

MILITAIRE SPECTATOR



**Nationale Veiligheidsraad:
politiek wenselijk en
staatsrechtelijk haalbaar?**

- Een westers antwoord op de Islamitische Staat
- Thinking with and beyond Clausewitz's Concept of Theory

De Militaire Spectator vanaf nu ook digitaal
www.militairespectator.nl

Masteropleiding *Military Strategic Studies* aan de NLDA

De Faculteit Militaire Wetenschappen verzorgt een modulaire Engelstalige wetenschappelijke masteropleiding. Deze erkende en geaccrediteerde opleiding, *Military Strategic Studies*, start weer in september 2015.

De breed opgezette master bestudeert de rol van het militaire instrument binnen de context van hedendaagse veiligheidspolitieke vraagstukken. De master bestaat uit vier verplichte courses. Daarnaast dient men een keuze te maken uit een van de drie afstudeerrichtingen (*tracks*) van elk vier courses:

- *War Studies*
- *Intelligence & Security*
- *Military Management & Logistics*

De tracks worden gecompleteerd met een *elective*. Het volgen van een of meer losse courses (elk 5 EC) is ook mogelijk. Na positieve afronding ontvangt de student een certificaat.

De inhoud

De master geeft een grondig inzicht in de functie van krijgsmachten in diverse soorten contemporaine conflicten. Het gaat om conventionele oorlogen zoals *Iraqi Freedom*, etnische conflicten en burgeroorlogen zoals in de Balkan, optreden als onderdeel van een diplomatiek offensief zoals tijdens *Allied Force* boven Kosovo, of inzet ten behoeve van *statebuilding* zoals in Afghanistan. Daarbij komen de politieke, maatschappelijke en wetenschappelijke analyses, debatten en theorievorming aan de orde, evenals de juridische en ethische vraagstukken rond legitimering van militair optreden. Verder besteedt de studie aandacht aan de interne managementdynamiek van defensieorganisaties en de positie van krijgsmachten binnen moderne westerse maatschappijen. Naast logistieke thema's wordt ook stilgestaan bij de economische en psychologische dimensie van het krijgsbedrijf. Diverse courses gaan over militaire innovatie en de vorming van defensiebeleid. De track *Intelligence & Security* behandelt de rol van inlichtingen en inlichtingenorganisaties en hun betekenis voor het veiligheidsbeleid en militair optreden. Een voorbeeld van een elective die wordt aangeboden is *Cyber Warfare*.

Zelfstudie

De master, die in deeltijd en modulair wordt verzorgd, kent een aanzienlijke zelfstudielast. De colleges van de tweejarige opleiding vinden op vrijdag plaats op het Kasteel van Breda en zijn opgedeeld in courses van tien weken. De master heeft een omvang van 60 EC en de behaalde studiepunten blijven zes jaar geldig om de operationele flexibiliteit zo veel mogelijk ten goede te komen.

Voor militairen en burgers

De master is in eerste instantie bedoeld voor militairen en burgers met een bacheloropleiding en circa vijf jaar werkervaring in een militaire context. Dit kunnen naast organisaties als Defensie, de Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst en het Ministerie van Buitenlandse Zaken, bijvoorbeeld ook ontwikkelingsorganisaties zijn die vanwege hun werk met militaire organisaties samenwerken. Daarnaast kunnen ook andere geïnteresseerden met minimaal een (relevante) bacheloropleiding zich aanmelden. Voor defensiemedewerkers (militairen en burgers, uit Nederland en NAVO-landen) wordt de studie (vooralnog) bekostigd door de organisatie. Civiele studenten betalen collegegeld. De master start in principe met maximaal 45 studenten, van wie er vijftien van buiten Defensie afkomstig zijn.

Meer informatie

De website van de NLDA geeft meer informatie over de inhoud, opzet en toelatingseisen van deze master. De inschrijving voor de master MSS Class 2015 loopt van 1 februari tot en met 30 april. Belangstellenden kunnen nu al mailen naar master.mss@mindef.nl.

UITGAVE

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

Secretaris en ledenadministratie

Majoor Daan Storm van Leeuwen
DM.StormVanLeeuwen@mindef.nl

Nederlandse Defensieacademie (NLDA)
Sectie MOW

Ledenadministratie KVBK
Postbus 90002, 4800 PA Breda
ledenadministratie@kvbk.nl

REDACTIE

luitenant-generaal b.d. ir. R.G. Tieskens
(hoofdredacteur)
kapitein ter zee P. van den Berg
luitenant-kolonel Marns drs. G.F. Booij EMSD
kolonel drs. A.J.H. Bouwmeester
drs. P. Donker
brigade-generaal prof. dr. mr. P.A.L. Duchéine
dr. J. Duel
cdre KLu b.d. F. Groen
kolonel ir. M.P. Groeneveld
drs. P.H. Kamphuis
luitenant-kolonel KMar drs. ing. D.J. Muijskens
kolonel KLu D.J. Traas MSc
kapitein ter zee mr. N.A. Woudstra

BUREAU-REDACTIE

mw. drs. A. Kool
dr. F.J.C.M. van Nijnatten
NIMH
Postbus 90701
2509 LS Den Haag
T 070 - 316 51 20 of
070 - 316 51 95
E redactiemilitairespectator@mindef.nl
www.militairespectator.nl

De Militaire Spectator is aangesloten bij
de European Military Press Association

LIDMAATSCHAP

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

OPMAAK EN DRUK

Drukkerij Ten Brink
ISSN 0026-3869

Nadruk verboden

Coverfoto:

Premier Mark Rutte legt, in gezelschap van
(vlnr) de ministers Opstelten (Veiligheid en
Justitie), Hennis-Plasschaert (Defensie) en
Timmermans (Buitenlandse Zaken) een
verklaring af over de ontwikkelingen rond
de vliegcrash met de MH17, juli 2014
Credit: Foto ANP, V. Kuypers

MILITAIRE SPECTATOR

160 Theory and practice: Thinking with and beyond Clausewitz's Concept of Theory

A. Herberg-Rothe

Research demonstrates that Carl von Clausewitz is not only the theoretician of war, but even more the theoretician of a new understanding of dialectics, which might in a certain way even surpass that of Kant and Hegel.

173 Een westers antwoord op de Islamitische Staat

Th.B.F.M. Brinkel

De opkomst van de Islamitische Staat toont aan dat religie niet los te zien is van het conflict in het Midden-Oosten, maar toch zou godsdienst ook deel uit kunnen maken van de oplossing van de problemen in de regio.

184 Een Nationale Veiligheidsraad in Nederland. Politiek wenselijk en staatsrechtelijk haalbaar?

L.J. Hazelbag

Diverse landen kennen een Nationale Veiligheidsraad en hoewel de instelling van zo'n orgaan in Nederland staatsrechtelijk haalbaar is, lijkt het vanwege de huidige structuren niet politiek wenselijk.

En verder:

Editoriaal	158
Gastcolumns	198
Tegenwicht	202
Andere ogen	204
Boeken en signaleringen	205

Inhoud en verpakking? Beïnvloeding via het informatiedomein!

Wat een kwaliteit! Breda heeft *La Bohème*, Amsterdam *Puccini* en de zuiderburen zweren bij *Leonidas*: pralines en bonbons van topklasse qua smaak en vorm.

Wat een plaatje! Het hoofdstedelijke Rijksmuseum heeft de *Nachtwacht* en het Gemeentemuseum in de hofstad heeft *Victory Boogie Woogie*: iconen in de kunstgeschiedenis. Maar beide museumdirecteuren (en de premier) sloegen pas echt hun slag door pontificaal met president Obama voor het pronkstuk te poseren. De combinatie pronkstuk-met-president gaat nog steeds wereldwijd rond en stelt het klassieke beeld bij van Hollandse kaas, klompen en keuterboeren. Kunstenaars en slimme kooplui in de BV Nederland: kennelijk met effect, want na de *Nuclear Security Summit* van 2014 steeg het bezoekersaantal van beide musea andermaal.¹

Maar waar gaat het nu om? Om de inhoud of de verpakking? Inhoud verdient een goede verpakking en met een doordacht fraaie verpakking komt die inhoud beter tot zijn recht. Deze gedachtegang zit ook achter het idee dat militaire actie (de inhoud) op een slimme

manier in beeld kan worden gebracht, gecommuniceerd kan worden (de verpakking), zodat het beoogde effect nog beter tot haar recht komt. Deze combinatie actie-plaatje herkennen we in de diverse doctrines waarbij informatieactiviteiten overige fysieke acties ondersteunen. Precies in die volgorde: het accent ligt op de fysieke actie, het plaatje is bijzaak.

Dat het ook anders kan signaleert David Kilcullen: 'In military terms, for Al Qaeda the 'main effort' is information; for us, information is a supporting effort'.² Al-Qaida en ISIS (of Daesh) benadrukken de boodschap (verpakking) en voegen naar believen inhoud (actie) toe. Denk maar aan de relatief beperkte inzet van middelen in relatie tot de impact van 9/11. Of aan de beelden van de barbaarse praktijken van ISIS. Voor dat doel houden zij er professionele media-afdelingen, (online) glossy's en een grote schare volgers op na.³

Is het inderdaad zo dat slechts groepen zoals al-Qaida en ISIS zich van deze methoden kunnen bedienen? Zeker niet, zie bijvoorbeeld het intensieve Russische gebruik van beeldvorming (en misleiding) in de Krim en Oekraïne. En vice versa.⁴ En de Israëlische IDF Spokespersons Unit is reeds langer in dit domein actief.⁵

Meer verpakking dus? Of zien we verpakking als alternatief voor actie? Dat laatste zou aansluiten bij het fenomeen soft power⁶ en een zelfstandige betekenis van activiteiten in het informatiedomein. Met inderdaad aandacht voor informatie, perceptie, subtiele beïnvloeding en overtuiging, zonder per se (ook) hard power of actie te gebruiken. Verpakking als 'zachte actie' zogezegd.

1 Nina Schuyffel, 'Alweer meer bezoekers voor musea in 2014', in: *de Volkskrant* (27-12-2014).

2 David Kilcullen, *The Accidental Guerilla* (Oxford, Oxford University Press, 2009) 300.

3 Zie: ISIS' Al-Hayat Media Centre, <http://jihadology.net/category/al-%E1%B8%A5ayat-media-center/> en het tijdschrift *Dabiq*, www.clarionproject.org/news/islamic-state-isis-isis-propaganda-magazine-dabiq, evenals al-Qaida's Al-Shahab, in: Carloen Roelants, 'Terrorisme bestaat niet zonder communicatie. De mediastrategie van IS', in: *NRC Handelsblad* (16-9-2014).

4 Oekraïne richtte een 'internetleger' op, zie: http://3.i-army.org/index_en.php.

5 <http://www.idfblog.com/about-the-idf/idf-spokespersons-unit/>.

6 In die zin: Rupert Smith, *The Utility of Force. The Art of War in the Modern World* (Londen, Penguin Books, 2005) 288.

Kennelijk heeft de Britse landmacht dit zo begrepen. De in 2014 opgerichte Security Assistance Group gaat vanaf dit jaar verder als 77 (UK) Brigade.⁷ De ruim 400 man/vrouw sterke brigade bestaat uit een Media Operations Group, een Security Capacity Building Team en een Psychological Operations Group. Zij is de 'focal point for levers of soft power [...] or persistent 'engagement'.⁸ In zijn reactie op vragen in het parlement meldde de minister dat de taken deels betrekking hebben op 'Special Influence Methods, including providing information on activities, key leader engagement, operations security and media engagement.'⁹

Beïnvloeding in of via het informatiedomein, al dan niet samen met actie in het fysieke domein, werd in Nederland tot voor kort – uitzonderingen daargelaten – hoofdzakelijk in theorie en met de mond beleden.¹⁰ Een nieuwe Defensie Communicatie Strategie en het Defensie Cyber Commando zijn welkome (maar jonge) aanwinsten voor beïnvloeding en het genereren van effecten in het informatiedomein. Steeds meer officieren omarmen gelukkig het idee dat een constellatie aan capaciteiten – fysiek, digitaal, cognitief of virtueel – een grote variëteit aan effecten kan sorteren. En steeds meer officieren doen ervaring op met activiteiten zoals *key leader engagement, information operations, public affairs, presence, posture & profile*, het overkoepelende *stratcom*, het belang van een (*counter*-)narrative of het juridische aanpakken van *resources* van strijdgroepen. Met *capture* in plaats van *kill*, het uitbouwen van de *rule of law* of de inzet van *soft cyber* in plaats van fysieke actie. Kort en goed: activiteiten waarbij het signaal, de boodschap

net zo belangrijk kan zijn als de – fysieke of niet-fysieke – actie zelf.

Deze gestage praktijk vraagt om een complete inbedding naar de drie componenten van militair vermogen (fysiek, conceptueel en mentaal) zodat de effectiviteit niet aan toevalligheden zoals missies wordt overgelaten. Met andere woorden: beïnvloeding via het informatiedomein vraagt om (1) herkenbare en vereiste capaciteiten, inclusief het hiervoor geschoolde personeel dat oog heeft voor de specifieke eisen van het domein en de effecten bij doelgroepen; (2) een helder verwoorde visie van het concept, doel, nut, effect en operationalisering van dit concept; maar bovenal (3) de moed, wil en overtuiging om inhoud en verpakking volmondig gelijk gewicht te geven.

Dit editoriaal moet niet (maar mag wel) als een pleidooi worden opgevat om meer niet-fysieke capaciteiten of effectbrengers in de krijgsmacht onder te brengen. Het is vooral een oproep niet slechts in fysieke actie te denken en ook níet-kinetische capaciteiten en effecten in het informatiedomein te omarmen. En daar met middelen, denkkracht en wilskracht in te voorzien. ■

7 UK Ministry of Defence, *Transforming the British Army*, blz. 13, via http://www.army.mod.uk/documents/general/Army2020_Report_v2.pdf.

8 <https://britisharmedforcesreview.wordpress.com/2015/01/31/the-security-assistance-group-now-the-77th-brigade/>.

9 <http://www.parliament.uk/business/publications/written-questions-answers-statements/written-question/Commons/2015-02-24/225283/>.

10 Ministerie van Defensie, *Nederlandse Defensie Doctrine*, 2013, 117 e.v.; en Koninklijke Landmacht, *Doctrinepublicatie 3.2 Landoptreden*, 2014, Hoofdstuk 4.

Theory and Practice: the Inevitable Dialectics

Thinking with and beyond Clausewitz's Concept of Theory

Since the 1990s various influential scholars have argued that Clausewitz's theory is no longer applicable, not only in relation to contemporary conflicts, but also in general.

A series of authors consequently has attempted to develop a new understanding of Clausewitz's theory, based on the 'trinity', which differs fundamentally from his world-renowned formula as well as the absolute of war. This article further elaborates the 'wondrous trinity', the 'floating' (Clausewitz) and developing (Hegel) balance of Clausewitz's three tendencies of the trinity (violence/force, fight/struggle, warring community) for a better understanding of his concept of theory, which – to some extent surprisingly – has not been developed before.

Andreas Herberg-Rothe*

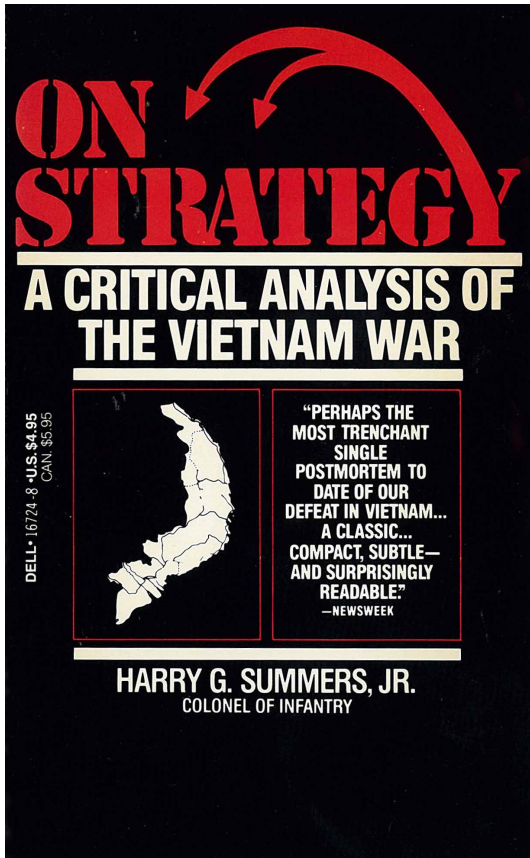
The essential difference is that war is not an exercise of the will directed at inanimate matter, as is the case with the mechanical arts, or at matter which is animate but passive and yielding, as is the case with the human mind in the fine arts. In war, the will is directed at an animate object that reacts. Clausewitz, *On War* (149)¹

Since the 1990s various influential authors have argued that Clausewitz's theory is no longer applicable, not only in relation to contemporary conflicts, but also in general. Some have suggested that it is harmful and

even self-destructive² to continue to use this theory as the basis for understanding and as a guide to political action, given the revolutionary changes in war and violence occurring in the world's communities. Clausewitz, it is proposed, was only concerned with war between states employing regular armies, whereas conflict today would mainly involve non-state actors.

Both claims, however, are overdrawn, with respect to both the core contents of Clausewitz's theory and the unique characteristics of today's 'New Wars'.³ With the exception of much of Africa and some very old conflicts at the fringes of the former empires, existing states, along with hierarchically organized political-religious groups like Hezbollah and Hamas, are still the decisive, if no longer the sole, actors in war. Additionally, Clausewitz has much more to say about the contemporary forms of warfare than the highly selective interpretations by his modern critics might suggest. However, the criticisms by Clausewitz's

¹ Carl von Clausewitz, *On War* second edition (Princeton, Princeton University Press, 1984). All numbers in brackets refer to this edition. Although there is a weakness in translating Clausewitz's concepts on the basis of a pure rationalistic approach, it is the most prevalent translation. I'm very grateful for the recommendations and assistance of Bruno Colson, Paul Schuurman, Paul Donker, Christopher Bassford and Alan D. Beyerschen. All remaining faults are my own.



The concept of the 'trinitarian war' does not stem from Clausewitz, but was coined by Harry G. Summers, Jr., in *On Strategy*, an influential book in which he tried to analyze the mistakes made during the Vietnam War

newest detractors are both provocative and constructive, in that they force one to read Clausewitz more exactly and to extract aspects of his work that were previously underexposed.

A series of authors consequently has attempted to develop a new understanding of Clausewitz's theory, based on the 'trinity' which Clausewitz described in the last section of his first chapter under the heading 'Consequences for Theory' (Clausewitz 1984, p. 89).⁴ In it the world-renowned formula of war as 'merely the continuation of policy by other means' (Ibid, p. 87) is indirectly repeated, and identified as only one of three basic tendencies of which each war is composed. Clausewitz's concept of the trinity is a very late development of his thinking.

Paradoxically, we find the trinity at the end of Clausewitz's first chapter, but it is his final proposition about the theory of war, because the first chapter was the last one of *On War* Clausewitz wrote before his death. Clausewitz's wondrous trinity, in my interpretation, is composed of primordial violence, the struggle of the fighting forces and their affiliation to a warring community. Based on this interpretation, I define war as the violent struggle/fight of communities. Each war is composed of these three tendencies – all wars differ from one another with respect to the applied violence (different means, wars with knives and machetes or with atomic weapons), the different forms of the struggle/fight (amateurs versus professionals, symmetry versus asymmetry) and the social composition of the warring community.⁵

The significance of the 'trinity' as the starting point of Clausewitz's theory of war is indirectly acknowledged by his critics, who impute to Clausewitz the concept of 'trinitarian war', based on a hierarchy of populace, the army and the government. The problem with this interpretation is that Clausewitz's indicated facts were merely one possible example for him, which is revealed as a socio-historical

* Dr. Andreas Herberg Rothe is permanent lecturer at the University of Applied Sciences, Fulda. A draft of this article was presented at the conference 'War in the history of ideas', on 14 October 2014. The conference was convened by Paul Donker and Paul Schuurmann and the Netherlands Defence Academy and supported by the British Society for the History of Ideas and the University of Rotterdam. My presentation enabled me to further elaborate my dialectic interpretation of Clausewitz's wondrous trinity, the floating (Clausewitz) and developing (Hegel) balance of opposites. See: Andreas Herberg-Rothe, *Clausewitz's Puzzle* (Oxford, Oxford University Press, 2007). This article is dedicated to the memory of my academic teacher and Clausewitz researcher Werner Hahlweg (1912-1989).

2 Martin van Creveld, *The Transformation of War* (New York, The Free Press, 1991); John Keegan, *A History of Warfare* (London, Hutchinson, 1993).

3 Mary Kaldor, *New and Old Wars. Organized Violence in a Global Era* (Cambridge, Cambridge University Press, 1999). For a more sophisticated view than Kaldor's, see Herfried Munkler, *The New Wars* (Cambridge, Cambridge University Press, 2004).

4 Concerning the trinity see especially Christopher Bassford, 'The Primacy of Policy and the 'Trinity' in Clausewitz's Mature Thought' in: Hew Strachan and Andreas Herberg-Rothe (eds.), *Clausewitz in the Twenty-First Century* (Oxford, Oxford University Press, 2007) pp. 74-90; Christopher Bassford, 'Tip-Toe through the Trinity. The Strange Persistence of Trinitarian Warfare', *Working paper 2006*: <http://www.clausewitz.com/readings/Bassford/Trinity/Trinity8.htm>; see also Herberg-Rothe, *Clausewitz's Puzzle*.

5 See my attempt to develop a general theory of war based on Clausewitz's wondrous trinity: Andreas Herberg-Rothe, 'Clausewitz's 'Wondrous Trinity' as a Coordinate System of War and Violent Conflict' in: *International Journal of Violence and Conflict* (IJVC) 3 (2) 2009, pp. 62-77 (www.ijcv.org/index.php/ijcv/article/view/6).

construct, based on the fundamentals of the 'wondrous trinity'. Strictly speaking, the concept of the 'trinitarian war' does not stem from Clausewitz, as it fundamentally contradicts the concept of the 'wondrous trinity'. This term actually was coined by Harry G. Summers, Jr, who, when a U.S. Army Colonel in the early 1980s, wrote an influential book in which he tried to analyze the mistakes made during the Vietnam War by drawing on an *example* Clausewitz mentions in the 'wondrous trinity',⁶ flipping Clausewitz's central point on its head in the process. Whereas Clausewitz proposed that the task of theory is to maintain a floating balance between the three tendencies, in trinitarian warfare these tendencies are incorporated into a hierarchy, which contradicts Clausewitz's own proposition.

In my view, Clausewitz's intellectual crisis continuously evolved during his analyses of war campaigns between 1820 and 1827, when he wrote the books about Prussia and its great catastrophe, the disaster of Napoleon's Russian campaign and the campaign which ended at Waterloo. Clausewitz finished the last book in 1827-28, but he ended his crisis with a sudden rupture in a July 1827 note. In it he wrote that he wanted to rework his whole book according to two principles: the dual nature of war and the primacy of policy. He exemplified the dual nature of war with the difference between its absolute form (the tendency to total warfare, a fight for life and death, an existential war) and a limited war. The significance of this note is embodied in the concept of the dual nature of war, because this insight put two of his former

basic concepts aside or changed their meaning: if war has a dual nature, the absolute form can no longer be the ideal form of war. And second, although Clausewitz had already embarked on the influence of policy/politics, from this moment on he needed a conceptualization which provided unity to the various manifestations of war. Policy/politics asserted not only an influence on war, but provided the basis for its unity, which led to a holistic understanding of policy/politics in Clausewitz's thinking. Policy/politics was the whole which provided the logic of war, war itself was viewed as just a part of policy/politics.⁷ But the note of 1827 was not the end of Clausewitz's intellectual development: this is the dialectical nature of war embodied in the trinity and the dialectical relation between offense and defence.⁸

Despite the remarkable progress in the understanding of Clausewitz's theory of war, what has not yet been accomplished – to some extent surprisingly – is a thorough discussion of Clausewitz's concept of theory itself. Contrary to propositions made by his critics as well as his adherents, Clausewitz's concept of theory is much more sophisticated than one would expect. In congruence with his notion of the trinity as his final theory and his conceptualization of the trinity as a floating balance between opposites, this article tries to give arguments for the assumption that Clausewitz's concept of theory is an application of his understanding of dialectics, his floating (Clausewitz) and developing (Hegel) balance of opposites. Clausewitz did not give an explicit definition of theory, but implicitly revealed his understanding of theory when treating the relation between theory and practice throughout his life and work.

First I will emphasize the fundamental problem how a theory whose subject always changes could be designed. Based on Clausewitz's whole work I try to systematize his very different references to the relation between theory and practice. This can be summarized as the five functions of theory according to Clausewitz: a. describing the nature of war, b. elaborating the difference between theory and practice, c. giving recommendations for military practice,

⁶ Harry G. Summers, Jr., *On Strategy. A Critical Analysis of the Vietnam War* (Novato, Presidio Press, 1982); Beatrice Heuser, *Clausewitz lesen!* (Munich, Oldenbourg Wissenschaftsverlag, 2005) pp. 66-69.

⁷ For such an approach see Paul Schuurman, 'War as a System. A Three-stage Model for the Development of Clausewitz's Thinking on Military Conflict and its Constraints' in: *Journal of Strategic Studies*, Vol 37, Nov. 6-7, pp. 926-948. I disagree with Schuurman in assuming that Clausewitz's testament is in fact the trinity as well as the dialectical relation between defence and offense; see Herberg-Rothe, *Clausewitz's Puzzle*.

⁸ I have further elaborated on the concept of a floating and developing balancing with regard to Clausewitz's understanding of strategy. See Andreas Herberg-Rothe, 'Clausewitz's Concept of Strategy. Balancing Purpose, Aims and Means' in: *Journal of Strategic Studies*, Vol 37, 6-7, December 2014, pp. 903-925. (www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/01402390.2013.853175).



PHOTO US ARMY. M. SPRENKLE

A basically wrong translation has contributed to the most influential interpretation of Clausewitz's trinity as 'trinitarian warfare' by its adherents, for example former US Secretary of State Colin Powell

based on theory and historical examples; d. highlighting theory as a kind of practice itself (here Clausewitz is comparable to Antonio Gramsci and Michel Foucault) and finally e. differentiating and analyzing what is composed of tendencies and different parts. Finally I will conceptualize the tasks Clausewitz ascribes to the theory of war as the inevitable dialectics of theory and practice in the social sciences.

War as a dynamic phenomenon

Clausewitz's theory is fundamentally based on a dynamic understanding of war. A central theme in his later work is the question of 'whether a conflict of living forces as it develops and is resolved in war remains subject to general laws, and whether these can provide a useful guide to action' (149-150). The heart of the matter is: what would a theory look like if its subject constantly changes? The only approach to a solution might be not to analyze fixed points, the unalterable substance of war

or systems, but to concentrate on the changes and developments in warfare itself. Although the Howard/Paret translation (which we use throughout our interpretation) is the most prevalent, we have to mention the most decisive failure in this work. Concerning the 'wondrous trinity' at the end of chapter one the translation implies a hierarchy between the three tendencies by saying: 'and of its element of subordination, as an instrument of policy, which make it subject to reason alone.' In German, however, Clausewitz does not use the term 'reason alone', but 'pure reason' (*reiner Verstand*). This basically wrong translation has contributed to the most influential interpretation of Clausewitz's trinity as 'trinitarian warfare' by its adherents (for example Colin Powell) as well as its critics (Harry Summers and Martin van Creveld). In trinitarian warfare – which is by no means Clausewitz's concept – there is a hierarchy between the three tendencies of the trinity, primordial violence and hatred, the play of chance and probability,

which belongs to the army and its commander, and finally the primacy of politics. Contrary to the concept of trinitarian warfare, Clausewitz is clearly stating: 'Our task therefore is to develop a (floating) balance between these three tendencies, like an object suspended between three magnets' (89).

The task, as Clausewitz writes, would be to develop a theory about an ever-changing subject. The only possibility to develop such a theory would be to concentrate on change, movement and development itself. There is an example which vividly demonstrates such a possibility, namely a simple sinus and co-sinus function. Clausewitz's work therefore is an unfinished symphony, as Jon Sumida and Antulio Echevarria have argued. The unfinished character of this symphony does not imply however that one could emulate anything one would want to state as a general proposition. The first chapter remains the key to understanding the whole work. In my view *On War* builds a whole universe of thinking about war. But in order to explicitly reveal the structure of this universe we need to analyze the influences of the contemporary theories and ways of thinking on Clausewitz during his lifetime.

In a sinus and in the overlapping co-sinus curves everything constantly changes, but this change is subject to laws of movement and development. Of course I don't want to argue that Clausewitz's understanding of theory is directly related to a sinus or co-sinus curve. Nevertheless we know that Clausewitz mentions Johann Gottlieb Euler, one of the greatest mathematicians of his time, twice in *On War*. Euler nearly invented the mathematical concept of a function and further elaborated

sinus and co-sinus functions. Clausewitz's mentioning of Euler in *On War*, a book about a subject which seems to be quite different from the developments in mathematics, indicates how impressed Clausewitz and his contemporaries were by this progress (112, 146). One could even identify some concepts of Clausewitz such as the point of no return (*Hochpunkt* or *Wendepunkt*) in a sinus curve as its highest point.

Mathematical models can serve the purpose of better understanding a theory, but they should by no means been regarded as a whole theory in the social sciences. Nevertheless, a simple sinus and co-sinus curve enables us to get an idea how a theory which subjects are movement, development, changing compositions, fluctuations, variations and so on, should be designed.⁹

Despite his critiques of theory as a system, Clausewitz of course was trying to develop a set of rules as a theory which could be used in practice. His critique for example of the system of Bülow was aimed towards a dogmatic application of the necessities of a closed system. Although Clausewitz sometimes overemphasizes his critique of dogmatic systems, he does not exclude any kind of systematical rules, tendencies or even laws in war, most vividly expressed in his notion that although war does not have a particular logic, there is a grammar of its own like the grammar in speech (here Clausewitz is referring to the concept of grammar of his friend for nearly two decades, Wilhelm von Humboldt).¹⁰

The most important influences on Clausewitz were the rationalist currents of the Enlightenment, idealism, romanticism, and the findings of the natural sciences. It was from Kiesewetter, a follower of Kant, that Clausewitz learned about rationalism at an early age at the Berlin war academy. During Clausewitz's later time in Berlin (1818-1830), the idealism of Fichte and especially Hegel was the dominant current of thought in intellectual circles. In 1829 Clausewitz also spent a number of weeks reading the Goethe-Schiller correspondence. He also attended the lectures of the romantic philo-

⁹ Andreas Herberg-Rothe, 'Clausewitz's 'Wondrous Trinity' as a Coordinate System of War and Violent Conflict' in: *International Journal of Violence and Conflict* (IJVC) 3 (2) 2009, pp. 62-77. (www.ijcv.org/index.php/ijcv/article/view/6).

¹⁰ Concerning the relation of Clausewitz and Humboldt see my comparison between Clausewitz and Hegel, in which I also treat the relation to Wilhelm von Humboldt, too: Andreas Herberg-Rothe, 'Clausewitz und Hegel. Ein heuristischer Vergleich', in: *Forschungen zur brandenburgischen und preußischen Geschichte*. Jahrgang 10, Heft 1/2000, S. 49-84.

sopher Heinrich Steffens during the winter of 1824-25, and in 1827 those of the naturalist Alexander von Humboldt, which were the start of a new flourishing of the natural sciences in Germany.¹¹ Clausewitz took aspects of all the thoughts of his contemporaries and used them in his theory of war to the extent that they helped him to reflect on his own experiences of armed conflict. Clausewitz's own position floats within the field formed by the four currents of thought. Each of them stimulated him, but his own position cannot be traced back solely to any one of them.¹²

Clausewitz's understanding of the tasks of theory

Clausewitz didn't provide any definition of theory, but sought to determine the tasks and functions a theory should serve. For example he argues that a conflict of living forces, as can be seen in war, remains bound to general rule (or laws). His task would be to examine whether these rules and laws might provide a useful guidance for action. Additionally, he writes, it should be clear that this subject, like all others that don't transcend our comprehension, can be illuminated by the search of a mindful intellect and made clear in its inherent logic and argument (German edition, pp. 303-304). Based on this short description it becomes obvious that Clausewitz's concept of theory must be understood as the attempt to find general rules or laws of war despite its ever-changing character, which additionally should provide useful guidance for political and military action. In addition he speaks about the attempt to reveal the inherent 'logic' of war. In another part of his masterpiece he demands that theory should judge each war in the first place with regard to its character and its general tendencies given by the probability of the scale of measurement of the influence of policy (German edition, 959).¹³

We could give a lot more quotes by Clausewitz with regard to his understanding of theory, but based on *On War* as a whole, I will propose five different conceptualizations of how theory should be understood in his work.



Clausewitz uses the concept of theory in connection with his attempt to identify the nature or essence of war

1. The nature of war

Clausewitz uses the concept of theory in connection with his attempt to identify the nature or essence of war. This usage of the understanding of theory predominantly can be found in his famous first chapter where he characterizes war as a duel (in German Clausewitz uses the term *Zweikampf*, which is not totally the same as a duel), and in his 'formula', but most clearly in his 'result for theory' at the end of chapter one, the wondrous trinity, which should not be confused with 'trinitarian warfare.' Additionally in the first chapter we find the concept of 'absolute war', which Clausewitz also uses in book eight where he states that theory has the obligation to put emphasis on this absolute form of war as a guideline for action in general (German edition, 959).

¹¹ Carl von Clausewitz, *Schriften, Studien, Aufsätze, Briefe*. Edited by Werner Hahlweg, II vol. (Göttingen, Vandenhoeck & Ruprecht, 1966 and 1990). Here vol. II: on Steffens, 470 and 535; on Humboldt, 534; on the Goethe-Schiller correspondence, 550. See also Peter Paret, *Clausewitz and the State* (Princeton, Princeton University Press, 1976).

¹² For details see Herberg-Rothe, *Clausewitz's Puzzle*.

¹³ Carl von Clausewitz, *Vom Kriege* 19th edition. Edited by Werner Hahlweg (Bonn, Dümmler, 1991).

2. The difference between theory and practice

Only at first sight there seems to be a similar understanding of theory in relation to the interactions to the extreme, which he labels as the concept of war in chapter one (76-77). But contrary to the understanding of theory as explained above, Clausewitz now wants to emphasize the significant difference between theory and practice, of theory as nothing else than a law derived from books or abstraction (77 ff). Although Clausewitz sometimes uses the same term in relation to the absolute of

Clausewitz the most sophisticated one to date, I disagree with Raymond Aron concerning the understanding of theory as an 'unreal' concept of war.¹⁵ If his theory would have nothing in common with empirical and real wars, this would imply a really problematic understanding of theory by Clausewitz.

Two different attempts of solving the problem of the concept of the absolute of war have been pursued in the history of interpreting Clausewitz. One of these historical lines of interpretation argues that the tendency to the absolute is caused by the context of warfare, the political and societal conditions or policies which lead to total war. Some argue that in congruence with Clausewitz's world-renowned formula, it depends on political decisions or political relations whether a war tends to be limited or total. To his credit, John Keegan maintains that the tendency for total war depending on the societal conditions is a historical force in the development of warfare since the French Revolution.¹⁶ This interpretation could be described as follows: the tendency to an absolute, total form of warfare is not inherent to warfare, is not an inherent logic in itself, but dependent on policy and politics and political and societal relations which are to be judged as totalitarian or antagonistic to that of the adversary. The second line of interpretation would acknowledge that for Clausewitz war is an instrument of policy, but that due to the violent form of this particular means and the unforeseeable inherent logic of war as a struggle between action and counter-action, war is also characterized by an imminent tendency to escalate, which cannot always be controlled by policy. In my view, the tension in Clausewitz's theory between the escalating tendencies within war and those escalating tendencies outside of it, the context,¹⁷ cannot be decided dogmatically. There are passages in *On War* and even in his final first chapter in which Clausewitz seems to argue in favor of one of the two interpretations, but there are others where he seems to do just the opposite.

Although Clausewitz explicitly rejected the idea that war would have an inherent logic, he

Clausewitz rejected the idea that war would have an inherent logic, but also argued that war has its own grammar

warfare (especially in book VIII of *On War*), the difference is obvious. In the first understanding Clausewitz uses the theory of war in order to enable that action is guided by these principles of his theoretical construction. Exactly the opposite understanding is elaborated in the latter. Here Clausewitz emphasizes the great difference – sometimes even the chasm – which separates theory in its abstract form and war in reality. The second understanding of theory can be found in those parts of *On War* where the 'absolute of war' is labeled as nothing else than a mere concept in the abstract, which Clausewitz contrasts with the concepts of probability and contingency, or the frictions in real war. Some authors compare this understanding of war with Max Weber's concept of an ideal-type.¹⁴ Although I find his interpretation of

¹⁴ Beatrice Heuser, *Reading Clausewitz* (London, Pimlico, 2002).

¹⁵ Raymond Aron, *Den Krieg denken* (Frankfurt, Propyläen Verlag, 1980). One of the most sophisticated masterpieces of Clausewitz's interpretation. I do not recommend the English translation of Aron's book.

¹⁶ John Keegan, *A History of Warfare* (New York, Alfred A. Knopf, 1995). Nevertheless it must be noted that Keegan systematically only quotes a bisect formula, that war is the continuation of policy/politics, but deletes the second part of the sentence, a continuation of policy by applying 'other means' than that of policy, politics itself.

¹⁷ See for example: 'Wenn es also, um zur Hauptsache zurückzukehren, auch wahr ist, daß bei der einen Art Krieg die Politik ganz zu verschwinden scheint, während sie bei der anderen Art sehr bestimmt hervortritt, so kann man doch behaupten, daß die eine so politisch sei wie die andere (...)' (*Vom Kriege*, Germ. Edt., p. 211).

nevertheless made the proposition that war has its own grammar – and I think that this inherent grammar of war might even have become the logic of some wars we have observed in history. An explanatory example of this tendency might be World War One, whereas the previous strand of interpretation would apply to World War Two: the totalitarian politics of the *German Reich* did in fact lead to total warfare of annihilation and to the counter-action of the Western allies to fight for unconditional and therefore total surrender of the German Nazi empire. It seems to me that the three escalatory tendencies are neither necessarily exclusively militarily nor politically determined and it is quite well possible to think of politicians who partake in the escalation game as much as soldiers and their generals. Perhaps one could suggest that the *logic of escalation* has different *grammars*, i.e. different levels, including a political and a military level.



With respect to the linguistic turn outlined by Clausewitz's close friend Wilhelm von Humboldt, one solution of the relation of war and policy/politics would be that there is a grammar of war and a grammar of policy, which are both bound by societal developments

It has to be acknowledged that Clausewitz mentions the concept of a grammar only once in *On War*. Nevertheless, I would like to emphasize the significance of this reference. A great deal of philosophy since Kant could be characterized as an attempt to replace the logic embodied in natural law through the grammar of speech and language, or more generally, the technique of action and speech, the rules of the game as a closed system. The famous linguistic turn of the twentieth century in general can be characterized by the replacement of what is judged as good and just by an appropriate, just method, the substitution of substance, essence by grammar, semantics by syntax, content by structure and system, and finally meaning by discourse in both Foucault and Habermas (despite their differences).

As already mentioned, although Clausewitz uses the concept of grammar only once in an isolated paragraph in *On War* with no direct connection to his other conceptualization, the usage of this concept is symptomatic for his time. It was Clausewitz's close friend, Wilhelm von Humboldt, who established grammar in this sense of a linguistic turn, in my view in a direct but hidden quarrel with Hegel. With

respect to the linguistic turn outlined by von Humboldt, one solution of the relation of war and policy/politics would be that it is not a relation of logic and grammar and not of a different logic, but one in which there is a grammar of war and a grammar of policy, which are both bound by societal developments (this was the solution of Marx, Engels and Lenin). This is also the solution of Foucault, who replaces the content of policy by techniques of political action and power.¹⁸

¹⁸ See my critique of Foucault in, Herberg-Rothe, Andreas, *Das Raetsel Clausewitz. Politische Theorie des Krieges im Widerstreit* (Munich, Fink, 2001). Foucault tries to reverse Clausewitz's formula by arguing that policy/politics is the continuation of war by other means. Although my critique of Foucault was excessive in my *Raetsel Clausewitz* book, I still think that Foucault's reversal of Clausewitz could be applied meaningfully only to some historical tendencies, not in general. Foucault's 1977 lectures, in which he developed the reversal of Clausewitz, showed the problematic consequences of his approach. If power is everything and everywhere, there is only one possibility to escape this ubiquitous power: pure resistance for the sake of resistance. Foucault might have not realized that the counter-movements of modernity are the product of modernity itself. See the modernity and violence chapter in: Andreas Herberg-Rothe, *Der Krieg* (Frankfurt, Campus, 2003).

3. Recommendations for practice

A third function of theory is related to strategy and war plans, practically relevant experiences and considerations of Clausewitz: how war should effectively be fought in order to achieve the intended purpose and goals. In this sense he speaks of the theory of great power wars and characterizes this kind of theory as strategy. The theory of war is related to the usage of the means for the purpose it has to serve. Clausewitz gives an example for this understanding of theory by saying that theory would be related to the decisive points in warfare in which one can achieve a preponderance of one's own physical power and advantages (German edition, p. 1047).

Terence Holmes has vividly argued that Clausewitz's understanding of the concept of theory can not be reduced only to the contrast between theory and friction in the sense of the unpredictability of non-linear systems, as Alan Beyerchen has argued in his epochal article about linear and non-linear theory in Clausewitz's masterwork. Clausewitz, on the contrary, of course gives a lot of indications how to overcome this 'terrible friction'. If Clausewitz would not have been convinced of the principal possibility to conduct warfare in accordance with a war plan, designed in advance, his theory would be a pure abstraction. This approach is not dependent on the question whether the application of his practical advice has been successful – I would even doubt that. But without doubt we know that till the end of his life Clausewitz outlined numerous war plans against France and Russia. So, Clausewitz didn't project his plans in knowing that after the first shot in war everything changes to a degree where every plan would be useless, as Beatrice Heuser understands his concept of theory.¹⁹ Clausewitz emphasizes the terrible friction in war in order to find ways to overcome it. For some time of his life Clausewitz saw a model for this approach to overcome

friction in the kind of war Napoleon waged and in particular the military genius of the French leader. Hegel even generalized the genius of Napoleon after the battle of Jena by saying that he not only witnessed Napoleon passing by in the city streets, but also the incorporation of the absolute spirit of the world's history. Sometimes Napoleon's genius was reduced to a series of fortunate contingencies which worked in his favour. For example, neither Napoleon nor his enemies knew before the battle of Jena and Auerstedt where the other side would be in the terrain. But the difference was that Napoleon always knew where his own army was located – and this knowledge was of paramount importance for his conduct of war (I owe this clarification to Jan Willem Honig),²⁰ Nevertheless Alan Beyerchen is absolutely right in emphasizing the inevitable difference between war plans and their execution. As legitimate and justified the critique of Terence Holmes on the concept of friction as an overarching subject in Clausewitz's thinking (what Beyerchen never intended to imply) at first sight might be, he himself might be underestimating the problematic of action and resistance or, to be more precise, counter-action as the decisive cause for the departure of real war from the original war plan. That's because Clausewitz already says in chapter one that in war both sides aim to win it. But in general – in his times at least – there is the systematical problem that only one of both sides will be victorious, with the other side losing the war. And the adversary may lose the war not because of friction, but due to our own efforts and vice versa, and due to the fact that war is not only the application of force to which the terrible friction would apply only, but also a real fight, a struggle of two adversaries. Consequently I would propose to supplement Clausewitz's definition of war at the beginning of chapter I. Whereas he just states that war is an act of force to compel our enemy to do our will, I would add: 'and the forcible counter-action not to be compelled to do the will of the adversary.' This interaction of action and counter-action in war is directly leading to Clausewitz's 'consequences for theory', his concept of the trinity. (see Herberg-Rothe, *Clausewitz's Puzzle*).

¹⁹ See Heuser, *Reading Clausewitz*; Terence Holmes, 'Planning versus Chaos in Clausewitz's On War' in: *The Journal of Strategic Studies*, Vol. 30, No. 1, pp. 129-151, February 2007; Alan Beyerchen, 'Clausewitz, Nonlinearity and the Unpredictability of War' in: *International Security*, 17:3 (Winter, 1992) pp. 59-90.

²⁰ Herberg-Rothe, *Clausewitz's Puzzle*, chapter Jena, Moscow, Waterloo.

In our times we witness a growing number of wars, where neither side is losing, nor winning. This phenomenon could be observed in the recent wars in Gaza and the 2006 Lebanon War. This development might be related to globalization and the resulting problem that an adversary can no longer be resolutely crushed in a way that would imply his total defeat. Such tendencies are visible in guerrilla and partisan warfare, in which the partisans win if they don't lose decisively. Although this proposition does not apply to be a law of war, but only a tendency in partisan warfare, in current warfare it seems to become more frequent. The most important reason for this development is that our adversary does not need to win the war in a military manner; he just has to ensure by all means that he denies us the victory. In a globalized world policy, the media, the discourse and the legitimacy of applying force play an ever more important role in the conduct of war. Current examples are Afghanistan and Iraq, but since the Yom Kippur War in 1973, the Israelis have not won

a single war in a classical and traditional way. But they have not lost one, either.

4. Theory as a kind of practice itself

Clausewitz frequently explains an additional function of theory in connection with his numerous analysis of historical examples of wars and military campaigns. These historical examples are not directly a kind of theory but are used by Clausewitz in order to develop a theory. Historical experiences for Clausewitz are indirectly a kind of theory for purposes of education, a kind of 'intellectualization' of war. Here Clausewitz follows in the footsteps of his teacher Scharnhorst at the war academy in Berlin. It became a landmark of Scharnhorst, as soon as he worked for the king of Prussia in 1801, to provide students at the institute for young officers with historical examples to be studied in-depth, instead of teaching them theories. For Clausewitz, historical examples were a different kind of theory, based on reality instead of abstraction. Clausewitz was fully aware of the 'lessons of history', but solely in

Emile Simpson explains his views on war and theory to students at the Perse School in Cambridge; as author of War from the Ground up, Simpson transformed the insights of Gramsci and Foucault into the theory of the conduct of war with his notion of a strategic narrative



PHOTO PERSE SCHOOL

order to 'educate the mind' and not to provide positive or dogmatic advice.

Based on these analysis Clausewitz does not excerpt direct rules for concrete action of the commander. These example just serve the function to educate the commander, to provide experiences and knowledge of failures in the past not only for the military, but for policy as well. Although policy does not conduct war directly, it involves judging the course of action and making an estimation what the army could achieve and what not. To this kind of theory also belongs Clausewitz's approach to connect warfare with the historical, societal and political relations of its own times or a historical epoch of the past. Clausewitz emphasized this understanding with the notion that theory must be an enlightened judgment based on experience and knowledge, but by no means any kind of dogmatic application of rules (German edition, p. 290). Theory, in Clausewitz's approach, has the task to educate the mind of the military and political leaders, not to provide systems and 'positive' doctrines for them. Perhaps one could relate this understanding of theory to the notion of Antonio Gramsci that theory is a kind of practice in itself, as well as Foucault's position that knowledge and the ability to construct a discourse are not opposite to practice, but that knowledge and the performance of a discourse are a kind of power itself. Emile Simpson transformed this insight of Gramsci and Foucault into the theory of the conduct of war with his notion of a strategic narrative.²¹

5. Theory as critique (Kant)

Finally, Clausewitz maintains that theory has the task to differentiate all those aspects which are tied together in war, but which are incom-

parable. With regard to this function of theory Clausewitz follows in the footsteps of Kant, who was popularized by Clausewitz's teacher at the war academy, Kiesewetter. Clausewitz uses the concept of theory very often in the sense of critique, which in Kant's theory exactly has the meaning of differentiation and laying down the boundary lines of a concept. Clausewitz additionally – via Kiesewetter – borrows from Kant the differentiation between formal and materiel logic.²²

Summarizing one could say that there are five different functions Clausewitz ascribes to theory:

- Theory has the task to reveal the nature or essence of war (this could be seen as an approach in the path laid down by Plato). Theory serves the task of comparing different wars with one another, which leads to similarities of a number of wars and the construction of an ideal type, as Max Weber later on understood this kind of theory;
- Additionally, Clausewitz maintains that theory has to reflect the difference between theory and practice, which inevitably leads to the question how theory and practice are related to one another, when obviously they are not identical;
- Clausewitz gives numerous recommendations for military action in war, based on his own war experiences, historical analysis and his theoretical approach to war plans. In Book II of *On War*, in which he treats the theory of war separately, in fact he is mainly concerned with the art of warfare and not theory in the overall meaning we have tried to elaborate. The theory of war as an art of warfare is only one dimension of a theory in a wider sense;
- Theory serves the purpose to educate and cultivate the mind of the political and military leaders as well as that of the army. Within this field of a different understanding of what theory means, one could say that theory is a kind of practice itself in the sense of the concept developed by Gramsci as well as Foucault;
- Finally, theory is an instrument for gaining (new) knowledge about a subject, by differentiating between those aspects which were

²¹ Emile Simpson, *War from the Ground up. Twenty-first Century Combat as Politics* (Oxford, Oxford University Press, 2012).

²² For this interpretation see especially Antulio Echevarria, *Clausewitz and Contemporary War* (Oxford, Oxford University Press, 2007). Kiesewetter's description of the proposition of Kant is as follows: 'Jene [formale Wahrheit] besteht in der Uebereinstimmung einer Vorstellung mit den logischen Gesetzen des Denkens, diese [materiale Wahrheit] in der Uebereinstimmung einer Vorstellung mit dem Gegenstande.' In: Kiesewetter, *Grundriss einer allgemeinen Logik* (Berlin, 1806) II, §112, p. 49; Clausewitz, Carl von, *Schriften, Studien, Aufsätze, Briefe*. ed. by Werner Hahlweg, vol. II, pp. 23-28.

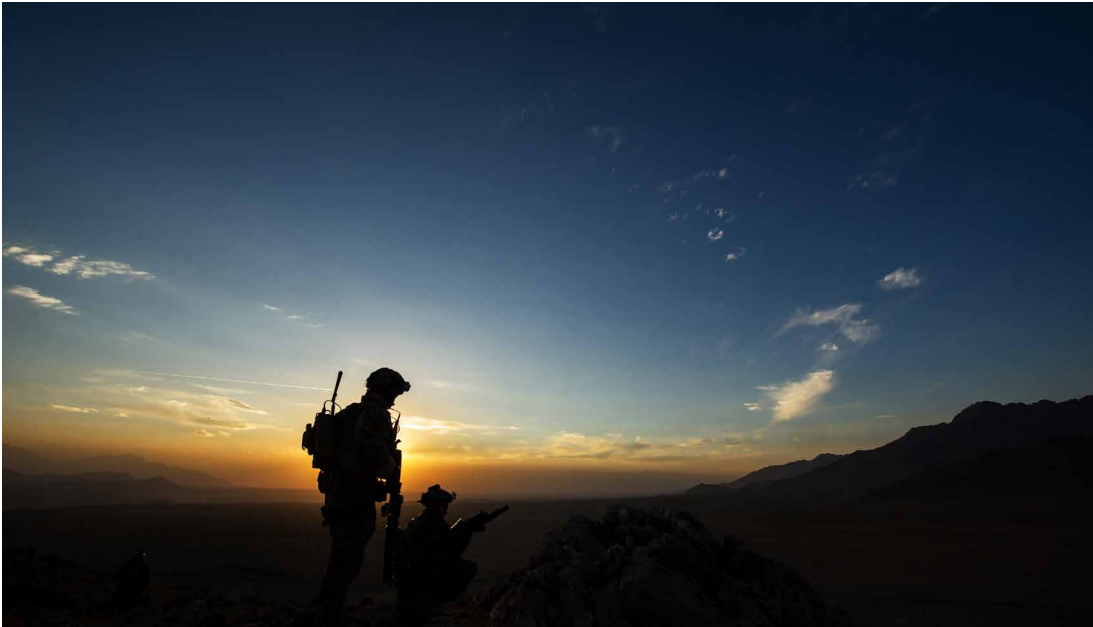


PHOTO US AIR FORCE, J. SNYDER

Theory, Clausewitz finds, serves the task of comparing different wars with one another, which leads to similarities of a number of wars and the construction of an ideal type

previously tied together. It's main task is critique in the sense Kant and Kiesewetter understood that concept.

Conclusion: the inevitable dialectics

In my view, the above revealed differentiations of Clausewitz's understanding of theory are simultaneously the basics of every social sciences theory. This can be systematically justified if we generalize the above developed concept. Based on the difference and unity of theory and practice we just need to elaborate the following approach (which is in one aspect not the same as that of Clausewitz by introducing the difference between Plato and Aristotle in order to resolve Clausewitz's problem of the absolute of war):

- Every theory needs some kind of explanation about its subject and what the nature or essence of this subject might be. I would label this as an approach in the footsteps of Plato;
- The next step is to look at the varieties of the subject, which includes a comparison between the different forms in which the

subject occurs in reality. Such a comparison was founded by Aristotle and his concept of a mediation between contrasts and transferred to the social sciences as an ideal type by Max Weber. This ideal type is the result of such a comparison;

- Whereas in the first two steps the interactions between theory and practice are treated in general, in the third one we need to be aware of and reflect on the difference between theory and practice, but also on practically relevant recommendations based on theory for our practice and performance;
- In the fourth step we will nevertheless recognize that any kind of theory itself is a kind of practice. The foundations of such an approach can be detected in the thesis about Feuerbach by Karl Marx and they were subsequently developed by Gramsci's emphasis on theory as practice until Foucault's conceptualization of knowledge and theory as a particular form of power;
- After we have arrived at this stage, we finally must be aware of the boundaries of our theory and relate it to other theories in the social sciences.

Clausewitz neither develops a pure deductive nor a pure inductive conception of theory. His task is to develop a theory which maintains a floating balance between differences (this would be the approach of constructivism in the footsteps of Heinz v. Förster, Lyotard and Derrida) or the contrasts and conflicting tendencies of the wondrous trinity, as Clausewitz emphasizes at the end of chapter one of *On War*. The question remains how to design a theory for an ever-changing subject, or a chameleon as Clausewitz writes. Additionally, the question is how to design a theory related to action and counter-action and symmetrical and asymmetrical counter-action. Clausewitz describes symmetrical counter-action as a situation in which both parties in the conflict do or intend the same, whereas asymmetrical counter-action is the attempt to eradicate the intentions and actions of the adversary not by doing the same, but – just to clarify this difference – by waiting, for example. Clausewitz at length explains these different dimensions of counter-action in his approach to the different meanings of defence. In fact, Clausewitz reveals his method immanently in his dialectically structured treatment of defence and offense, laying the basis for a different kind of dialectics, a mediation of Kant and Hegel (for such an approach see Herberg-Rothe, *Clause-*

witz's Puzzle and Herberg-Rothe, *Lyotard und Hegel* (Vienna, Passagen, 2005). Clausewitz has given a clear indication of his final solution in his result for theory, the wondrous trinity and his notion that theory has the task to maintain a floating balance between the three tendencies of the wondrous trinity.²³ What Clausewitz did not achieve due to his untimely death was to compose a theory of war based on the wondrous trinity as a starting point; his useful observations in other parts of the book (which were, in their respective context, right in particular circumstances) and his dialectical construction of defence and offense (which are in a broader sense synonyms for self-preservation and self-transgression.²⁴ This proposition puts in sharp light the need of retaining a floating balance in theory, just as Clausewitz wrote at the end of chapter one: 'Our task therefore is to develop a theory that maintains a balance between these three tendencies like an object suspended between three magnets.'

By developing a floating balance between²⁵ rationality (Kant, Kiesewetter and the Enlightenment) and romanticism (Goethe) as well as between idealism (Clausewitz was influenced by Fichte and Hegel)²⁶ and naturalism (Alexander von Humboldt) and influenced by Wilhelm von Humboldt's concept of grammar, Clausewitz is not only the theoretician of war, but even more the theoretician of a new understanding of dialectics, which might be one which even surpasses that of Kant and Hegel with respect to the basics of such a dialectics (of course not with respect to its elaboration). The problem is that he only intrinsically applied the basics of such a new kind of dialectics – therefore it remains our task to explicitly exemplify the intrinsic dialectical nature of his theory. Clausewitz developed the seeds of such a theory – no less, but also no more. Hans Rothfels noticed the intrinsic nature of such dialectics when he made the following proposition in relation to Clausewitz: 'And if we are ever to succeed in creating a political theory worthy of the name, this will only be possible in a similar way, by means of an equally harmonious combination of conflicting elements.'²⁷

²³ We find such a floating balance between contrasts later on in the work of Sigmund Freud, who distinguishes between Es, Ich and Über-Ich. What he calls Ich (or Ego) has the explicit function of mediating Es and Über-Ich. In fact, Ich is exactly the floating and developing balance between Es and Über-Ich.

²⁴ I strongly oppose all efforts to understand Clausewitz's theory only on the basis of his notion that defense is the stronger form of war, as Jon Sumida has argued in *Decoding Clausewitz. A New Approach to On War* (Lawrence, University Press of Kansas, 2008). In fact, Clausewitz always highlighted the interaction of defense and offense and its dialectical nature which made war up as a whole. Clausewitz says that defense is the stronger form of war with the negative purpose and offense the weaker form with the positive purpose. Sumida leaves out everything besides the notion that defense is the stronger form of war. It is the same method like that of John Keegan, who always correctly quotes Clausewitz by emphasizing that war is the continuation of policy/politics, but deletes the second 'with other means' part of Clausewitz's sentence.

²⁵ The 'between concept' in my approach stems from Plato and Aristotle, but also from Eric Voegelin and Hannah Arendt; see Andreas Herberg-Rothe, *Lyotard und Hegel. Dialektik von Philosophie und Politik* (Vienna, Passagen, 2005), chapter one.

²⁶ For Hegel see my article 'Clausewitz und Hegel. Ein heuristischer Vergleich' in: *Forschungen zur brandenburgischen und preußischen Geschichte*, Jahrgang 10, Heft 1/2000, pp. 49–84.

²⁷ Hans Rothfels, *Politik und Krieg* (Berlin, 1992) Preface.

Een westers antwoord op de Islamitische Staat

Dialogoog met de islam, geen confrontatie

De opkomst van de Islamitische Staat (IS) in Irak en Syrië, het uitroepen van het kalifaat en de reacties daarop in de regio en in Europa maken duidelijk dat religie niet los is te zien van het conflict in het Midden-Oosten. Religie is een kenmerk geworden van klaarblijkelijk onoverkomelijke verdeeldheid.¹ Religie is echter niet alleen deel van het probleem, maar kan ook deel uitmaken van een oplossing. Dit artikel onderzoekt twee zaken: in hoeverre kan religie aan een vreedzame samenleving in het Midden-Oosten bijdragen? En beschikt de westerse politiek eigenlijk over de politieke gevoeligheid om daarmee om te gaan?

Dr. Th.B.F.M. Brinkel*

*You gotta move
You gotta move
You gotta move, child
You gotta move
Oh, when the Lord gets ready,
You gotta move*

Fred McDowell, Reverend Gary Davis
BMG Rights Management US, LLC
Downtown Music Publishing LLC

Diverse documenten en ervaringen vormden de aanleiding voor deze bijdrage.² Op de eerste plaats was dat het rapport van de Adviesraad Internationale Vraagstukken 'Nederland en de Arabische regio; Principieel en pragmatisch'.³ Vervolgens was er een inspirerende conferentie 'Religions and political values', die in november 2014 aan de *Lebanese American University* in Jbail (Byblos) werd gehouden.⁴ Dat was in Libanon, op nog geen 80

kilometer afstand van Syrië. Libanon heeft vier miljoen inwoners en herbergt meer dan een miljoen Syrische vluchtelingen. Ten slotte waren er de aanslagen in Parijs, van begin januari 2015. Deze maakten eens te meer duidelijk dat het conflict in het Midden-Oosten niet meer los kan worden gezien van onze veiligheid en van het thema van dit artikel.

Vredesregeling

Als mensen in het Midden-Oosten ooit in vrede willen samenleven dan zal ook het religieuze perspectief een rol moeten spelen in een vredesregeling. De militaire interventie *Operation Inherent Resolve*, het luchtoffensief



Volgens voormalig ondersecretarisgeneraal van de VN Jean-Marie Guéhenno wordt het luchtoffensief tegen IS boven Irak en Syrië niet geschraagd door een politieke strategie

* De auteur is als docent verbonden aan de Faculteit Militaire Wetenschappen van de Nederlandse Defensie Academie. Het artikel is op persoonlijke titel geschreven.

tegen IS boven Irak en Syrië, wordt onvolgende geschraagd door een politieke strategie, vindt onder anderen Jean-Marie Guéhenno. Guéhenno, oud-ondersecretaris-generaal van de Verenigde Naties, is verantwoordelijk voor *peacekeeping operations* en is tegenwoordig voorzitter van de *International Crisis Group*.

Militair optreden tegen IS moet worden ingebed in een breder beleid, zegt hij. Hiervoor zijn nodig: het streven naar een politieke regeling, onderhandelingen en het opbouwen van instituties die representatief zijn voor de gehele bevolking en die alle bevolkingsgroepen kunnen omarmen.⁵

Opzet artikel

Dit artikel betoogt dat westerse regeringen bereid moeten zijn na te denken over een oplossing die erkent dat er mensen zijn die vinden dat hun geloof niet alleen betekenis heeft voor hun persoonlijk leven, maar ook voor de politiek en de samenleving. De opzet van het artikel is als volgt. Eerst komt de opkomst van IS aan de orde. Daarna wordt ingegaan op het wantrouwen in het Westen ten

aan zien van religie in het algemeen en de islam in het bijzonder.

Vervolgens wordt de rol van religie in vredesregelingen behandeld en de kritiek vanuit de islam tegen radicale organisaties als IS. Daarop volgt een beschouwing over de (on-)mogelijkheden van een dialoog met de islam. Dit deel maakt overigens onder meer gebruik van het *Projekt Weltethos* van de Zwitserse theoloog Hans Küng.⁶ Dat alles leidt tot een aantal noties die mogelijk in een politieke strategie voor het Midden-Oosten kunnen worden opgenomen.

De opkomst van IS

Het religieuze element in het conflict in het Midden-Oosten is aangescherpt door de snelle opkomst van de Islamitische Staat in 2014. IS is verbonden geweest met Al-Qaida in Irak, de extreme kant van soennitisch verzet tegen de voormalige Iraakse minister-president Al-Maliki. Deze laatste profileerde zich als voorvechter van de belangen van de sjiitische meerderheid in Irak, hetgeen ten koste ging van de soennitische bevolkingsgroep. Na de terugtrekking van de Amerikaanse troepen uit Irak in 2011 escaleerde het onderlinge geweld. In 2013 kwamen daarbij bijna 8000 mensen om.⁷ In dat geweld kwam IS op als sterkste verzetsbeweging. In 2014 werd Maliki opgevolgd door Haider al-Abadi, maar die is ook partijdig gebleken.

Kalifaat

De burgeroorlog in Syrië bood IS de mogelijkheid om zijn activiteiten vervolgens naar dat land uit te breiden. Daar is de groep inmiddels de sterkste soennitische verzetsbeweging tegen het regime van Bashar Al-Assad. Deze behoort tot de Alawitische variant van de sjiitische islam. Halverwege 2014 heeft IS in zowel Syrië als Irak grote, aaneengesloten stukken land veroverd. IS noemde zichzelf niet alleen Islamitische Staat, maar riep in juni dat jaar zelfs een kalifaat uit, met IS-leider Abu Bakr al-Bagdadi als kalief aan het roer.

De titel 'kalief' is historisch beladen, omdat de drager ervan pretendeert de opvolger te zijn van de profeet Mohammed. Daarmee is een

-
- 1 Er zijn voor de terreurgroep verschillende benamingen en afkortingen in omloop: Islamitische Staat, Islamitische Staat in Irak en Syrië, Islamitische Staat in Irak en de Levant, Daesh is de Arabische afkorting, die ook in Frankrijk wordt gebruikt. Voor het gemak wordt in dit artikel de afkorting IS gehanteerd. Zie o.a. *Rigged Cars and Barrel Bombs: Aleppo and the State of the Syrian War*, Middle East Report No. 155, International Crisis Group Ed (Brussels 9 September 2014). <http://www.crisisgroup.org/en/regions/middle-east-north-africa/syria-lebanon/syria/155-rigged-cars-and-barrel-bombs-aleppo-and-the-state-of-the-syrian-war.aspx>. 6.
 - 2 Commentaar van Alexander Bon, Georg Freerks, Jörg Noll en Maarten Rothman op een conceptversie van dit artikel is in dankbaarheid verwerkt.
 - 3 *Nederland en de Arabische regio; Principieel en pragmatisch*, Adviesraad Internationale Vraagstukken ed. nr. 91, Den Haag, november 2014.
 - 4 De betreffende conferentie werd van 26-28 november 2014 georganiseerd door de Adyan Foundation in samenwerking met de *Lebanese American University*, de *Konrad Adenauer Stiftung*, *Missio*, *Religions for Peace* en *Catholic Relief Services*. De conferentie stond in het teken van een sterk veranderd politiek en religieus landschap, dat werd gekenmerkt door een verslechterende oorlogssituatie in Syrië, de dreiging van IS, een ongehoord grote vluchtelingencrisis en een dieperliggend gevoel van politieke mislukking in de regio.
 - 5 Jean-Marie Guéhenno, 10 Wars to watch in 2015; From Afghanistan to Yemen, the conflicts and crises the world faces in the coming year, *Foreign Policy*, January 2, 2015, <http://foreignpolicy.com/2015/01/02/10-wars-to-watch-in-2015>.
 - 6 Hans Küng, *Projekt Weltethos*, München: Piper 2011.
 - 7 Zachary Laub, Jonathan Masters, *Islamic State in Iraq and Greater Syria*, Council on Foreign Relations ed (June 12, 2014). <http://www.cfr.org/iraq/islamic-state-iraq-syria/p148111>.

historisch instituut nieuw leven ingeblazen en claimt IS de leidende rol te spelen over alle moslims in de wereld.

Grondgebied

Het grondgebied van IS moet zich gaan uitstrekken over Irak, Syrië en Libanon, maar er circuleren ook plannen (en kaarten) om het hele gebied dat ooit islamitisch is geweest bij het kalifaat te betrekken: het gehele Midden-Oosten, Noord-Afrika, Spanje en Portugal, Turkije en de Balkan. De facto is er inmiddels sprake van een staat met een territorium, een krijgsmacht en vormen van openbaar bestuur en dienstverlening.⁸

Dat laat ook het verschil zien met Al-Qaida. Al-Qaida geeft de voorkeur aan de strijd tegen de 'grote satan', de Verenigde Staten, en de 'kleine satan', Israël. IS wil hier en nu een islamitische staat tot stand te brengen. Sindsdien voeren beide groepen een felle concurrentiestrijd op de jihadistische markt. Volgens Ould Mohammedou ligt de kracht van IS in de combinatie van deelname aan een wereldwijde jihadistische beweging enerzijds met een territoriale benadering anderzijds.⁹

Schrikbewind

In het gebied dat IS onder controle heeft wordt een radicale, salafistische vorm van islam met geweld aan de bevolking opgelegd. In de praktijk voert IS daarmee een heus schrikbewind. Een rapport van de Mensenrechtencommissie van de Verenigde Naties beschuldigt IS van moord, verkrachting, seksuele slavernij en geweld, gedwongen deportaties, gedwongen verdwijningen en marteling.

Volgens het VN-rapport vindt dit alles op systematische en grootschalige wijze plaats als onderdeel van een georganiseerde terreurcampagne.¹⁰ En de terreur blijft niet beperkt tot de eigen regio. Westerse jongeren gaan naar Syrië om mee te vechten met IS en de leiding van IS roept jihadisten op om in westerse landen terreuraanvallen uit te voeren.¹¹

De Islamitische Staat is in korte tijd een factor van betekenis geworden. Hiervoor worden

verschillende verklaringen gegeven: de achterstelling van soennieten in Irak door voormalig premier Al-Maliki, het vertrek van de Amerikaanse troepen uit Irak in 2011, of de claim van IS een soennitisch bolwerk te zijn tegen sjiiitische regimes in Irak en Syrië. Het onderdrukkende bewind van Al-Assad in Syrië en de langdurige burgeroorlog aldaar kan ook een rol hebben gespeeld.

Het lijkt erop dat Assad de strijd vooral richt tegen de door het Westen gesteunde oppositiegroepen en IS min of meer ongemoeid laat. Hij kan zich dan presenteren als het enige reële alternatief voor IS. IS van zijn kant lijkt zich vooral toe te leggen op consolidatie van de eigen positie in de gebieden onder zijn controle.¹² Ten slotte weet IS uitstekend gebruik te maken van de nieuwe media om zijn beleid uit te dragen en te rekruteren onder een internationaal publiek.

Westers wantrouwen

Een internationale coalitie van westerse en Arabische landen heeft in 2014 besloten met luchtaanvallen en steun aan lokale strijdgroepen en de Iraakse krijgsmacht op te treden tegen IS. Ook Nederland doet daaraan mee. Ondertussen moet ook worden nagedacht over een politieke toekomst voor de betrokken landen. Op de een of andere manier zullen de verschillende religieuze groeperingen in de regio moeten kunnen samenleven. De vraag is of en in hoeverre het Westen bereid is de factor religie in die benadering te betrekken. Het

8 Laub, Masters, *Islamic State in Iraq and Greater Syria*, 3.

9 Mohammad-Mahmoud Ould Mohamedou, *ISIS and the Deceptive Rebooting of Al Qaeda*, *GCSP Policy Paper* (2014/5 – August 2014, GCSP ed. <http://gcsp.ch/Regional-Development/Publications/GCSP-Publications/Policy-Papers/ISIS-and-the-Deceptive-Rebooting-of-Al-Qaeda>) 4.

10 *Rule of Terror: Living under ISIS in Syria; Report of the Independent International Commission of Inquiry on the Syrian Arab Republic*, United Nations 14 November 2014, http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/ColSyria/HRC_CRP_ISIS_14Nov2014.pdf.

11 *The New York Times*, 20 november 2014.

12 Zie bijvoorbeeld *Iraq's Jihadi Jack-in-the-Box*, *Middle East Briefing No. 38*, International Crisis Group Ed. (Beirut/Brussels 20 June 2014, [http://www.crisisgroup.org/~media/Files/Middle%20East%20North%20Africa/Iraq%20Syria%20Lebanon/Iraq/b038-iraq-s-jihadi-jack-in-the-box.pdf](http://www.crisisgroup.org/~/media/Files/Middle%20East%20North%20Africa/Iraq%20Syria%20Lebanon/Iraq/b038-iraq-s-jihadi-jack-in-the-box.pdf)) 6.

optreden van IS in Syrië en Irak, maar niet minder de recente aanslagen in Parijs, voeden het wantrouwen tegen religie.

'Religie doet meer kwaad dan goed'

Wat Nederland betreft is een recent onderzoek in opdracht van het dagblad *Trouw* tekenend. Volgens dat onderzoek vindt een meerderheid van de Nederlandse bevolking (63 procent) dat religie meer kwaad dan goed teweegbrengt.¹³ Wat in het onderzoek niet blijkt is of met 'religie' alleen de islam bedoeld wordt of alle religieuze stromingen. Duidelijk is wel dat er behoorlijk wantrouwen bestaat. Daarbij lijkt er onder de publieke opinie steun te zijn voor de reactie van Salman Rushdie op de aanslagen in Parijs van begin januari, waarin hij religie kwalificeerde als 'a mediaeval form of unreason'.¹⁴

Willen we een democratie waar een radicale islam de overhand heeft? Of hebben we liever een dictatuur die jihadisten onder de duim houdt?

Na de aanslagen op Charlie Hebdo in Parijs leek er in de westerse reacties vooral sprake te zijn van een confrontatie tussen een politieke, gewelddadige islam enerzijds en het seculiere Westen met zijn schijnbaar ongebreidelde vrijheidsrechten aan de andere kant. Voor veel westerlingen is de relatie tussen religie en politiek problematisch en verdraagt religie zich slecht met vrijheid en democratie. Daaronder schuilt de vrees dat gelovige mensen niet openstaan voor het sluiten van compromissen, dat zij de neiging hebben in absolute termen



FOTO: P. WALLSTEN

Paulo Pinheiro, voorzitter van de 'Commission of Inquiry on the Syrian Arab Republic', lanceert tijdens een persconferentie in Genève een VN-rapport over het leven van Syriërs onder de terreur van IS. Het rapport van de mensenrechtencommissie beschuldigt IS onder meer van moord, verkrachting en seksuele slavernij (november 2014)

denken en dat zij gelijkhebberig zijn en soms zelfs gewelddadig.

Ook de Adviesraad Internationale Vraagstukken lijkt het in zijn rapport over het Midden-Oosten lastig te vinden om met religieus geïnspireerde bewegingen om te gaan. Daar valt geen compromis mee te sluiten, omdat het volgens de Adviesraad zou gaan om verdedigers van absolute waardensystemen.¹⁵ Er zijn inderdaad nogal wat voorbeelden van wrede, langdurige en schijnbaar onoplosbare conflicten waarbij religie een rol speelt; als een bron van inspiratie, als factor om stemmen mee te winnen en als een rechtvaardiging voor het gebruik van geweld.

Dilemma

Dergelijke overwegingen spelen een rol bij het bepalen van een opstelling jegens de verschillende politieke omstandigheden die zich nu in de Arabische landen voordoen. Volgens Guéhenno zijn de problemen ontstaan omdat de landen proberen de dictatuur definitief achter zich te laten. Het gaat sindsdien om de vraag of het mogelijk is een consensus op te bouwen die een land bij elkaar houdt. Waar dat niet lukt, breekt geweld uit. Vandaar ook dat buitenlandse mogendheden het volgens hem zo moeilijk hebben hun beleid

¹³ *Trouw*, 21 januari 2015.

¹⁴ Het volledige citaat luidt: 'Religion, a mediaeval form of unreason, when combined with modern weaponry becomes a real threat to our freedoms. This religious totalitarianism has caused a deadly mutation in the heart of Islam and we see the tragic consequences in Paris today. I stand with Charlie Hebdo, as we all must, to defend the art of satire, which has always been a force for liberty and against tyranny, dishonesty and stupidity. "Respect for religion" has become a code phrase meaning "fear of religion". Religions, like all other ideas, deserve criticism, satire, and, yes, our fearless disrespect.' Bron: <http://www.englishpen.org/campaigns/salman-rushdie-condemns-attack-on-charlie-hebdo/>.

¹⁵ *Rapport Adviesraad*, 16.

te bepalen.¹⁶ Willen we een democratie waar een radicale islam de overhand heeft? Of hebben we liever een dictatuur die jihadististen onder de duim houdt?

De Adviesraad schrijft in zijn rapport: *'In principe verdienen liberaal georiënteerde democratische bewegingen steun, binnen het kader van de mogelijkheden, waarbij het verbeteren van de levensomstandigheden van de betrokken bevolkingsgroepen centraal dient te staan'*.¹⁷ Zo'n standpunt roept vragen op. Verdienen 'niet-liberaal georiënteerde democratische bewegingen' dan geen steun? En wat voor opstelling is gewenst, wanneer, zoals de Adviesraad opmerkt, groepen via vrije verkiezingen aan de macht komen en vervolgens de kernwaarden van de democratie met voeten treden, de scheiding van politiek en geloof afwijzen en de sharia willen invoeren?¹⁸

Ijkkpunten

Moeten Westerlingen dan bereid zijn een dictatuur te accepteren om de seculiere staat overeind te houden? De Adviesraad gaat hier, naar eigen zeggen, pragmatisch mee om: er kan alleen sprake zijn van tijdelijke aanvaarding van een 'militaire interventie in het politiek proces'. Respect voor de meest fundamentele rechten van de mens (geen martelingen, geen politieke of religieuze vervolging, geen standrechtelijke executies, eerlijke processen), een beleid gericht op economische groei en verdeling van de welvaart, bestrijding van corruptie en het vooruitzicht van een geleidelijke vermindering van de rol van het leger, moeten dan ijkkpunten zijn.¹⁹

Een 'nette staatsgreep' dus. Aanvaarding kan alleen maar tijdelijk zijn, voegt de Adviesraad eraan toe: *'Stabiliteit is een voorwaarde voor staatsvorming en opbouw van rechtsstatelijkheid, maar is op de lange termijn niet houdbaar indien zij moet worden afgedwongen door politieke onderdrukking'*.²⁰ Autoritaire heersers lossen problemen niet op, aldus Guéhenno, maar stoppen ze in de ijskast, waaruit ze later weer in alle hevigheid tevoorschijn komen. Ze onderdrukken immers oppositie, hebben geen oog voor wat de bevolking beweegt en treffen geen regelingen voor hun opvolging.²¹ Onderdrukking speelt

radicale extreme bewegingen weer in de kaart en maakt de kans op latere succesvolle democratisering weer stukken kleiner.

Aantrekkelijke optie

De realiteit is dat de politieke islam (oftewel islamisme²²) in veel landen een aantrekkelijke optie is. Dat heeft in algemene zin te maken met het verschijnsel dat mensen in tijden van onzekerheid steun vinden bij hun geloof en dat ook in hun stem tot uitdrukking laten komen. Daarnaast zijn de van oorsprong niet-religieuze, nationalistische regimes in het Midden-Oosten, zoals die van Moammar Khadafi, Saddam Hoessein en Hosni Mubarak nooit een toonbeeld van democratie, integriteit en economische vooruitgang geweest.

De politieke islam, zoals de Moslim Broederschap, heeft daartegenover niet alleen politieke aspiraties maar is ook actief in het maatschappelijk middenveld. Waar de staat het liet afweten, organiseren zij voorzieningen als ziekenzorg, sociale ondersteuning, onderwijs en vorming, rechtshulp en adviezen over goed samenleven op basis van de Sharia en de Fiqh.²³

Dat hoeft er voor een westerling niet aantrekkelijk uit te zien, voor veel betrokkenen in het Midden-Oosten is het dat wel. Wat doe je met je pleidooi voor vrijheid en democratie als mensen van die vrijheid gebruik willen maken om via die democratie aan religieus geïnspireerde waarden in de politiek vorm te geven? Zoals met een verbod op het in het openbaar drinken van alcohol, met het terugdringen van porno, met het steunen van islamitisch onderwijs? De

16 Jean-Marie Guéhenno, '10 Wars to watch in 2015; From Afghanistan to Yemen, the conflicts and crises the world faces in the coming year', *Foreign Policy*, January 2, 2015, <http://foreignpolicy.com/2015/01/02/10-wars-to-watch-in-2015/>.

17 *Rapport Adviesraad*, 22.

18 *Rapport Adviesraad*, 17.

19 *Rapport Adviesraad*, 18.

20 *Rapport Adviesraad*, 18.

21 Guéhenno, *10 Wars to watch in 2015*.

22 Islamitisch heeft betrekking op de islam als geloof. Islamistisch heeft betrekking op de visie dat een staat volgens de regels van de islam bestuurd moet worden.

23 Fawaz A. Gerges, 'The Islamist Moment: From Islamic State to Civil Islam?' *Political Science Quarterly* (Volume 128 Number 3, 2013) 390. <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1002/polq.12075/pdf>. Zie ook: *Rapport Adviesraad*, 16.



FOTO ANP, R. DE WAAL

Minister Bert Koenders (Buitenlandse Zaken) loopt samen met andere buitenlandse politici mee in een mars door Tunis tegen het geweld van IS (maart 2015)

vraag voor een westerling is of je ook democraat bent als de verkiezingsuitslag tegenvalt. Veel gelovige mensen, in het Midden-Oosten in ieder geval maar ook in de Verenigde Staten en zelfs in het seculiere Nederland, zijn er namelijk zelf ervan overtuigd dat hun geloof ook politieke betekenis heeft.

Religie betrekken in vredesregelingen

De vraag is of er in het westerse, meer specifiek het Nederlandse, beleid ruimte bestaat om te proberen ondanks alle chaos en onzekerheid te blijven zoeken naar aanknopingspunten, naar mogelijkheden van dialoog op basis van gemeenschappelijke waarden en belangen, ook waar dat religieus ingegeven noties betreft.

Ja, zegt de Adviesraad Internationale Vraagstukken. En de Raad stelt vast dat er binnen de

islam sprake is van een richtingenstrijd tussen degenen die binnen het politieke bestel aan radicale islam vorm willen geven (zoals de Moslim Broederschap) en de ultraorthodoxe salafisten die niets zien in democratie.²⁴ Maar misschien is het zinvol in dit stadium van het betoog eens een optimist aan het woord te laten. Fawaz Gerges meent dat er wel degelijk sprake is van een meer pragmatische opstelling onder de islamistische partijen. Er is volgens hem een toenemende generatie van academici die is opgegroeid in jaren van onderdrukking en bereid is eerder te zoeken naar accommodatie dan naar confrontatie. Deze generatie is voorstander van een relatief open samenleving en een representatieve regering.²⁵

Zegeningen van de Arabische Lente

Het kan ook geen kwaad om van de Arabische Lente, die in december 2010 begon, de zegeningen te tellen. Zo is er in Tunesië een functionerende democratie tot stand gekomen. In Jordanië en Marokko vonden constitutionele hervormingen plaats. En ondanks mislukkin-

²⁴ Rapport Adviesraad, 10.

²⁵ Gerges, *The Islamist moment*, 392/393.

gen elders is er volgens Maarten Rothman iets fundamenteel gebeurd. Leken vóór 2010 democratische omwentelingen in de wereld aan de Arabische wereld voorbij te gaan, sinds de Arabische Lente is dat veranderd.²⁶

Er zijn dan ook islamistische groeperingen die wel probeerden de democratische weg te bewandelen.²⁷ Die hebben fouten gemaakt en zijn her en der ook mislukt. Maar dat wil niet zeggen dat het Westen in plaats daarvan de voorkeur moet geven aan autoritaire regimes, of aan geforceerde uitsluiting van religieus geïnspireerde bewegingen aan het democratische proces. Niet alleen druist dat in tegen fundamentele opvattingen in de betrokken regio zelf, dat doet ook geen recht aan vrijheid en democratie.

Kritiek vanuit de islam

Vanuit de islam zelf is kritiek op gang gekomen op radicale islamistische organisaties als IS. Dat blijkt uit de open brief van september 2014 van meer dan 100 moslimgeleerden, waarin zij de beginselen en praktijken van IS veroordelen. De belangrijkste conclusie van de brief, gericht aan Al-Baghdadi, de zogenaamde kalief, luidt: *'Islam is mercy and its attributes are merciful. [...] But [...] you have misinterpreted Islam into a religion of harshness, brutality, torture and murder. As elucidated, this is a great wrong and an offence to Islam, to Muslims and to the entire world'*.²⁸

Er is discussie over de vraag hoe islamitisch IS eigenlijk is. Mouin Rabbani gaat in op de claim van IS een vorm van islam te praktiseren zoals deze in de beginperiode van die godsdienst moet hebben bestaan, inclusief het instituut kalifaat. Moslims van het eerste uur zouden dat nu als een *'monumental parody'* beschouwen, aldus Rabbani: IS keert niet terug naar de oorsprong, maar projecteert hedendaagse agenda's veeleer op zijn eigen versie van het verleden.²⁹

Abdul Jabbar al-Rifai, hoogleraar islamitische filosofie in Bagdad, verklaart dat IS, vanwege zijn streven om terug te keren naar de praktijk van de vroege islam, teksten van Hadith en Fiq (respectievelijk overleveringen van het leven van de profeet Mohammed en islamitische

jurisprudentie) gebruikt die geen actuele betekenis meer hebben. IS hanteert daarmee volgens Al-Rifaj *'...a misshapen interpretation of religious texts and a distorted view of piety whereby religion was stripped of its original substance [...]. This led to the spread of a piety that is devoid of any spiritual or moral life, faith and ensuing good deeds, and obsessed with grabbing political power using any legitimate or illegitimate means'*.³⁰

Dialog tussen wereldgodsdiensten is een langdurig proces

Tijdens de eerder genoemde conferentie in Libanon bracht een aantal islamitische sprekers naar voren dat het brute optreden van IS niet zonder gevolgen kan zijn voor de wijze waarop moslims naar hun eigen godsdienst kijken. Taib Tizini, hoogleraar filosofie aan Damascus University, verwijst naar Immanuël Kant en diens onderscheid tussen het absolute en het relatieve. In het christendom en in de islam zijn we volgens Tizini geneigd onze ideeën te relateren aan het absolute. Maar het absolute is ongrijpbaar en daarom moeten we het op aarde doen met het relatieve. Dat geldt voor alle religies. IS wil echter het absolute direct in de wereld toepassen en dat leidt onvermijdelijk tot extreme vormen van geweld en destructie. Tizini haalt verschillende uitspraken van de profeet Mohammed aan waarin deze moslims oproep om iedere eeuw de islam opnieuw op te bouwen en na te gaan wat zij moeten doen om de geschiedenis humaner te maken.³¹

26 Maarten Rothman, 'Al-Tahrir versus Bin-Laden; De botsing van ideologieën in het Midden-Oosten vanaf 9/11 tot de Arabische Lente', Frans Osinga, Sjo Soeters, Wouter van Rossum (Eds.), *Nine Eleven tien jaar later* (Amersfoort: Boom 2011) 248.

27 Gerges, *The Islamist Moment*, 389.

28 *Open letter to Al-Baghdadi*, <http://lettertobaghdadi.com/14/english-v14.pdf>.

29 Rabbani, *The un-Islamic State*, 2.

30 Abdel Jabbar al-Rifaj, *What State without spiritual life and ethical values?* Conferentie Religions and political values.

31 Tayyib Tizini, *Does the unification of the world go through ISIS?* Conferentie Religions and political values.

Volgens Ruthven beschouwen bijna alle moslims de koran als het eeuwige woord van God waar geen menselijk ingrijpen aan te pas is gekomen.³² Daar kunnen twee nuanceringsen bij worden aangebracht.

Op de eerste plaats is er verschil mogelijk in de interpretatie van heilige teksten. Zo merkt Al-Rifaj op dat de koran zelf natuurlijk niet spreekt. Het boek heeft het denken en de stem van mensen nodig om begrepen en gehoord te worden. Dat moet volgens hem politieke gevolgen hebben: de bescherming van de vrijheid van geweten en van interpretatie, de bescherming van andersdenkenden en van minderheden. Wat nodig is, volgens hem, is de kritische benadering van mensen om de heilige teksten te bevragen met wat ons in deze tijd bezighoudt.³³

Meningsverschillen

Op de tweede plaats moeten binnen de islam meningsverschillen en debat mogelijk zijn. Als kritisch en vrij onderzoek onmogelijk is, zegt Wajih Kansa van de Universiteit van Libanon, zijn dergelijke debatten steriel en kunnen ze politiek worden misbruikt. Kansa brengt naar voren dat het lezen van een tekst nooit een exclusieve bilaterale aangelegenheid tussen tekst en lezer is. Het is altijd binnen een bepaalde historische, politieke, context dat de tekst wordt gelezen en geïnterpreteerd. Daardoor staan 'heilige teksten' altijd open voor meervoudige interpretaties.³⁴

Dit vindt ook sjeik Muhammad Abu Zayd, voorzitter van de Saida Soenni Religieuze Rechtbank in Libanon, de hoogste religieuze autoriteit in de soennitische gemeenschap van Libanon. Hij legt uit hoe twee islamitische leiders, Marwan Hadid en Jawdad Said, verschil-



FOTO REUTERS, K. AL-HARRI

Taib Tizini woont samen met andere leden van de linkse Syrische oppositie een persconferentie bij over de crisis in zijn land (Damascus, 2012). Ook vanuit de islam is er kritiek op IS en discussie over de vraag hoe islamitisch IS eigenlijk is

lend reageerden op de onderdrukking in Syrië. De ene koos de weg van revolutionair geweld, de ander die van vreedzaam verzet. Beiden vonden zij hun bron van inspiratie in de koran, maar kozen verschillende wegen. Hoe kwamen ze tot die verschillen? Lag het aan de religieuze teksten zelf, die ze geraadpleegd hebben of aan de manier waarop ze de religieuze teksten lazen? Zayd kiest voor de laatste uitleg. Zijn verklaring daarvoor is dat God de mensen verschillend geschapen heeft en kennelijk wil dat mensen verschillend zijn.³⁵ Zayd: 'Difference is part of creation. To be different is a manifestation of the greatness of God'.³⁶

Dialogo

Op basis van dergelijke opvattingen is een dialoog te voeren. Van de kant van het Westen is het zinvol te aanvaarden dat voor veel mensen politieke overtuiging en maatschappelijke inzet geïnspireerd worden door hun geloof, net zo goed als dat bij anderen gebeurt onder invloed van nationalisme, solidariteit met de arbeidersklasse, seculier liberalisme, en zo meer.

32 Malise Ruthven, *Islam; A Very Short Introduction* (Oxford/New York: Oxford University Press 2012) 9.

33 Al-Rifai, Conferentie Religions and political values.

34 Wajih Kansa, *Role of politics in the formation of political values*, Conferentie Religions and political values.

35 Sheikh Muhammad Abu Zayd, *Religion and power in the Syrian context: the example of Marwan Hadid and Jawdat Said*, Conferentie Religions and political values.

36 Sheikh Zayd, Conferentie Religions and political values.

Mensenrechten zijn universeel

Vredesregelingen en vormen van *nationbuilding* zullen op een of andere manier met een dergelijke pluriformiteit rekening moeten houden, willen ze recht doen aan vrijheid en democratie. Op politiek niveau is dat op basis van gemeenschappelijke waarden en rechten, op religieus niveau is dat op basis van een ethos dat religies gemeenschappelijk hebben.

Wat het politieke niveau betreft: de zegeningen van democratie en mensenrechten zijn niet alleen voor westerlingen bedoeld, vandaar de term *Universele Verklaring van de Rechten van de Mens*. De Universele Verklaring is, zoals blijkt uit de preambule, gebaseerd op de overtuiging ‘...dat erkenning van de inherente waardigheid en van de gelijke en onvervreembare rechten van alle leden van de mensengemeenschap grondslag is voor de vrijheid, gerechtigheid en vrede in de wereld’. Zij is bedoeld als ‘het gemeenschappelijk door alle volkeren en alle naties te bereiken ideaal’.³⁷

Het zijn rechten uit de Universele Verklaring die mensen de straat op brachten: op het Maidanplein in Kyiv, in Mong Kok in Hong Kong of het Tahrirplein in Caïro. Vrijheid is geen exclusief westers product. De aanslagen tegen de redactie van Charlie Hebdo en tegen de koosjere supermarkt waren dus geen aanslagen tegen westerse waarden, maar tegen waarden van de mensheid. Mensenrechten zijn een geschikte basis voor een politieke dialoog over religieuze verschillen heen. Mensenrechten verdienen een plek in vredesregelingen. De Universele Verklaring kan ook doorwerken in de dialoog tussen verschillende religies. De Zwitserse theoloog Hans Küng heeft vanaf het begin van de jaren negentig gezocht naar de mogelijkheid van dialoog tussen de wereldgodsdiensten als een basis voor vreedzame betrekkingen. Volgens hem is er geen vrede mogelijk tussen volkeren, zonder vrede tussen religies. Dit geldt vooral voor het christendom, de islam en het jodendom. Dialoog is een langdurig proces, dat in moet gaan tegen gelijkhebbigheid, intolerantie en onderlinge competitie.³⁸

Gemeenschappelijk ethos

Küng is op zoek naar een gemeenschappelijk

ethos op basis van waarden die in alle religies aanwezig zijn. De kern van dat ethos zit in het begrip menselijkheid, een begrip dat onder meer is verwerkt in de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens en dat in alle religies aanwezig is. Menselijkheid is enerzijds voorwaarde voor echt geloof, omgekeerd kan religie niet anders dan voortbouwen op menselijkheid, aldus Küng.³⁹ Het proces van dialoog tussen de wereldgodsdiensten is een van de belangrijke initiatieven die erop uit zijn op mondiaal, regionaal en lokaal niveau mensen uit verschillende tradities bij elkaar te brengen.

Als binnen de islam, zoals hiervoor aangestipt, de mogelijkheid erkend wordt van verschillende wegen en verschillende interpretaties van gezaghebbende teksten zijn er aanknopingspunten voor interreligieuze dialoog en modernisering. Dat werkt alleen als de dialoogpartners in het Westen daar ook open voor willen staan. Er vallen namelijk wel een paar dingen te zeggen over zogeheten boekreligies en de waarden van de democratische rechtsstaat.

Aanknopingspunten

Dat betreft op de eerste plaats de erkenning van de inherente waardigheid van de mens, zoals die ook in de Universele Verklaring genoemd wordt. Islam, christendom en jodendom beschouwen de mens als een schepsel van God. Binnen die religies is daarmee een basis voorhanden voor erkenning van de vrijheid en verantwoordelijkheid die op grond daarvan aan ieder mens toekomt. Niet voor niets is het begrip van de rechten van de mens ook in en vanuit het christendom opgekomen.⁴⁰

Dat betreft op de tweede plaats de onderwerping van macht en gezag aan een hogere instantie. Het geloof dat de uiteindelijke

37 *Universele Verklaring van de Rechten van de Mens*, in: <http://www.amnesty.nl/mensenrechten/encyclopedie/universele-verklaring-de-rechten-de-mens-uvrm-volledige-tekst>.

38 Hans Küng, *Projekt Weltethos*, 163.

39 Hans Küng, *Projekt Weltethos*, 120-121.

40 En in het specifieke geval van Thomas Jefferson vanuit deïstische noties die hem hebben gebracht tot de verklaring dat mensen door hun Schepper zijn begiftigd met bepaalde onvervreembare rechten.

soevereiniteit of macht niet bij mensen ligt, maar bij een ‘Schepper’ aan wie iedereen onderworpen is, is een fundamentele verwerping van absoluut gezag in mensenhanden. Tegenover de schepper is iedereen gelijk. In alle boekreligies komt dit voor. Je kunt, kortom, vanuit je geloof als christen, jood of moslim uitstekend democraat zijn en aanhangers van andere religies en overtuigingen respecteren.

Dat laatste verdraagt zich niet met het idee dat staat en religie zouden moeten samenvallen. We kunnen dit theocratie noemen, of religieus fundamentalisme, het gevolg is dat politieke leiders claimen te weten welk type religie ‘het enig juiste’ is. Of dat religieuze autoriteiten aanwijzingen geven aan politieke leiders. Het gevolg is onvermijdelijk dat de religieuze vrijheid van anderen wordt beperkt en dat de

rechten van niet-officiële religies of van niet-gelovigen worden onderdrukt. Daarmee worden de waarden van vrijheid en democratie onderdrukt. Daar liggen de grenzen van de dialoog; dat is niet meer onderhandelbaar.

De mogelijkheid valt niet uit te sluiten dat de politieke islam, als zij de kans krijgt, zich ontwikkelt zoals de christen-democratie in Europa dat gedaan heeft. Om nog een keer Fawaz Gerges aan het woord te laten: ‘*Comparative literature and structural arguments from other cases, such as Indonesian and Turkish Islamists, and Christian Democrats in Europe, show a similar, not identical, journey and evolution from religious activism to political contestation*’.⁴¹

Conclusies

Twee zaken zijn in dit artikel nader onderzocht. Ten eerste de vraag of en in hoeverre religie aan een vreedzame samenleving in het Midden-Oos-

41 Gerges, *The Islamist Moment*, 396.

Een internationale coalitie van westerse en Arabische landen besloot in 2014 met onder meer luchtaanvallen tegen IS op te treden. Op de foto: een Nederlandse F-16 Fighting Falcon wordt 's nachts bijgetankt door een Amerikaanse KC-135 Stratotanker in het kader van 'Operation Inherent Resolve'. Irak, maart 2015



FOTO US AIR FORCE, P. ASTON

ten bij kan dragen, en ten tweede of wij in het Westen nog de politieke gevoeligheid hebben om daarmee om te gaan. Vastgesteld is dat religie, meer in het bijzonder het jodendom, het christendom en de islam, inderdaad aanknopingspunten bieden voor een vreedzame dialoog op basis van democratie en mensenrechten.

Militair optreden tegen IS is nu noodzakelijk, maar voor een oplossing op de lange termijn is een dialoog onvermijdelijk, met inbegrip van de bereidheid van de betrokken partijen om de positieve elementen te zien en daarop voort te bouwen. Als mensen van diverse pluimage ooit in vrede willen samenleven, moet er nagedacht worden over al die krachten die een land en zijn bevolking bij elkaar kunnen houden. Een basis van gemeenschappelijk waarden is daar een onderdeel van. In een regio waar religie zo'n centrale rol speelt als in het Midden-Oosten moeten die waarden ook in de religie gevonden kunnen worden.

Dat is belangrijk voor de dialoog: erken dat er binnen de islamitische wereld sprake is van zelfreflectie. Westerse dialoogpartners moeten inzien dat democratie en mensenrechten ook voor de islamitische wereld centrale waarden zijn. Wie roept dat het toch nooit goed zal komen of dat een dictatuur beter voor hen is, schrijft een hele categorie medemensen af. Medemensen, die ook nog eens onze burens zijn. Dat mag op korte termijn bruikbaar lijken, op de lange duur is dat geen basis voor een duurzame vrede in het Midden-Oosten.

Wanneer er vrije verkiezingen worden gehouden, blijkt er in veel landen in het Midden-Oosten een sterke aanhang te bestaan voor partijen en organisaties die zich door een vorm van islam laten leiden. Waar deze zich wensen te bewegen binnen de kaders van de democratie en de mensenrechten is het verstandig om rekening te houden met de verlangens van dergelijke organisaties en te bezien of er aanknopingspunten zijn voor een dialoog. Maar de echte democraat zal ook aanvaarden dat verkiezingen kunnen worden gewonnen door mensen met een politieke visie die niet de zijne of de hare is. ■

Literatuur

- Christian Caryl, Religion is not the enemy, *Foreign Policy*, January 9, 2015, <http://foreignpolicy.com/2015/01/09/religion-is-not-the-enemy-rushdie-charlie-hebdo>.
- Fawaz A. Gerges, The Islamist Moment: From Islamic State to Civil Islam? *Political Science Quarterly* 128, 2013, 3, 389-426. <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1002/polq.12075/pdf>.
- Jean-Marie Guéhenno, 10 Wars to watch in 2015; From Afghanistan to Yemen, the conflicts and crises the world faces in the coming year, *Foreign Policy*, January 2, 2015, <http://foreignpolicy.com/2015/01/02/10-wars-to-watch-in-2015>.
- International Conference on Religions and Political Values, 26-28 November 2014, Lebanon, Conference Report Prepared by Professor Michael Driessen, NP.
- Iraq's Jihadi Jack-in-the-Box, Middle East Briefing No. 38, International Crisis Group Ed., Beirut/Brussels 20 June 2014, <http://www.crisisgroup.org/~media/Files/Middle%20East%20North%20Africa/Iraq%20Syria%20Lebanon/Iraq/b038-iraq-s-jihadi-jack-in-the-box.pdf>.
- Hans Küng, *Projekt Weltethos*, München: Piper 2011.
- Zachary Laub en Jonathan Masters, *Islamic State in Iraq and Greater Syria*, Council on Foreign Relations ed. June 12, 2014. <http://www.cfr.org/iraq/islamic-state-iraq-syria/p14811>.
- Mohammad-Mahmoud Ould Mohamedou, ISIS and the Deceptive Rebooting of Al Qaeda, GCSP Policy Paper 2014/5 – August 2014, GCSP ed., <http://gcsp.ch/Regional-Development/Publications/GCSP-Publications/Policy-Papers/ISIS-and-the-Deceptive-Rebooting-of-Al-Qaeda>.
- Nederland en de Arabische regio; Principieel en pragmatisch*, Adviesraad Internationale Vraagstukken 91, Den Haag, november 2014.
- Open letter to Al-Baghdadi*, <http://lettertobaghdadi.com/14/english-v14.pdf>.
- Andrew Philips, The Islamic State's challenge to international order, *Australian Journal of International Affairs* (Vol. 68, No. 5: 2014) 495-498. <http://www.tandfonline.com/doi/pdf/10.1080/10357718.2014.947355>.
- Mouin Rabbani, The un-Islamic State, *Report Norwegian Peace building Resource Centre*, September 2014. http://www.peacebuilding.no/var/ezflow_site/storage/original/application/994925a7601a87b8e975f56619967fa2.pdf.
- Rigged Cars and Barrel Bombs: Aleppo and the State of the Syrian War, Middle East Report No. 155, International Crisis Group Ed. Brussels 9 September 2014. <http://www.crisisgroup.org/en/regions/middle-east-north-africa/syria-lebanon/syria/155-rigged-cars-and-barrel-bombs-aleppo-and-the-state-of-the-syrian-war.aspx>.
- Maarten Rothman, 'Al-Tahrir versus Bin-Laden; De botsing van ideologieën in het Midden-Oosten vanaf 9/11 tot de Arabische Lente', Frans Osinga, Sjo Soeters, Wouter van Rossum (Eds.), *Nine Eleven tien jaar later* (Amersfoort: Boom 2011) 235-248.
- Malise Ruthven, *Islam; A Very Short Introduction*, Oxford/New York: Oxford University Press 2012.
- Rule of Terror: Living under ISIS in Syria; Report of the Independent International Commission of Inquiry on the Syrian Arab Republic, United Nations 14 November 2014, http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/ColSyria/HRC_CRP_ISIS_14Nov2014.pdf.

Nationale Veiligheidsraad: politiek wenselijk en staatsrechtelijk haalbaar?

Bij de huidige bescherming van de interne en externe veiligheid van Nederland zijn op nationaal niveau meerdere ministeries, zelfstandige bestuursorganen en agentschappen betrokken. Diverse andere landen kiezen voor een Nationale Veiligheidsraad voor de coördinatie van en besluitvorming over activiteiten van die verschillende overheidsonderdelen in relatie tot veiligheid. Nederland beschikt op dit moment niet over een dergelijke raad. In dit artikel wordt de politieke wenselijkheid en staatsrechtelijke haalbaarheid van een Nationale Veiligheidsraad in Nederland onderzocht. Vooralsnog is de conclusie dat de raad wel staatsrechtelijk haalbaar is, maar vanwege de huidige structuren niet politiek wenselijk. Wel moet opgemerkt worden dat de huidige structuren enigszins gefragmenteerd zijn, zeker indien een situatie (zoals die in Oekraïne medio 2014) meerdere structuren raakt. De vraag kan gesteld worden waar de gewenste samenhang dan bereikt wordt. Daarnaast verdient het aanbeveling om de Stuurgroep Missies en Operaties te koppelen aan een onderraad, bijvoorbeeld de Raad voor de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten.

*Majoor drs. L.J. Hazelbag EMSD**

In de afgelopen twee decennia is ons denken over (interne en externe) veiligheid wezenlijk veranderd. Niet langer wordt veiligheid gedefinieerd als de veiligheid van de staat die door de militaire macht van een andere staat wordt bedreigd, maar veiligheid kan ook bedreigd worden door politieke, economische, maatschappelijke en milieugerelateerde factoren. Tevens is niet alleen de veiligheid van de staat

van belang, maar ook die van het individu, een regio of de wereld.¹ Daarnaast is de scheidslijn tussen nationale en internationale veiligheid vervaagd, waardoor de scheiding tussen risicobronnen en interne en externe veiligheid diffuser is geworden.² Daarom wordt veiligheid tegenwoordig gedefinieerd als een ‘(...) alleviation of threats to cherished values’.³ Door deze herdefiniëring van veiligheid spelen op nationaal niveau meerdere overheidsonderdelen (ministeries, zelfstandige bestuursorganen en agentschappen) een rol in de aanpak van diverse vormen van (interne en externe) onveiligheid. De diversiteit aan overheidsonderdelen vereist enige vorm van coördinatie om een effectieve aanpak te verzekeren. Om de besluitvorming over en coördinatie van activiteiten op politiek niveau samen te brengen, hebben diverse staten een Nationale Veiligheids-

* Lenny Hazelbag volgde van augustus 2013 tot en met juli 2014 de Hogere Defensie Vorming. Dit artikel is gebaseerd op zijn thesis. Op dit moment is hij werkzaam bij de Staf van het Commando Landstrijdkrachten en rondt hij tevens zijn proefschrift af over de interdepartementale samenwerking bij complexe crisissituaties. Het onderzoek, thesis en artikel zijn vóór het neerstorten van vlucht MH-17 afgesloten.

¹ B. Buzan, *People, States and Fear* (Boulder, Lynne Rienner Publishers, 1991).

² F.P.B. Osinga, ‘Overall risico’s (?) Denken over veiligheid 1989-2009’ in: R. Moelker, J.E. Noll en M. de Weger (red.), *Krijgsmacht en Samenleving* (Amsterdam, Uitgeverij Boom, 2009) 45-74.

³ P.D. Williams, *Security Studies. An Introduction* (New York, Routledge, 2013) 6.



FOTO: ANP, M. KUIPERS

Interdepartementale samenwerking is nodig, maar ministers werken naast de premier en niet onder hem

raad (NVR) opgericht om zo tot een geïntegreerde aanpak van de bedreiging te komen. In Nederland bestaat een dergelijke raad nog niet. Tijdens de beleidsformuleringsfase van de internationale veiligheidsstrategie *Veilige wereld, Veilig Nederland* is discussie gevoerd over de noodzaak van een Veiligheidsraad. Dat was niet de eerste keer en het idee wordt regelmatig (formeel en informeel) geopperd.⁴ Vooralsnog hebben deze discussies niet tot de oprichting van een NVR in Nederland geleid.

De redenen hiervoor kunnen in de politieke wenselijkheid en de staatsrechtelijke haalbaarheid⁵ gevonden worden. Deze wenselijkheid en haalbaarheid zijn sterk aan elkaar gerelateerd. Zo kan de (ogenschijnlijk) onhaalbaarheid worden gebruikt om de politieke onwenselijkheid te verbloemen, terwijl een sterke politieke wenselijkheid de staatsrechtelijke hindernissen kan overbruggen: waar een wil is, is een weg. Ook vanuit een kosten-baten analyse kunnen wenselijkheid en haalbaarheid moeilijk los van elkaar worden gezien. Hierbij geldt de vraag of de wenselijkheid (baten) grote staatsrechtelijke aanpassingen (kosten) rechtvaardigt.

In dit artikel ga ik daarom in op de vraag of een Nationale Veiligheidsraad voor de interdepartementale besluitvorming en coördinatie bij veiligheidsaangelegenheden in Nederland politiek wenselijk en staatsrechtelijk haalbaar is. Deze vraag is relevant omdat hiermee de aansturing en coördinatie van de geïntegreerde benadering mogelijk verbeterd kan worden. Voor de beoordeling van de wenselijkheid en haalbaarheid van een Veiligheidsraad is geen theoretisch model voorhanden. Een referentiekader is echter gewenst. Dit komt in twee delen

eerst aan bod. Allereerst beargumenteer ik op basis van de overwegingen van landen die wel een Nationale Veiligheidsraad hebben, de beoordelingscriteria voor de politieke wenselijkheid. Vervolgens herleid ik uit het Nederlandse staatsrecht drie mogelijke hindernissen voor een effectieve Veiligheidsraad: collegiaal regeringsbestuur, individuele ministeriële verantwoordelijkheid en het non-interventiebeginsel. De staatsrechtelijke haalbaarheid wordt aan deze drie mogelijke hindernissen getoetst. Met deze 'theoretische bril' van beoordelingscriteria voor de politieke wenselijkheid en staatsrechtelijke haalbaarheid kan vervolgens naar de praktijk in Nederland gekeken worden. Via interviews met nauw betrokken functionarissen en literatuuronderzoek worden vervolgens de huidige structuren bezien, waarmee de vraag over de politieke wenselijkheid en staatsrechtelijke haalbaarheid wordt beantwoord. Ik rond af met conclusies.

⁴ Eerder vond een discussie over de Veiligheidsraad plaats naar aanleiding van een voorstel van CDA-Tweede Kamerlid De Hoop Scheffer. Hij pleitte in september 2001 (daags na 9/11) voor de oprichting van een NVR voor de aansturing van een strategie voor de bescherming van de nationale veiligheid tegen nationale en internationale dreigingen (*Reformatorisch Dagblad*, 19 september 2001). Deze gedachten werden verder uitgewerkt in het CDA-verkiezingsprogramma 2002-2006, waarin een voorstel werd gedaan voor de NVR als onderraad van de ministerraad. In 2004 kwam het zelfs tot een motie van de Kamerleden Verhagen (CDA), Van Aartsen (VVD) en Herben (LPF), waarin zij pleitten voor de oprichting van een NVR (*Kamerstukken II* 2003-2004, 27 925 nr. 124). De motie werd met meerderheid van stemmen aangenomen.

⁵ Hierbij definieer ik de politieke wenselijkheid vanuit het oogpunt van de toegevoegde waarde van een NVR voor de Nederlandse coördinatie en besluitvorming over aan veiligheid gerelateerde onderwerpen. De haalbaarheid van de oprichting van een NVR kan onder meer worden gedefinieerd in financiële, politieke, organisatorische en staatsrechtelijke termen. In dit artikel wordt alleen op de staatsrechtelijke haalbaarheid ingegaan. De staatsrechtelijke haalbaarheid definieer ik vanuit het oogpunt van de hindernissen die het staatsrecht voor de effectiviteit van een NVR kan opwerpen.

Politieke wenselijkheid: theorie

Diverse staten hebben een NVR. Eén van de bekendste voorbeelden is de National Security Council van de VS, maar een korte zoektocht leert dat meer dan dertig landen over een soortgelijk orgaan beschikken.⁶ Een inventarisatie van de Veiligheidsraden van de VS, het VK, Duitsland, Frankrijk, Polen, Turkije en Israël laat zien dat de raden in enkele gevallen als adviesorgaan fungeren (de VS en Polen, landen met een presidentieel stelsel), maar merendeels als forum voor coördinatie en integratie. Deze

Het collegiale karakter van de ministerraad werpt een eerste staatsrechtelijke hindernis op

coördinatie heeft twee dimensies: een horizontale en een verticale. De horizontale coördinatie heeft betrekking op de coördinatie tussen de ministers en departementen. Het belang van horizontale coördinatie is vanuit een veiligheidsperspectief en een bestuurlijke perspectief goed te verklaren. Het veiligheidsperspectief leert ons dat individuele ministeries niet in

staat zijn gebleken de contemporaine dreigingen adequaat aan te pakken, want daar is samenwerking en coördinatie voor nodig. Vanuit dit oogpunt moet de huidige hang naar coördinatie dan ook begrepen worden in de context van een toenemend complex en interdependent internationaal veiligheidsmanagementsysteem.⁷ Vanuit een bestuurlijke invalshoek kunnen de multi-dimensionele veiligheidsproblemen als *wicked problems* worden gezien.⁸ Hierdoor worden overeenkomsten met huidige complexe maatschappelijke problemen zichtbaar. Om dergelijke problemen aan te pakken, zijn meerdere actoren nodig. Tussen die actoren is coördinatie noodzakelijk om overlap, duplicatie, lacunes en tegenwerking bij de uitvoering van beleid te voorkomen en samenhang te bereiken.⁹

De verticale coördinatie kent zowel een *bottom-up* richting waarbij de informatie van lagere niveaus bijeenkomt en geïntegreerd moet worden, als een *top-down* richting waarin de besluiten van het politieke niveau aan de ministeries en diensten worden overgedragen. Samenwerking en coördinatie tussen departementen vindt op verschillende niveaus plaats, van het laagste niveau waar beleidsmedewerkers met elkaar overleggen tot uiteindelijk het politieke en hoogste niveau. Op ieder niveau worden beslissingen genomen, afhankelijk van het mandaat en de te bereiken overeenstemming. Het mes van de gelaagde horizontale afstemming en samenwerking snijdt aan twee kanten. Enerzijds zorgt het ervoor dat het hogere niveau niet wordt (over)belast met beslissingen die ook op een lager niveau genomen kunnen worden en anderzijds dient het hogere niveau als escalatieniveau indien men op een lager niveau niet tot overeenstemming komt. Hierdoor hoeft de horizontale relatie en het vertrouwen niet op het spel gezet te worden. Op hoogambtelijk niveau geldt het politieke niveau als ultiem escalatieniveau. Naast deze *bottom-up* benadering is een kenmerk van een crisis dat de aanpak ook om een *top-down* aansturing vraagt.¹⁰ Tegelijkertijd leert de ervaring dat besluitvorming over internationale missies ook op ambtelijk niveau kan aanvangen.¹¹

⁶ Hoewel de rol en de taak van de verschillende Veiligheidsraden *grosso modo* op het zelfde neerkomen (coördinatie van de verschillende overheidsorganen op het gebied van veiligheid), wordt de uiteindelijke taak en rol bepaald door het politieke stelsel van een staat. Politieke stelsels kunnen grofmazig worden onderverdeeld in parlementaire en presidentiële stelsels. Vanwege de macht van de regeringsleider in een presidentieel stelsel heeft de Veiligheidsraad in een land met een dergelijk systeem vooral een adviserende taak, terwijl de Veiligheidsraad in een parlementair stelsel vooral een coördinerende taak kent.

⁷ C. De Coning en K. Friis, 'Coherence and Coordination. The Limits of the Comprehensive Approach' in: *Journal of International Peacekeeping*, 15 (2011) 243-272.

⁸ Een *wicked problem* is een probleem waarover geen vaststaande kennis voorhanden is en waarvoor geen vaststaande standaarden beschikbaar zijn hoe de gestelde doelen te bereiken. De problemen zijn interdependent, multi-causaal, multi-dimensionaal en instabiel. Daarnaast kunnen *wicked problems* niet door één actor worden opgelost. Zie: (J. Koppenjan en E.H. Klijn, *Managing Uncertainties in Networks* (Londen, Routledge, 2004).

⁹ G. Mulgan, 'Joined-Up Government: Past, Present and Future' in: V. Bogdanor (red.), *Joined-Up Government* (Oxford, Oxford University Press, 2005) 175-187.

¹⁰ E.R. Muller, U. Rosenthal, I. Helsloot en E.R.G. van Dijkman, *Crisis. Studie over crisis en crisisbeheersing* (Deventer, Kluwer, 2009).

¹¹ L.J. Hazelbag, *Politieke besluitvorming van de missie in Uruzgan. Een reconstructie* (Breda, Faculteit Militaire Wetenschappen NLDA, 2009).



FOTO: REUTERS

Premier David Cameron (links midden) zit een vergadering van de Britse National Security Council voor, een forum voor coördinatie en integratie

Samenvattend blijkt dat coördinatie en besluitvorming een iteratief proces tussen het politieke en ambtelijke niveau is. Vanwege dit iteratieve karakter is het belangrijk een goede link tussen het politieke en het hoogambtelijke niveau te garanderen.¹²

De horizontale en verticale coördinatie, die door de Veiligheidsraad ondersteund kunnen worden, zijn belangrijke beweegredenen voor de oprichting van een dergelijk orgaan. Daarom gebruik ik ze als beoordelingscriteria om naar de huidige structuur en processen te kunnen kijken.

Staatsrechtelijke haalbaarheid: theorie

Het Nederlandse staatsrecht en het Reglement van Orde van de Ministerraad (RvO MR) kent een aantal specifieke kenmerken die als hindernissen voor de effectiviteit van een NVR kunnen gelden.

Collegiale besluitvorming

De eerste staatsrechtelijke hindernis wordt opgeworpen door het collegiale karakter van de ministerraad als hoogste besluitvormingsorgaan, waarin alle ministers, inclusief de

minister-president, één stem hebben.¹³ Dit betekent dat de premier slechts de *primus inter pares* is van de ministerraad: de ministers werken *naast* de premier in plaats van *onder* hem. Alleen bij 'stakende stemmen' is de stem van de minister-president doorslaggevend.¹⁴ Tegelijkertijd hebben de individuele ministers veel autonomie. Zolang het regeerakkoord en het algemeen regeringsbeleid niet in het gedrang komen,¹⁵ hebben ministers de 'vrij-

¹² Von Clausewitz kwam al tot de conclusie dat voor een juiste afstemming tussen *Zweck und Ziel* (tegenwoordig te omschrijven als de doelstelling op respectievelijk het politiek-strategische niveau en het militair-strategische niveau) een nauwe samenwerking tussen beide niveaus noodzakelijk is. Zie: C. von Clausewitz, *On War*. Vertaald en geredigeerd door M. Howard en P. Paret (Princeton, Princeton University Press, 1989). Dat deze observatie ook nu nog opgeld doet, blijkt wel uit het karakter van hedendaagse missies. In lijn met het eerste paradigma van Rupert Smith veranderen de doelstellingen van missies tijdens de uitvoering (R. Smith, *The Utility of Force. The Art of War in the Modern World* (New York, Alfred A. Knopf, 2005). Drew en Snow zien strategische besluitvorming zelfs als een continu aanpassingsproces (D.M. Drew en D.M. Snow, *Making Twenty-First-Century Strategy. An Introduction to Modern National Security Processes and Problems* (Maxwell, Air University Press, 2006).

¹³ Zie artikel 11 van het Reglement van Orde van de Ministerraad (RvO MR).

¹⁴ R.B. Andeweg en G.A. Irwin, *Governance and Politics of the Netherlands* (Houndmills, Palgrave Macmillan, 2002).

¹⁵ Artikel 4, lid 2 RvO MR, geeft een opsomming van onderwerpen die in de ministerraad behandeld moeten worden. Hier gaat het onder meer over voorstellen van rijkswet en van wet, ontwerpen van algemene maatregelen van bestuur, verdragen en voordrachten tot benoeming en ontslag van ministers, staatssecretarissen en hoge ambtenaren.



FOTO: REUTERS, D. ZAMMIT

Milieuverontreiniging in de Derde Wereld, zoals hier in het Keniaanse Kibera, kan een driver voor conflict zijn

heid' hun eigen beleid te ontwerpen. Hierbij kunnen ze niet door een collega gedwongen worden en kan geen van de ministers besluiten nemen die op het beleidsterrein van een ander

liggen, de minister-president inclusief.¹⁶ Hierdoor kent het Nederlandse systeem geen doorzettingsmacht.¹⁷ Door het gebrek aan doorzettingsmacht is het niet mogelijk met 'eenhoofdige leiding' de Veiligheidsraad aan te sturen of beslissingen te nemen op het beleidsterrein van een ander departement. Hierdoor zal de raad moeten bestaan uit een samenstelling van betrokken ministers. Afhankelijk van de aard van de crisis of situatie kan de samenstelling variëren. Gebrek aan doorzettingsmacht heeft ook gevolgen voor de besluitvorming, deze zal in gezamenlijkheid moeten plaatsvinden. Dat betekent dat bij besluitvorming over een crisis alle betrokken ministers aanwezig moeten zijn. Dit beperkt de effectiviteit van een NVR, zeker indien een snelle reactie gewenst is.

Individuele verantwoordelijkheid

Een tweede hindernis voor de effectiviteit van een Veiligheidsraad is te vinden in het stelsel van de ministeriële verantwoordelijkheid¹⁸ en de vertrouwensregel, die in nauwe samenhang met elkaar moeten worden gezien. De par-

¹⁶ In het uiterste geval kan de premier conform artikel 7 RvO MR wel een onderwerp op de agenda zetten waar de ministerraad collectief een uitspraak over doet. Indien de verantwoordelijke minister zich niet bij dit besluit kan neerleggen, dan dient hij zijn ontslag te nemen. Zie: A.D. Belinfante en J.L. de Reede, *Beginselen van het Nederlands staatsrecht* (Deventer, Kluwer, 2009).

¹⁷ Weber omschrijft macht als de mogelijkheid van een actor om binnen een sociale relatie ook bij tegenstand een ander zijn wil op te leggen. Zie: M. Weber, *Wirtschaft und Gesellschaft*, 5e oplage (Tübingen, J.C.B. Mohr, 1972). Doorzettingsmacht heeft dus betrekking op de macht tegen de wil van de ander in.

¹⁸ Over de reikwijdte van de ministeriële verantwoordelijkheid zijn verschillende zienswijzen. De 'enge' benadering stelt dat zonder bevoegdheid geen verantwoordelijkheid geldt (en andersom, geen verantwoordelijkheid zonder bevoegdheid). Dit betekent dat de ministeriële verantwoordelijkheid ophoudt bij de grenzen van bevoegdheid en tevens dat de verantwoordelijkheid betrekking heeft op alles wat zich binnen deze bevoegdheid bevindt. De Commissie-Scheltema heeft de ministeriële verantwoordelijkheid destijds in juridische/enge zin uitgelegd als een koppeling tussen verantwoordelijkheid en bevoegdheid: de minister is verantwoordelijk voor hetgeen waarvoor hij bevoegd is en vice versa (Externe Commissie Ministeriële Verantwoordelijkheid, *Steekhoudend Ministerschap* (Den Haag, Rapport van de Externe Commissie Ministeriële Verantwoordelijkheid, 1993). De ruimere benadering geeft aan dat de minister verantwoordelijk is voor alles wat binnen zijn of haar portefeuille valt (C.W. Pot, D.J. Elzinga, en R. de Lange, *Handboek van het Nederlandse staatsrecht* (Deventer, Kluwer, 2006); Elzinga en Warmelink, 1993 en *Kamerstukken II 2000-2001*, 26 806 nr. 6).

mentaire controle functioneert als een spiegel van de ministeriële verantwoordelijkheid. Hoe beter de parlementaire controle werkt, des te beter het systeem van ministeriële verantwoordelijkheid zal werken.¹⁹ In deze zin is het vertrouwen van het parlement de sluitsteen van de ministeriële verantwoordelijkheid: zonder vertrouwen dient de minister of het kabinet op te stappen. Ministers dragen zowel collectief als individueel een verantwoordelijkheid, waarbij de collectieve verantwoordelijkheid bedoeld is om 'eenheid van beleid' te waarborgen (artikel 45, lid 3 Grondwet) en daarmee vooral binnen de regering van toepassing is.²⁰ Extern, richting het parlement, staat de individuele verantwoordelijkheid voorop: een minister moet individueel verantwoording afdragen aan het parlement, dat het beleid van de individuele minister zal controleren.²¹ Deze nadruk op individuele verantwoording wordt versterkt doordat de parlementaire controle normaliter plaatsvindt in Vaste Kamercommissies, die langs departementale scheidslijnen zijn georganiseerd.

Non-interventie

De derde hindernis is het zogeheten non-interventiebeginsel. Volgens deze ongeschreven gedragsregel bemoeit een bewindspersoon zich alleen met zijn eigen beleidsterrein en niet met dat van een collega-minister.²² De regel heeft niet alleen betrekking op de omgangsvormen, maar komt ook voort uit strategische overwegingen: door zich niet met het beleid van een ander te bemoeien, beschermt de minister zijn eigen autonomie. Immers, derden zullen zich door het beginsel ook niet met zijn beleidsterrein bemoeien.²³ De Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB) kwalificeerde het beginsel dan ook als een belemmering om ministers over de schotten van het eigen ministerie heen te laten kijken.²⁴ Daarmee is het non-interventiebeginsel van invloed op de samenwerking en de effectiviteit van een NVR, waarbij ook de geïntegreerde benadering in het gedrang komt.

Gevolgen

De consequentie van deze individuele ministeriële verantwoordelijkheid en het non-interventiebeginsel is dat de minister zich in theorie vooral

zal richten op zijn/haar eigen beleid en waarop hij/zij door het parlement wordt gecontroleerd. Een minister blijft 'weg' van beleid dat niet tot zijn of haar verantwoording behoort of waarbij de scheidslijn niet duidelijk is gedefinieerd. Zoals we eerder zagen is een kenmerk van de geïntegreerde benadering juist dat de scheidslijnen tussen activiteiten niet duidelijk zijn te trekken. Door de nadruk op de individuele verantwoordelijkheid zal een bewindspersoon minder geneigd zijn met andere departementen samen te werken, zeker als de grenzen van verantwoordelijkheid vervagen. Door de nadruk op individuele verantwoordelijkheid boet een Veiligheidsraad aan effectiviteit in. Besluitvorming over gedeelde activiteiten kan moeilijk tot stand komen, wat de toegevoegde waarde van de raad beperkt.

Huidige structuren

Om de politieke wenselijkheid en staatsrechtelijke haalbaarheid te kunnen begrijpen, moeten eerst de huidige structuren voor coördinatie en besluitvorming worden gezien. De wijze waarop 'Nederland' over veiligheid denkt is in het afgelopen decennium drastisch veranderd. Ook de rol van nieuwe media en de impact van crises en dreigingen op de maatschappij zijn daarbij van invloed geweest. De verandering in het denken over veiligheid heeft ook bijgedragen aan een aanpassing van de crisisstructuren

¹⁹ D.J. Elzinga en H.G. Warmelink, *Het Nederlandse parlementaire stelsel* (Nijmegen, Ars Aequi Libri, 1993).

²⁰ Y.M. Visser, *Praktisch Staatsrecht* (Groningen, Noordhoff Uitgevers, 2011).

²¹ Bovend'Eert e.a. zijn dan ook van mening dat het niet juist is te spreken van een collectieve verantwoording van de ministerraad, maar dat alleen (individuele) ministers verantwoording afleggen. Zie: P.P.T. Bovend'Eert, D.E. Bunschoten, J.W.A. Fleuren, C.A.J.M. Kortman en M.N.H. van der Net, *Grondwet. Tekst en Commentaar* (Deventer, Kluwer, 2004).

²² Op 8 oktober 2005 sprak toenmalig minister voor Bestuurlijke Vernieuwing Alexander Pechtold zich in een interview met *De Telegraaf* uit over een verandering van de aftrek van de hypotheekrente. Hij kreeg hier van de coalitiepartners veel kritiek op, omdat het indruiste tegen de homogeniteit van de regering en hij zich niet met het onderwerp diende te bemoeien omdat het niet tot zijn portefeuille behoorde en hij daarmee het non-interventiebeginsel schond.

²³ R.B. Andeweg, 'Ministers as double agents? The delegation process between cabinet and ministers' in: *European Journal of Political Research*, 37 (2000) 337-395.

²⁴ Raad voor het Openbaar Bestuur, *Pleidooi voor een kernkabinet en één rijksdienst. Brieven aan de informateur* (Den Haag, ROB, 2010).

en het veiligheidsbeleid. Bij crises die de nationale veiligheid²⁵ bedreigen, vormen de veiligheidsregio's bij de huidige crisisbeheersing

²⁵ Hier worden de structuren en mechanismen beschreven die in werking treden bij een bedreiging van de nationale veiligheid. Natuurlijk is het ook mogelijk dat een dreiging vanuit het buitenland invloed op de veiligheid in Nederland heeft. In dat geval is het ministerie van Veiligheid en Justitie verantwoordelijk voor de coördinatie van de maatregelen in Nederland. Indien vanuit het buitenland verzoeken voor internationale bijstand (brandweer, politie en ambulances) komen, dan is de minister van V&J verantwoordelijk voor bijstand binnen en de minister van Buitenlandse Zaken voor bijstand buiten de EU. Bijstandverzoeken van de VN worden ook door het ministerie van Buitenlandse Zaken beoordeeld en eventueel uitgezet bij andere departementen.

²⁶ In de veiligheidsregio zijn naast de gemeenten de 'klassieke operationele vier' vertegenwoordigd: brandweer, politie, Defensie en de Geneeskundige Hulpverleningsorganisatie in de Regio (GHOR).

²⁷ De operationele zuil bestaat uit het Landelijk Operationeel Coördinatiecentrum (LOCC), dat verantwoordelijk is voor het aanleveren van een multidisciplinair landelijk operationeel beeld en het geven van advies over operationele vraagstukken. Het LOCC kan worden opgeschaald tot een Landelijk Operationele Staf (LOS).

²⁸ Crisiscommunicatie is in eerste instantie een verantwoordelijkheid van het lokaal of regionaal bevoegd gezag. Indien de crisis een nationale uitstraling heeft of er zijn meerdere ministeries bij betrokken, dan kan de coördinatie van de crisiscommunicatie plaatsvinden via het Nationaal Kernteam Crisiscommunicatie (NKC). Dit NKC fungeert in dat geval als informatieknooppunt van de rijksoverheid op het gebied van pers- en publieksvoorlichting.

²⁹ NCTV, *Nationaal Handboek Crisisbesluitvorming* (Den Haag, NCTV, 2013).

de basis.²⁶ Indien een crisis de veiligheidsregio overstijgt, wordt de nationale crisisbesluitvormingsstructuur geactiveerd die drie zuilen kent: een bestuurlijke, een operationele²⁷ en een communicatiezuil.²⁸ Vooral de bestuurlijke zuil is voor dit onderzoek van belang.

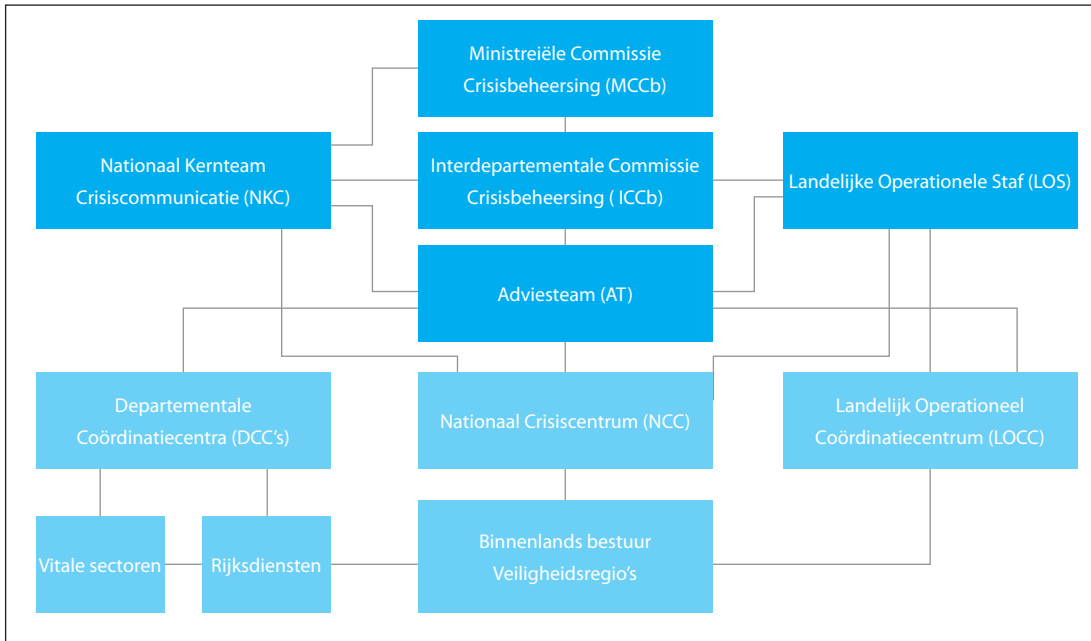
Crisisbeheersing nationaal

De bestuurlijke zuil loopt van de veiligheidsregio, via het Nationaal Crisis Centrum (NCC) en het Adviesteam naar de Interdepartementale Commissie Crisisbeheersing (ICCb) op hoogambtelijk niveau of de Ministeriële Commissie Crisisbeheersing (MCCb) op politiek niveau (beide commissies worden alleen bij een crisis geactiveerd). Het NCC en het Adviesteam spelen hierbinnen een cruciale rol. Het NCC is een permanent bezet centrum dat fungeert als interdepartementaal coördinatiecentrum.²⁹ In het Adviesteam worden de operationele adviezen en dilemma's (afkomstig van het LOCC of LOS), het advies voor de communicatie en het bestuurlijke advies in samenhang

Migranten aan boord van het Italiaanse marineschip Orione: de toevloed naar Zuid-Europa toont aan dat de lijnen tussen nationale en internationale veiligheid steeds meer vervagen

FOTO REUTERS, A. BIANCHI





Figuur 1 Huidige structuur nationale veiligheid (NCTV, 2013)

beoordeeld en als geïntegreerd advies aan de ICCb of MCCb ter besluitvorming voorgelegd. De keuze om de besluitvorming in de ICCb of in de MCCb af te doen en de samenstelling van beide commissies is afhankelijk van de aard van de crisis.³⁰

De MCCb is een ministeriële commissie met dezelfde werkwijze als een onderraad van de Ministerraad (art. 25 RvO MR). De commissie staat onder voorzitterschap van de minister van V&J, tenzij de minister-president beslist zelf het voorzitterschap op zich te nemen. De commissie neemt geen bevoegdheden van een minister over en neemt ook geen besluiten over aangelegenheden op het beleidsterrein van een niet-aanwezige minister. Oftewel, de commissie heeft géén doorzettingsmacht: besluitvorming kan alleen bij aanwezigheid van de betreffende minister(s) plaatsvinden. Natuurlijk zijn er situaties denkbaar waarbij besluitvorming niet kan wachten op het bijeenkomen van de betreffende ministers. Hierbij moet gedacht worden aan maatregelen ter voorkoming van een terroristisch misdrijf waarbij snel handelen noodzakelijk is. In deze terreurbestrijdingskwesaties beschikt de Minister van V&J wel over de gewenste doorzettingsmacht.³¹

Militaire Operaties

De hierboven beschreven procedures betreffen niet de besluitvorming over militaire en civiele missies in het kader van internationale veiligheid. In deze gevallen wordt besluitvorming gecoördineerd en voorbereid in de *Stuurgroep Missies en Operaties* (SMO, voorheen de *Stuurgroep Militaire Operaties*). Aan deze stuurgroep op hoogambtelijk niveau nemen de ministeries van Buitenlandse Zaken, Defensie, Algemene Zaken en Veiligheid & Justitie deel. Afhankelijk van de aard van de missie vindt besluitvorming plaats in een ad-hocbijeenkomst van betrokken ministers (het zogeheten *Bewindslieden Overleg of BWO*)³² of in de ministerraad.

³⁰ In het rapport *Eenheid in Verscheidenheid* zijn vijftien verschillende crisistypen onderkend waarbij per crisistype is bepaald welke minister eerstverantwoordelijk is. De crisistypen hebben onder meer betrekking op dreigende dierziekten, energie, infectieziekten, milieu, kernongevallen, openbare orde en veiligheid, terrorismebestrijding, overstroming en watersnood. Bron: NCTV, *Eenheid in Verscheidenheid* (Den Haag, NCTV, 2013).

³¹ Het Koninklijk Besluit houdende de tijdelijke herinrichting van ministeriële taken in geval van een terroristische dreiging met een urgent karakter (Stb, 2005, 662) is op 21 december 2005 in werking getreden.

³² Niet te verwarren met het bewindspersonenoverleg (BPO) op donderdagavond, waar per regeringspartij de agenda van de ministerraad wordt besproken.

Speciale operaties

Voor de besluitvorming over de inzet van de Nederlandse speciale eenheden is in 2002 de *Ministeriële Kerngroep Speciale Operaties* (MKSO) opgezet. De premier is voorzitter van de kerngroep, die daarnaast de ministers van Buitenlandse Zaken en Defensie als leden telt. Per kabinetsperiode wordt bepaald welke andere ministers ook deel van de kerngroep uitmaken. De MKSO wordt ondersteund door een ambtelijke kerngroep.³³

Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten

Buiten de besluitvorming over missies en de verzoeken voor internationale bijstand kan het ook voorkomen dat de Nederlandse regering moet reageren op ontwikkelingen in de wereld. Hierin neemt de *Raad voor de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten* (RIV) als onderraad een belangrijke plaats in.³⁴ De minister-president is

voorzitter van de raad en de ministers van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Defensie, Veiligheid en Justitie en Buitenlandse Zaken nemen ook deel aan de bijeenkomsten. De ambtelijke voorbereiding van de RIV vindt plaats in het *Comité Verenigde Inlichtingendiensten Nederland* (CVIN). Zowel de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid als de directeuren van de inlichtingendiensten AIVD en MIVD zijn in deze fora betrokken. Mede hierdoor wordt ook een koppeling gemaakt tussen nationale en internationale veiligheid.

Europese Unie

Voor onderwerpen die aan de Europese Unie zijn gerelateerd, kent Nederland de *Ministeriële Commissie Europese Unie*, die conform het RvO MR dezelfde bepalingen kent als een onderraad. De MCEU wordt ambtelijk voorbereid in de *Hoog Ambtelijke Commissie EU-zaken* (HACEU).³⁵

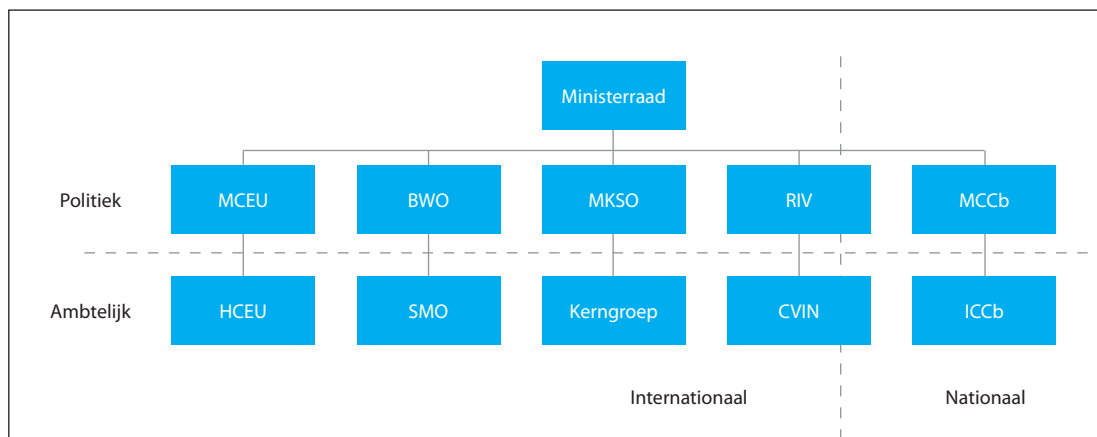
³³ M. de Weger, *Steeds weer speciaal. De toekomst van de Nederlandse speciale eenheden* (Breda, Faculteit Militaire Wetenschappen NLDA, 2011). Voor de procedure: P.A.L. Ducheyne en K. Arnold, 'Besluitvorming bij cyberoperaties', in: *Militaire Spectator* 184 (2015) (2) 56-70, alsmede: *Kamerstukken II* 1999-2000, 26 800 X, nr. 46 en *Kamerstukken II* 2000-01, 27 0400 X, nr. 29.

³⁴ Bron: http://www.aivdkennisbank.nl/jaarverslag-2011/aDU2967_De-Raad-voor-de-Inlichtingen-en-Veiligheidsdiensten-RIV.aspx.

³⁵ Tot aan het kabinet Rutte-I kende de ministerraad als ambtelijke voorportalen de Raad voor Internationale en Europese Aangelegenheden (RIEA) met de Coördinatieraad Internationale Aangelegenheden (CoRIA) en de Coördinatie Commissie voor Europese Integratie- en Associatieproblemen op Hoogambtelijk niveau (CoCoHan). Met de komst van het kabinet Rutte-I is het stelsel van onderraden herzien, waarbij de RIEA is omgezet in een MCEU. Voor de coördinatie met betrekking tot internationale aangelegenheden is niet langer in een onderraad voorzien.

Op basis van bovenstaande beschreven fora kan de Nederlandse veiligheids- en crisisbeheersingsstructuur worden gevisualiseerd zoals in figuur 2.

De horizontale stippellijn in figuur 2 geeft het onderscheid tussen de diverse fora op politiek en hoogambtelijk niveau weer en de verticale stippellijn brengt onderscheid in de fora die zich enerzijds richten op internationale veiligheid en missies en anderzijds op de nationale veiligheid en crisisbeheersing. Tevens



Figuur 2 Nederlandse veiligheidsstructuur

is duidelijk dat de RIV en CVIN zich zowel met nationale als internationale veiligheid bezighouden.

Politieke wenselijkheid: praktijk

Eerder zijn twee redenen gegeven waarom een NVR moet worden opgericht, namelijk horizontale coördinatie van beleid en de link tussen politiek en ambtelijk niveau. Aan de hand van deze beoordelingscriteria voor politieke wenselijkheid beargumenteer ik in deze paragraaf of de huidige situatie aanleiding geeft voor de oprichting van een NVR in Nederland.

Horizontale beleidscoördinatie

De horizontale beleidscoördinatie op politiek niveau is één van de toegevoegde waarden van een NVR. Op basis van de interviews met nauw betrokken functionarissen blijkt dat ook Nederland hiervoor voldoende mogelijkheden kent. De ambtelijke voorportalen spelen daarbij een cruciale rol. In deze interdepartementale fora worden de activiteiten gecoördineerd en besluitvorming geïntegreerd voorbereid. Ook op politiek niveau zijn voldoende mogelijkheden om beleid te coördineren, niet alleen in de ministerraad en de onderraden zoals de MCEU of de RIV, maar ook in het Bewindsliden Overleg voor missies en operaties. Vanuit dat oogpunt achtten de geïnterviewde functionarissen de oprichting van een NVR dan ook niet politiek wenselijk.

De huidige structuur met de verschillende fora geeft echter wel een gefragmenteerd beeld. Indien onderwerpen duidelijk op de agenda van een bepaald forum geplaatst kunnen worden, lijkt de horizontale coördinatie geen problemen op te leveren. Sommige onderwerpen raken echter de agenda van meerdere fora, met als goed voorbeeld de situatie in Oekraïne.³⁶ De internationale opstelling ten opzichte van de Russische inmenging in Oekraïne is een ware evenwichtsoefening tussen veroordelen (sancties), de-escaleren en het veiligstellen van de – vooral economische – belangen. In Nederland is dit niet anders. De Nederlandse positionering wordt vanwege de inlichtingencomponent besproken in de RIV en vanwege de opstelling van de EU ook in de Ministeriële

Commissie EU. Daarnaast wordt de opstelling van de NAVO in de SMO en het BWO behandeld. De situatie in Oekraïne staat verder iedere ministerraad op de agenda, waarbij drie vragen centraal staan: wat is de situatie op dit moment, wat is het internationale speelveld (wat doen andere staten) en wat is de inzet van Nederland, de EU en de NAVO?

Als zoveel verschillende fora bij de gehele besluitvorming betrokken zijn, is de vraag waar dit samenkomt. In theorie kan de gewenste samenhang aangebracht worden door een onderwerp op de agenda van de ministerraad te plaatsen (zoals in het geval van Oekraïne ook gebeurt). Daarnaast is de premier voorzitter van de RIV en de MCEU. Conform artikel 16 RvO MR ziet hij toe op de samenhang in het regeringsbeleid en is de minister van Buitenlandse Zaken ook lid van beide fora. Zij zijn bij uitstek de aangewezen personen om de samenhang in het beleid te waarborgen. Daarnaast bestaan de ambtelijke voorportalen ook vaak uit dezelfde functionarissen die de samenhang in het oog kunnen houden. Hiermee lijkt ook het ‘probleem’ van de verschillende kokers en de gefragmenteerde structuur in theorie oplosbaar. Of dit in de praktijk ook daadwerkelijk tot de gewenste samenhang leidt, kan ik op grond van dit onderzoek niet vaststellen. Hiervan zou bijvoorbeeld een evaluatie van het Nederlandse beleid rond de situatie in Oekraïne, waarbij ook de samenhang tussen de verschillende fora aan bod komt, een beter beeld kunnen geven.

Link tussen politiek en ambtelijk niveau

Besluitvorming over militaire en civiele missies is een wisselwerking tussen de politiek en het ambtelijk apparaat. Hierbij is de politiek formeel de opdrachtgever om besluitvorming voor te bereiden, maar de ervaring leert dat besluitvorming ook op hoogambtelijk niveau geïnstigeerd kan worden en dat de opdracht vervolgens ‘uitgelokt’ kan worden.³⁷ De wisselwerking tussen het ambtelijk apparaat en

³⁶ Dit artikel, het onderzoek en de thesis werden afgerond voor het neerstorten van de MH-17, medio juni 2014.

³⁷ Hazelbag (2009).



FOTO: UK, MINISTRY OF DEFENCE

Onderschepping van een Russische Bear door de RAF: onder bepaalde omstandigheden kent ook Nederland doorzettingsmacht

het politieke niveau vindt op verschillende manieren plaats. De interdepartementale coördinatie in de hoogambtelijke fora (SMO, CVIN en HCEU) is daarbij cruciaal. De departementale posities in deze fora worden in de eerste plaats verticaal binnen de ministeries besproken. Zo heeft de ambtelijke top bijna dagelijks contact met de eigen minister. Daarnaast gelden de hoogambtelijke fora als ambtelijk voorportaal voor de politieke fora. Hierbij is de wisselwerking tussen RIV en CVIN en MCEU en HCEU meer geïnstitutionaliseerd dan het BWO-SMO spoor.

Dit betekent dat de RIV en de MCEU op gezette tijden bijeen komen, een coördinerend minister is aangewezen en de vergaderingen over het algemeen door de premier worden voorgezeten. De wisselwerking tussen BWO en SMO is hier afwijkend in. In de SMO spreken de leden wel

af om 'in tandem' de bewindspersonen te informeren, zodat op basis van dezelfde informatie binnen de departementen tussen minister en het ambtelijk niveau wordt overlegd. De standpunten van de ministers worden vervolgens weer in de SMO besproken. Op voorstel van de leden van de SMO kan een bewindslidenoverleg (BWO) worden belegd. In dit overleg komen de betrokken ministers bijeen om een onderwerp te coördineren. Afhankelijk van (de gevoeligheid) van het onderwerp kan dit onder leiding van de premier plaatsvinden. Het is ook mogelijk dat een onderwerp aan de ministerraad wordt aangeboden. Bij de besluitvorming over missies vinden de verschillende mogelijkheden vaak achtereenvolgens plaats: eerst bilateraal binnen de departementen, vervolgens tussen bewindspersonen, daarna met de premier als voorzitter

om het ten slotte in de ministerraad finaal te besluiten. De geïnterviewde functionarissen geven aan dat deze wijze van werken goed functioneert en dat er zo een goede band tussen het politieke en hoogambtelijke niveau gewaarborgd blijft. Van belang is dat de functionarissen op het hoogambtelijke niveau voldoende ervaring en politieke antennes hebben om goed te kunnen beoordelen wat op ambtelijk niveau en wat op politiek niveau besloten moet worden. Wat daarbij opvalt is dat het proces sterk bottom-up verloopt, met een belangrijke rol voor de ambtelijke voorportalen. Het meest treffende voorbeeld hiervan is dat de leden van de SMO afspreken dat er een BWO moet plaatsvinden. Dat kan negatief worden uitgelegd, maar een positievere uitleg is dat de ambtelijke voorportalen inhoudelijk veel voorbereiden. Als er politieke stappen gezet moeten worden, schakelen de ambtenaren hun bewindslieden in. Samenvattend stel ik vast dat de link tussen het hoogambtelijke en politieke niveau binnen de huidige structuren voldoende gewaarborgd is. Vanuit dat oogpunt is er geen reden om een NVR op te richten. Wel stel ik vast dat het spoor SMO-BWO ad-hoc van aard is, aangezien het BWO per situatie bijeen wordt geroepen en er geen officiële notulen worden opgemaakt. Daarmee zijn de overige leden van de ministerraad, die uiteindelijk ook over de missies en operaties moeten besluiten, niet altijd op de hoogte. Vanuit dat perspectief is het wel aan te bevelen om de politiek-ambtelijke verhoudingen tussen de betrokken bewindslieden en de SMO te institutionaliseren zoals dat ook tussen de RIV en de CVIN het geval is.

Gelet op de mogelijkheden voor horizontale coördinatie en de mate waarin de link tussen het hoogambtelijke en politieke niveau op dit moment is gewaarborgd, is de oprichting van een NVR politiek niet wenselijk. Buiten deze bevindingen noemen de geïnterviewden ook twee andere redenen waarom de oprichting niet opportuun is. Ten eerste geven zij aan dat de oprichting van weer een nieuw orgaan op weerstand zal stuiten omdat dit tegen de stroom van een kleiner wordend overheidsapparaat in gaat. Daarnaast zouden Nederland en de Nederlandse belangen te klein zijn om de

oprichting van een NVR te rechtvaardigen, zeker als dit wordt afgezet tegenover de belangen van landen als het VK en de VS.

Staatsrechtelijke hindernissen: praktijk

Eerder zijn op basis van het Nederlands staatsrecht drie hindernissen geformuleerd waardoor een effectieve NVR in het gedrang komt (een verminderde effectiviteit van de NVR door een gebrek aan doorzettingsmacht, door individuele ministeriële verantwoordelijkheid

Het gebrek aan doorzettingsmacht speelt in de praktijk geen rol bij de effectiviteit van een NVR

en parlementaire controle en door het non-interventiebeginsel in de ministerraad). In deze paragraaf onderzoek ik of deze hindernissen in de praktijk ook belemmeringen zijn voor een effectieve NVR.

Gebrek aan doorzettingsmacht

Het gebrek aan doorzettingsmacht geldt als een van de mogelijke staatsrechtelijke hindernissen voor de slagvaardigheid van een Veiligheidsraad. Op dit moment is het juist te stellen dat doorzettingsmacht in het Nederlandse systeem niet gebruikelijk is. Tegelijkertijd is echter duidelijk geworden dat doorzettingsmacht wel mogelijk is (zoals bij een terroristische dreiging) indien het noodzakelijk wordt geacht. Het is echter de vraag of dit op andere terreinen ook nodig is. In tegenstelling tot interne veiligheidssituaties levert een tragere besluitvorming omtrent internationale veiligheid geen acute situaties op. Kortom, hoewel de besluitvormingsprocedure voor internationale (externe) veiligheid nu geen doorzettingsmacht kent, is dat wel mogelijk, maar tegelijkertijd is het niet noodzakelijk. Het gebrek aan doorzettingsmacht is in theorie een hindernis voor de effectiviteit van een Nationale Veiligheidsraad, maar speelt in de praktijk dus geen rol bij de effectiviteit van een dergelijke raad.

Ministeriële verantwoordelijkheid en parlementaire controle

De nadruk op de individuele ministeriële verantwoordelijkheid kan een belemmering voor de slagvaardigheid van een NVR kan zijn. De besluitvorming over de uitzending van militairen neemt echter een unieke positie in het staatsrecht in.³⁸ Deze begint bij artikel 45(3) van de Grondwet, die de collectiviteit van de besluitvorming in de ministerraad onderstreept: 'De ministerraad beraadslaagt en besluit over het algemeen regeringsbeleid en bevordert de eenheid van dat beleid'. Artikel 97(2) van de Grondwet geeft aan dat *de regering* het oppergezag over de krijgsmacht heeft. Hierdoor kan gesteld worden dat in *juridische* zin de regering collectief verantwoordelijk is voor de uitzending van militairen. In *politieke* zin is de collectieve verantwoordelijkheid duidelijker en niet alleen beperkt tot de uitzending van militairen.³⁹ Ook bij de missie in Afghanistan is die gezamenlijke verantwoordelijkheid zichtbaar. Zo werden de *Artikel 100-brieven* over de besluiten tot deelname⁴⁰ en verlenging⁴¹ door de ministers van Buitenlandse Zaken, Defensie en Ontwikkelingsamenwerking ondertekend. Datzelfde geldt voor de *Stand van Zaken-brieven* die eens per

kwartaal aan de Kamer werden gestuurd en waarin de voortgang van de missie werd gerapporteerd.⁴² De drie meest betrokken ministers voerden de aan Afghanistan gerelateerde debatten met de Kamer. Zelfs het normaal gesproken rigide systeem van Vaste Kamercommissies werd aangepast. De drie ministers gingen met samengestelde Kamercommissies in debat.⁴³ Zo werd de ministeriële verantwoordelijkheid en de parlementaire controle aangepast aan de hedendaagse praktijk. Kortom, hoewel de enge uitleg van de ministeriële verantwoordelijkheid in theorie een hindernis voor de effectiviteit van een NVR zou kunnen zijn, is dit in de praktijk niet het geval. In de eerste plaats komt dit door de unieke positie die de uitzending van militairen in het staatsrecht inneemt. Daarnaast heeft de politieke uitleg van de ministeriële verantwoordelijkheid zich aan de praktijk van de gedeelde verantwoordelijkheid aangepast. De ministeriële verantwoordelijkheid is dus geen belemmering voor de effectiviteit van een NVR.

Non-interventiebeginsel

Het non-interventiebeginsel kan in theorie een hindernis voor een effectieve samenwerking in de NVR zijn. De uitspraken van toenmalig minister voor Bestuurlijke Vernieuwing Alexander Pechtold in 2005 in *De Telegraaf* over een verandering van de aftrek van de hypothekrente en de kritiek daarop van de coalitiepartners lijken het non-interventiebeginsel te onderschrijven. Maar het beginsel heeft alleen betrekking op dat beleid dat het eigen beleids terrein niet raakt. Zo was de missie in Afghanistan juist door de 3D-benadering een onderwerp dat meerdere ministeries aanging, waardoor meerdere ministers erbij werden betrokken. Het non-interventiebeginsel is in dit geval niet meer van toepassing. Daarnaast laat besluitvorming over de deelname en verlenging van de missie in Afghanistan zien dat ook andere ministers zich met de besluitvorming 'bemoeien'.⁴⁴ Kortom, het non-interventiebeginsel is in de praktijk geen hindernis voor de effectiviteit van een Nationale Veiligheidsraad.

Afrondend constateer ik dat het Nederlandse staatsrecht in theorie een drietal hindernissen

³⁸ Deze redenering wordt ondersteund door prof. dr. Nehmelman, hoogleraar Staatsrecht, Bestuursrecht en Rechtstheorie bij het Departement Rechtsgeleerdheid van de Universiteit van Utrecht.

³⁹ Een voorbeeld hiervan is het opstappen van de ministers Donner (Justitie, verantwoordelijk voor detentie) en Dekker (VROM, verantwoordelijk voor de staat van het cellencomplex) naar aanleiding van het rapport van de Onderzoeksraad voor de Veiligheid over de Schipholbrand op 27 oktober 2005. Door de vervlechting van hun individuele verantwoordelijkheden zagen zij zich genooddacht om gezamenlijk hun ontslag aan te bieden.

⁴⁰ *Kamerstukken II 2005-2006*, 27 925 nr. 193.

⁴¹ *Kamerstukken II 2007-2008*, 27 925 nr. 279.

⁴² *Kamerstukken II 2006-2007*, 27 925 nrs. 237, 248 en 254; *Kamerstukken II 2007-2008*, 27 925 nrs. 279, 295 en 315; *Kamerstukken II 2008-2009*, 27 925 nrs. 325, 330, 344; *Kamerstukken II 2009-2010*, 27 925 nrs. 366, 388 en 398; *Kamerstukken II 2010-2011*, 27 925 nr. 405.

⁴³ In 2003 is op voorstel van het Presidium van de Tweede Kamer het Reglement van Orde aangepast dat het mogelijk maakte zogeheten thematische commissies in te stellen. Sindsdien zijn thematische Kamercommissies ingesteld op het gebied van ouderenbeleid, jeugdzorg en dierhouderij. Deze aanpassing maakt het mogelijk ook op andere sectordoorsnijdende gebieden een thematische commissie in te stellen. *Kamerstukken II 2002-2003*, 28 923, nr. 1.

⁴⁴ Hazelbag (2009) en *NRC Handelsblad*, 27 maart 2010.

voor de effectiviteit van een NVR opwerpt, maar dat dit in de praktijk niet het geval is.

Conclusie

In dit artikel is de politieke wenselijkheid en staatsrechtelijke haalbaarheid van een NVR in Nederland onderzocht. Op grond van dit onderzoek acht ik de oprichting van een NVR niet wenselijk. Deze politieke onwenselijkheid is niet alleen te verklaren langs de twee beoordelingscriteria (horizontale coördinatie en link tussen politiek en ambtelijk niveau), maar ook vanwege de 'weerstand' tegen nieuwe structuren en de gepercipieerde beperkte belangen van Nederland ten opzichte van landen als de VS en het VK. Daarentegen levert het staatsrecht geen belemmeringen voor de effectiviteit van een NVR op, waarmee deze wel staatsrechtelijk haalbaar is.

Uit het onderzoek blijkt tevens dat de politiek-ambtelijke verhouding tussen de SMO en de bewindslieden ad-hoc van aard is. Het verdient aanbeveling deze structuur, net als die van de RIV/CVIN en MCEU/HCEU, te institutionaliseren. Daarnaast is de huidige structuur van de verschillende fora enigszins gefragmenteerd. In theorie bestaan diverse mogelijkheden om wel samenhang in het beleid aan te brengen, maar op grond van dit onderzoek blijkt niet of dit in de praktijk ook het geval is. Dit moet nader onderzocht worden.

Indien na een evaluatie van de situatie in Oekraïne blijkt dat het beleid inderdaad gefragmenteerd is, moet de oplossing, gezien de weerstand om met nieuwe structuren te komen, liefst in bestaande structuren gezocht worden. Hierbij kan men denken aan het uitbreiden van het mandaat van de RIV, omdat deze onderraad al opereert op het grensvlak van nationale en internationale veiligheid. In plaats van de ad-hocbijeenvakkomsten in de BWO, kan besluitvorming over missies en operaties in een onderraad plaatsvinden. De RIV bestaat al uit de premier en de ministers van Buitenlandse Zaken, Defensie, Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en Veiligheid & Justitie. Met uitzondering van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties zijn dit ook de

bewindslieden die bij besluitvorming over missies en operaties betrokken zijn. Hiermee worden tevens de notulen over deze besluitvorming ook voor de andere leden van de minister-raad inzichtelijk. Door de SMO als ambtelijk voorportaal aan de RIV te koppelen, kunnen ook deze politiek-ambtelijke verhoudingen geïnstitutionaliseerd worden.

Geïnterviewde functionarissen

Drs. B.W. Bargerbos, Hoofddirecteur Beleid, ministerie van Defensie.

Drs. L. Casteleijn, Senior Visiting Research Fellow bij het Instituut Clingendael, voormalig Hoofddirecteur Algemeen Beleid van het ministerie van Defensie.

Als blijkt dat het beleid gefragmenteerd is, ligt de oplossing eerder in bestaande structuren

Mr. R.J. Hoekstra, voormalig lid van de Raad van State (1994-2011) en voormalig secretaris-generaal van het ministerie van Algemene Zaken (1986-1994).

Kolonel C. Matthijssen, Militair Adviseur, ministerie van Buitenlandse Zaken.

Drs. J. Twiss Quarles van Ufford, Raadsadviseur voor Buitenlandse Zaken en Defensie, ministerie van Algemene Zaken.

Mr. J.C.S. Wijnands, Directeur Directie Veiligheidsbeleid, ministerie van Buitenlandse Zaken.

Geraadpleegde functionarissen

Mr. Th. Bot, Directeur Strategie en Bedrijfsvoering en Plaatsvervangend Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid.

Luitenant-kolonel O.P. Heere, plaatsvervangend hoofd Landelijk Operationeel Coördinatiecentrum.

Prof. dr. R. Nehmelman, Hoogleraar Staats- en bestuursrecht en tevens lid van de Raad voor het Openbaar Bestuur. Deskundige op het gebied van ministeriële verantwoordelijkheid en parlementaire controle.

Kolonel N. Tak MA, voormalig Militair Adviseur, ministerie van Buitenlandse Zaken. ■

Schrijftalent gezocht!

In deze Militaire Spectator is plaatsgemaakt voor twee gastcolumnen. M. van de Watering betreurt het dat er bij Defensie nog steeds sprake is van een 'schouderfixatiesyndroom'. P. de Vries houdt een pleidooi voor militair vakmanschap. Het is de vierde bijdrage in een reeks columns van zijn hand die de komende maanden gepubliceerd worden. De redactie van de Militaire Spectator daagt ook andere lezers uit om een gastcolumn te schrijven. Het thema is vrij, maar moet

passen binnen de formule van het tijdschrift. De boodschap moet relevant zijn voor de lezers. Het moet gaan om een gefundeerde eigen mening, om een logisch opgebouwd betoog en de feiten moeten kloppen en verifieerbaar zijn. Een bijdrage mag maximaal duizend woorden tellen. U kunt uw gastcolumn sturen naar de bureauredactie (zie colofon). De redactie wacht uw bijdrage met belangstelling af.

De hoofdredacteur

Anders denken, anders doen: wetenschap versus gevoel

M. van de Watering

De wetenschap wil alles onderbouwd en verantwoord zien middels referenties¹. In de psychologie wordt aangegeven dat de mens behoefte heeft aan erkenning² en de parapsychologie³ zoekt naar een verklaring voor het onverklaarbare.

De titel van dit stukje 'Anders denken, anders doen' is niet origineel⁴. Begin jaren negentig wilde een hoofdofficier input losweken uit de diverse lagen van de landmacht. Er werd veel geïnventariseerd en er ontstonden veel ideeën, maar dit werd niet altijd (zichtbaar) teruggekoppeld.

Het gaat mij om het begaan van die paden die niet eerder zijn bewandeld. Onderzoeken of de gekozen richting niet al eerder is ingeslagen,

dat is interessant, iedere voetnoot ontkracht daarbij elke originaliteit. Ik wil richting geven, zonder marges. Verwijzen naar ideeën van anderen die als basis gebruikt kunnen worden en waar nodig te wijzigen, met als doel: ons werk gemakkelijker te maken. En voor de organisatie voordelen te halen. Zoals via: www.omdenken.nl of mondhoek missies (<http://www.karlraats.com>).

Via 'vreemde' invalshoeken kun je jezelf in de gedachten van 'de vijand' verplaatsen, maar ook in alle spelers op het (strijd)toneel, extern en intern. Rekening houdend met cultuurverschillen en verschillende belangen. Meer vrijheid van handelen voor ondergeschikten en bij tijd en wijle de regie uit handen geven. Wettelijke kaders blijven van toepassing, en zelfs die zijn voor meerderlei uitleg vatbaar. Een leidinggevende moet accepteren dat er ideeën uitkomen die beter zijn dan zijn eigen ideeën of die haaks op de zijne staan. Sommige ideeën moeten eerst worden uitgevoerd om pas daarna hun waarde te kunnen zien. Acceptatie van een risico dat het misgaat is daarbij evident. Belangrijk hierbij is veel persoonlijke communicatie, anders ben je kansloos⁵.

1 Eggo Müller, 'De schijf van vijf', versie 2.0. Instituut media en re/presentatie, Universiteit Utrecht.

2 Verlangen naar erkenning, Janneke Giele. In: *Psychologie magazine*, april 2008.

3 De parapsychologie bestudeert paranormale verschijnselen.

4 'Anders denken, anders doen' wordt ook hergebruikt, met ruim 7000 hits op intranet en recent nog door luitenant-generaal Sander Schnitger in een interview in: *Vliegende Hollander*, 2014 (1), 3.

5 *Deal! Magazine*, oktober 2012, 16, vice-president Global Procurement CSM, Reinier Kelder.

6 *Deal! Magazine* is het vakblad van de Nederlandse Vereniging van Inkoopers

*Deal! Magazine*⁶ (september 2013) publiceerde het idee om medewerkers 20 procent van hun werktijd vrij in te laten delen voor: filosoferen, studie en/of sport. Het bleek dat mensen⁷ hierdoor creatiever werden, effectiever werkten en meer arbeidsvreugde en vertrouwen in hun organisatie kregen.

Staren naar de vacaturebank beperkt mijn creativiteit. En mogelijk die van vele collega's met mij. Er zijn veel vaste sjablonen waarbinnen looptijd en rang meer een rol spelen dan kwaliteit. Onze burgermedewerkers worden meer op kwaliteit (met name opleiding) beschouwd. Ik pleit voor minder sjabloonmatig denken, met name door de top van onze (landmacht-) organisatie.

Brigade-generaal J. (Hans) Hardenbol stelt in zijn artikel⁸ in de *Militaire Spectator* dat verschillende typen leidinggevendenden nodig zijn en hij oppert Steve Jobs als potentiële CDS. Hieruit concludeer ik dat in het kader van voorbereiden op de 'juiste oorlog' het (af en toe) nodig is om eenvoudig als een 'rand-debiel' te denken en vanuit het slaken van 'natte kreten' de consequenties van dit soort 'belachelijkheden' te doorgronden en mogelijke anticipaties c.q. scenario's te beschouwen. Per slot van rekening zijn de opposanten van de krijgsmacht niet altijd de even helder en zinnig denkende figuren, maar onvoorspelbaar en/of onbetrouwbaar.

En dan bedoel ik hier niet alleen opposanten op het gevechtveld, maar ook spelers in het eigen land (*stakeholders*⁹), zoals media, politiek maar ook collega's. Informatie of propaganda? Zolang defensiebladen (zelfs digitaal) intern als 'His master's voice' worden genoemd, valt er nog winst te behalen.

Er is nog steeds een verschil tussen de identiteit en het imago van de krijgsmacht. Vergevoerde bureaucratie vraagt om meer kennis van de organisatie(processen), waarbij het kennen van 'de juiste mensen' op de juiste plaatsen erg belangrijk blijft. WIJ verschuilen¹⁰ ons geregeld achter regels om elkaar niet in de ogen te moeten kijken.

Nog steeds ervaar ik bij vele collega's een 'schouderfixatiesyndroom'¹¹, wat inhoudt dat WIJ eerst naar de rang op de schouder kijken om vervolgens te bepalen of de gesprekspartner ons waardig is om mee in gesprek gaan. In mijn beleving vermindert het iets, maar het gebeurt nog steeds. Zelfs binnen de zelfde rang wordt het soort¹² en aantal 'stickers' op het uniform bekeken en meege-wogen bij dit syndroom.

'Anders denken, anders doen' moet geen doel op zich worden. Als processen en dergelijke goed verlopen kan (sub)optimalisatie hier een bijdrage leveren, maar de 80-20 regel¹³ in dit geval betreffende het percentage inspanning versus het percentage effect zal ook hier vast van toepassing zijn. De overweging of het de inspanning waard is, zal moeten worden meegenomen.

Wat kunnen wij zelf hier allemaal aan bijdragen? Dat is aan iedere lezer zelf te beoordelen, maar als ik met dit betoog een aantal van jullie (mogelijk weer) aan het (anders) denken heb gezet, en hopelijk ruimschoots 'out of the box'¹⁴, is mijn opzet geslaagd.¹⁵ ■

7 We moeten nooit vergeten dat het om de mensen gaat!

8 'Observaties van het gevechtveld', J. Hardenbol, *Militaire Spectator* 181 (2012) (10).

9 Het *stakeholder* concept was als eerste gebruikt in 1963 via een intern memorandum bij het Stanford Research Institute. De definitie luidt: 'those groups without whose support the organization would cease to exist'. The theorie was later ontwikkeld en beproefd door R. Edward Freeman in de jaren tachtig van de twintigste eeuw.

10 De zoekopdracht 'verschillen achter regels' geeft bij Google ongeveer 379.000 resultaten.

11 Door de auteur verzonnen woord, inclusief de definitie (sinds 2000 in gebruik).

12 Zoals uitzendingen, (HDV) brevetten, groene en/of rode baretten.

13 De 'Pareto regel' uit 1906 heeft Joseph Juran veralgemeniseerd. Hij ontdekte dat de 80-20-verhouding op heel veel aspecten van toepassing is

14 Het eerste gebruik van de Engelse term wordt toegeschreven aan Mike Vance, een managementconsultant bij de Walt Disney Company. De oorsprong van de term ligt in de oplossing van een raadsel, waarbij een vierkant van negen punten met vier rechte lijnen doorkruist moet worden zonder de pen van het papier te halen. De enige manier om deze puzzel op te lossen is door buiten de kaders van de doos te treden.

Bron: http://nl.wikipedia.org/wiki/Buiten_het_kader_denken

15 Zie: <http://brainclub.nl/out-of-the-box-denken>.

Vakmanschap

Brigade-generaal b.d. dr. P.H. de Vries

In het kader van vakmanschap wordt tegenwoordig vaak gesproken van competenties, of liever nog: kerncompetenties. Deze begrippen vormen een fraai soort 'new speak'. Iedereen heeft het erover, maar niemand weet precies wat daarmee wordt bedoeld. Deze zogeheten competenties hebben veelal betrekking op de unieke combinatie van vaardigheden die in een organisatie centraal staan, zowel wat betreft het doel van de organisatie als de kennis en kunde van de medewerkers. Zo, daar heb je wat aan!

Anderen hanteren een meer beperkte opvatting. Zij beschouwen competenties als persoonlijke vaardigheden die bepalend zijn voor succes in een bepaalde functie of situatie. Er worden zelf niveaus in competenties onderscheiden. Op het eerste niveau gaat het dan om de specifieke kennis en vaardigheden die je

vervulling van een functie. Kortom, het lijkt erop dat deze uitgebreide omschrijving van competenties en de deugd van vakmanschap elkaar overlappen; dat ze eigenlijk hetzelfde zijn.

Dat is een misvatting. Mijn bezwaar tegen competenties is dat deze zijn ingegeven door een instrumentele benadering. De belangen van de organisatie staan centraal, het individu vormt het sluitstuk. Bij het begrip competentie denk ik aan iemand (een aap?) die een kunstje beheerst. Bij het begrip vakman denk ik aan een persoon die zijn vak 'leeft'.

Bij de militaire vakman gaat het veeleer om een integratie van houding en gedrag met kennis en vaardigheden. Die vaardigheden moet hij ook kunnen uitvoeren onder zware omstandigheden. Daarnaast moet hij ook kunnen improviseren; hij moet storingen kunnen verhelpen. Dat vereist dat hij zijn vak grondig verstaat. Maar een militair vakman moet ook weten wat hij teweeg kan brengen met zijn wapensystemen. Hij moet weten wat de uitwerking daarvan is tegen verschillende soorten doelen en op welke afstanden, en wat mogelijke bijkomende schade kan zijn. Alleen dan kan hij, naast de technische, ook de morele gevolgen van zijn handelen voorzien en zijn handelen daarop afstemmen. Dus geen artillerievuur aanvragen op een doel dat niet onder waarneming ligt. In een opstelling een juiste indeling van vuursectoren maken en die vastleggen, zeker als daar ook de nacht moet worden doorgebracht. En dat dit geen theoretische problemen zijn, weten we sinds een paar jaar. Het ontbreken van dit soort vakmanschap heeft tot doden en gewonden geleid! Het vakmanschap van de militair dus gaat verder, veel verder dan het beheersen van competenties.

Mijn bezwaar tegen competenties is dat ze uitgaan van een instrumentele benadering: de belangen van de organisatie staan centraal, het individu vormt het sluitstuk

nodig hebt om een functie te vervullen. Op het tweede niveau gaat het ook om communicatieve en sociale vaardigheden die nodig zijn in een functie. Het derde niveau betreft dan de door de medewerkers en de organisatie gedeelde waarden en ethische standaarden. Op het vierde niveau ten slotte gaat het om de dieper gelegen geïnternaliseerde drijfveren en het enthousiasme dat nodig is voor een goede

Een gebrek aan vakmanschap leidt ertoe dat de militair de kantjes ervan af loopt, dat hij het wel gelooft. Vaak is er sprake van een ongefundeerd geloof in eigen kunnen: 'Oh, dat kan ik wel.' Zo'n militair vindt het functioneren van zijn iPhone belangrijker dan dat van zijn radio. Hij maakt zich meer zorgen om de juiste instelling van zijn fotocamera dan van het richtmiddel van zijn wapen. Zo'n instelling zal ertoe leiden dat hij zal falen op het moment dat het ertoe doet. Daarmee brengt hij niet alleen zijn eigen leven in gevaar, maar ook dat van zijn kameraden die op hem vertrouwen.

Aan de andere kant kan er ook sprake zijn van een overdreven houding: de militair die alles altijd alleen volgens het voorschrift wil doen en niet bereid is rekening te houden met de omstandigheden. De militair die zijn spullen in een tip top conditie houdt en ze daarom ook liever niet gebruikt, want daarvan worden ze vuil. En ze kunnen kapot gaan! Ook deze militair zal falen op het moment dat het erop aan komt, omdat hij geen oog heeft voor zijn omgeving.

Militair vakmanschap betreft dan ook de houding om je kennis en vaardigheden eigen te maken die noodzakelijk zijn om de aan jou toevertrouwde wapensystemen op goede wijze te gebruiken en de gevolgen van dat gebruik te voorzien. De militaire vakman weet een juiste balans te vinden tussen enerzijds te menen dat kan worden volstaan met een globale kennis en vaardigheid, en anderzijds een overdreven zorg en aandacht voor zijn spullen en alles uitsluitend volgens het boekje te willen doen. Beide negatieve houdingen staan een goed vakmanschap in de weg.

Een militair vakman zal zijn wapensysteem tot het uiterste willen testen, zodat hij weet wat hij daarmee kan en wat hij vooral *niet* moet doen. Hij weet hoe de verschillende omstandigheden de werking van zijn wapensysteem beïnvloeden. Hij zal ernaar streven om zijn spullen in optimale conditie te houden, klaar voor gebruik. Dit vakmanschap is niet alleen het gevolg van

individuele inspanningen, maar ook van het naleven van voorbeeldige collega's. Het met elkaar praten over wat kan en wat niet kan, en onderling demonstreren hoe sommige zaken beter en sneller kunnen. Daarmee wordt het vakmanschap uitgebouwd. De individuele militairen vullen elkaar aan. Ze weten waar de één goed in is en waarin de ander. De groep, de bemanning, raakt op elkaar ingespeeld en daarmee verkrijgt het vakmanschap een extra

Een militair die het functioneren van zijn iPhone belangrijker vindt dan dat van zijn radio, zal falen op het moment dat het erop aan komt

dimensie. Dit vergt de bereidheid om anderen te helpen zich te verbeteren. Maar het betekent ook dat zo nodig anderen worden aangesproken op hun professionele tekortschieten. Militair optreden doe je nooit alleen, altijd samen met anderen! De omstandigheden waaronder wordt opgetreden, zijn niet altijd eenvoudig en soms levensgevaarlijk. Dat betekent dat militairen blindelings op elkaar moeten kunnen vertrouwen: als mens, maar ook als vakman die zijn wapensysteem beheert en beheerst!

Dit soort beheersing vergt oefening en training, veel training. Competities vormen daarvoor een goed instrument. Iemand die ergens voldoening aan beleeft, zal er naar streven het nog beter te doen; zo zitten we nu eenmaal in elkaar. Goede prestaties maken trots. Die trots vormt ook een prima intrinsieke motivatie om het vakmanschap op peil te houden. Die trots zichtbaar kunnen maken met onderscheidingstekens op het uniform kan daarbij helpen. De onderscheiding moet dan wel onderscheidend zijn! De lat kan bij wijze van spreken niet hoog genoeg worden gelegd. Als we ten minste ons vak serieus willen nemen... ■

De bescherming van kritieke infrastructuur

Dr. M.F.J. Houben – Luitenant-kolonel der Mariniers*

Nadat Saddam Husseins regime in 2003 was verslagen, vierden veel Irakezen de komst van een nieuw tijdperk met een trip naar Koeweit of Jordanië om een koelkast, vriezer, tv of airco aan te schaffen. Het gevolg was dat het elektriciteitsnet in Zuid-Irak onder de extra last dreigde te bezwijken. De zorg voor voldoende elektriciteit werd de belangrijkste prioriteit voor de Coalition Provisional Authority (CPA), de autoriteit belast met de wederopbouw van Irak.

De extreme kwetsbaarheid van de Iraakse elektriciteitsvoorziening werd vervolgens uitgebuit door opstandelingen, criminelen en terroristen die door middel van gerichte aanslagen op het elektriciteitsnetwerk de wederopbouwspanning tot stilstand probeerden te brengen. De elektriciteitscentrales, de hoogspanningskabels en de transformatorstations moesten fysiek worden bewaakt. Hoewel de primaire taak van de Stabilization Force Iraq (SFIR) was om bij te dragen aan de veiligheid in het land en het trainen van het Iraakse leger en politie, werden zij ook nadrukkelijk ingezet bij de bescherming van het elektriciteitsnetwerk. De man die in die periode belast was met de militaire veiligheid in Zuid Irak was de divisiecommandant van MND(S) in Basra, de Britse generaal Graeme Lamb. Die onderkende het vitale belang van de elektriciteitsvoorziening en stelde een integraal beveiligingssysteem in waarbij onder meer (Iraakse) elektriciteitspatrouilles de individuele pylons van de hoogspanningskabels bewaakten.

In de periode dat dit speelde was ik de Nederlandse liaisonofficier bij CPA(S) voor de in

Al Muthanna gestationeerde Nederlandse eenheid. Deze ervaring heeft op indringende wijze duidelijk gemaakt wat het betekent voor een land of een stad als het adequaat functioneren van de kritieke infrastructuur wordt bedreigd. En ook welke invloed dat heeft op de aanwezige militaire eenheden: hun werk en opdracht wordt oneindig veel moeilijker als de maatschappij ontwricht wordt, in dit geval door het onbreken van elektriciteit.

Hoewel de hierboven beschreven Irak-ervaring een persoonlijke is, is het een bruikbaar uitgangspunt voor een reflectie op de uitdagingen waarvoor Europa zich momenteel in Libië gesteld ziet. We zijn daar getuige van het ontstaan van een zwart gat aan de zuidrand van Europa dat wordt gebruikt en uitgebuit door aan al-Qaida en IS gelieerde groeperingen, mogelijk voor de planning en voorbereiding van terroristische aanslagen in Europa. Criminele organisaties gebruiken het handhavingsvacuüm om tienduizenden vluchtelingen via de Libische sluis de Middellandse Zee op te duwen. Naast terrorisme en ongecontroleerde migratie is een derde element in de Libische crisis de bescherming van kritieke infrastructuur. Italië heeft de afgelopen dertig jaar honderden miljarden euro's geïnvesteerd in de aanleg van olie en gasinstallaties in Libië, inclusief de onderzeese pijpleiding *Greenstream*, die dwars door de Middellandse Zee van Melitah in Libië, via Sicilië naar het Italiaanse vasteland loopt. Italië is deels afhankelijk geworden van Libisch gas. De bescherming van deze kritieke infrastructuur, niet alleen van de investeringen maar ook het functioneren ervan, is van strategisch belang, zowel voor Italië als Europa.

* Op deze plaats vindt u afwisselend een column van Frans Matser en Marcus Houben, luitenant-kolonel der Mariniers.

Een belangrijke vraag die de EU-lidstaten momenteel voorligt is of zij bereid zijn militaire eenheden in te zetten (of een specifieke militaire operatie willen optuigen) voor de bescherming van deze kritieke infrastructuur. Dit is bij mijn weten de eerste keer dat de vraag naar de bescherming van Europa's kritieke infrastructuur zo helder op tafel ligt. Het antwoord dat de lidstaten op die vraag zullen (moeten) gaan formuleren is vanwege drie aspecten politiek significant voor de ontwikkeling van het Europese veiligheids- en defensiebeleid.

Ten eerste is de Europese Commissie in de huidige planning uitgegaan van de noodzaak van het beschermen van kritieke infrastructuur in een lidstaat en niet buiten de Unie. De Europese Commissie hanteert in *Council Directive 2008/114 EC* bijvoorbeeld de volgende definitie: "Critical infrastructure" means an asset, system or part thereof located in Member States which is essential for the maintenance of vital societal functions, health, safety, security, economic or social well-being of people, and the disruption or destruction of which would have a significant impact on a Member State as a result of the failure to maintain those functions'. Dit directief is gebaseerd op een Communicatie van de Commissie uit 2006 ('On a European Programme on Critical Infrastructure Protection', COM(2006) 786 final). Hoewel deze Communicatie een paragraaf bevat die spreekt over de 'external dimension' van nationale en Europese kritieke infrastructuur is het uitgangspunt de kritieke infrastructuur 'located in Member States'. Italië heeft in Libië en van Libië naar het eigen land kritieke infrastructuur opgebouwd. De vraag is nu of de EU-lidstaten deze definitie willen herzien en formeel gaan erkennen dat zij ook buiten het EU-grondgebied kritieke infrastructuur hebben.

Het tweede aspect is de vraag of het hier inderdaad om kritieke infrastructuur gaat. Voldoet de infrastructuur aan de voorwaarden die in de definitie van de Commissie zijn gesteld? Met andere woorden: is *Greenstream* 'essential voor de maintenance of vital societal functions' (in Italië)? Mij dunkt dat Italië de *burden of proof* heeft tegenover de andere lidstaten om aan te tonen

dat dit het geval is. Slaagt Italië daar niet in, dan is er weliswaar sprake van een enorm economisch verlies, maar dat verlies moeten in principe de investeerders (en eventuele verzekeraars) dragen. Lidstaten zullen moeten afwegen hoe strikt zij die definitie gaan toepassen, want er zijn meerdere lidstaten met kritieke infrastructuur (of met enorme investeringen) buiten de Europese Unie. Zo hebben Frankrijk (Total) en Spanje zwaar geïnvesteerd in Marokko, Shell in Nigeria enzovoorts.

Een derde aspect is de eventuele inzet van de krijgsmacht ter bescherming van kritieke infrastructuur buiten de Unie. Vragen die daarbij aan de orde komen zijn de coördinatie van die inzet met de eventuele inzet van politie-eenheden en – wellicht meer theoretisch – hoe we 'interne' en 'externe' veiligheid beter op elkaar laten aansluiten. De vergelijking met de Iraakse elektriciteitspatrouilles is gemakkelijk gemaakt.

'Libië' is voor de EU in meerdere opzichten een strategisch belangrijke crisis. De combinatie van een falende staat, internationaal terrorisme, georganiseerde misdaad, irreguliere migratie en de aanwezigheid van een voor een groot EU-land belangrijke, mogelijk kritieke, energie-infrastructuur betekent dat de EU de Libische crisis niet kan negeren. Italië bevindt zich in het oog van de storm. Europa kan het zich niet permitteren om een 'Somalie aan de Middellandse Zee' te laten ontstaan. De vergelijking met Somalië gaat ook op voor het antwoord op het probleem. De EU heeft in Somalië immers voor het eerst de geïntegreerde benadering of *comprehensive approach* gebruikt. De problemen van Libië zijn van dien aard dat meerdere *lines of operation* gecoördineerd, maar parallel aan elkaar moeten worden ingezet. Maar dan wel een *comprehensive approach* 2.0, want internationaal dient een dergelijke aanpak te worden afgestemd met landen van de Arabische Liga, de VS en de NAVO. Libië is daarom voor de EU niet alleen een lakmoesproef voor de bescherming van de kritieke infrastructuur, maar mogelijk ook een katalysator om de *comprehensive approach* verder door te ontwikkelen. ■

Onvoorwaardelijk

Linda Polman

In 2002 begonnen bedrijfsartsen van de CIA in de gaten te krijgen dat hun rol in de organisatie aan het veranderen was. De CIA martelde verdachte al-Qaida-handlangers en van artsen die op de CIA-loonlijst stonden werd verwacht dat ze hun medische kennis inzetten om de folteraars te ondersteunen: de resultaten van de martelingen moesten zo groot mogelijk zijn, zonder dat de CIA kon worden aangeklaagd. In een onderzoek van de Amerikaanse Senaat, eind 2014 gepubliceerd, wordt geconstateerd dat artsen bij zo goed als elk 'verhoor' van al-Qaida-verdachten nauw betrokken waren en niet één keer ingrepen. Van top tot teen in het zwart gehuld, net als de folteraars, stonden de artsen erbij en beperkten zich tot adviezen. Als ledematen van gevangenen opzwoollen omdat ze urenlang in één houding werden vastgeketend, raadden artsen aan om de boeien wat losser te doen. Gevangenen met een gebroken voet kun je beter niet laten staan, maar op een kruk zetten terwijl je ze martelt, zeiden ze. Ze berekenden hoeveel vocht en objecten anaal in darmen konden worden ingebracht zonder fatale afloop en ze gaven dieetadviezen voor *waterboard*-klanten. Het braaksel moest zo min mogelijk zuur bevatten.

De artsen konden hun medeplichtigheid aan foltering combineren met hun medische eed, omdat Amerika officieel niet folterde. Het was *enhanced interrogation*. Dat betekent versterkt, of vermeerderd. 'Nieuw en verbeterd', zouden reclamejongens zeggen.

De Amerikaanse antropoloog Hugh Gusterson betoogde in de *Washington Post* dat *enhanced* voor hem 'wetenschappelijk ontworpen' betekent. Als de rest van de wereld aan het martelen gaat, halen ze nijptangen te voorschijn uit de gereedschapskist en spat er bloed tegen muren. In de Amerikaanse *enhanced*-versie is er geen bloed, kijkt een medische deskundige mee en na het verhoor kun je een pijnstillertje krijgen. Juristen hielpen mee de methode te ontwerpen. Ze kienden uit hoe je kunt martelen en toch binnen de wet blijft. Communicatiewetenschap-

pers deden mee om de *enhanced interrogation* aan de publieke opinie te verkopen als iets dat Amerika niet voor de lol deed, maar omdat het *moest*, gedwongen door de extreme omstandigheden. Na 9/11 waren nu eenmaal keiharde maatregelen nodig om onze beschaving te redden.

Het communicatieplan was een succes. Het is pas sinds kort dat journalisten *enhanced interrogation* tussen ironisch bedoelde aanhalingstekens plaatsen.

Bijna alle Republikeinen in het Amerikaanse Congres verzetten zich tegen openbaarmaking van het Senaatsonderzoek. De Republikeinse regering deed na 9/11 wat van haar verwacht mocht worden, zeggen ze. Van weifelend en al te genuanceerd leiderschap zou het volk alleen nog maar angstiger zijn geworden. Voormalig minister van Defensie Dick Cheney zei over *enhanced*-verhoren dat hij het zó weer zou doen. Hij gaat er ook prat op het rapport niet gelezen te hebben.

Hoewel Barack Obama voor zijn verkiezing nog zei dat de verhoren à-la-Bush en Cheney wel degelijk onder de internationale definities van marteling vielen, verzekerde hij na zijn installering als president de CIA-medewerkers dat ze niet vervolgd zullen worden. Ze pleegden de misdaad, maar worden niet gestraft. Juristen die de *enhanced*-methode hielpen ontwerpen willen nu dezelfde deal. Onder normale omstandigheden zouden ze nooit hebben meegedaan, zeggen ze. Ze hebben alleen de president zo goed mogelijk willen dienen in een tijd die voor iedereen heel moeilijk en verwarrend was. Uit die redenering volgt dat steeds als de tijd moeilijk en verwarrend is, er weer gemarteld mag worden. En als martelen soms is toegestaan, zijn er dan ook omstandigheden waaronder bijvoorbeeld moord en verkrachting onbestraft mogen blijven?

Het einde is zoek als martelen nu eens 'moet' en dan weer niet mag. Het verbod op martelen kan niet anders dan onvoorwaardelijk zijn, hoe groot en angstwekkend een crisis ook is. ■



The Iran-Iraq War

A Military and Strategic History
Door Williamson Murray en Kevin M. Woods
Cambridge (Cambridge University Press) 2014
398 blz.
ISBN 9781107673922
€ 26,-

De Iran-Irak Oorlog van 1980-1988 maakt nauwelijks deel uit van ons geheugen. Als we enige moeite doen om die periode in herinnering te brengen dan komen vooral de beruchte beelden boven van herdertjes die met hun schapen voorafgaand aan de oprukkende infanterie de mijnevelden ruimen en van vloedgolven jonge jongens die soms onbewapend en met religieuze bezetenheid op de Iraakse linies afstormen en daar hun heilige martelaarschap vinden. Deze oorlog dient herinnerd te worden, want het gaat om één van de grootste conventionele oorlogen uit het tweede helft van de twintigste eeuw met honderdduizenden tot miljoenen slachtoffers aan beide zijden. Het was bovendien de opmaat voor de eerste Golfoorlog van 1990-91 en de tweede Golfoorlog van 2003.

Iraakse archieven

De auteurs Williamson Murray en Kevin Woods geven een gedetailleerde beschrijving van die oorlog en behandelen, zoals te verwachten, onder meer de achtergronden van de oorlog, het krijgsverloop met zijn

tactische, operationele en strategische aspecten, de besluitvorming en bevelvoering op het hoogste militair-politieke niveau, de inzet van chemische wapens en het wrede optreden tegen de eigen en vijandelijke troepen en burgerbevolking. Murray en Woods beschikten daarvoor over de Iraakse presidentiële gespreksverslagen en militaire archieven die buitgemaakt zijn tijdens de tweede Golfoorlog. Ze zijn zo in staat geweest het Iraakse perspectief en de rol van Saddam Hoessein centraal te stellen. Saddam wordt neergezet als een soort Stalin zoals we die kennen uit de biografieën van Montefiore:¹ opgeklommen in de partij als een fixer/hitman die door moord, doodslag en terreur zijn positie veroverde, megalomaan en paranoïde en die bij zijn commandanten loyaliteit aan de partij en aan hemzelf belangrijker vond dan militaire professionaliteit. Saddam terroriseerde zijn eigen bevolking met zuiveringen en etnische genocides en liet zijn politieke en militaire optreden domineren door irrationele ideeën en verwachtingen over het eigen militaire optreden en dat van zijn tegenstanders. Pas in de laatste jaren van de oorlog liet hij zich meer leiden door de militaire professionals.

Militair amateurisme

Het militair amateurisme in beide kampen was gedurende bijna de gehele Iran-Irak Oorlog ontluisterend. De ongevoelbaarheid van de troepen, hun gebrek aan coördinatie en informatie, de inferieure Command & Control, de vele executies van commandanten en gewone soldaten zijn steeds terugkerend thema's in het boek. De massale frontale infanterieaanvalen, waarbij twintigduizend tot dertigduizend slachtoffers geen uitzondering waren, doen sterk denken aan de waanzin van de Eerste Wereldoorlog. De strategische (Scud)bombardementen op de grote steden met duizenden burgerslachtoffers leken een reflectie van wat we uit de Tweede Wereldoorlog kennen: wreed, verspilde energie en misdadig. De oorlog begon met een Iraakse overwinning: de troepen van Saddam trokken circa 35 kilometer het Iraanse binnenland in, waarna ze nooit meer een kilometer verder kwamen. Als we ons realiseren dat Iran een drie keer zo grote bevolking had en qua oppervlakte even groot is als Duitsland, de Benelux, Frankrijk, Spanje en Portugal samen, dan ligt na een paar maanden oorlogvoeren de conclusie voor de hand dat Irak een onmogelijke oorlog was begonnen. In de jaren daarna golfde de strijd op en neer, dan weer Iran in de aanval en dan weer Irak en dat alles ging gepaard met vele duizenden slachtoffers. Het wanhopige en zinloze van de strijd komt in het boek goed naar voren. Ook de lezer wordt er moedeloos van: bladzijde na bladzijde een hopeloze en vaak zo stompzinige strijd, gelardeerd met de wijsheden

¹ Zie onder meer: Simon Sebag Montefiore, *Stalins jeugdijaren. Van rebel tot rode tsaar* (Amsterdam, Nieuw Amsterdam, 2007).

van de grote roerganger Saddam. Het leest dus niet altijd even prettig. Irak beperkte de oorlog – op de grond, op zee en in de lucht – niet alleen tot Iran. Ook zijn interne oorlogen tegen de Moerasarabieren (de *Madan*) en de sjiiitische minderheden in de zuidelijke Basra-regio en de Koerden in het noorden kenmerkten zich door massale executies en chemische aanvallen op de burgerbevolking met honderdduizenden slachtoffers als resultaat.

Financiële en materiële steun

Zoals bijna altijd het geval is was er bij de oorlogvoerende partijen een grote behoefte aan geld, wapens, munitie en onderdelen. En ook in deze oorlog waren de bekende grote landen (onder meer Frankrijk, het Verenigd Koninkrijk, de VS, Israël, Noord-Korea, China, de Sovjet-Unie en de omliggende Arabische staten) direct of indirect bereid die te leveren. Vooral Irak blijkt hiervan geprofiteerd te hebben ten koste van immense schulden aan Saoedi-Arabië, Koeweit en de Golfstaten. Dat Iran zich door zijn starre en fanatiek religieus gestuurde politiek en diplomatie in de loop van het conflict internationaal nagenoeg geheel isoleerde, wordt gezien als een belangrijke oorzaak van de uiteindelijke Iraanse nederlaag. Zo wilde bijvoorbeeld de Sovjet-Unie Iran alleen Scud-raketten leveren in ruil voor Amerikaanse *air-to-air* raketten die ooit aan de sjah waren verkocht. De rol van de VS als wapenleverancier, zo laten Murray en Wood zien, was bijzonder opmerkelijk. De VS ondersteunde Irak met onder meer (AWACS) intelligence en militaire goederen en reserveonderdelen. Ook liet de

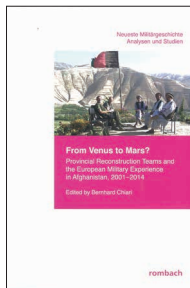
VS oogluikend toe dat via de Arabische buurlanden illegale Amerikaanse wapens en onderdelen Irak bereikten. De Iraniërs werden door de VS gesteund met de levering van reserveonderdelen voor het Amerikaanse wapentuig dat in de tijd van de sjah aan Iran was geleverd. Bij een poging gegijzelde Amerikanen vrij te krijgen (de zogenoemde *Iran-Contra-affaire*) kreeg Iran ook nog een paar duizend anti-tankraketten.

Beelden

Al lezend en naarmate men verder in het boek vordert dringt zich een drietal beelden op die blijven verbazen. Het eerste is de schrijvende geringe militaire professionaliteit waarmee de oorlog werd aangegaan en gevoerd. Dit gold zowel de Iraakse als de Iraanse krijgsmacht. Als loyaliteit aan de partij, de leider of het geloof belangrijker is dan militaire kennis en vaardigheden, dan is dat vragen om problemen. Het tweede beeld is het vermogen van de Iraanse leiding de bevolking te mobiliseren in naam van het geloof. Strijden en sterven voor de verdediging van het ware geloof, het behoud van de ware islam, met in het vooruitzicht het bewonderde en sacrale martelaarschap, heeft honderdduizenden jongeren aangesproken. De seculiere Saddam onderschatte dat toentertijd sterk. Het laatste beeld is dat van een barbaarse oorlog waarin de strijdende partijen op grote schaal de internationaal geldende spelregels schonden. Gifgasaanvallen, grootschalige executies en moordpartijen en zelfmoordoperaties waren op een bepaald moment gemeengoed.

Murray en Woods beschrijven en analyseren de acht jaar oorlog vooral vanuit Iraaks oogpunt. Het ligt dan ook voor de hand dat het Iraanse perspectief in het boek wordt gemist, terwijl de gevolgen juist voor beide landen enorm waren. Naast de honderdduizenden tot miljoenen slachtoffers raakten beide landen economisch uitgeput en financieel bankroet, de bevolking gedemoraliseerd en de krijgsmachten oorlogsmoe. Hoe de VS in 1990, slechts twee jaar na afloop van de oorlog, rond Saddams invasie van Koeweit de kracht van Irak zo heeft kunnen overschatten is één van de vragen waar de lezer mee blijft zitten. De onderschatting van de rol van het religieus enthousiasme en fanatisme in de strijd om de macht in het Midden-Oosten blijkt overigens tot op de dag van vandaag nog actueel. ■

Prof. dr. W. M. Oppedijk van Veen



From Venus to Mars?

Provincial Reconstruction Teams and the European Military Experience in Afghanistan, 2001-2014

Door Bernard Chiari (red.)

Freiburg (Rombach Verlag) 2014

ISBN 9783793097716

€ 48,-

From Venus to Mars? is een interessante studie naar de Europese militaire ervaringen in Noord-Afghanistan in de periode 2001-2014. In de samengestelde bundel laat hoofdredacteur Bernhard Chiari van het Bundeswehr Zentrum für Militärgeschichte und Sozialwissenschaften – samen met de redacteurs Thijs Brocades Zaalberg (NIMH), Nicola Labanca (universiteit van Siena) en Ben Schoenmaker (NIMH) – het licht schijnen over vooral de stabilisatie-activiteiten. Ze staan in de schaduw van de grootschalige en door de Amerikanen gedomineerde operaties en vechtmisies in de zuidelijke helft van Afghanistan. Geen wonder, want er zijn minder spannende verhalen te vertellen en de omvang van de misies in het noorden en westen zijn van een andere orde dan die in het grensgebied met Pakistan. De Europese verrichtingen in dit deel van Afghanistan zijn echter niet minder boeiend, in tegendeel, en zeker niet louter om de historische waarde. Er zijn veel stimulerende ervaringen opgedaan met het consolideren van militair succes en hoe constructief om te gaan met de overgang van een langdurige fragiele en oorlogssituatie (*intractable conflicts*) naar een stabiele, constructieve vrede – ook voor de Nederlandse politiek een aantrekkelijk concept.

Brede opzet

From Venus to Mars? is een logisch, breed en internationaal opgezet onderzoek in drie delen. Het eerste deel is meer theoretisch, waarbij een wetenschappelijke basis wordt gelegd en de context wordt geschetst voor de casestudies in het tweede deel. In het laatste deel worden vooral specifieke ervaringen in perspectief geplaatst en geëvalueerd van de twee hoofdrolspelers, de leidende naties Duitsland en Italië in *Regional Commands North* en *West*. Behalve een wetenschappelijk onderzoek is het werk een prachtig initiatief. Het is niet alleen van belang multinationale inzet gezamenlijk historisch vast te leggen; gezamenlijk op missie gaan betekent ook gezamenlijk evalueren en de ervaringen wetenschappelijk onderzoeken. *From Venus to Mars?* is een sprekend voorbeeld dat dit veel intensiever en constructiever zou moeten gebeuren.

Zoals de ondertitel *Provincial Reconstruction Teams and European Military Experience in Afghanistan, 2001-2014* verklaart, gaat een aanzienlijk deel van het boek over het multinationaal opereren in stabilisatieoperaties. In het noordelijk deel van Afghanistan was in de *post-conflict peacebuilding* een hoofdrol weggelegd voor de Provin-

ciale Reconstructie Teams. De diverse leidende naties in de provincies, waaronder Nederland in Baghlan in de periode 2004-2006, hielden er zeer uiteenlopende opvattingen op na hoe een *safe and secure environment* te bereiken en welke rol militairen, diplomaten en ontwikkelingswerkers hierin conceptueel konden en in de praktijk moesten spelen. In de eerste twee delen wordt een beeld geschetst hoe de *lead nations*, alle op hun eigen manier, worstelden met de geïntegreerde benadering, het Afghaanse stabilisatie- en staatsvormingsproces en de impliciete en expliciete opdrachten uit de eigen hoofdsteden, de regionale hoofdkwartieren en het hoofdkwartier in Kabul. Maar er is ook veel goeds en constructiefs te melden, hoe uiteenlopend ook. Militairen moesten diplomatiek en pragmatisch omgaan met politiek geformuleerde opdrachten in een complexe, fragiele omgeving, waarbij ze lang niet altijd de hoofdrol konden of wilden vervullen.

Het wat magere wetenschappelijke fundament in het eerste deel is een zoektocht naar een meer conceptuele benadering van stabilisatiemisies. De scribenten komen er niet echt uit; ze geven daarmee een aanzet voor verder onderzoek. De casestudies in het tweede deel zijn – soms enigszins evaluerende – beschrijvingen van unieke ervaringen, waarbij de gemene deler volgens Chiari is dat 'Afghanistan deeply changed the European Armed Forces', maar alle op hun eigen wijze en met uiteenlopende impact. Conrad Schetter merkt in 'The Unknown Unknowns' op dat de

effecten van 'Afghanistan' nog lang niet voldragen zijn, waarmee hij een duidelijke oproep doet niet slechts historisch te beschrijven. De uiteenlopende ervaringen in casestudies in het tweede deel geven inzicht in de *trial and errors*. In dit verband is het jammer dat in het derde, evaluerende, deel hier niet nader op in wordt gegaan.

Nederlandse PRT

Het Nederlandse PRT in de provincie Baghlan (2004-2006) wordt door Erwin van Loo onder de loep genomen. De Nederlanders werkten, ondanks ruimere ervaring met stabilisatiemissies, volgens het Britse model met een *Dutch touch*. PRT Baghlan, zo concludeert Van Loo, '... formed an important experiment and a valuable dress rehearsal for the hazardous operations in south Afghanistan [and] ... indisputably contributed to the further maturation of the 3D approach of the Dutch forces towards reconstruction' (blz. 194). Van Loo's belangrijkste conclusie is dat het voor de Nederlanders 'learning on the job' was: de spijker op de kop. Hij schroomt niet hier en daar, veelal tussen de regels door, kritisch te zijn. De voornaamste observatie is dat het een civielgeoriënteerde missie was die de Nederlanders met militaire middelen uitvoerden. In dit verband is het bijvoorbeeld jammer dat weinig aandacht wordt besteed aan het constructieve werk van IDEA, waarbij civiele experts (reservisten) in uniform worden ingezet: een *force multiplier* in stabilisatiemissies. Een discussie over een grotere rol van diplomaten in het veld dan het sturen van een politiek adviseur ontbreekt helaas. In hoeverre

gebruik werd gemaakt van de Baghlan-ervaringen in Uruzgan is minder zeker, net als de vraag of er inderdaad geëxperimenteerd werd. Anders gezegd, een nabeschouwing zou welkom zijn geweest. Van Loo heeft echter een mooi, stimulerend overzicht neergezet. De case study van Peter Wagner hoe het verder ging in diezelfde provincie Baghlan met het Hongaarse PRT is lezenswaardig. De Hongaarse aanpak staat om uiteenlopende redenen in contrast met de Nederlandse. Sterker nog, van continuïteit van het door Nederland ingezette beleid is de facto geen sprake. Daarbij komt dat Wagner overtuigend laat zien hoe belangrijk het is dat eenheden niet alleen van de juiste en voldoende middelen worden voorzien, maar ook van richtinggevende doctrine, een haalbare doelstelling en politieke en publieke betrokkenheid.

De diverse studies in de bundel zijn van uiteenlopende onderzoekskwaliteit, maar doorgaans de moeite waard. Het is jammer dat de deelonderzoeken niet in een strakker omlijnd kader of format zijn geplaatst, waardoor in het derde deel gestructureerder geconcludeerd en geëvalueerd had kunnen worden. Een voorbeeld is dat de Europese bijdragen aan het (essentiële) wortelen van de rechtsstaat niet nader bestudeerd worden. Daarbij was het een mooie aanvulling geweest de omgang met de motie-Sap vanuit politiek, diplomatiek en militair perspectief in de praktijk te vernemen en wat dit doet met Nederland als partner in een multinationale operatie. De conclusies in *From Venus to Mars?* zijn

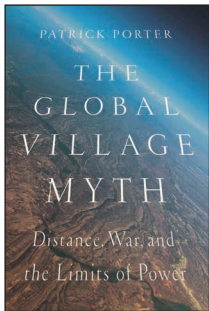
boeiend op specifieke deelaspecten, diepergaande eendoordelen ontbreken. Is het daar nog te vroeg voor?

Missies en draagvlak

De lezer blijft zitten met de vraag wat de Europese krijgsmacht(en) afzonderlijk en als geheel nu eigenlijk geleerd hebben van de inzet in Noord-Afghanistan en dan met name over stabilisatiemissies c.q. over de (buitenlandse) militaire bijdrage aan staatsvorming en duurzame vrede in een geïnterveneerde staat. Dit is meer dan relevant, omdat dit soort missies op politiek draagvlak kunnen rekenen. Bovendien zouden stabilisatiemissies in het vooruitzicht kunnen liggen in Noord-Afrika, het Midden-Oosten en misschien ook wel in het westelijk deel van Azië. Dergelijk onderzoek is per definitie multidisciplinair, internationaal, politiek gevoelig en complex. Een onderzoek naar het Europese stabilisatie-optreden in Noord-Afghanistan is met andere woorden onafhankelijk, multidisciplinair en internationaal onderzoek. Hierbij is de inbreng van de Nederlandse Defensie Academie in brede zin en in coöperatie met andere Nederlandse en Europese (defensie en universitaire) onderzoeksinstituten waardevol. Het is te hopen dat dergelijke grote onderzoeksopdrachten die in brede en conceptuele zin zouden kunnen gaan over het consolideren van militair succes in de 21ste eeuw spoedig concreet worden. Er is veel ervaring, expertise, kennis en materiaal voorhanden: laten we er ons voordeel mee doen! ■

Dr. drs. A.J.E. Wagemaker MA, kolonel der Mariniers

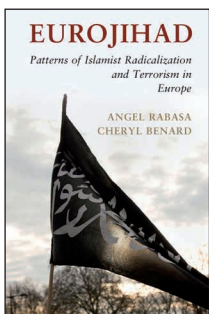
SIGNALERINGEN



The Global Village Myth

Distance, War, and the Limits of Power
Door Patrick Porter
Londen (Hurst) 2015
240 blz.
ISBN 9781849045445
€ 25,-

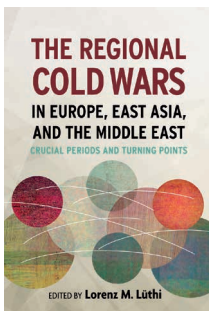
Zijn de Verenigde Staten en hun bondgenoten militair kwetsbaarder geworden door de globalisering? In *The Global Village Myth* stelt Patrick Porter, hoogleraar strategische studies aan de University of Exeter, van niet. Volgens Porter heeft de technologische vooruitgang op het gebied van informatie, transport en communicatie onder veiligheidselites een beeld gecreëerd van grenzenloze oorlogen en domino-effecten. Porter noemt dat beeld verdraaid en gevaarlijk: het zou in het Westen kunnen leiden tot een roep om preventieve oorlogen. Voor zijn onderzoek keek Porter onder meer naar het terreurnetwerk van al-Qaida, drones en cyberwar en hij concludeert dat de strategische ruimte voor het Westen niet kleiner geworden is.



Eurojihad

Patterns of Islamist Radicalization and Terrorism in Europe
Door Angel Rabasa en Cheryl Benard
Cambridge (Cambridge University Press) 2015
245 blz.
ISBN 9781107437203
€ 30,-

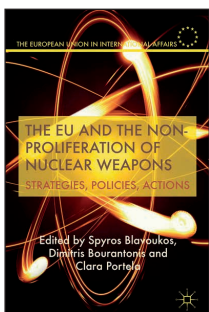
In *Eurojihad* onderzoeken Angel Rabasa en Cheryl Benard de sociale, economische en culturele oorzaken van radicalisering onder bepaalde groepen moslims in Europa. Rabasa en Benard, verbonden aan de RAND Corporation, kijken naar ontwikkelingen in diverse Europese landen, waaronder Nederland, en proberen patronen te ontdekken. De auteurs analyseren naast de oorzaken van radicalisering ook de extremistische netwerken en de reacties van de betrokken Europese regeringen. In het boek komt ook Syrië aan de orde als recente bestemming van Europese jihadisten. Rabasa en Benard onderzochten ook welke methoden militante groeperingen in dergelijke landen gebruiken om strijders te ronselen in Europa.



The Regional Cold Wars in Europe, East Asia, and the Middle East

Crucial Periods and Turning Points
Door Lorenz Lüthi (red.)
Stanford (Stanford University Press) 2015
416 blz.
ISBN 9780804792851
€ 62,-

De analyse van de Koude Oorlog met de focus op Washington versus Moskou is achterhaald: de geschiedenis van dat tijdperk moet juist bezien worden vanuit regionaal perspectief. Dat is het uitgangspunt van Lorenz Lüthi, docent internationale betrekkingen aan McGill University in Montreal, die de redactie verzorgde van de bundel *The Regional Cold Wars in Europe, East Asia, and the Middle East*. De auteurs gaan uit van landen die in diverse regio's hun belangen, die niet altijd strookten met die van de supermachten, probeerden door te drukken, eventueel door het smeden van suballianties. De analyses zijn gebaseerd op archiefmateriaal uit betrokken landen, waaronder Egypte, Irak en Vietnam.



The EU and the Non-Proliferation of Nuclear Weapons

Strategies, Policies, Actions
Door Spyros Blavoukos, Dimitrios Bourantonis en Clara Portela (red.)
Houndmills (Palgrave Macmillan) 2015
288 blz.
ISBN 9781137378439
€ 90,-

The EU and the Non-Proliferation of Nuclear Weapons kijkt vanuit een analytisch raamwerk naar de rol die de Europese Unie speelt bij de non-proliferatie van kernwapens. De auteurs gebruiken daarvoor de literatuur die de afgelopen tijd verschenen is over de werking van internationale organisaties. Zij concluderen dat de EU niet alleen multilateraal handelt, bijvoorbeeld rond de naleving van het Non-Proliferatieverdrag en technische controleregimes, maar ook bilateraal. In de bundel komen ook de veranderingen in het optreden aan bod sinds de EU in 2003 een strategie tegen de verspreiding van massavernietingswapens aannam en hoe de EU zich opstelt in de kernwapenkwesties van Iran en Noord-Korea.

AANKONDIGING

Algemene ledenvergadering KVBK en lezing

Civiel-militaire samenwerking tijdens nationale evenementen

door

Kolonel mr. H.J (Henrick) Bos

woensdag 3 juni 2015

De Koninklijke Vereniging ter Beoefening van de Krijgswetenschap nodigt alle leden uit voor de algemene ledenvergadering die plaatsvindt op woensdag 3 juni 2015. De vergadering begint om 15.30 uur op het ministerie van Defensie, Plein Kalvermarktcomplex, Kalvermarkt 38 in Den Haag.

Na de algemene ledenvergadering geeft kolonel Henrick Bos een lezing over civiel-militaire samenwerking op nationaal niveau. Hij fungeerde in 2013 namens de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (NCTV) als projectleider rond de abdicatie en in 2014 vervulde hij die rol bij de Nuclear Security Summit in Den Haag. Kolonel Bos is deskundige op het gebied van de mogelijkheden die Defensie heeft als structurele veiligheidspartner in het binnenlandse veiligheidsdomein. In zijn lezing zal hij ingaan op de uitdagingen en ervaringen van civiel-militaire samenwerking tijdens nationale operaties.

Henrick Bos werkt als afdelingshoofd op de Bestuursstaf van het ministerie van Defensie en heeft een brede ervaring in het politiek-bestuurlijke spanningsveld.

Programma

15.00 uur	Ontvangst voor ledenvergadering in de Leeuwenkuil, Plein Kalvermarktcomplex, Kalvermarkt 38, Den Haag
15.30 uur	Algemene ledenvergadering KVBK in het Perscentrum
16.00 uur	Ontvangst voor lezing kolonel Bos in de Leeuwenkuil
16.30 uur	Lezing in het Perscentrum
17.30-18.30 uur	Borrel in de Koffiecorner

Aanmelden kan door een e-mail te sturen naar DM.StormVanLeeuwen@mindef.nl onder vermelding van naam, telefoonnummer, e-mailadres en huidige functie of door te bellen met 06-51661548. Toegang is alleen mogelijk met een geldig legitimatiebewijs of defensiepas.

