dat de ratio tussen veiligheidstroepen en bevolking verder uit balans raakte. De kleine troepenmacht van ISAF werd zo 'opgeslokt' door de voortdurend uitdijende bevolking.

De humanitaire projecten om de toegang tot basisvoorzieningen te verbeteren kwamen gedurende deze groeispurt niet van de grond. ISAF had, zoals in zowel het mandaat als in het

operatieplan was besloten, slechts geringe CIMIC-capaciteiten. Voor humanitaire actie en grote sociaaleconomische projecten was de internationale troepenmacht aangewezen op de UNAMA. De VN-missie was echter met handen en voeten gebonden. In 2002 had de organisatie slechts een budget van 43 miljoen dollar, waarmee zij in totaal acht steden in Afghanistan moest opbouwen. Dit bedrag was uiteraard veel te laag om significante verbeteringen te kunnen behalen. Daarnaast telde de UNAMA slechts 75 personeelsleden. De organisatie die moest zorgdragen voor de reconstructie van Kabul was dus zowel onderbezet als kapitaalarm.²⁸

De onderlinge samenwerking tussen ISAF en de NGO's liep eveneens spaak. Vaak was niemand op de hoogte van de acties van de ander. Onderzoeken werden daardoor regelmatig meerdere malen verricht, terwijl een van de partijen de antwoorden al had liggen. ISAF zette bijvoorbeeld een onderzoek op touw waarin de interventiemacht de toegankelijkheid van drinkwater onderzocht binnen de stad. Er was echter al een overzicht gemaakt door de Duitse NGO *Kreditanstalt für Wiederaufbau*. Dit onderzoek betrof de gehele stad en maakte het onderzoek van ISAF obsoleet. Waardevolle mankracht, middelen en tijd gingen daarmee verloren in een situatie waarin gebrek was aan alle drie.²⁹

ISAF, geconfronteerd met een snelgroeiende bevolking en uitblijvende humanitaire steun, besloot het opleidingsproces van de politie te versnellen. Alleen zo zou de troepenmacht in staat zijn de controle binnen de districten te behouden. Het gemiddelde loon van slechts 15 dollar per maand trok echter weinig gegadigden. Daarop werd besloten de toelatings-eisen enigszins bij te stellen en daarbij de kieskeurigheid te laten varen. Dit zorgde wel voor een toenemende hoeveelheid rekruten, maar van zeer povere kwaliteit. Door het gebrek aan screening en verlaging van de toelatings-eisen wisten veel vijandelijke elementen, waaronder criminelen, de politie te infiltreren.³⁰ Een van de grootste problemen bleef echter het loyaliteitsgebrek. Veelal brachten politiecommandanten zelf rekruten binnen (familie of stamleden), die zij vervolgens een hand boven

26 H. Nazire, M. Kita, 'Specifying Characteristics of Informal Settlements by comparing four Areas from the Aspects of Houses, Land Tenure and Social Factors in Kabul, Afghanistan', in: *Journal of Architectural Planning* 81 (2016) (782) 2197.

27 World Bank, *Kabul: Urban Land in Crisis* (Washington, 2005) 66, <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/12714>.

28 A. Saikal, 'The UN and Afghanistan: Contentions in Democratization and Statebuilding', in: *Contentions in Democratization and Statebuilding, International Peacekeeping* 19 (2012) (2) 221.

29 J.H. Rietjens, H. Voordijk, S.J. de Boer, 'Co-ordinating humanitarian operations in peace support missions', in: *Disaster Prevention and Management: An International Journal* 16 (2007) (1) 61.

30 A. Wilder, *Cops or Robbers? The Struggle to Reform the Afghan National Police* (2007) VIII.



Amerikaanse mariniers trainen urban warfare. De groei van Kabul was het begin van een reeks problemen die de stad steeds onveiliger maakte

FOTO U.S. MARINE CORPS

het hoofd hielden. Dit zorgde voor verdeelde loyaliteit waarbij politieagenten niet de centrale regering dienden, maar de politiecommandant onder wie zij werkten of de lokale powerbroker in hun district.³¹

De verdeelde loyaliteit, het inadequate screeningproces en het lage loon bleken desastreuze gevolgen te hebben. Zodra de extra politiemansschappen waren ingezet werd de ernst van de situatie duidelijk. Sommige agenten hielden zich bezig met illegale praktijken zoals afpersing en lieten zich omkopen.³² Het lage loon probeerden zij te compenseren door hun machtspositie te misbruiken. Hoewel niet alle rekruten zich bezighielden met afpersing en omkoping, bracht het de reputatie van de politie veel schade toe. De politie werd niet meer gezien als een collectief civiele dienders ten behoeve van de bevolking, maar als geüniformeerde criminelen met een geweldsmonopolie.³³ Zij ondermijnden zo

de legitimiteit van de Afghaanse regering en daarmee ook de doelstellingen van ISAF.

De stedelijke groei was het begin van een reeks problemen die elkaar als vallende dominostenen opvolgden. Kabul werd steeds onveiliger. Door een gebrek aan CIMIC-capaciteiten waren ISAF-eenheden niet in staat de problemen te bestrijden die aan de instabiliteit ten grondslag lagen. Dit leidde tot verdere instabiliteit en onveiligheid, wat op den duur weer meer veiligheidstroepen vereiste. Zo werd ISAF gedwongen genoeg te nemen met lagere kwaliteit.

31 Human Rights Watch, "Just don't call it a Militia" 57.

32 Human Rights Watch, "Just don't call it a Militia" 19.

33 A. Wilder, *Cops or Robbers VIII*, 1.

Het beperken van de bevolkingsgroei in Kabul hielp indirect de militaire doelstellingen van ISAF

Een uitweg uit het labrynt

In de navolgende jaren verergerde de situatie binnen de stad. Terwijl ISAF steeds meer moeite had om de veiligheid te garanderen, kregen de Taliban weer voet aan de grond. Vanaf 2005 openden opstandelingengroepen een offensief tegen de centrale regering in Kabul. Door middel van bomaanslagen en zelfmoordaanslagen berokkenden zij schade binnen de stad. In 2007 vielen er in de hoofdstad 110 doden door zelfmoord- en bomaanslagen, meer dan alle voorgaande jaren gecombineerd.³⁴ De NAVO, die in 2003 het commando over de missie had overgenomen, realiseerde zich dat de situatie niet langer houdbaar was. Het werd de bondgenoten duidelijk dat het tijd was voor verandering en voor een heroriëntatie van de missie. De NAVO en de VN moesten komen tot een geïntegreerde aanpak.

Tussen 2006 en 2010 werden er meerdere stappen gezet tot het omvormen van de ISAF-missie. Op 31 januari 2006 kwamen vertegenwoordigers van de coalitielanden samen onder auspiciën van de Verenigde Naties. Tijdens deze bijeenkomst, bekend als het Afghanistan Compact, herbevestigden zij de doelstellingen die vijf jaar eerder in Bonn waren opgesteld. Zij besloten tevens, met het oog op de problemen die in de afgelopen jaren waren ontstaan, enkele nieuwe doelstellingen toe te voegen. Een van die toevoegingen betrof het creëren van een *monitoring mechanism* om corruptie te bestrijden. De problematiek omtrent het gebrek aan basisvoorzieningen binnen Kabul werd eveneens aangekaart. Voor het einde van 2010 moest 50 procent van alle huishoudens aangesloten zijn op het waternetwerk en 65 procent van de huishoudens voorzien zijn van elektriciteit. Het Afghanistan Compact was het startschot van een reeks grootschalige veranderingen.³⁵

Op 20 maart 2008 vaardigde de VN-Veiligheidsraad Resolutie 1806 uit. Deze mandateerde nieuwe veranderingen ter verbetering van de civiele capaciteiten van ISAF en UNAMA. Vanaf nu zouden hun operaties fuseren om zo de doeltreffendheid te vergroten. Deze samenwerking werd verwezenlijkt door de oprichting van een *Joint Coordination and Monitoring Board* (JCMB). De JCMB verbeterde de mobilisatie van middelen en de onderlinge samenwerking. UNAMA werd daarnaast ook een essentiële pijler van de ISAF-missie en werd opgedragen om ISAF te ondersteunen in haar militaire doelstellingen door humanitaire capaciteiten hierop af te stellen. De samenwerking zorgde ervoor dat ISAF niet langer beperkt was tot symptoombestrijding, maar door UNAMA te mobiliseren ook de onderliggende problematiek kon aanpakken. Verder werd een clause toegevoegd betreffende de problemen rond de toestroom van vluchtelingen. Lokale autoriteiten kregen meer assistentie van ISAF en UNAMA bij het verlenen van hulp aan en de bescherming van vluchtelingen.

De focus op de humanitaire projecten bracht hoognodige veranderingen teweeg binnen Kabul. In 2008 werden meerdere vluchtelingenkampen

34 D.E. Esser, 'Security Scales' 377.

35 United Nations Security Council, 'Afghanistan Compact (2006)', https://www.nato.int/isaf/docu/epub/pdf/afghanistan_compact.pdf.



Vuursteuntraining in Afghanistan. Om ISAF te laten slagen moesten de NAVO en VN een geïntegreerde aanpak opzetten, met zowel militaire als humanitaire doelstellingen

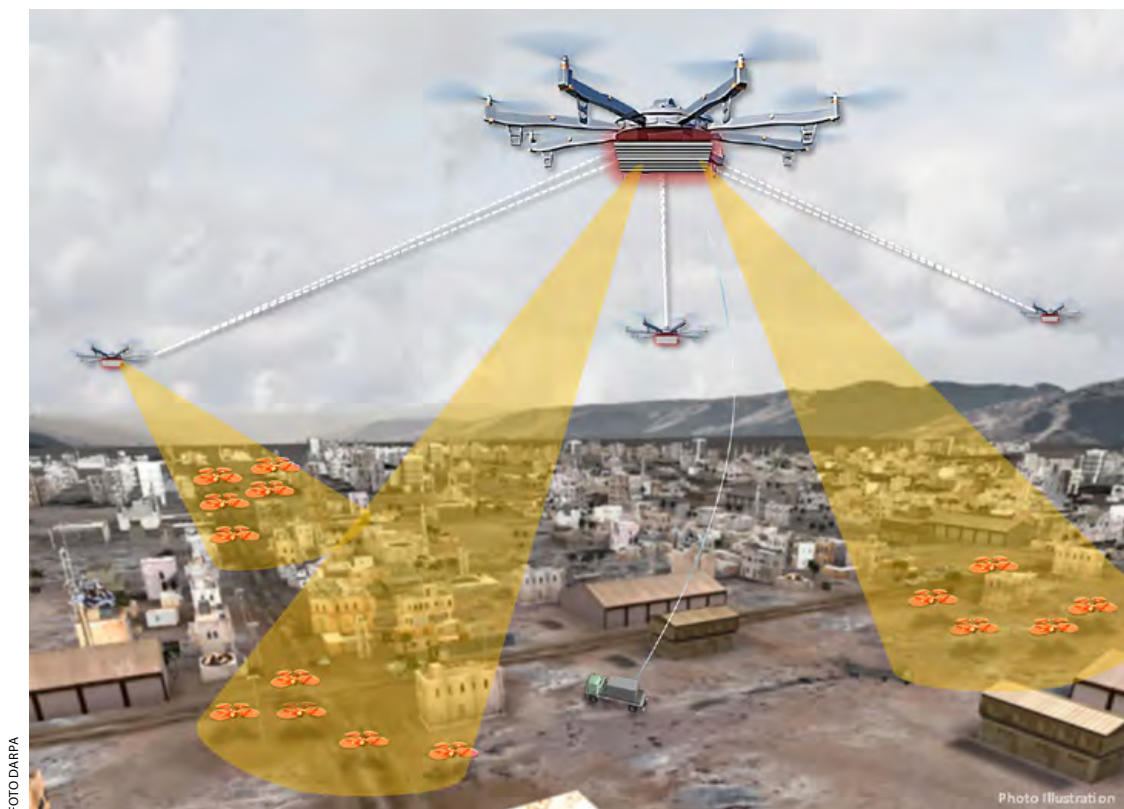
FOTO U.S. AIR FORCE

aangelegd die, in tegenstelling tot de eerdere kampen, voorzien waren van alle basisbehoeften. Deze vluchtelingenkampen boden de vluchtelingen een goed alternatief waardoor zij niet langer in de informele stadsdelen huisvesting hoefden te zoeken. Dit hielp indirect de militaire doelstellingen van ISAF. De bevolkingsgroei in deze stadsdelen werd namelijk gestuit waardoor het controleren van deze stadsdelen makkelijker werd.³⁶

Vanaf 2008 groeide het budget van UNAMA sterk. Resolutie 1806 vergrootte niet alleen de schaal van de missie van UNAMA, maar leidde ook tot een vergroting van haar middelen. Tussen 2002 en 2008 was het budget van

43 miljoen dollar per jaar gestegen naar 86 miljoen dollar. Van 2008 tot 2009 groeide het budget tot 168 miljoen dollar om vervolgens in 2010 de 250 miljoen te bereiken. De mankracht van UNAMA groeide eveneens. Het personeelsbestand groeide van een magere 75 personeelsleden uit tot maar liefst 1.500 in 2010. UNAMA's capaciteiten waren daarmee drastisch verbeterd. Ook werd de *Special Representative of the Secretary General* (SRSG) van UNAMA, de leidinggevende van de instantie, grotere autoriteit toegekend. Vanaf nu kon de

36 REACH, 'Kabul Informal Settlement Profiling', in: OCHA, *Humanitarian Bulletin: Afghanistan* 59 (2016).



Technologie verbetert de gevechtscapaciteiten van een krijgsmacht, maar maakt deze niet per se efficiënter in een stedelijke omgeving

SRSG direct beslissingen nemen over de inzet van middelen en projecten en hoefde daarbij geen toestemming af te wachten. Het besluitvormingsproces werd daarmee vele malen sneller.³⁷

Op 22 december 2008 werd Resolutie 1833 uitgevaardigd. Deze VN-resolutie richtte zich voornamelijk op het criminaliteitsprobleem. Hoewel de Afghaanse Nationale Politie de leiding had overgenomen van de ordehandhaving binnen Kabul, bleven veel van de problemen uit de eerste jaren na 2001 voortbestaan. Criminelen en warlords vormden daardoor nog altijd een gevaar voor ISAF. Er werd besloten de bevoegd-

heden van ISAF uit te breiden. De interventiemacht werd opgedragen zich doelbewust bezig te gaan houden met het bestrijden van criminele activiteiten. Daarnaast werd ISAF gevraagd zorg te dragen voor de verbetering van de gevangenissector. Taken die voorheen dus waren uitgesloten van het takenpakket werden nu geïncorporeerd in de bevoegdheden van de coalitietroepen.³⁸

De NAVO realiseerde zich eveneens dat een puur militaire aanpak niet voldoende was om niet-staatelijke tegenstanders van divers allooi te bestrijden. Crisismanagement en civiele actie waren van gelijke of zelfs grotere waarde. ISAF moest daarom de mogelijkheid hebben om zelf civiele projecten te kunnen initiëren zonder hiervoor volledig afhankelijk te zijn van UNAMA. In 2010 plaatste de ISAF-leiding een eigen afgevaardigde bij UNAMA om ISAF ook in staat te stellen zelf humanitaire projecten op te

37 A. Saikal, 'The UN and Afghanistan' 221; T. Farrell, F. Osinga, J.A. Russell, *Military Adaptation in Afghanistan* (Stanford, 2013) 100.

38 United Nations Security Council, 'Resolution 1833 (2008)', https://www.nato.int/isaf/topics/mandate/unscr/resolution_1833.pdf.

starten. Hoewel de aanstelling van slechts één individu van geringe waarde leek, liet het zien hoe UNAMA en ISAF toewerkten naar een geïntegreerde aanpak.³⁹

Conclusie

De ontwikkeling van de ISAF-missie in Kabul liet zien hoe een stedelijke omgeving niet alleen de acties van de krijgsmacht kon beïnvloeden, maar die soms ook kon leiden. De stedelijke ontwikkeling van Kabul in de 20e eeuw creëerde de randvoorwaarden voor een inherent stabiliteitsverschil tussen het noorden en het zuiden van de Afghaanse hoofdstad. Dit stabiliteitsverschil kwam voort uit de historisch gegroeide verwaarlozing van informele woonwijken en uit de verwaarloosde wederopbouw na de burgeroorlog en vernietiging van de jaren negentig. Het ontbrak ISAF in de beginjaren ook aan de CIMIC-capaciteiten om het stabiliteitsprobleem in het zuiden van Kabul op te lossen. De eerste jaren na 2002, waarin de situatie binnen de stad relatief rustig was, bleven daardoor onbenut. Terwijl de situatie verergerde kon ISAF, door het gebrek aan bestuurlijke en sociaaleconomische capaciteitsopbouw, enkel symptomen bestrijden. Pas vanaf 2008 werden initiatieven genomen om de aanpak van ISAF te veranderen. Dit was echter te laat om effectief te zijn. De Taliban hadden hun offensief hernieuwd en onderwierpen de hoofdstad aan een veelvoud van bom- en zelfmoordaanslagen, waardoor Kabul verder destabiliseerde. ISAF was een missie gebleken waarin momentum was gemist en waarin er aanvankelijk te weinig middelen en manschappen waren, die waren ingezet op symptoombestrijding. De wederopbouwperiode bleef onbenut en de inspanningen van de coalitie waren lange tijd te veel versnipperd.

Ik hoop dat het nieuwe perspectief van deze casus daarmee de problemen aantoont van een op de interventiemacht zelf gefocuste, dus 'naar binnen gerichte' en alleen op de militaire veiligheid gerichte blik. Het verbeteren van de gevechtscapaciteiten van de krijgsmacht door technologie maakt eenheden dodelijker, maar niet per se efficiënter in een stedelijke om-

geving. Wanneer deze tunnelvisie in stand blijft zal dit enkel resulteren in efficiëntere symptoombestrijding. De werkelijke oorzaken die ten grondslag liggen aan de symptomen blijven echter onbeantwoord. Effectief optreden in stedelijke omgevingen in de toekomst vereist een nieuwe aanpak. De nadruk moet daarbij liggen op de voorbereidingsfase waarin een stad in kaart wordt gebracht. Bij het inwinnen van inlichtingen over de stad moet meer specialistisch personeel worden betrokken. Planologen kunnen als stedelijke adviseurs worden ingezet bij inlichtingenoperaties. Wanneer zij de infrastructurele en bouwkundige pijnpunten binnen de stad hebben geïdentificeerd kunnen zij voorstellen doen voor de reconstructie van oorlogsschade. Dit betekent dat, wanneer militaire eenheden de stad betreden, de onderliggende problemen die instabiliteit veroorzaken direct kunnen worden verholpen. Dit zal voorkomen dat er waardevolle tijd verloren gaat, zoals in Kabul het geval was.

Een tweede verandering is dat de wens voor een kleine voetafdruk moet worden losgelaten. Hoewel het moeilijk is politiek draagvlak te creëren voor grootschalige missies, laat de praktijk zien dat een te beperkte inzet van manschappen (door bijvoorbeeld politieke 'personeelsplafonds') contraproductief kan werken. In landen waar de veiligheidssituatie vrijwel volledig is gedesintegreerd, moet de interveniërende partij in de eerste fase de volledige verantwoordelijkheid kunnen dragen. Dit biedt de tijd een kwalitatieve lokale politie en legermacht op te bouwen. De opgebouwde veiligheidstroepen kunnen daarna geleidelijk de leiding terugnemen, waarna de militaire inzet kan worden afgebouwd. Dit voorkomt dat men, net als in Kabul, voortdurend de inzet moet vergroten en de missie moet verlengen zonder in staat te zijn de structurele problemen op te lossen. Hopelijk kan deze contemporaine zoektocht door het labyrint van Kabul daarbij een leermoment zijn voor toekomstige operaties in een (groot)stedelijke omgeving. ■

39 T. Farrell, F. Osinga, J.A. Russell, *Military Adaptation*.

De pampergeneratie die groot werd in Afghanistan

Jaus Müller MA*

Het nieuws werd al snel overschaduwd door de Coronacrisis, maar we zouden bijna vergeten dat de Verenigde Staten en de Taliban eind februari een historisch vredesakkoord sloten. Na bijna twintig jaar oorlogvoeren zetten afgezanten van de twee aartsvijanden in Doha (Qatar) hun handtekeningen. ‘We zijn op weg om eindelijk een einde te maken aan de langste oorlog van Amerika, en om onze troepen naar huis te halen’, schreef het Witte Huis in een verklaring. ‘Iedereen is moe van de oorlog’, voegde president Trump er aan toe.

De Verenigde Staten trekken binnen veertien maanden al hun militairen terug uit Afghanistan, op voorwaarde dat de Taliban zich aan zijn beloftes houdt. De vraag is wel of die beloften standhouden. De inkt van het verdrag was nog niet droog toen de Taliban de magazijnen weer in de AK-47's klikte. ‘Taliban hervatten offensief tegen Afghanen, ondanks afspraken met VS’, kopte een krant drie dagen na het tekenen van het akkoord.

Terugtrekken of niet: in diverse kranten verschenen afgelopen weken necrologieën van de Afghanistanoorlog. Het waren zonder uitzondering grimmige artikelen, waarin het mislukte project-Afghanistan haast plechtig ten grave werd gedragen. Kosten-batenanalyses van de militaire inzet toonden zonder uitzondering een overhellende balans naar de enorme financiële en maatschappelijke kosten van de jarenlange militaire inzet. De VS spendeerde volgens voorzichtige schattingen een duizelingwekkende 1.000 miljard dollar aan de strijd, die 2.419 Amerikaanse militairen het leven kostte en 1.145 van NAVO-bondgenoten. Om over Afgaanse slachtoffers (ook burgers) nog maar te zwijgen. Vanaf 2001 hebben 775.477 Amerikaanse soldaten minstens één keer in Afghanistan gediend. Van hen raakten 20.500 militairen gewond.

En waarvoor eigenlijk? Sinds de inval in Afghanistan is de Taliban allerminst irrelevant gemaakt, laat staan verslagen. Sterker nog: ze staan er beter voor dan ooit. De Taliban, in negentien jaar tijd opgeklimmen van islamitische terreurbende naar volledige gesprekspartner, onderhandelde vanuit een positie van sterkte, en wist in Doha daardoor gevoelige punten binnen te slepen.

* In deze rubriek vindt u afwisselend bijdragen van drs. Frans Matser en Jaus Müller MA.



Als de Taliban alsnog besluit zich netjes aan de afspraken te houden, dan zou ook de NAVO een begin kunnen maken met een troepenterugtrekking uit Afghanistan. Dit zou ook wel eens het einde van het tijdperk van Nederlandse betrokkenheid in het land kunnen inluiden. De Nederlandse bijdrage in het kader van operatie Resolute Support loopt officieel nog tot 2021. Deze missie heeft als doel het veiligheidsapparaat, leger en politie in Afghanistan verder op te bouwen, maar de vraag is hoelang de bijdrage onder de veranderde omstandigheden blijft voortbestaan.

Daarnaast dringt zich ook de vraag op welke Afghaanse staat Nederland inmiddels nog gaat helpen. Gelijktijdig met de onderhandelingen in Doha, brak een Afghaanse twist uit tussen de zittende president Ashraf Ghani en zijn rivaal Abdullah Abdullah, die zich op 9 maart gelijktijdig lieten beëdigen als president. Afghanistan heeft aan alles een gebrek, met uitzondering van presidenten. Saillant detail: de Afghaanse staat (wie die ook mag vertegenwoordigen op dit moment) is volledig buitengesloten van de vredesbesprekingen tussen de VS en de Taliban.

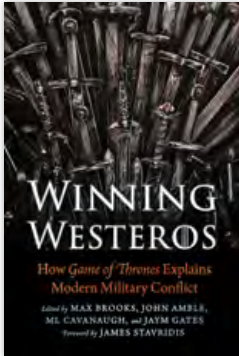
Wat was de zin van de Nederlandse inspanning, als het niet ondenkbaar is dat het land in 2020 volledig wordt overgelaten aan de Taliban? Zijn de 25 Nederlandse militairen die hun leven gaven voor de missie dan voor niets gestorven? Zo zwartgallig is het ook weer niet. Afghanistan heeft ondanks de aanhoudende aanslagen en gevechten wel degelijk een ontwikkeling door-gemaakt. Meer kinderen gingen naar school, de handel nam toe, de positie van vrouwen is iets verbeterd en – anders dan Irak – is het land tot op heden geen kraamkamer geweest van internationaal terrorisme. Wat van dat alles beklijft na de terugtrekking van westerse troepen valt echter te bezien.

Onderbelicht in deze discussie blijft wat het project-Afghanistan heeft betekend voor de ontwikkeling van de Nederlandse krijgsmacht. Op de eerste plaats staat het verdriet van militairen die hun kameraden hebben verloren, zelf gewond zijn geraakt of de psychische last

moeten dragen van een Afghaanse oorlogsverleden. Maar er is meer. Achttien jaar in Afghanistan (Nederland doet vanaf 2002 mee) betekende dat zowat iedereen met een vliegeroverall, blauw (boord)tenue of groen vlekkenpak op de een of andere manier op uitzending is geweest. Enorme kennis en ervaring is opgedaan in special forces-operaties, het opleiden van Afghaanse militairen en politie, in counter-insurgency en joint en combined optreden. Nederland raakte daarbij gaandeweg verlost van het trauma van Srebrenica; de idee dat we niet zouden vechten als het er op aan komt, is toch wel naar het rijk der fabelen verwezen.

Veel Afghanistanveteranen verlieten Defensie, maar een aanzienlijk deel loopt nog steeds rond in de krijgsmacht. De pelotonscommandanten van toen zijn de compagnies- of bataljonscommandanten van nu. In een krijgsmacht die zich op dit moment bij 'gebrek' aan grote missies steeds meer lijkt te richten op kosten-beheersing en bedrijfsvoering, is het een zegen dat een groot deel van dat kader nog operationele kennis en ervaring heeft. Voor de midden- en toplaag binnen Defensie is oorlogvoeren geen theoretisch concept, maar iets wat zij zelf hebben ondervonden.

Tijdens archiefonderzoek bij het Korps Mariniers vond ik een memorandum met een klaagzang van instructeurs en docenten op 'de jeugd van nu'. Kern van deze kritiek: de zogenaamd tot op het bot verwende generatie van toen zou mentaal te zwak zijn voor de harde realiteit van oorlogvoeren. Zo schreef een docent tactiek op het KIM in 1990 laatdunkend over zijn groep cursisten, onder wie veel mariniers. Hij sprak over 'de rijke jaren 70 en 80 waarin het eigen individu en een 'Pamper'-bestaan' de toon zette. Daar kon je hoegenaamd niets van verwachten. Grote onzin: terugkijkend is het deze 'pamper-generatie' geweest die tussen 2002 en nu bijna zonder pauze op uitzending werd gestuurd naar Afghanistan (en Irak en Mali), enorme ervaring opdeed, en nu aan de knoppen draait van het defensieapparaat. Wat de toekomst van Afghanistan ook mag brengen, die opgedane kennis en ervaring kan Nederland nog wel eens heel goed van pas komen. ■



Winning Westeros

How Game of Thrones Explains Modern Military Conflict
Door Max Brooks e.a. (red.)
Omaha (Potomac Books/University of Nebraska Press)
2019
304 blz.
ISBN 9781640122215
€ 27,-

De afgelopen jaren is de bijzondere Adriatische kustplaats Dubrovnik bijna letterlijk overlopen door toeristen. Door zijn uitzonderlijk goed bewaard gebleven middeleeuwse vesting was de stad altijd al een trekpleister. Maar bezoekers bleven lang weg na het vernietigende beleg door Servische en Montenegrijnse troepen een kwarteeuw geleden (1991-1992), tijdens het uiteenvallen van Joegoslavië, waarbij die het culturele werelderfgoed zonder pardon en tot afschuw van de wereld zwaar bombardeerden. Sinds de Kroatische onafhankelijkheid duurde het dus even voordat de parel van Dalmatië werd herontdekt. Dat gebeurde sinds circa 2010 mede doordat Dubrovnik een filmlocatie werd voor de mondiaal zeer populaire fantasieserie Game of Thrones, gebaseerd op de boeken van bestsellerauteur George R.R. Martin. Opeens kreeg de stad als de fictieve hoofdstad van het land Westeros, King's Landing, meer interesse te verwerken dan zij eigenlijk kon absorberen.

Dubrovnik biedt bezoekers sinds enige jaren in zekere zin de mogelijkheid om te verkeren in meerdere werelden tegelijkertijd: de moderne natuurlijk, maar ook die van het

beleg van meer dan 25 jaar geleden, en die van de Adriatische handelswelvaart uit de Middeleeuwen op het kruispunt van katholieke, orthodox-christelijke en islamitische breuklijnen. Alsmede – met wat meer fantasie – de fictieve wereld van Game of Thrones. Die serie is daarmee kennelijk niet alleen populair als vermaak, maar spreekt ook aan omdat de gefantaseerde gebeurtenissen en personages herkenbaar zijn, aanzetten tot nadenken over de menselijke aard en over politiek en oorlogvoering, en daarvoor zelfs leerzaam worden gevonden.

De Starks en Lannisters

Dat laatste is ook het uitgangspunt van het boek *Winning Westeros. How Game of Thrones Explains Modern Military Conflict*. In deze bundel zijn thematisch dertig bijdragen bij elkaar gebracht van auteurs die aspecten van de bedachte wereld van George Martin koppelen aan doctrinaire beginselen van moderne oorlogvoering. Met als voorgerecht een deel dat gaat over mens en oorlog: over daders en slachtoffers, over macht en hebzucht, over politieke en dynastieke ambities, over leren van (militaire) geschiedenis, over moed en beleid en over karakter en leiderschap.

In dit boek springen auteurs continu heen en weer tussen onze eigentijdse wekelijkheid en de fictieve gebeurtenissen van Westeros' oorlog van 'allen tegen allen'. Het ene moment behandelen ze strategische en militaire denkers als Machiavelli, Clausewitz, Jomini of Mahan, veldheren als Washington, Napoleon, Moltke of Patton, de militaire geschiedenissen van de revolutionaire, Napoleontische en Wereldoorlogen, of aspecten van de conflicten in Afghanistan en Irak sinds 2001 of Syrië sinds 2011. Het andere moment reflecteren ze op de perikelen, strijd en veldtochten van de Starks en Lannisters, Tyrells en Targaryens, alsof die echt bestaan.

Trends in moderne oorlogvoering

Dat gebeurt allemaal op interessante wijze en is ongetwijfeld leerzaam voor de Netflix-generatie van jonge officieren en studenten politieke, strategische en militaire wetenschappen. Maar alleen als die enigszins zijn ingevoerd in het verhaal van Game of Thrones, en dan meer de televisieserie dan de boeken. De duizelingwekkende bezoekersaantallen in Dubrovnik van de laatste jaren indachtig zal dit echter geen probleem hoeven zijn. Met name moet deze exercitie tot nut worden gezien als educatief instrument voor het creëren van mentale modellen die politiek-strategisch, militair-strategisch, operationeel of tactisch van pas kunnen komen in de uitoefening van iemands vak of beroep. Want dit boek slaagt goed in het mengen van werkelijk militair denken en van echte militaire geschiedenis met de bedachte gebeurtenissen uit de populaire televisieserie, en brengt deze knap terug tot aspecten en zelfs trends in moderne oorlogvoering: leiderschap en commandovoering,

stedelijke counterinsurgency, strategische narratieven, technologische wapenwedlopen, information warfare, noem maar op.

Geen kritiek dan? Toch wel. Hoewel veel auteurs slagen in het opzetten van interessante bespiegelingen over echt en onecht, zijn er hier en daar

dubbelingen. Met een strengere selectie en eindredactie – en minder bijdragen – had dat voorkomen kunnen worden. Maar ook de gelijke observaties en inzichten lezen lekker weg. Het valt op, maar stoort niet. Het eindoordeel: een serieus boek, maar ook gewoon leuk. Om generaal Stanley McChrystal, voormalig

bevelhebber van de coalitietroepen in Afghanistan, aan te halen: 'Wisdom is where you find it. Don't be afraid to look in unexpected places.'

*Prof. dr. Arthur ten Cate, NIMH/
Rijksuniversiteit Groningen*

'Opbouwmissies bestaan niet'

Politiek of militair strategisch? Nederlandse defensie in het Midden-Oosten

Nederland neemt regelmatig deel aan militaire missies in het Midden-Oosten. Soms met één stafofficier op een internationaal hoofdkwartier, soms met grootschalige inzet zoals in Uruzgan. Hoe komen die missies tot stand? Welke factoren spelen een rol in de besluitvorming, en wat is de ratio daarachter? En, niet de minste vraag, hoe effectief zijn die missies? Op 4 maart organiseerde Democratie in Debat in Nieuwspoor een debat over deze vraagstukken. Een divers panel met Martijn Kitzen (universitair hoofddocent aan de Nederlandse Defensie Academie), Carolien Roelants (Midden-Oostenexpert en NRC-journalist) en André Bosman (defensiewoordvoerder voor de Tweede Kamerfractie van de VVD) gingen met elkaar in discussie, onder leiding van moderator Stéphane Alonso (NRC-Handelsblad).

Maarten Katsman

Martijn Kitzen, die zelf onder meer in Uruzgan gediend heeft, verzorgde een inleidend overzicht. Hij lichtte daarbij drie missies uit waaraan Nederland op verschillende manieren heeft bijgedragen. Welke algemene lijn valt daaruit te ontwaren? Na de Amerikaanse invasie van Irak nam Nederland in 2003-2005 deel aan de Stabilization Force Iraq, een wederopbouwmissie. In 2011 deed Nederland mee aan de NAVO-operatie in Libië, Unified Protector, onder andere met F-16's die de no-flyzone moesten handhaven. Gaddafi's troepen bombarderen mochten deze vliegtuigen echter niet. In Irak en Syrië draagt Nederland sinds 2014 bij aan

Inherent Resolve, de internationale coalitie die strijdt tegen Islamitische Staat. Hier mogen de F-16's wel bombarderen, maar is er ook sprake van een beperkt mandaat. Kitzen stelde vast dat in al deze gevallen de reden om mee te doen vooral werd ingegeven door politieke overwegingen, en niet door militair-strategische. Dat hoeft niet per se erg te zijn, aldus Kitzen, want militairen leren ook nog steeds het oude adagium van Carl von Clausewitz: oorlog is de voortzetting van politiek met andere middelen. Het is dan wel belangrijk dat na de militaire inzet de politiek het weer overneemt, een thema dat gedurende het debat bleef boven drijven.

Carolien Roelants benadrukte bijvoorbeeld vooral het (gebrekkige) proces na militaire inzet. Het valt haar op dat missies vaak kort zijn, en dan wordt er weinig of niks bereikt. Toen in Libië Gaddafi ten val kwam, stopte de westerse militaire operatie vrijwel direct. Nu de dictator weg was, zou er sprake zijn van 'democratie', dus zou het wel goed komen. Milities grepen echter hun kans, en nu is hun onderlinge strijd in feite een internationale oorlog geworden, waarbij landen uit het Midden-Oosten en Europa verschillende milities steunen en zo elkaar bestrijden. Europese landen staan hier soms zelfs tegenover elkaar, zoals Frankrijk en Italië. Roelants stelde dat je missies nooit zo goedkoop en kort mogelijk moet uitvoeren, om averechtse effecten te voorkomen.

André Bosman vulde aan dat in het geval van Nederland de middelen nou eenmaal zeer beperkt zijn: er zijn politieke ambities om overal aan mee

te doen, maar er is onvoldoende materieel en personeel om die ambities te verwezenlijken. Electoraal gezien speelt militaire inzet ook een kleine rol. Voor kiezers vormen defensiezaken een zeer beperkte factor in hun overwegingen voor partijkeuze. Daarnaast zorgt de politieke cultuur in Nederland ervoor dat het mandaat voor een missie vaak beperkt wordt. Uitzending van militairen ligt terecht gevoelig, en daarom wordt er een breed draagvlak gezocht in de Tweede Kamer. Een bijwerking daarvan is dat alle partijen bepaalde stokpaardjes terug willen zien in de doelen van een missie, die daardoor juist onduidelijk worden. Als er dan ook nog afgezwakte terminologie wordt gehanteerd, kloppen de perceptie en verwachtingen van militaire inzet niet meer. 'Opbouwmissies bestaan niet', zei Bosman, 'missies zijn militair'. Verzachtende terminologie zedelt militairen op met een verantwoordelijkheid die ze niet kunnen dragen, en dan vallen de resultaten al snel tegen.



FOTO PDC, KEVIN BERGENHENGOUWEN

Martijn Kitzen, universitair hoofddocent aan de Nederlandse Defensie Academie, gaf een inleiding op het debat



FOTO: BEELDBANK NIMH

Nederlandse patrouille in Uruzgan. 'Opbouwmissies bestaan niet', aldus VVD-Kamerlid André Bosman. De politiek moet eerlijk communiceren over militaire missies

Het is belangrijk om eerlijk en open te zijn over de risico's en gevaren, en tegelijkertijd mogen er eerder successen worden geclaimd. Een land als Afghanistan hoeft geen volwaardige democratie naar westers model te zijn om toch vooruitgang te kunnen zien.

Hier kwam het probleem van korte inzet en het proces ná militaire missies weer naar voren. Kitzen stelde bijvoorbeeld dat in Uruzgan wel degelijk resultaten zijn geboekt door de Nederlandse militairen, maar dat die binnen vier maanden na vertrek in 2010 weer waren verdamppt. Het kost jaren om resultaten te boeken, en nog meer tijd om die te bestendigen. Om beter in te kunnen spelen op lokale omstandigheden pleit Kitzen ervoor om met behulp van special forces en inlichtingendiensten voorafgaand aan missies in kaart te brengen hoe de lokale verhoudingen liggen en welke problemen, die niet per se militair van aard zijn, het eerst moeten worden aangepakt. De werkelijke Dutch Approach tot nu toe is, volgens Kitzen, het onvermogen om de lokale situatie goed in te

schatten. Daardoor gaat kostbare tijd verloren, en betere voorbereiding zou dit hiaat kunnen oplossen.

Vervolgens is een goede 'nazorg' van cruciaal belang. Roelants haalde het voorbeeld aan van de missie tegen Islamitische Staat. Het kalifaat als instituut is weliswaar verslagen, maar IS als beweging niet. Abrupt vertrek uit de regio garandeert een wederopstanding van IS, en dan begint de problematiek weer van voren af aan.

Kortom: onder andere door binnenlandse politieke factoren, en gebrek aan middelen, zijn Nederlandse militaire missies in het Midden-Oosten vaak beperkt van duur en vinden ze plaats onder een beperkt mandaat. Hierdoor laat de effectiviteit te wensen over, en eventuele resultaten worden vaak al snel weer teniet gedaan. Betere voorbereiding, meer ruimte in het militair optreden, en bovenal betere politieke nazorg in de risicogebieden zouden de effectiviteit van het Nederlandse militair optreden in het Midden-Oosten verhogen. ■

‘Groote vlammen werden waargenomen’

Operaties van een Nederlands squadron in de Britse Royal Air Force

Door Welmoed Bons

No. 320 (Dutch) Squadron RAF wordt op 1 juni 1940 opgericht. Het personeel van de Marine Luchtvaartdienst dat in mei 1940 naar Groot-Brittannië uitwijkt, vormt de kern. Tijdens de eerste oorlogsjaren neemt het squadron actief deel aan de luchtoorlog boven zee. Met Hudson-bommenwerpers valt het veelvuldig Duitse konvooien aan. Het squadron stapt in 1943 over op de B-25 Mitchell-bommenwerper. In de laatste twee oorlogsjaren voert de eenheid talloze bombardementsvluchten uit naar doelen op het Europese vasteland.

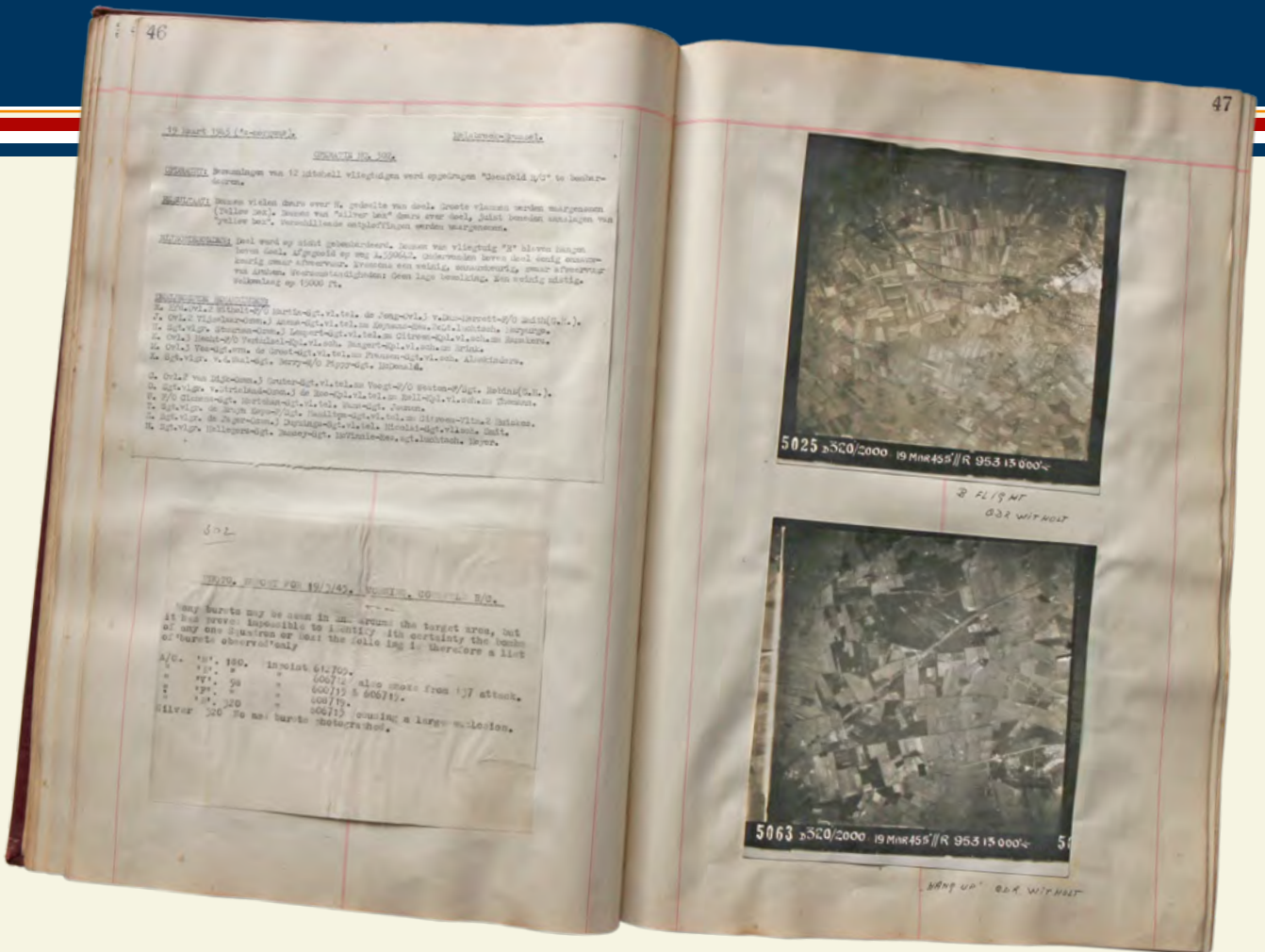
Drie boeken met rapporten en foto's van operaties die zijn uitgevoerd door 320 Squadron bevinden zich in collectie 59

H.J.E. van der Kop (inventarisnummers 305-307) van het Nederlands Instituut voor Militaire Historie in Den Haag.



Bemanningsleden van het 320 Squadron lopen naar hun Mitchells

FOTO BEELDBANK NIMH



De rapporten bevatten informatie over de opdracht, resultaten en deelnemende bemanningen. In sommige rapporten wordt ook informatie gegeven over de route, de bommenlast, de bescherming door jachtvliegtuigen en andere specificaties van de operatie. Foto's van de gebombardeerde doelen om te achterhalen hoe succesvol de aanval was zijn samen met de hierop gebaseerde analyses opgenomen in de rapporten.

Vanaf begin 1945 opereren de Nederlandse Mitchells nog vrijwel uitsluitend boven Duitsland zelf.¹ Soms stijgen de Nederlandse toestellen meerdere keren per dag op. Op 19 maart bijvoorbeeld, worden twee operaties uitgevoerd. Twaalf Mitchells bombarderen in de ochtend de Duitse stad Coesfeld. Het rapport meldt dat na het bombardement 'grote vlammen werden waargenomen'. Tijdens deze aanval blijven de bommen van vliegtuig 'R' hangen: boven het doel bleven de bommen steken in het bommenrek en konden daardoor niet worden afgeworpen. Later lukte het om de bommen boven een weg af te gooien.

Pagina met operatierapport van het bombardement op Coesfeld, 19 maart 1945

BRON NIMH

's Middags volgt een nieuwe aanval, ditmaal door dertien vliegtuigen. Nu wordt de Duitse stad Dülmen met succes gebombardeerd: 'bomaanslagen werden waargenomen dwars over spoorweglijn' en 'mogelijke aanslagen op de Z.W. lijn.' In het operatierapport staat tevens dat Coesfeld nog steeds brandt.

Kijk voor meer bijzonderheden op de website www.75jaarvrij.nl en voor NIMH-archieven op www.archieven.nl.

1 Zie voor de operationele inzet van B-25's in Nederlands-Indië: A. Staarman, 'Inzet van de Militaire Luchtvaart van het KNIL vanuit Australië, 1943-1945', in: *Militaire Spectator* 164 (1995) (8) 359-368.

Rupsje Nooitgenoeg

Linda Polman

Dagen voordat John F. Kennedy de presidentiële eed zou afleggen, nam Dwight D. Eisenhower afscheid van de Amerikaanse bevolking met een *farewell address* waarin hij ook over het 'militair-industrieel complex' sprak. Het was 17 januari 1961, bijna zestig jaar geleden. De oude Eisenhower waarschuwde tegen de alliantie die was ontstaan tussen het Amerikaanse militaire bedrijf en producenten van wapentuig. Die unie was zo ontzagwekkend groot en machtig geworden dat democratische instituties er zo langzamerhand geen greep meer op hadden.

Eisenhower, een gepensioneerde vijfsterren-generaal, was tijdens de Tweede Wereldoorlog opperbevelhebber van de geallieerde troepen in Europa. 'Besteed geen seconde aan nadenken over mensen die je niet mag', zei hij altijd. Maar over zijn eigen volk dacht Eisenhower dus wel na. Alleen een alerte en goedingelichte bevolking kon de gigantische militair-industriële machinerie nog controleren en bedwingen.

Niet lang geleden had de VS geen wapen-industrie, zei hij. 'Amerikaanse ploegscharen-smeders konden eventueel, mits ze daar voldoende tijd voor kregen, ook zwaarden maken.' Eisenhower doelde op bedrijven als Ford. Als het nodig was, kon Ford ook jeeps maken, en als het niet meer nodig was, schakelde het terug naar gewone auto's. Na WO2 had Amerika zijn strijdkrachten nog zwaar ingekrompen, maar na de Koreaanse oorlog (1950-1953) besloot het land dat zijn leger voor altijd groot en sterk moest blijven, want de Koude Oorlog werd steeds warmer. Amerika was verzeild geraakt in een

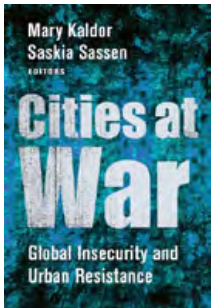
wapenwedloop met de Sovjet-Unie. Amerika ging aan de leiding: in augustus 1949 testte de Sovjet-Unie zijn eerste atoombom. De VS had er toen al 299 op voorraad.

Voor een bedrijf als Ford was nu en dan een tijdelijke omschakeling van auto's naar jeeps nog best te doen, maar die van auto's naar raketten niet meer. Amerika creëerde dus een blijvende, omvangrijke en gespecialiseerde wapenindustrie. Een peperdure: 'Elk geweer dat we maken, elk oorlogsschip dat we te water laten, elke raket die we afvuren, is uiteindelijk diefstal van de hongerigen die we voedsel ontzeggen en van mensen die het koud hebben en die we geen kleding gunnen. En we geven niet slechts geld aan wapens uit. We betalen ook met het zweet van onze arbeiders, de breinen van onze wetenschappers en de hoop van onze kinderen', zei Eisenhower al in 1953. Maar ja: bezuinigen op militaire uitgaven kon niet: het ging Amerika juist zo goed. Het was veilig en rijk. Bezuinigingen zou Eisenhower er niet door hebben gekregen.

Er veranderde niets na Eisenhowers aftreden. De Amerikaanse vloot is duurder en groter dan die van de volgende dertien op de ranglijst bij elkaar opgeteld, en Amerika heeft twintig keer zoveel geavanceerde straaljagers als China. Eén daarvan kostte in Eisenhowers tijd al net zoveel als een school in meer dan dertig steden, had hij berekend. 'Dit kan een land nooit lang volhouden', zei hij. Maar het militair-industriële complex slokt sindsdien elk jaar alleen maar méér geld op, als een Rupsje Nooitgenoeg. Maar die veranderde tenminste nog in een mooie vlinder op het einde van het verhaal. ■



SIGNALERINGEN



Cities at War

Global Insecurity and Urban Resistance
Door Mary Kaldor en Saskia Sassen (red.)
New York (Columbia University Press)
2020
264 blz.
ISBN 9780231185394
€ 27,-

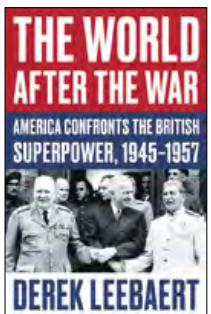
In *Cities at War* gaan experts in op de rol die steden spelen in huidige hybride conflicten. Volgens de samenstellers van de bundel voldoen analyses van *failed states*, burgeroorlog en *state building* zelden om ook de stad als slagveld te verklaren. In het boek fungeren onder meer Bamako, Bagdad, Bogota, Ciudad Juarez/El Paso, Kabul en Karachi als casestudy's, waarbij gekeken wordt hoe inwoners en plaatselijke overheden omgaan met instabiliteit en politiek geweld, dat steeds meer geurbaniseerd lijkt. De auteurs concluderen dat stadsbesturen wel instrumenten hebben om weerstand te bieden, maar dat de complexiteit van de diffuse conflicten geen simpele oplossingen toelaat.



Westlessness

Munich Security Report 2020
München (Munich Security Conference)
2020
102 blz.
ISSN 2365-2179
Te downloaden via:
www.securityconference.org/en

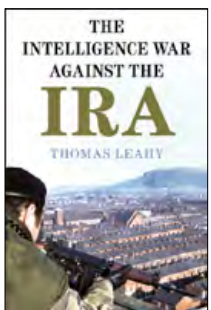
Wat betekent de terugtrekking van het Westen als speler in de wereldpolitiek? Die vraag staat centraal in *Westlessness*, het rapport dat de Munich Security Conference (MSC) in februari uitbracht. Volgens het rapport is het op dit moment volstrekt onduidelijk welk antwoord het Westen zal hebben op de verwachte toenemende rivaliteit tussen de VS, Rusland en China. De grootste strategische uitdaging zal in die situatie bij de NAVO liggen, zegt de MSC. Het rapport bevat naast artikelen over de grootmachten ook bijdragen over vluchtelingenstromen, klimaatverandering, rechts-extremisme en technologie, thema's die steeds nauwer verweven raken met veiligheidsbeleid.



The World after the War

America Confronts the British
Superpower, 1945-1957
Door Derek Leebaert
Londen (Oneworld Publications) 2020
624 blz.
ISBN 9781786077288
€ 17,50

Na de Tweede Wereldoorlog nam de VS de mondiale rol over van het Verenigd Koninkrijk. Hoe ging dat proces in zijn werk? Vaak wordt gedacht dat in de chaotische naoorlogse periode met een zwaar beschadigd Europa en dekolonisatie het VK zijn rol simpelweg opgaf, en dat de VS die gretig overnam. Derek Leebaert onderzoekt de jaren na de oorlog, waarin de machtsverschuiving plaatsvond. Hij concludeert dat de twee bondgenoten twaalf jaar lang een geïmproviseerd en soms ongemakkelijk partnerschap onderhielden. De Amerikanen beschouwden de Britse wereldmacht nog altijd als onvervangbaar, waarna zij pas in 1957 de leidende rol gingen spelen.



The Intelligence War against the IRA

Door Thomas Leahy
Cambridge (Cambridge University Press)
2020
344 blz.
ISBN 9781108720403
€ 22,-

In 2005 werden twee prominente Ierse republikeinen ontmaskerd als informant van de Britse inlichtingendienst. Hierdoor ontstond het beeld dat de IRA de verliezer was van de inlichtingenstrijd en daardoor gedwongen werd de strijd op te geven. Thomas Leahy weegt de successen en mislukkingen van Britse inlichtingenoperaties tegen de IRA, van het gebruik van informanten tot de inzet van special forces. Hij stelt daarbij vragen die van belang zijn voor onderzoek naar inlichtingen: hoe opereren de Britten tegen paramilitaire organisaties? En doen ze dat effectief? Op basis van archiefmateriaal en interviews komt Leahy tot de conclusie dat de IRA niet door de Britse inspanningen gedwongen werd tot een vredesproces.

