

MILITAIRE SPECTATOR



Uruzgan: simultaan schaken

- Zeeverkeer
- Australië: bondgenoot?
- Militaire gezinnen en uitzending (I)

AANKONDIGING

SYMPOSIUM

Intelligence Failures and Cultural Misperceptions: Asia, 1945 till the present

26-27 September 2008 – Netherlands Defence College (IDL) The Hague

Organised by the Netherlands Intelligence Studies Association (NISA) and the Centre for Terrorism and Counterterrorism (CTC), Leiden University.

With this conference NISA and CTC wish to contribute to the discussion on intelligence failures and cultural misperceptions in Asia, with a focus on counterinsurgency and counterterrorism. The wars in Iraq and Afghanistan have clearly shown the shortcomings of intelligence collection and analysis on the part of the United States and its allies. Quite a few of these shortcomings have been the result of cultural misperceptions.

Speakers at this conference will address, among others: counterinsurgency and counterterrorism campaigns in Asia during the Cold War; Western perceptions of particular countries in the region and their influence on intelligence operations; the limitations of intelligence in the War on Terror in Afghanistan and Iraq.

ABBREVIATED CONFERENCE PROGRAM

Friday 26 September

Part 1: Counterinsurgency

Isabelle Duyvesteyn (NL) *Counterinsurgency, politics, culture and misperceptions*

John Roosa (USA) *Counterinsurgency in Indonesia*

Georgina Sinclair (UK) *Political policing during the Malayan Emergency 1948-1957*

Max Metselaar (NL) *Intelligence failures, misperceptions and the Tet Offensive: A cognitive coping theory on governmental unpreparedness*

Matthew M. Aid (USA) *Perils of the Orient: U.S. intelligence failures in the Far East during the Cold War*

Part 2: Politics

Douglas Ford (UK) *Strategic culture and intelligence assessments: The Allied and Japanese experiences during the war in the Pacific (1941-1945)*

Kurt Jensen (CAN) *First Canadian Special Wireless Group: Canadian Sigint operations against Japan in Australia (1944-1945)*

Peter Becker (GER) *Eyes and ears of the dragon. Chinese intelligence services: Organisation and activities*

Stephan Blancke, Andreas Henneke (GER) *North Korea: A case study in Western intelligence perceptions*

Kent Harrington (USA) *Drugs, thugs and proliferation: Intelligence Centres and their influence on collection and analysis in Asia*

Saturday 27 September

Part 3: Iraq/Afghanistan

Allard Wagemaker (NL) *Cultural intelligence and Dutch civil-military operations in Northern Afghanistan*

Erich Schmidt-Eenboom (GER) *The BND in Afghanistan and Iraq*

Michael Goodman (UK) *British intelligence failures in Iraq*

(to be confirmed) *Saddam Hussein: The U.S. view*

Part 4: Experiences

Albert Schoneveld (NL) *Dutch military operations in Afghanistan*

Timothy C. Brown (USA) *With the valor of ignorance: Fifty years of clashing with cultures and improvising intelligence*

(to be confirmed) *Iran: the West and regime change*

Yoaz Hendel (ISR) *Israeli intelligence challenges from the Arab world*

Part 5: Lessons for the future?

Panel and discussion: Bob de Graaff (chairman), Kent Harrington, Pieter Cobelens et al.

The full program and a registration form can be downloaded from: www.nisa-intelligence.nl

For more information please contact: Dr. Ben de Jong, University of Amsterdam, email: b.m.dejong@uva.nl
Telephone: (0)20-5252268 (office) or (0)20-6443200 (home)

UITGAVE

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

Secretaris en ledenadministratie

luitenant-kolonel Henk Sonius
T 070 -318 6930
E hc.sonius@mindef.nl

Nederlandse Defensieacademie (NLDA)
Sectie MOW
Ledenadministratie KVBK
Postbus 90002, 4800 PA Breda
ledenadministratie@kvbk.nl

REDACTIE

brigade-generaal cav b.d. prof. em.
J.M.J. Bosch (hoofdredacteur)
T 071 - 542 18 30
E jmjbosch@xs4all.nl
kolonel cav drs. P.J.E.J. van den Aker
luitenant-kolonel KLu S.M. Babusch bc
kapitein ter zee P. van den Berg
commodore KLu drs. G.M. Bergsma
drs. P. Donker
kolonel MJD mr. dr. P.A.L. Ducheine
drs. P.H. Kamphuis
kolonel KMar dr. J.A.J. Leijtens
kolonel MPSD drs. F. Matser
brigade-generaal TS ir. R.G. Tieskens
luitenant-kolonel Marns drs.
A.J.E. Wagemaker MA
kapitein-luitenant ter zee mr.
N.A. Woudstra

BUREAU-REDACTIE

mw. drs. A. Kool
drs. F.J.C.M. van Nijnatten
NIMH
Postbus 90701
2509 LS Den Haag
T 070 - 316 51 20 of
070 - 316 51 95
F 070 - 316 51 99
E redactiemilitairespectator@mindef.nl

LIDMAATSCHAP

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

OPMAAK EN DRUK

Drukkerij Giethoorn Ten Brink
ISSN 0026-3869

Nadruk verboden

Coverfoto: Operatie Spin Ghar, Uruzgan
(Foto AVDD, G. van Es)

MILITAIRE SPECTATOR

460 Zeeverkeer

H. van de Beek en P.J. van Gils

Sinds de reorganisaties van de krijgsmacht gaat alle aandacht uit naar crisisbeheersingsoperaties, vredesoperaties en humanitaire missies. Hierdoor is er ten onrechte te weinig oog voor één van de oudste taken van de marine: bescherming van de koopvaardij.

472 De 'comprehensive approach' in Uruzgan

W.S. Rietdijk

Rond de inzet in Afghanistan bestaan uiteenlopende meningen over het conflict, de missie, haar doelstellingen en de benadering van ISAF. Alles draait om het winnen van de 'hearts and minds'. Maar wat betekent de context dáár voor de bevolking en voor de Taliban? In Afghanistan wordt simultaan geschaakt op vier borden. Deze aanpak vergt strategie, doelstellingen, resultaten en betrokkenheid.

487 Militaire gezinnen en uitzending (I)

M. Andres, R. Moelker en J. Soeters

Op dit moment zijn er ongeveer 2000 Nederlandse militairen ergens op de wereld bij een uitzending betrokken. Dit betekent scheiding van hun partners en familie. Hoe ervaren die partners de voorbereiding, de feitelijke uitzending en de periode na terugkeer?

501 Een verre vriend

M. Houben en C. Lefèvre

De operationele samenwerking in Afghanistan bracht een relatie tussen de Nederlandse en Australische strijdkrachten en de betrokken ministeries tot stand. Dit is het gevolg van een gemeenschappelijk belang onder operationele omstandigheden. De vraag is nu of Australië een 'toevallige voorbijganger' is of een mogelijke strategische partner?

En verder:

| | |
|-------------|-----|
| Editoriaal | 458 |
| Tegenwicht | 514 |
| Andere ogen | 516 |
| Boeken | 517 |
| Summaries | |

Verkennen?

‘Verkennen’ is binnen het bedrijfsleven een vertrouwd begrip. De oudere lezers onder u zullen bij het lezen van het woord wellicht nostalgische gevoelens voelen opkomen. Zoemende M-113’s C&V, die met hoge snelheid door de Noord-Duitse laagvlakte rijden. Open landrovers, met een Mag-affluit en een langharige dienstplichtige achter het stuur. Commando’s die zich tijdenlang ingroeven om ‘waar te nemen en verkennen’, zoals dat toen werd genoemd. RF-104 fotoverkenner die met veel kabaal de startbaan verlieten om de gevraagde locaties op het vertrouwde celluloid vast te leggen.

Maar ook jongere lezers hebben beeld en geluid bij het begrip ‘verkennen’. De open landrovers van weleer zijn vervangen door uitgebouwde MB’s, die overigens qua uitmonstering weer erg lijken op de landrovers die de Britse soldaten van de *Special Air Services* gebruikten in de Noord-Afrikaanse woestijn tijdens de Tweede Wereldoorlog. Of RPV’s, die *realtime* informatie doorzenden naar de commandopost. De Noord-Duitse laagvlakte is inmiddels vervangen door de Barakzai-driehoek en de Baluchi-vallei.

Verkennen is echter niet langer meer uitsluitend een bezigheid van de beoefenaars van het krijgsvak. Ook wetenschappers, bestuurders en (publieke) managers hebben zich het ‘waarnemen en verkennen’ eigengemaakt. En daarmee doelen we niet op marktonderzoek dat door grote en kleine bedrijven wordt uitgevoerd om erachter te komen of de markt al rijp is voor hun jongste productinnovatie. Nee, dan gaat het om activiteiten die ook letterlijk onder de vlag van ‘verkenningen’ worden gebracht.

Zo kennen we in Nederland de Macro Economische Verkenningen, die jaarlijks worden gepubliceerd door het Centraal Plan Bureau, maar ook de Justitiële Verkenningen van het Wetenschappelijk Onderzoeks- en Documentatiecentrum, de Wetenschapsverkenningen van de Koninklijke Nederlandse Academie voor Wetenschappen, de Verkenningen Volksgezondheid van het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu, en sinds kort de Strategische Verkenningen Defensie.

De Strategische Verkenningen Defensie zijn in maart 2008 gezamenlijk gepresenteerd door de ministers van Defensie en Financiën. Het persbericht dat de verkenningen wereldkundig maakt stelt dat de verkenningen antwoord moeten geven op de vraag hoe de taken en de middelen van de krijgsmacht ook op de langere termijn in evenwicht te houden. Daarna komt de aap al snel uit de mouw:

De Defensiebegroting voor deze kabinetsperiode is sluitend. Niettemin bestaat er reden te onderzoeken hoe het financiële beeld er in de toekomst uitziet. Financiële duidelijkheid is nodig voor een stabiele ontwikkeling van de krijgsmacht.

En verderop:

Het is belangrijk dat de defensie-uitgaven bogen op brede politieke en maatschappelijke steun. Ook moeten militairen en burgers die in opdracht van de samenleving risico’s lopen het perspectief behouden op een toekomstbestendige organisatie. Met de verkenningen wil het kabinet een inhoudsvolle bijdrage leveren aan de oordeelsvorming over de krijgsmacht en het daarmee samenhangende niveau van defensiebestedingen.

Voorwaar geen geringe ambitie. Het is dan ook de moeite waard om zo'n kleine zes maanden na de start te bekijken wat er nu voor richting en uitvoering is gegeven aan dit streven.

Laten we in ieder geval vaststellen dat de aanpak zeer breed is en uiterst degelijk oogt. Er is nauwelijks een aspect van de actuele en zelfs de toekomstige problematiek dat aan de aandacht van de verkenningen lijkt te ontsnappen.

Zo wordt diepgaand gekeken naar de huidige situatie, het te verwachten beroep op de krijgsmacht, en de krijgsmacht als organisatie. Daarin schuilt overigens meteen al een risico: een complexe opzet, zowel inhoudelijk als procesmatig, leidt slechts zelden tot een simpel, bruikbaar advies. Het doel van de verkenningen is om, op grond van te verwachten nationale en internationale ontwikkelingen, zonder beperkingen beleidsopties te formuleren.

Defensie staat interdepartementaal van oudsher bekend om haar degelijke aanpak en ook nu is het plan van aanpak van een methodische schoonheid. Maar de vraag die achterblijft, is wat de Strategische Verkenningen uiteindelijk allemaal gaan opleveren. Wat zal het daadwerkelijke effect zijn van de bedoelde reeks onderbouwde beleidsopties voor de krijgsmacht als geheel en de militairen en burgers daarbinnen in het bijzonder? De afspraken die worden gemaakt over de taken en de middelen zijn immers per definitie onderwerp van politieke besluitvorming. Wat gaan de beleidsopties betekenen voor een afweging van een toekomstig kabinet? Wat is de politieke houdbaarheidsdatum van deze set van beleidsopties? Zal de Tweede Kamer zich committeren aan kabinetsbeleid dat zo tot stand is gekomen?

En welk gewicht krijgt een studie naar de toekomst van slechts één van de tientallen aspecten van het kabinetsbeleid, ook al is deze interdepartementaal van opzet, wanneer deze wordt afgezet tegen andere (toekomstige) maatschappelijke problemen? Ten koste van welk ander maatschappelijk probleem zal één en ander dan bekostigd worden? Wat is er trouwens mis met een gezonde spanning tussen doelen en middelen?

Het zijn ongetwijfeld vragen die ook de minister zich heeft gesteld, voordat hij de projectdirecteur zijn uiteindelijke opdracht verstrekte. Verkenningen binnen de krijgsmacht te velde hebben vooral tot doel de eigen mogelijke wijze(n) van optreden te bepalen. Verkenners hebben niet de illusie met hun acties het gedrag van de opponent te bepalen. De Strategische Verkenningen moeten dan ook realistische ambities hebben en zich vooral beperken tot datgene wat zich binnen hun invloedssfeer bevindt: de mogelijke wijze(n) van optreden binnen de tijd- en ruimtifactoren die de krijgsmacht gegeven zijn.

Het is prima dat de causale relatie tussen politieke en ambtelijke doelen enerzijds en militaire middelen anderzijds opnieuw wordt geagendeerd. Het formuleren van beleidsopties die leiden tot afspraken over een duurzaam evenwicht tussen ambitie en middelen over de grenzen van deze kabinetsperiode heen, lijkt echter een ijdel streven. Elk kabinet maakt zijn eigen politieke en beleidsmatige keuzes en laat zich daarbij nauwelijks leiden door de bezweringsformules die een vorig kabinet heeft uitgesproken. De Strategische Verkenningen Defensie lopen dan ook wat dat aangaat het reële risico te sterven in schoonheid. ■

Zeeverkeer

Een vergeten taak van de marine?

Met de grootscheepse reorganisatie van de krijgsmacht gaat alle aandacht uit naar crisisbeheersingsoperaties, vredesoperaties en humanitaire missies. De Koninklijke Marine heeft daarin veelal een ondersteunende taak, die haar van de oceanen naar de kustwateren bracht. Door die ontwikkeling is er te weinig aandacht voor één van de oudste taken van de marine: bescherming van de koopvaardij. De geschiedenis van de zeeverkeersorganisatie laat vanaf de Tweede Wereldoorlog een verschuiving van taken zien. Het belang van deskundige reservisten, die de schakel vormen tussen koopvaardij en marine, is daarbij aanzienlijk toegenomen.

*H. van de Beek – kapitein-luitenant-ter-zee b.d. en P.J. van Gils – kapitein-luitenant-ter-zee**

Met de veranderende veiligheidssituatie in de wereld is ook de verhouding tussen koopvaardij en de militaire scheepvaart op een groot aantal punten veranderd. Vroeger bezat de Koninklijke Marine bij een conflict direct gezag over de koopvaardij, het zogeheten *Naval Control of Shipping* (NCS). Hierbij was het mogelijk Nederlands gevlagde schepen te vorderen en onder commando van de marine te stellen. Het NCS is echter verdwenen en vervangen door de *Naval Cooperation and Guidance for Shipping* (NCAGS), waarbij de nadruk ligt op samenwerking en begeleiden.

Dit artikel schetst een beeld van de zeeverkeersorganisatie en de taken die ze heeft bij de bescherming van de handelsscheepvaart. Daarbij komen de veiligheidssituatie en het directe gezag dat de Koninklijke Marine bezat aan bod. De organisatiestructuur zoals die nu bestaat is een gevolg van de beëindiging van de Koude Oorlog en de veranderde denkwijze van de NAVO. Het begrip NCAGS wordt uitgelegd en er is tevens aandacht voor de *tool* die de *Maritime Component Commander* in handen krijgt om

zijn maritieme beeldopbouw te ondersteunen en met de koopvaardij te communiceren. Het artikel gaat ook in op het reservistenbeleid, dat een ander karakter kreeg na de val van de Berlijnse Muur en de opschorting van de dienstplicht. Tot slot is er aandacht voor de binationale samenwerking tussen België en Nederland in de zeeverkeersorganisatie, de ontwikkelingen die de organisatie heeft ondergaan na 2000 en de uitdagingen voor de toekomst.

Geschiedenis

Koopvaardijbescherming wordt vaak geassocieerd met de massale trans-Atlantische konvooien uit de Tweede Wereldoorlog. Als taak van de oorlogsvloot is bescherming van de handelsscheepvaart echter al veel ouder. Al aan het einde van de Middeleeuwen waren er konvooidiensten naar de Oostzee. In de zeventiende eeuw bestonden in de Republiek der Verenigde Nederlanden colleges die de konvooierringen regelde voor schepen naar Oost-Indië en voor de walvisvaart naar de Arctische wateren. Ook Engeland kende tijdens de Napoleontische oorlogen een konvooisysteem om de handelschepen te beschermen tegen Franse oorlogs-

* Van Gils is werkzaam als Stafofficier Zeeverkeer Commando Zeestrijdkrachten.



Een Britse jager begeleidt een Geallieerd konvooi tijdens de Tweede Wereldoorlog

scheperen en kapers. In 1859 nam het Engelse parlement de *Royal Naval Reserve Act* aan vanwege de tekorten aan bepaalde groepen deskundig personeel. In navolging van Engeland kreeg Nederland bij Koninklijk Besluit van 28 februari 1894 het korps Koninklijke Marine Reserve, eveneens met het doel te kunnen beschikken over deskundig personeel.

In de Eerste Wereldoorlog was er eveneens konvooivaart om handelsscheperen te beschermen. Een voorbeeld van konvooivorming tijdens een beperkt conflict is de bescherming die de Koninklijke Marine in 1938 tijdens de Spaanse Burgeroorlog gaf aan Nederlandse koopvaardij-scheperen bij hun passage door de Straat van Gibraltar en van en naar de Spaanse havens.¹ Meer recente voorbeelden van het konvooisysteem dateren uit de Tweede Wereldoorlog, waarbij de scheepvaart beschermd werd tegen onderzeebootaanvallen.

Oorsprong zeeverkeersorganisatie

De oorsprong van de zeeverkeersorganisatie van de Koninklijke Marine ligt in de aanloopperiode naar de Tweede Wereldoorlog. In 1938 waren de vooruitzichten om de vrede in Europa te behouden zodanig slecht dat de marineleiding na ging denken over maatregelen ter bescherming van de koopvaardij in een mogelijke oorlog. De marinestaf bereidde de oprichting van een Bureau Zeeverkeer voor en de organisatie begon haar werkzaamheden op 7 april 1939.

De plaatsvervangend commandant marinestaf trad aan als hoofd. Onder het Bureau Zeeverkeer vielen vier lagere bureaus: in Vlissingen, Hoek van Holland, IJmuiden en Den Helder. De minister van Defensie stelde een instructie voor de organisatie op onder de naam Regeling Zeeverkeer.² Er volgden onder meer proeven met degaussing en paravanen ter bescherming van de scheepvaart tegen mijnen en torpedo's.³ Ook kregen gezagvoerders, stuurlieden en machinisten verplichte cursussen over konvooivaren.

Tweede Wereldoorlog

De Tweede Wereldoorlog leidde tot de hernieuwde invoering van het konvooisysteem. Snelle koopvaardij-scheperen, zoals troepen-transport-scheperen, werden onafhankelijk gerouteerd. Ondanks de grote verliezen bleek dat het konvooisysteem de grootste zekerheid bood om de grote goederenstroom voor de oorlogvoering in stand te houden. Toegepast wetenschappelijk onderzoek maakte het mogelijk de omvang van de konvooien te optimaliseren en tactieken voor de onderzeebootbestrijding en luchtverdediging te ontwikkelen. Grote konvooien bleken

1 Ph. M. Bosscher, *De Koninklijke Marine in de Tweede Wereldoorlog*, deel 1 (Franeker, Wever, 1984), blz. 108.

2 L.L. von Münching, *De Nederlandse koopvaardijvloot in de Tweede Wereldoorlog. De lotgevallen van Nederlandse koopvaardij-scheperen en hun bemanning* (Den Boer, Middelburg, 1986), blz. 26.

3 Degaussing: het schip door middel van demagnetiseren veilig maken voor magnetisch gevoelige zeemijnen. Paravanen: scheerdrijvers met stalen kabels, aan de boeg gevoerd tegen verankerde mijnen.

minder verlies te lijden dan kleinere konvoeien. De grens lag bij 45 schepen. Gemiddeld bedroegen de verliezen bij grote konvoeien 1,7 procent, in tegenstelling tot konvoeien met minder dan 45 schepen, waar het verliespercentage hoger lag.⁴

Het beheer van de Nederlandse koopvaardij-schepen waarvan de eigenaren zich in bezet gebied bevonden was in handen van de Nederlandse Scheepvaart- en Handelscommissie (NSHC). Namens de Nederlandse regering in Londen had de NSHC de bevoegdheid te onder-

kregen schepen – met subsidie van het ministerie van Oorlog – geschutsfundatie, elektrische leidingen voor de konvoeilichten en degaussing-kabels. De speciale koopvaardij-kannoniers om het geschut te bemannen volgden een opleiding op de Marine Kazerne Erfprins. Vanaf de jaren zeventig vond bewapening van koopvaardij-schepen en het aanbrengen van de speciale voorzieningen niet meer plaats, want door de komst van nieuwe wapensystemen was dit minder zinvol.

De organisatie

Bij de marinestaf in Den Haag kwam een bureau Handelsbescherming, dat later Koopvaardij-zaken ging heten, als onderdeel van de afdeling Logistiek en Oorlogsvoorbereiding. Het bureau had een adviserende en beleidsvormende taak in koopvaardijzaken en diende tevens als aanspreekpunt voor de civiel-maritieme organisaties. In Den Helder werd een stafofficier Zeeverkeer geplaatst bij de staf van de Commandant Zee-macht in Nederland (CZMNED), die voor de uitvoering zorg moest dragen. Er waren zeeverkeersposten (voor de NCSO ofwel *Naval Control of Shipping Officer*) voorzien in de grote en kleine Nederlandse zeehavens van Delfzijl tot Terneuzen, alsmede op de Nederlandse Antillen. Daarnaast was er een aantal *boarding*-posten voorzien in Rotterdam, Dordrecht, Botlek en Hoek van Holland. Vanuit die posten konden kapiteins van koopvaardij-schepen instructies ontvangen.

Er waren ook nog een aantal varende functies te vervullen, te weten die van *Convoy Commodore* en *Naval Liaison Officer* (NLO) aan boord van koopvaardij-schepen. De Convoy Commodore is als leider van een formatie koopvaardij-schepen verantwoordelijk voor de interne organisatie van het konvooi en de veilige navigatie onderweg. Hij vormt de liaison tussen de marine-eenheden en de koopvaardij-schepen in het konvooi. Voor overige liaison- en ondersteunende taken in een konvooi zijn NLO's en schepelingen nodig. Bij het op sterkte brengen van de zeeverkeersorganisatie is ook voorzien in de plaatsing van extra stafofficieren bij de staf van de Bevelhebber der Zeestrijdkrachten (BDZ) en CZMNED.

Ook na de Tweede Wereldoorlog gold bescherming van de handelsvaart in konvoeien als opportuun

handelen over de schepen en hun lading, en wat daarmee diende te gebeuren. De commissie had ook de bevoegdheid de schepen te bemannen, onderhoud te geven, te verzekeren en in charter te geven. De NSHC sloot overeenkomsten met het Britse *Ministry of War Transport* en handelde daarbij ook namens de rederijen die hun zetel uit het bezet gebied hadden overgebracht. Deze situatie bleef bestaan tot augustus 1944, waarna het ministerie van Scheepvaart en Visserij voldoende expertise in huis had om de bewindvoering zelf ter hand te nemen.

Zeeverkeer na de Tweede Wereldoorlog

Na 1945 baseerde Nederland de opzet van de zeeverkeersorganisatie op de ervaringen uit de Tweede Wereldoorlog. De nieuwe tegenstelling tussen Oost en West leidde tot de opvatting dat bescherming van de handelsscheepvaart in konvooiverband tijdens een groot conflict nog steeds opportuun was. Er kwam opslag van materieel voor de zelfbescherming van koopvaardij-schepen, zoals geschut, paravanen en konvoeilichten (DEMS).⁵ De opslag bevond zich in Nederlandse kustplaatsen. Bij nieuwbouw

⁴ *Naval Operational Analysis* (Annapolis, Naval Institute Press, 1968), blz. 295.

⁵ D. Stanford, D.E.M.S. - *Defence Equipped Merchant Ships*, Appleton-Century-Crofts 1960.

Opleiding reservisten

Voor de vulling van de zeeverkeersorganisatie ten tijde van oplopende spanning en oorlog zijn reservisten nodig. Het gaat hoofdzakelijk om Koninklijke Marine Reserve (KMR)-officieren (ex-stuurlieden) en KMR-officieren van Speciale Diensten (SD) die na hun dienstdadigheid hiervoor aangewezen zijn. Zij volgen tijdens hun opleiding een veertiendaagse cursus Zeeverkeer (stuurlieden) of krijgen de cursus bij opkomst voor hun eerste herhalingsoefening. Zij worden opgeleid om alle functies binnen de zeeverkeersorganisatie te kunnen vervullen. Voor de functie van Convoy Commodore doet de Koninklijke Marine een beroep op een aantal kolonels (kapitein-ter-zee) en kapitein-luitenanten-ter-zee, die met functioneel leeftijdsontslag gaan en tot de reserve willen toetreden omdat zij de nodige militaire expertise bezitten. Voor het volledig op sterkte brengen van de zeeverkeersorganisatie denkt de Koninklijke Marine circa 220 officieren en 110 schepelingen nodig te hebben.⁶ De opleiding van het personeel vond plaats op de Navigatie- en Gevechtsinformatieschool (NAVGIS), later op de Operationele School in Den Helder en sinds 1976 bij de Belgisch-Nederlandse Mijnenbestrijdingsschool in Oostende.

Zeeverkeersorganisatie en de NAVO

Na de oprichting van de NAVO in 1949 is de zeeverkeersorganisatie ingevoegd in de Alliantie. De zeeverkeersorganisatie is daar uitgebouwd tot een instituut dat in tijden van spanning en oorlog de bewegingen van de handelsscheepvaart adviseert en volledig controleert. Tevens verdeelt de zeeverkeersorganisatie de beschikbare tonnage en regelt zij de bescherming tegen een vijandelijke dreiging. Als tijdens oplopende spanning de afschrikking niet het gewenste resultaat zou hebben en het bondgenootschap zich in oorlog bevond met het Warschaupact, zouden de lidstaten hun koopvaardijvloot groter dan 1600 Bruto Register Ton (BRT) vorderen en ter beschikking stellen van de *shipping pool* van de NAVO. Deze pool zou onder beheer staan van de dan in te stellen *Defence Shipping Authority* (DSA), die in oorlogstijd onder auspiciën van het *Senior Civil Emergency Planning Committee* (SCEPC) stond. Het

SCEPC was één van de vele civiele commissies die ressorteerden onder de *North Atlantic Council/Defence Planning Committee*.

In de DSA waren de lidstaten vertegenwoordigd door hun Nationale Scheepvaart Autoriteiten.⁷ Deze organisatie zorgde voor een optimaal gebruik (lading en de bestemming) van de scheepsruimte en bracht dit ter kennis van de maritieme bevelhebbers van de NAVO, die verantwoordelijk waren voor het opzetten van de zeeverkeersorganisatie. De militaire organisatie regelde verder de samenstelling van de konvoien, het varen van de haven van vertrek naar de haven van bestemming en de bescherming onderweg. De organisatie routeerde koopvaardijvloot onafhankelijk of in konvoiverband langs geheime routes. De basis voor bescherming van de handelscheepvaart werd vastgelegd in het *Allied Naval Control of Shipping Manual* (ATP 2), een tactische publicatie van de Alliantie. Later werd de publicatie gesplitst in twee delen. Het eerste

FOTO NIMH



Hr.Ms. Van Kinsbergen controleert in 1992 op de Adriatische Zee het handelsembargo tegen voormalig Joegoslavië

6 Opgave 1995.

7 In Nederland vertegenwoordigt het ministerie van Verkeer en Waterstaat de NSA.

deel omvatte hoofdzakelijk de doctrine en was bestemd voor het gebruik aan de wal. Het tweede deel, de *Guide to Masters*, bevatte hoofdzakelijk praktische regels voor het gebruik aan boord van koopvaardij-schepen, evenals verbodvoorschriften en tactische seinen voor het uitwisselen van berichten tussen koopvaardij- en marineschepen.

Om de koopvaardijvloot ter beschikking te stellen van de shipping pool was een aantal maatregelen noodzakelijk die de regering door noodwetten afkondigde, zoals de Havennoodwet (1963) en de Vaarplichtwet (1972). In 1939 was al de noodwet voor het behoud van scheepsruimte afgekondigd. De te nemen maatregelen waren op papier al voorbereid en gekoppeld aan het nationale mobilisatiesysteem, dat op zijn beurt was opgelijnd met het *Alert System* van de NAVO. Nadat de afkondiging van *general alert* zou de Alliantie zich in oorlog bevinden met het Warschaupact en opereerde de civiele scheepvaart, die dan in een situatie van *full NCS* verkeerde, onder militair gezag. Dit is veelvuldig beoefend in *WINTEX*-oefeningen.

In grote lijnen bleef dit idee van koopvaardijbescherming vele jaren bestaan. Met de overgang van de NAVO-strategie van *massive retaliation* naar *flexible response* medio jaren zestig werd de rol van de koopvaardij belangrijker, want bij een conflict tussen de NAVO en het Warschaupact moesten de aanvoerlijnen over zee openblijven ter ondersteuning van SACEUR.

Einde Koude Oorlog

In de jaren tachtig kwamen begrippen als 'crisis-management' in zwang en werd het begrip '*out of area*' geïntroduceerd. Na 1990 ging de Atlantische verdragsorganisatie zich omvormen tot een organisatie die, naast operaties in verband met Artikel 5 – een aanval op een NAVO-lidstaat is gelijk aan een aanval op alle – ook andere militaire taken kan uitvoeren. Voor die andere taken dient bij voorkeur een politiek draagvlak te bestaan, maar er hoeft geen VN-resolutie aan ten grondslag te liggen.

Nieuwe doctrine

Tijdens de tankeroorlog in 1987-88 in de Perzische Golf, die ontstond rond de oorlog tussen Iran en Irak en de Tweede Golfoorlog (1990-91) in hetzelfde gebied, bleken de bestaande opvattingen over bescherming van de handelsscheepvaart niet meer te voldoen. De problemen in de Golfregio waren anders dan de problemen die voorzien waren in een oorlog tussen de NAVO en het Warschaupact. Hoewel de operaties in de Perzische Golf niet onder de NAVO-vlag plaatsvonden, trok 'Brussel' er lering uit en volgde in juli 1991 de eerste discussie om het NCS-concept te herzien. Het begrip Regional NCS (RNCS) kwam op. RNCS is weliswaar gebaseerd op het bestaande NCS, maar minder statisch. RNCS gaat uit van een regionaal conflict waar zich problemen voor de handelsscheepvaart kunnen voordoen. Ook kan RNCS van toepassing zijn binnen het verdragsgebied, waar een crisis niet noodzakelijk tot een grootschalig conflict hoeft uit te groeien. Deelname aan RNCS geschiedt op vrijwillige basis. Een natie kan een verzoek indienen bij het *Defence Planning Committee* om een bepaald gebied aan te wijzen als NCS Region.⁸ Het afkondigen van RNCS is dus niet noodzakelijkerwijs gebonden aan één van de fasen van het *alert system* van de NAVO. Een lokaal conflict kan natuurlijk ook escaleren en de vernieuwde NCS-doctrine kent dan ook de mogelijkheid om van RNCS door te starten naar full NCS, een situatie die hiervoor is beschreven.

Het duurde nog tot eind 1993 voordat de nieuwe doctrine in de conceptversie van ATP 2 verscheen; de publicatie werd pas in oktober 1995 voor de hele NAVO van kracht. En spoedig bleek dat ook deze doctrine door veranderingen in de wereldpolitiek losgelaten moest worden.

Van gezag naar samenwerking

Sinds de jaren negentig is de politieke situatie in Europa met het uiteenvallen van de Sovjet-Unie en het Warschaupact drastisch veranderd. Een grootschalige confrontatie tussen Oost en West wordt nagenoeg uitgesloten. Er doen zich echter veiligheidsrisico's voor, deels nieuw, die vooral het gevolg zijn van de instabiliteit in Midden- en Oost-Europa. Voormalige landen

⁸ Gedacht moet worden aan een groot gebied, bijvoorbeeld 100 bij 100 NM.



FOTO AUTEUR

NCAGS kan bijdragen aan een betere samenwerking bij embargo-operaties

van het Warschaupact in Oost-Europa zoeken toenadering tot het Westen en de NAVO. Regionale conflicten komen steeds vaker voor en Defensie zal zich meer dan in het verleden moeten richten op crisisbeheersingstaken, waaronder zowel vredesbewarende als vredesafdwingende operaties vallen.⁹

Als instabiele regio springt het Midden-Oosten, waar enorme oliebelangen liggen, het meest in het oog, maar ook wereldwijd opererende terroristen en piraten trekken meer en meer de aandacht als bedreiging van de economieën. Ook Nederland neemt deel aan de hiervoor genoemde operaties en de Koninklijke Marine opereert ver buiten het NAVO-verdragsgebied. Naar aanleiding van de opgedane ervaringen met RNCS in het Midden-Oosten blijkt dat het concept voor verbetering vatbaar is. De bestaande praktijk biedt onvoldoende mogelijk-

heden om de maritieme commandanten op tijd van de juiste informatie te voorzien over de aanwezigheid van civiele scheepvaart in hun operatiegebied. Bovendien zijn de mogelijkheden van de maritieme commandanten om de civiele scheepvaart te informeren en te adviseren, te beperkt.

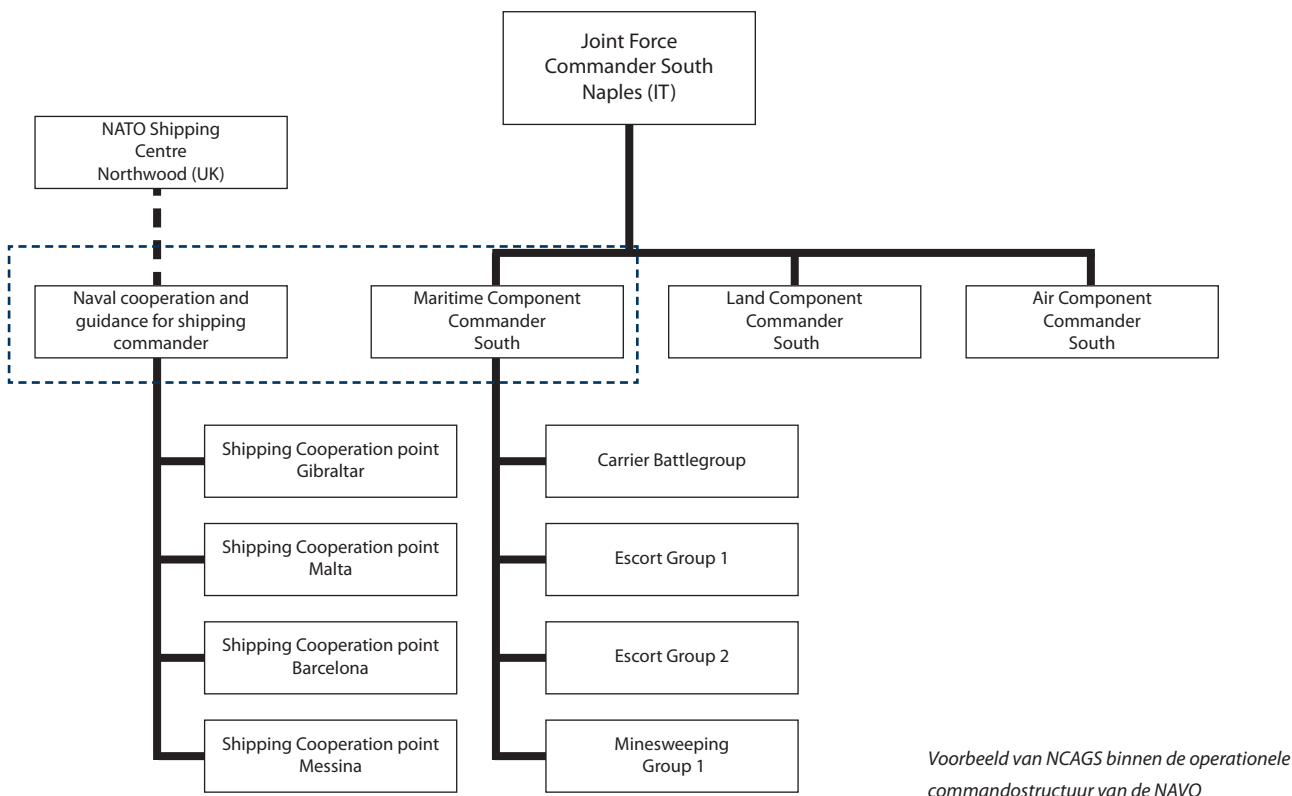
Regionale Commandant

De *Supreme Allied Commander Atlantic* (SACLANT) kwam in maart 1999 met een voorstel om een *NATO Global Shipping Policy* te ontwikkelen, waarin het wat betreft NCS om samenwerking ging.¹⁰ Het zou een betere gegevensuitwisseling moeten opleveren en een vrijwillige samenwerking tussen de militaire organisatie (van de NAVO) enerzijds en de *Ships Operators* en de koopvaardij schepen anderzijds. De voortschrijdende moderne communicatietechnieken en online-databanken hadden uitwisseling van gegevens mogelijk gemaakt, onder meer via het INMARSAT-netwerk, AIS (*Automatic Identification System*) en ISPS (*International Ship and Port Facility Security Code*). De NAVO hoopte op deze wijze snel en centraal te kunnen beschikken over de positie en bewegingen van de handelsscheepvaart in (potentiële) crisisgebieden. Met deze informatie kon de NCS Regional Commander gevoed worden. Deze informatie kon ook de operaties van coalitie-eenheden in het gebied ondersteunen.

In ruil voor vrijwillige medewerking kreeg de scheepvaartwereld onder meer snelle, nauwkeurige informatie over dreiging, operaties, oefeningen, piraterij en gebieden die beter gemeden konden worden. Koopvaardij schepen zouden ook relevante informatie over NAVO- en coalitie-eenheden kunnen krijgen, inclusief gegevens over *Maritime Interdiction Operations*. Schepen waarvan bekend was dat zij bonafide lading vervoerden, konden een snellere passage krijgen door embargo gebieden. Een bijkomend voordeel van de samenwerking zou de prikkel voor verzekeraars moeten zijn om hun premies aan te passen bij de vaart op risicogebieden.

9 Ministerie van Defensie en ministerie van Buitenlandse zaken, *Prioriteitennota 1993* (Den Haag, SDU Uitgeverij, 1993).

10 CINCEASTLANT 1370/52, 11 maart 1999.



Om dit alles te verwezenlijken is in 1999 het *NATO Shipping Centre* (NSC) opgericht. Het centrum moest een spilfunctie gaan vervullen in de informatievoorziening van de plaatselijke militair-maritieme commandant en de koopvaardij. CINEASTLANT in Northwood (VK) bood aan het NATO Shipping Centre onder te brengen in zijn hoofdkwartier.

Samenwerking en begeleiding

Verdere samenwerking moest ook zijn beslag krijgen in een aangepaste NCS-doctrine. De nadruk moest komen te liggen op samenwerking en begeleiding. In 2000 verscheen NCAGS, de afkorting van Naval Cooperation and Guidance for Shipping, voor het eerst in de diverse papieren. Het *Supreme Headquarters Allied Powers Europe* (SHAPE) en SACLANT initieerden gezamenlijke uitgangspunten voor een NCAGS-beleid.¹¹ In Brussel werden deze ideeën verder uitgewerkt en zijn initiatieven genomen om de doctrine aan te passen. De eerste conceptversie van het *Military Committee 376/1* kwam uit in 2003. Vanuit de *NATO Shipping Working*

Group (NSWG) is daarna, in afwachting van het van kracht worden van het beleidsstuk, alvast een begin gemaakt met het aanpassen van het ATP 2. Het Verenigd Koninkrijk was een groot voorstander van het nieuwe beleid, Nederland en de Noordelijke landen waren aanvankelijk minder enthousiast. In maart 2002 werd proefgedraaid met een conceptversie tijdens de NAVO-oefening *Strong Resolve* in de Oostzee. De nadruk lag op de handhaving van VN-resoluties. Het beleidsdocument MC 376/1, dat de basis vormt voor de NCAGS, is in september 2003 door de lidstaten geratificeerd. Deel I en deel II van ATP 2 zijn respectievelijk in mei en december 2006 geratificeerd.

Bescherming van de koopvaardij

De nieuwe doctrine gaf handgrepen aan de Maritime Component Commander om met de koopvaardij samen te werken in zijn *Joint Area of Operations*. De commandant ging NCAGS *Commander* heten voor de koopvaardijgemeenschap; de afkorting SCP kwam voor *Shipping Cooperation Point* te staan en een nieuwe setting *NCAGS Officers* werd ingevoerd. De naamsverandering was echter niet alleen cosmetisch.

11 SHAPE 3920.4.4/SHOPM/00 en SACLANT 3000/HC-514/Ser:NU0907, 16 oktober 2000.

Nieuwe *toolboxes* stelden de NCAGS Commander in staat een pasklaar pakket van maatregelen samen te stellen voor een specifieke crisissituatie. Hoewel de nieuwe doctrine zich hoofdzakelijk toespitste op het gebied tussen vrede en het uitbreken van volledige vijandelijkheden, laat deze nog steeds de mogelijkheid open om tot een volledige zeggenschap over de civiele scheepvaart te komen. Zo'n situatie heet dan *Naval Supervision*. Maar voordat deze maatregel van kracht wordt, is toestemming van de *North Atlantic Council* nodig en is een regionaal conflict uitgegroeid tot een wereldbrand.

Of koopvaardijbescherming dan hetzelfde beeld te zien geeft als het beeld waar wij in 1945 geëindigd zijn is nog maar de vraag. Waar de zeeverkeersorganisatie vroeger eigen oefeningen draaide en sporadisch joint te werk ging, is nu wel duidelijk dat de internationale zeeverkeersorganisatie met deze veranderingen in alle grote joint/combined oefeningen wordt ingeschakeld om met de koopvaardij te communiceren.

De Maritime Component Commander krijgt strategische informatie over de koopvaardij. Door deze verandering wordt er duidelijk meer beslag gelegd op de reservist.

NCAGS

Eén van de grotere implementaties van NCAGS in een crisisgebied kwam tot stand in de Perzische Golf waar het Verenigd Koninkrijk twee *Shipping Cooperation Points* (SCP) inrichtte om de koopvaardijbewegingen richting Irak te coördineren. Deze cellen zitten er sinds 2001 en zijn nog steeds actief. Zij geven tevens richtlijnen uit aan kapiteins voor het vaargebied waarvoor *Commander Task Force 150* verantwoordelijk is. De scheepvaart meldt zich via een vastgesteld bericht bij het SCP en wordt opgenomen in het militaire plot. De NCAGS-organisatie heeft de middelen om de informatie te verifiëren en maakt het de verantwoordelijke commandant op deze wijze gemakkelijker zich te concentreren op verdachte scheepvaart. Vooral rond de knooppunten van vaarroutes waar duizenden scheepsbewegingen zijn is een dergelijke organisatie van belang, zeker gezien het feit dat 95 procent van alle wereldconsumptie- en productiegoederen over zee wordt getransporteerd.

Nederlandse zeeverkeersorganisatie

Aanpassingen

Nederland heeft de nieuwe doctrine geaccepteerd en is nu bezig de zeeverkeersorganisatie aan te passen. De statische organisatievorm met zeeverkeersposten in de Nederlandse zeehavens en in de Nederlandse Antillen wordt deels verlaten. In plaats daarvan zijn aantallen te bemannen functies conform de structuur uitgedacht in het nieuwe concept. Volgens dit concept zijn reservisten die zich hebben opgegeven tijdens een bijdrage aan een crisisoperatie inzetbaar en zodoende ook uitzendbaar naar crisisgebieden.

Met de 'toolboxes' van NCAGS kan de commandant in een crisissituatie pasklare maatregelen nemen

Reservisten vormen sinds 1894 bij de Koninklijke Marine de ruggengraat van de zeeverkeersorganisatie. Zij zorgen voor de flexibiliteit van de organisatie qua grootte en expertise. Een ander aspect is dat deze reservisten kennis en ervaring meebrengen vanuit hun dagelijkse maritieme burgerfuncties. Zij vormen een gemêleerd gezelschap van kapiteins, havenmeesters, juristen, zelfstandigen, et cetera.



De vlag van de Koninklijke Marine Reserve

In 2005 heeft de minister van Defensie een nieuw reservistenbeleid ingesteld. In de Kamerbrief van 20 april 2005 is de veranderde rol van de reservist duidelijk aangegeven. Op basis van

de gewijzigde taken deelt het nieuwe beleid reservisten in twee groepen in. Er is een behoeftestelling aan *Reservisten Militaire Taken* (RMT) voor het nationaal grondgebied en aan *Reservisten Specifieke Deskundigheid* (RSD). De laatste categorie omvat onder meer de inzet van reservisten in de zeeverkeersorganisatie. De basisopleidingseisen van de reservist komen overeen met die van een reguliere militair. De opgeroepen reservist is door deze verschuiving gelijkgesteld met een militair in actieve dienst. Dit is een grote vooruitgang ten opzichte van de voorgaande decennia. Inzet is op basis van vrijwilligheid, maar na gemaakte onderlinge afspraken is er geen vrijblijvendheid.

De zeeverkeersorganisatie maakt sinds midden jaren negentig gebruik van de aanwezige talenten onder de reservisten. Zij zijn beschikbaar ter ondersteuning van de stafofficier zeeverkeer van CZMNED. Zo zijn KMR-officieren betrokken bij het uitwerken van het beleid voor de zeeverkeersorganisatie, terwijl anderen zich bezighouden met opleidingen of het schrijven van oefenscenario's. Er wordt ook een beroep gedaan op hun kennis voor deelname aan de *Shipping Workgroup* van de NAVO en subwerkgroepen.

Verdere ontwikkelingen en veranderingen

Aangezien Nederland meer en meer gaat deelnemen aan crisisbeheersingsoperaties buiten het verdragsgebied neemt de verscheping van militair materieel overzee toe. Op zich is een dergelijke verscheping niet nieuw en heeft de krijgsmacht hier al vaker mee te maken gehad. Zo vindt er regelmatig verscheping van goederen plaats voor oefeningen in Noorwegen en het materieel voor de missie in Cambodja is eveneens per koopvaardijship vervoerd. Internationaal opererende terroristen en piraten, die hun terrein naar volle zee verleggen, zorgen voor een verhoogde dreiging in bepaalde gebieden. Bij de UNMEE-transporten is de marine begonnen met het aan boord laten meevaren van *Naval Liaison Officers* (NLO's).¹² Zij kunnen in voorkomende gevallen contact opnemen met (coalitie-)oorlogsschepen die zich in of nabij de

choke points bevinden en het schip enige tijd kunnen begeleiden. Sinds de defensieorganisatie 'paars' werd is de Defensie Verkeers- en Vervoers Organisatie (DVVO) binnen de hele krijgsmacht verantwoordelijk voor alle transportaangelegenheden. Bij transporten overzee regelt DVVO het charter, het laden en het lossen. In de laad- en loshavens werkt de NLO, die zich aan boord van het transportschip bevindt, nauw samen met het personeel van de DVVO. Zo is bijvoorbeeld tijdens de Nederlandse deelname aan ernstoperaties van 2003 tot en met 2008, 27 maal een beroep gedaan op NLO's om aan boord van koopvaardij-schepen mee te varen naar Koeweit, Irak, Pakistan, Indonesië en Kameroen.

Is er op zee eigenlijk wel zoveel veranderd? De begeleiding van Nederlandse koopvaardij-schepen tijdens de Spaanse Burgeroorlog in 1938 door de Straat van Gibraltar diende eenzelfde doel als de begeleiding van de *Jessica B.* en de *Arroyofrio Uno* in 2003, op weg naar de Perzische Golf. Onder bescherming van de *Abraham van der Hulst* en Noorse P-boten werden de twee vrachtschepen door de Straat van Gibraltar begeleid in het kader van de operatie *Enduring Freedom*.

De grote veranderingen op veiligheidsgebied die na 1990 optraden hebben niet alleen bij de Nederlandse krijgsmacht maar ook bij de overige NAVO-lidstaten gevolgen gehad voor de omvang van de organisaties en de budgetten. Tijdens de Koude Oorlog werden bij grote NAVO-oefeningen regelmatig koopvaardij-schepen gecharterd om de samenwerking tussen maritieme strijdkrachten en de handels-scheepvaart te oefenen. Reservisten kregen een oproep om zich als Convoy Commodore en NLO aan boord van koopvaarders in te schepen en aan de wal werden de diverse zeeverkeersposten bemand. Dit soort oefeningen komt steeds minder vaak voor. De laatste grote oefening met de inzet van meerdere koopvaardij-schepen, *Northern Light*, dateert van 1999. Hoewel het beoefenen van het routeren en beschermen van scheepvaart een van de oefendoelstellingen was, bleek dat koopvaardijbescherming niet echt meer leeft bij de grijze vloot. Het kon-

¹² In het verleden werden wel vaker zogenoemde *bootdetachementen* meegestuurd; het ging echter om technische detachementen, die geen operationeel inzicht hadden.

voivaren, ook met een klein verband, geldt niet langer als iets realistisch. Met de invoering van de NCAGS-doctrine en de veranderingen binnen de koopvaardij (schepen onder buitenlandse vlag, of een buitenlandse gezagvoerder onder Nederlandse vlag) is de NAVO ook anders gaan denken over de communicatie over en weer tussen marine en koopvaardij in een operatiegebied. Spil in deze manier van opereren is de NCAGS-organisatie. Bij het verdwijnen van het konvoivaren deed een nieuw fenomeen zijn intrede: het begeleiden van en communiceren met de koopvaardij.

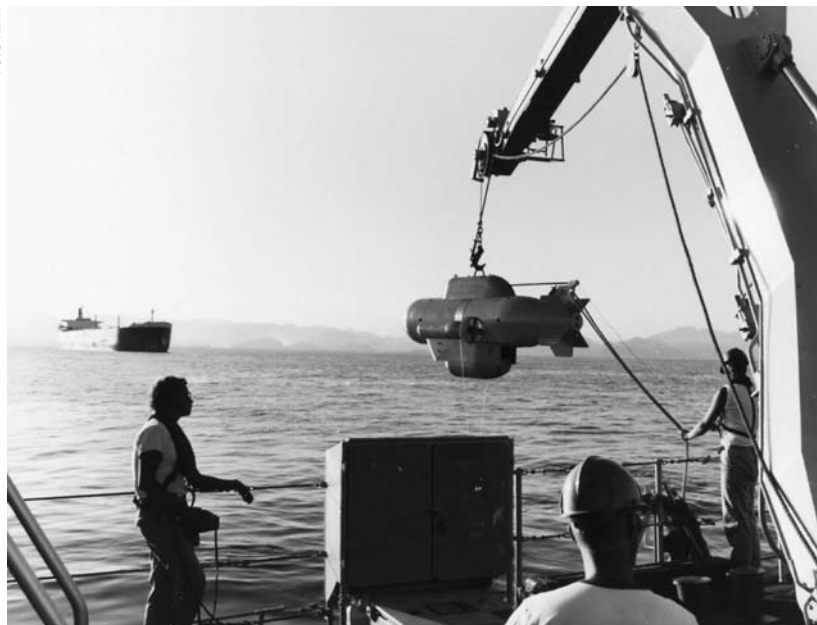
Knelpunten

Het personeel diende opleiding en training te krijgen in de nieuwe doctrines. Een jaarprogramma voor de reservisten met een scala aan oefeningen, opleidingen en bijscholingsbijeenkomsten is hiervoor georganiseerd. De opleidingen worden voor een groot deel verzorgd door KMR-officieren en reserveofficieren van de Belgische Zeemacht op de Belgisch-Nederlandse Mijnenbestrijdingsschool (Eguermin) in Oostende. Omdat de commandostructuren van de Koninklijke Marine en de Belgische Zeemacht nauw verweven zijn is de zeeverkeersorganisatie van beide landen operationeel onder de Admiraal België Nederland Luxemburg (ABNL) geplaatst. De Stafofficier NCAGS ABNL zorgt voor afstemming van de inzet van de Belgische en Nederlandse reservisten.

Tegenwoordig doet elke grote maritieme oefening een beroep op de NCAGS-organisatie om het koopvaardijplot te verifiëren en de Maritime Component Commander te adviseren. Het informeren van de scheepvaart gaat dan via het *World Wide Navigational Warning System* (WWNWS) en het *Allied Worldwide Navigational Information System* (AWNIS).

Directe benadering van schepen geschiedt via Inmarsat. Het NATO Shipping Centre in Northwood (VK) levert een bijdrage in de beeldopbouw en de koopvaardij kan van de website van het Shipping Centre informatie halen over oefeningen en operaties. Hiermee blijft de wederzijdse informatiestroom in stand. Uit operationeel oogpunt is de nieuwe doctrine een grote verbetering, want er is nu een organi-

FOTO NINH



Hr.Ms. Hellevoetsluis laat een kleine onbemande onderzeeboot te water om te speuren naar mijnen op de rede van Fuyairah, 1987

satie die flexibeler kan inspelen op de wensen van de koopvaardij en van de Maritime Component Commander tijdens crisissomstandigheden. Voor Nederland levert de nieuwe benadering echter knelpunten op personeelsgebied op. Net als bij situaties van RNCS is ook bij NCAGS de beschikbaarheid van reservisten die de organisatie moeten bemannen van het grootste belang. In het oude systeem werden de reservisten na de afkondiging van een bepaalde mobilisatiefase onder de wapenen geroepen omdat de vereiste noodwetgeving van kracht werd. In de nieuwe situatie worden de regelnummers gevuld door een oproep te plaatsen voor uitvoering van een operatie en diegenen die zich vrijwillig aanmelden vervolgens in te zetten. Mogelijk is er vaker een beroep nodig op personeel uit de staande organisatie en op reservisten die zich vrijwillig melden.

Een ander probleem waar de organisatie mee kampt is de personeelsreductie. De krijgsmacht moest sinds het verschijnen van de Defensienota (1991) en de daarop volgende Prioriteitennota (1993) drastisch afslanken. Het personeelsbestand liep terug, net als het aantal reserve-militairen die oproepbaar waren voor het geval

van algehele mobilisatie. Deze laatste groep was in 2006 geslonken tot enkele duizenden, die voor specialistische functies bestemd waren.¹³ Maatregelen zoals in de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk, waar andere regels gelden voor het oproepen van reservisten in vredetijd, overweegt de Nederlandse regering niet. Binnen de Koninklijke Marine waren er in

De nieuwe benadering van zeeverkeer leidt voor Nederland tot knelpunten op personeelsgebied

2006 hoofdzakelijk reservisten voor het korps mariniers, de vloot en een klein aantal reservisten met specifieke deskundigheid (circa 1200 man in verhouding tot 15.000 reservisten in 2003). In de praktijk zijn de afgelopen jaren de posten waar zeeverkeer bij betrokken is hoofdzakelijk gevuld door een klein aantal vrijwillige reservisten. Zij leverden hiervoor eigen vakantie-dagen in, kregen vrij van hun werkgever of namen onbetaald verlof.

Toekomst

De zeeverkeersorganisatie kan voorlopig blijven beschikken over voldoende reservisten voor de toegewezen taken, maar na het opschorten van de opkomstplicht voor de Nederlandse krijgsmacht in 1998 is de instroom van personeel met specifieke kennis van koopvaardijzaken sterk afgenomen. Op termijn zal op een andere manier personeel moeten worden aangehouden om de sterkte op peil te houden, bijvoorbeeld door het benaderen van officieren onbepaald contract en bepaald contract die de dienst verlaten. Ook is actief werven op de niet-militaire arbeidsmarkt mogelijk, bijvoorbeeld onder stuurlieden van de koopvaardij of personeel uit de transportsector. Zij kunnen binnen de organisatie als reservist horizontaal instromen.

Bij de laatste reorganisatie van de krijgsmacht verdwenen in 2005 de Haagse krijgsmachtdeelstaven en daarmee ook het laatste aanspreekpunt dat civiel-maritiem Nederland op het niveau van beleidsvorming bij de marine had. De taak contacten met de rederswereld te onderhouden ligt thans op operationeel niveau bij de stafofficier zeeverkeer van het Commando Zeestrijdkrachten in Den Helder. Voor beleidszaken rond civiel-maritieme aangelegenheden, die ook militaire belangen raken, moet hij terugvallen op het ministerie (staf van de Commandant der Strijdkrachten) in Den Haag.

De opeenvolgende reorganisaties van de krijgsmacht in de afgelopen vijftien jaar hebben voor een groot probleem gezorgd bij de Nederlandse zeeverkeersorganisatie.¹⁴ Met de huidige toestand in de wereld kan er, zonder dat er een daadwerkelijke oorlogssituatie bestaat, veel personeel nodig zijn om in een crisisgebied samen met coalitiepartners een NCAGS-organisatie op te zetten. De opbouw van een dergelijke organisatie is dan afhankelijk van het aantal reservisten dat zich aanmeldt om in actieve dienst te treden. Maar de vraag is of er in de toekomst wel voldoende reservisten zullen blijven of inschrijven, aangezien de link tussen dienstplicht en reservist verdwenen is.

Vergrijzing

Het personeelsbestand bij de zeeverkeersorganisatie is aan het vergrijzen. Door opschorting van de opkomstplicht is er geen reguliere instroom meer van stuurlieden vanuit de koopvaardij, waardoor de kennis van koopvaardijzaken bij de marine tanende is. De verminderde instroom van nieuw personeel speelt omgekeerd ook een rol bij de koopvaardij: daar neemt de kennis over marinezaken af doordat de verplichting van reders om dienstplichtigen aan te melden niet meer bestaat.

Een bijkomende moeilijkheid op koopvaardij-schepen is de aanwezigheid van buitenlandse bemanningen, waardoor het informeren van Nederlands gevlagde schepen niet gelijk hoeft te staan aan het informeren van Nederlandse bemanningen. De Koninklijke Marine zal het moeilijker krijgen om reservisten aan te trekken en er zal wellicht aan een vorm van horizontale

13 J.W.M. Schulten, *De Nederlandse krijgsmacht in een notendop* (Amsterdam, Bert Bakker, 2006), blz. 11.

14 Bureau Koopvaardijzaken van de Marinestaf is als zelfstandige eenheid al in 2000 wegbezuinigd en de liaisonfunctie is ondergebracht bij de afdeling Operaties.

instroming uit het maritieme bedrijfsleven gedacht moeten worden.

Tot slot

In de relatie met de handelsscheepvaart is veel veranderd. Tijdens de Koude Oorlog was het duidelijk dat bij een dreigend conflict de periode van oplopende spanning relatief kort was en dat het gezag over de koopvaardij relatief snel in militaire handen over zou gaan. De militairen bepaalden wanneer er gevaren werd en waar de schepen voeren. De invoering van RNCS was een eerste aanpassing waarin met de gewijzigde internationale omstandigheden rekening werd gehouden. Maar dit was niet volmaakt. De nieuwe NCAGS-doctrine biedt meer mogelijkheden om tijdens een crisis flexibel op de gewijzigde omstandigheden in te spelen.

Naast de aanpassingen binnen de NAVO vinden ook nationale veranderingen plaats, die grote gevolgen voor de defensieorganisatie hebben. Bij de overgang van *Control* naar *Cooperation and Guidance*, de nieuwe doctrine van de zeeverkeersorganisatie, spelen nog een aantal problemen. Het aantal individueel te begeleiden schepen is toegenomen doordat Defensie in meer landen inzet levert, maar ook doordat de gebieden waar de schepen voor bevoorrading doorvaren onveilig zijn geworden. Piraterij is een onderwerp dat dagelijks het nieuws haalt, maar niet op de politieke agenda staat omdat er met Nederlandse schepen relatief weinig incidenten zijn.

Doordat de zeeverkeersorganisatie van een organisatie uit de Koude Oorlog is veranderd in een onderdeel van de organisatie van de Commandant der Zeestrijdkrachten wordt er veelvuldig een beroep gedaan op de reservisten voor invulling van de staf bij de Maritime Component Commander. Elke grote oefening heeft een NCAGS-cel van tussen de twintig en zestig reservisten geplaatst bij het hoofdkwartier, bij de MCC-staf aan boord, bij de SCP's en het

NATO Shipping Centre. Jaarlijks is er een vier-tal oefeningen. Daarnaast is de vraag voor begeleiding van koopvaardij-schepen door NLO's ook toegenomen bij verplaatsing van defensie-goederen over zee.

Is zeeverkeersorganisatie een vergeten taak van de Koninklijke Marine? Nee, zeker niet. Maar doordat de op zichzelf staande organisatie getransformeerd is in een geïntegreerd onderdeel van de Koninklijke Marine is ze niet meer zo zichtbaar als voorheen. De inspanning van de reservisten is de afgelopen vijf jaar echter enorm toegenomen ten opzichte van de slapende organisatie uit de Koude Oorlog. Maritime Component Commanders benutten deze organisatie steeds meer om maritieme scheepvaart beter in beeld te krijgen en deze te kunnen adviseren. Het werk blijft hoe dan ook hetzelfde en koopvaardijbescherming blijft per slot van rekening één van de taken van de Koninklijke Marine. ■

Literatuur

- Boscher, Ph. M., *De Koninklijke Marine in de Tweede Wereldoorlog, deel 1* (Franeker, Wever, 1984)
- CINCEASTLANT 1370/52, 11 maart 1999
- MC 376/1 Military Decision, Naval Cooperation and Guidance for Shipping (NCAGS)
- Ministerie van Defensie en ministerie van Buitenlandse Zaken, *Prioriteitennota 1993* (Den Haag, Sdu Uitgevers, 1993)
- Ministerie van Defensie, *Reservistenbeleid 2005* (Den Haag, Sdu Uitgevers, 2005)
- Münching, L.L. von, *De Nederlandse koopvaardijvloot in de Tweede Wereldoorlog* (Middelburg, Den Boer, 1986)
- Naval Operational Analysis* (Naval Institute Press, Annapolis, 1968)
- Schulten, J.W.M., *De Nederlandse krijgsmacht in een notendop* (Amsterdam, Bert Bakker, 2006)
- SHAPE 3920.4.4/SHOPM/00 en SACLANT 3000/HC-514/Ser:NU0907, 16 oktober 2000
- Stanford, D., *Defence Equipped Merchant Ships* (Appleton-Century-Crofts, 1960)

De 'comprehensive approach' in Uruzgan

Schaken op vier borden tegelijk

Over het conflict in Afghanistan, het doel van de missie en de werkwijze van ISAF lopen de meningen uiteen. Alles draait om het winnen van de *hearts and minds*. Als dat lukt kan de Afghaanse regering gaan opbouwen. Nederland werkt inmiddels met de 'tweede generatie' van de *comprehensive approach* en speelt daarbij simultaanschaak op vier borden tegelijk. Deze benadering vereist een duidelijke definitie van strategie, doelstellingen en gewenste resultaten.

W.S. Rietdijk – luitenant-kolonel van de artillerie*

Strategy without tactics is a recipe for disaster, tactics without strategy a very slow way to success

In de afgelopen periode is mij duidelijk geworden dat er veel verschillende opvattingen bestaan over het conflict, de missie, de doelstellingen en de werkwijze van de ISAF-operatie in het zuiden van Afghanistan. Dit scala aan meningen is ooit begonnen met de vraag 'opbouwmissie of vechtmis­sie?' en tot op de dag van vandaag variëren denkbeelden over de te volgen strategie, de aanpak en manier van werken.

In dit artikel wil ik mijn persoonlijke denkbeelden weergeven, zoals die gestalte hebben

gekregen in de afgelopen anderhalf jaar, waarvan zeven maanden in Uruzgan als commandant van het *Provincial Reconstruction Team Uruzgan* (PRT) 4.¹

Volgens de *Landmacht Doctrine Publicatie* over irreguliere tegenstanders, de LDP 2 deel C, is de kern van conflicten zoals in Zuid-Afghanistan dat je de guerrilla, de tegenstander, van de burgerbevolking weet los te maken.² Daarmee valt zijn draagvlak weg, zijn bron van inkomsten en daarmee zijn 'lange adem'. Ik kan alleen maar beamen dat dit een noodzakelijke randvoorwaarde is, ook in Uruzgan. Alleen als daaraan voldaan is, krijgt de Afghaanse overheid de kans om Afghanistan op te bouwen.

Het gaat in Uruzgan dus om de burgerbevolking, hun *hearts and minds*, en om hen ervan te overtuigen zich aan te sluiten bij de overheid, ondersteund door ISAF. Het is een conflict dat niet militair te winnen is, wederopbouw is de enige weg, enzovoorts, enzovoorts. Deze beweringen hoor je overal, en ze zijn waar:

* De auteur was commandant van het *Provincial Reconstruction Team* in Uruzgan (PRT 4) van september 2007 tot april 2008. Als commandant 14 Afdeling Veldartillerie vormde hij met een deel van zijn eenheid de kern van het PRT. Momenteel is hij werkzaam als plaatsvervangend hoofd sectie operaties van de Directie Operaties van de CDS.

1 De auteur bedankt overste Bert Key voor de uren als sparringpartner. Tevens gaat zijn dank uit naar de sectie G5 van TaskForce Uruzgan (TFU) 4, de leden van het PRT 4 die met de auteur over deze materie van gedachten gewisseld hebben en de collega's in Nederland die hun advies gaven.

2 LDP 2 C, hoofdstuk 29, blz. 619, punt 2705: 'Het scheiden van de bevolking en de strijdgroepen heeft drie doelstellingen: 1. Het fysiek beschermen van de bevolking tegen acties van de strijdgroepen. 2. Afschermen van de bevolking tegen indoctrinatie. 3. Ontzeggen aan de strijdgroepen van steun aan de bevolking.'

'Militairen zijn de eersten om dat te beamen', hoorde ik laatst van een GroenLinks-Kamerlid.³

Maar hoe is de gunst van de burgerbevolking te winnen? Hoe doet de Taliban dit? Welke strategie volgt deze organisatie in deze intelligente strijd? Om enig inzicht te krijgen in welke koers er op operationeel niveau gevolgd zou kunnen worden om het vorenstaande te bereiken, zal ik als eerste ingaan op de manier waarop de Taliban zich handhaaft in Zuid-Afghanistan. Hiertoe is het noodzakelijk dat ik de omgeving aan de orde stel waarin de Taliban en ISAF zich bevinden. Vervolgens zal ik de *comprehensive approach* behandelen, het concept om de Taliban te stoppen en los te maken van de burgerbevolking. Deze NAVO-benadering van operaties heeft Nederland samen met de Afghanen ingezet.⁴ Als beide aspecten gedefinieerd zijn, zal ik trachten een koers aan te geven die met deze *comprehensive approach* gevolgd zou kunnen worden om op de langere termijn succes te kunnen boeken in Zuid-Afghanistan.

In dit artikel ga ik niet in op het tactische niveau. Eerstens omdat het niet mijn *field of expertise* is, maar ook omdat de hogere leiding van de Taliban zich er nauwelijks druk om maakt. De leiding van de Taliban beweegt zich op het operationele niveau als ze ons bestrijdt, en bemoeit zich maar zelden met de tactische uitvoering. Ik beperk mij ook tot Zuid-Afghanistan, waar ik zeven maanden heb doorgebracht. Het noorden van Afghanistan is fundamenteel anders; dat gebied is *community based* in plaats van *tribally organised* en duidelijk meer op de noordelijke buurlanden gericht.

Het echte probleem en de sleutel tot oplossingen voor de strijd met de Taliban liggen in het zuiden van Afghanistan, met zijn door Pashtun gedomineerde stammen, zijn tribale cultuur en diep religieuze bevolking.

De Taliban of 'Opposing Militant Forces' (OMF)

Om de Taliban in Afghanistan, en specifiek in Uruzgan, goed te kunnen begrijpen is het

FOTO AUTEUR



Leden van PRT 4 tijdens een patrouille in Zuid-Afghanistan. Hearts and minds winnen, maar hoe dan?

nodig stil te staan bij de omgeving waarin deze organisatie zich bevindt. Want het succes van deze organisatie ligt niet zozeer in haar militaire kracht maar in de snelle manier waarop de Taliban en hun aanhangers zich kunnen aanpassen aan een veranderende omgeving. De Taliban geldt binnen de krijgsmacht vooral als een militaire organisatie, die met guerrilla-achtige tactieken probeert zijn tegenstanders uit te schakelen. Veel aandacht en inspanning is daarom naar het tactische bestrijden van de Taliban gegaan, en niet onterecht. Er moet immers van een paramilitaire tegenstander gewonnen kunnen worden in een land zonder wetten.

Maar met die focus op de militaire verschijningsvorm van de Taliban is wellicht toch te weinig aandacht besteed aan de echte kracht van de organisatie. Die kracht ligt niet zozeer in het kunnen vechten, het saboteren met brem-bommen en *Improvised Explosive Ordnances* (IED's), het opzetten en uitvoeren van hinderlagen en overvallen, of het intimideren met indirect vuur. Hoewel de meeste dreiging uitgaat van de militaire acties van de Taliban, die zonder twijfel het meeste leed veroorzaken

3 Mevrouw Mariko Peeters, Tweede Kamerlid van GroenLinks, op 18 april 2008 in een uitzending van NOVA. Van 2004 tot 2006 was zij beleidsmedewerkster bij de Nederlandse ambassade in Kabul.

4 NATO's *Comprehensive Approach to Operations*. Toespraak van de secretaris-generaal van de NAVO, 23 april 2007, Noordwijk.

bij de Afghanen en bij ons, zijn die van alle *methods of engagement* het gemakkelijkst te onderkennen en te bestrijden. Dat blijkt keer op keer als het tot confrontaties komt. Het aantal gevonden en onschadelijk gemaakte IED's staat in geen verhouding tot het aantal dat er wordt geplaatst. Militair gezien wint ISAF vrijwel iedere slag.

Hoewel begrijpelijk, is er mijns inziens toch te veel op de militaire kant van de Taliban gelet. De naamgeving *Opposing Militant Forces* is hier een voorbeeld van. Om de echte kracht van de Taliban goed te begrijpen is het noodzakelijk om de omgeving te begrijpen, en te kunnen doorgronden hoe ze zich zo snel en gemakkelijk aanpassen aan een dreiging. We moeten snappen hoe ze zes jaar oorlog konden overleven tegen technisch superieure troepen van ISAF en eenheden die optraden in het kader van de operatie *Enduring Freedom*. Hoe komt het dat ze nog steeds niet verslagen zijn?

De omgeving van de Taliban

Om de omgeving goed te kunnen analyseren, is het noodzakelijk om ze op te splitsen in een aantal aparte delen, die ik in het vervolg kwadranten noem. Ieder kwadrant vertegenwoordigt een deel van de Zuid-Afghaanse samenleving. Hoewel er wellicht meerdere indelingen te bedenken zijn, zijn de volgende vier kwadranten voor mijn analyse van belang. Hierbij gaat het als eerste om het veiligheidskwadrant. Daarnaast is als tweede het politieke



Een weergave van de vier kwadranten zoals die in het zuiden van Afghanistan gelden

kwadrant, als derde het sociale kwadrant en als vierde het economische kwadrant van belang. Ik zal op alle kwadranten ingaan, en uitleggen hoe kwetsbaar ze zijn voor invloeden van de Taliban.

Het politieke kwadrant

Afghanistan en dus ook Uruzgan heeft sinds 2001 een centrale regering en een sterk gecentraliseerde politieke structuur. Binnen een provincie zijn ongeveer 23 ministeries, die allemaal een directe relatie met Kabul hebben. Ze dienen hun eigen begroting in en krijgen hun eigen budgetten toegewezen.

Aan het hoofd staat een gouverneur, sinds september 2007 is dat in Uruzgan Assedullah Hamdam. Hoewel deze als functionaris slechts een beperkte formele macht heeft, zijn zijn status en informele macht enorm. Dit geldt eigenlijk voor alle provincies, zeker in het zuiden. Samen met zijn 23 *directors* bestuurt Hamdam de provincie. Hierbij kent hij een tweetal grote problemen: analfabetisme en de Afghaanse tribale *mindset*.

Uruzgan kent 92 procent analfabeten. Hoewel er nu steeds meer kinderen naar de basisschool gaan, zijn er nauwelijks mensen die kunnen lezen en schrijven, en kunnen werken binnen een overheidsadministratie. Degenen die kunnen lezen en schrijven gaan veelal naar één van de grote steden als Kandahar of Kabul, of proberen hun geluk in het buitenland. Omdat Uruzgan ook nog eens een van de armste gebieden van Afghanistan is, willen mensen uit Kabul niet aan de slag binnen de provincie. Dit maakt het aantal mensen waaruit een gouverneur kan kiezen erg klein.

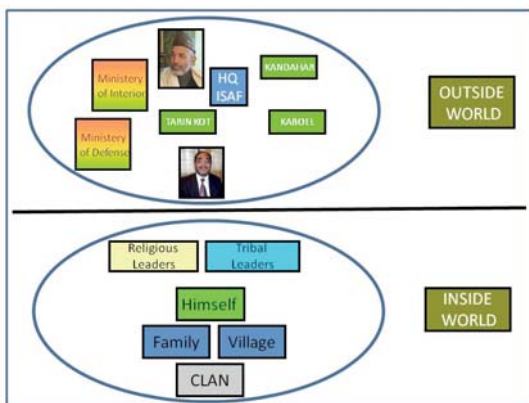
Een Pashtun-Afghaan in het zuiden heeft nauwelijks een band met de overheid. Hij denkt niet in hogere besturen en een staat die voor hem zorgt. Die is er nooit geweest, en ook het huidige regime heeft hem nog niet kunnen overtuigen dat het vanaf nu wél de moeite waard is om met de regering mee te werken. Meer dan dertig jaar oorlog heeft de huidige generatie zo gemaakt. Een Pashtun-Afghaan denkt aan zichzelf, aan zijn clan en zijn familie. Dat is voor



Gouverneur Hamdam, van oorsprong van de Wardak-stam. Hij is geboren in de provincie Zabul

hem de binnenwereld; zijn tribale mindset waar alles om draait. Zijn binnenwereld voedt hem, beschermt hem, en zorgt voor hem als hij oud is. Het is in het Westen moeilijk voor te stellen, maar de buitenwereld interesseert de Afghaan echt niets, totdat hij de invloed van de buitenwereld in zijn binnenwereld voelt.

Hieruit volgt dat een Afghaan alleen geïnteresseerd is in eigenbelang, zijn eigen huis en zijn eigen stam. Dat blijft ook zo als iemand bij de overheid gaat werken. Hij zorgt in de eerste plaats voor zichzelf, ten tweede voor zijn eigen



Een weergave van de binnen- en buitenwereld zoals Afghanen die beleven. Alles boven de streep is voor de gewone Afghaan van geen belang. Alleen de binnenwereld telt. Deze denkwijze heeft grote consequenties indien een Afghaan macht krijgt

stam en daarna pas voor de rest. Als hij al naar de *outside world* kijkt, doet hij dat via zijn religieuze leider, de *mullah*, of zijn stamleider, of dorpsoudste, de *malik*.⁵ Deze denkwijze is een enorme hinderpaal voor het besturen van een provincie. Corruptie, nepotisme en machtsmisbruik zijn normale gevolgen van een dergelijke denkwijze.

Analfabetisme en het tribale denken leiden er toe dat het politieke kwadrant erg fragiel is;

de Afghaanse bevolking ervaart het dan ook als corrupt en zwak. In de Pashtun-cultuur is zwakte een doodzonde, evenals oneerlijkheid. In de ogen van de gemiddelde boer is de overheid dan ook één van de grote problemen van Afghanistan. De overheid is in zijn ogen corrupt en gemakkelijk toegankelijk voor criminelen en de Taliban.

Het sociale kwadrant

Traditioneel heeft het zuiden van Afghanistan een tribale cultuur. Pashtun-stammen hebben er eeuwenlang een heel bepalende rol gespeeld. Hun eigen rechtspraak, de op de sharia gebaseerde *Pashtunwali*⁶ en de eigen stamhiërarchie met vele leiders en stamoudsten hebben er voor gezorgd dat de stam eeuwenlang kon overleven. In het verleden zijn er nationale leiders geweest die hebben getracht een regeringsvorm boven deze sociale structuren te plaatsen, maar dat is slechts zelden gelukt.

Deze sterke stammen waren de kracht van Afghanistan. Dat hebben Britten, Pakistanen en Russen ondervonden. In de jaren tachtig

- 5 Een *mullah* of molla (soms: moela) is een islamitische geestelijke die de koran intensief heeft bestudeerd en de leefregels uit de koran kan uitleggen en toepassen in het dagelijks leven. Mullahs hebben in de diepreligieuze samenleving van Uruzgan een enorme invloed. De titel *malik* wordt in de tribale gebieden van Afghanistan en Pakistan, voornamelijk binnen de Pashtun-stammen, gebruikt voor dorpsoudste of stamleider.
- 6 *Pashtunwali* is een stelsel van ongeschreven regels, ook wel 'tribaal recht' genoemd.

van de vorige eeuw hebben de Russen dan ook geprobeerd om de invloed van de stammen grondig te vernietigen. De Taliban is in de jaren negentig met deze systematiek doorgegaan, nadat zij de Mudjaheddin hadden verslagen. In belangrijke mate heeft de Taliban hier succes mee gehad. De grote leiders van de stammen wonen niet meer in hun eigen gebieden, maar leven buiten Afghanistan in ballingschap of zijn naar de grote steden gevlucht. Ook de directe opvolgers, vaak ook niet onbemiddeld, zijn uit de gebieden verdreven, zodat alleen de kleine lokale stamleiders nog aanwezig zijn.



In deze figuur is de stamopbouw te zien zoals men die vaak in het zuiden aantreft

Dit leidt tot een heel platte stammenstructuur, zonder leiders die de stammen kunnen verbinden. De echte leiders, die ook boven hun eigen (sub)stam uitstijgen, zijn afwezig. Hierdoor is de sociale samenhang (*social tissue*) binnen de Afgaanse tribale samenleving onvoldoende om externe dreigingen het hoofd te kunnen bieden. Dit leidt er toe dat de stam gemakkelijk is te beïnvloeden, voor een deel over te nemen of te bedreigen.

Het economische kwadrant

Uruzgan heeft een zeer zwakke economie, die bijna geheel gebaseerd is op landbouw, waaronder veeteelt. Een overgroot deel van de bevolking, circa 85 procent, is voltijd bezig met overleven. Wel zijn er de laatste twee jaar zeer veel

kleine bedrijfjes ontstaan als gevolg van de wederopbouwactiviteiten. Maar Uruzgan blijft economisch gezien nummer 33 van 34 provincies, en dat in het op vier na armste land ter wereld. De bevolking leeft nog in het stenen tijdperk. Niet zelden hoor je de opmerking dat je 'terugstapt in de bijbel' als je mensen over Uruzgan hoort praten.

Het grote geld wordt op twee manieren verdiend. Allereerst is er veel geld te halen rond de nationale en internationale hulpprogramma's. Dit geld biedt de machthebbers een kans op fraude en corruptie; een deel van het geld verdwijnt dan ook in de zakken van de overheid en aan hen gelieerde partijen. Maar ook op een legale manier is veel geld te verdienen aan de hulpfondsen. Aannemers krijgen goede contracten, die voor werkgelegenheid zorgen. De bevolking heeft inkomsten en is alleen al hierdoor minder geneigd om te vechten voor de Taliban. De tweede belangrijke inkomstenbron is de papaverteelt en handel.⁷ Deze door criminelen beheerste markt biedt enorme inkomsten voor een kleine groep mensen, die soms samenwerken met de Taliban, en soms de Taliban zelf zijn. De vele miljoenen bieden de Talibanleiders in Quetta bijna ongelimiteerde mogelijkheden.

Door deze economische omgeving zijn mensen geneigd om snel over te stappen naar illegale activiteiten of om voor geld een tijd lang loyaal te zijn aan de Taliban. Een Afgaanse landarbeider verdient vier keer zo veel met het oogsten van papaver dan met andere gewassen. Veel boeren zijn genoodzaakt om papaver te blijven verbouwen, alleen al om hun gezin van voldoende voedsel te voorzien.

Het veiligheidskwadrant

Een drietal Afgaanse instanties garandeert de veiligheid binnen een provincie als Uruzgan. Allereerst is er de *Afghan National Army* (ANA); het leger dat landelijk is georganiseerd en al vijf jaar lang intensief door de *Operational Mentoring and Liaison Teams* (OMLT) wordt begeleid. Het functioneert voor Afgaanse normen uitstekend en heeft een goede reputatie bij de bevolking. De ANA is verantwoordelijk

⁷ Het UN Office on Drugs and Crime schatte dat in Afghanistan in 2002 ongeveer 75.000 hectare landbouwgrond voor papaverteelt in gebruik was, wat ongeveer 500 miljoen dollar aan inkomsten opleverde. Volgens het VN-agentschap is dat inmiddels gegroeid tot 1,2 miljard dollar in 2007.

voor de externe veiligheid en de grotere veiligheidsproblemen in heel Afghanistan.

De tweede organisatie is de *Afghan National Police* (ANP). De politie zal op 1 oktober 2008 van naam veranderen en als *Afghan Uniformed Police* (AUP) door het leven gaan. Deze veiligheidsdienst functioneert matig; er is veel corruptie en de betaling loopt achter bij de ANA. De politie is lokaal georganiseerd, heeft haar wortels in de burgerbevolking en zou voor de interne orde en veiligheid moeten zorgen. Op dit moment is het Amerikaanse Transitiecommando Afghanistan (CTC-A) bezig met een groot reorganisatie- en verbeterprogramma onder de naam *Focused District Development* (FDD). Hierbij wordt de politie per district in twee maanden opgeleid en logistiek bevoorrad door een *Regional Training Centre*. Eén van de nadelen is dat er maar acht van de 473 districten tegelijk opgeleid kunnen worden en dat het vrijwel alle middelen kost. Voor reguliere

De dienst functioneert redelijk goed. De uitwisseling van de informatie is een zwak punt en soms moeten andere diensten voor inlichtingen betalen.

Naast deze genoemde diensten is ook het rechtssysteem van Uruzgan nog erg onderontwikkeld. Er is een werkend rechtssysteem binnen de stammen, gebaseerd op de sharia en gewoonterecht. Dit Pashtunwali-recht functioneert goed in de ogen van de Afghanen. Met de Afghaanse grondwet is een nieuw rechtssysteem geïntroduceerd, waar de Afghanen maar matig achter staan. Zeker op het platteland moet dit nog helemaal van de grond komen. Op den duur zal een rechtssysteem de veiligheid, die de diensten creëren, moeten ondersteunen.

Voor de politie is de oorzaak van een groot deel van het wantrouwen tegen de overheid. De politie is voor de burgerbevolking het eerste

gezicht van de overheid maar ze wordt er te veel door lastig gevallen. Er zijn veel gevallen bekend van corruptie en misdrijven tegen de burgerbevolking, en de Taliban heeft mogelijkheden om tijdelijk en plaatselijk invloed binnen de politie te kopen. Het gedrag van de politie haalt de reputatie van de provinciale overheid, die toch al niet goed is door corruptie en andere misdrijven, verder onderuit.

Ondanks de genoemde zwakheden zijn de veiligheidsdiensten de meest betrouwbare organisaties in Afghanistan. De Taliban krijgt nauwelijks grip op de ANA

en op het NDS. Mede door de massale ondersteuning vanuit ISAF zal ook de politie die status moeten veroveren. Op dit moment kan de Taliban te gemakkelijk gebruik maken van corrupte politiefunctionarissen.⁸



FOTO AUTEUR

In de afgelopen zeven maanden zijn ongeveer 500 van de 1000 agenten getraind. 's Avonds krijgen de rekruten les in lezen en schrijven van de tolken van het PRT

opleidingen uit een niet-FDD district blijft weinig over. FDD heeft Uruzgan nog niet bereikt tijdens het schrijven van dit artikel. Het was in augustus 2008 voorzien voor Deh Rawod en Tarin Kowt.

De derde organisatie is het *National Directorate for Security* (NDS). Deze dienst is verantwoordelijk voor de inlichtingen binnen Afghanistan.

8 Zie over corruptie ook het interview met president Hamid Karzai, 'Onfrisse deals zijn noodzakelijk' in: *NRC Handelsblad*, 7-6-2008 en 'Karzai moet corruptie aanpakken' in: *NRC Handelsblad*, 13-6-2008.

De kracht van de Taliban

Uit het vorenstaande blijkt dat in alle kwadranten zwakke elementen te onderkennen zijn. De Taliban kent deze zwakheden als geen ander, en is in staat om er op een bijzonder slimme manier gebruik van te maken. Mijn stelling is dat de Taliban door de zwaktes in staat is om deze structuren over te nemen, te corrumperen, uit te schakelen of te omzeilen. Zolang deze kwadranten dus niet ‘waterdicht’ zijn tegen invloeden van de Taliban, kan de beweging zich blijven manifesteren tussen en binnen de kwadranten.

Als de Taliban zich sterk voelt en niet wordt aangevallen, beheerst de beweging alle vier de kwadranten. Ze hebben het zowel militair, economisch, als sociaal voor het zeggen, laten zich kiezen of kopen posten. Tijdens mijn deelname op een PRT-conferentie in Kabul vertelde een POLAD (politiek adviseur) van het hoofdkwartier mij hoe deze mechanismen in Afghanistan werken. De regering-Karzai heeft getracht deze praktijken tegen te gaan door het bureau dat de benoeming autoriseert dicht bij de president onder te brengen, in plaats van bij het corrupte ministerie van Binnenlandse Zaken. Toch blijft het nog steeds mogelijk om met veel geld een hoge post te kopen.

Door controle van de gehele samenleving kan de Taliban papaver verbouwen en de inkomsten daarvan gebruiken voor eigen doelen. Dit is vooral het geval in gebieden waar ISAF totaal afwezig is, zoals de zuidwestelijke provincie Nimroz, en de noordelijk van Uruzgan gelegen districten Gizap en Day Kundi. Maar als de Taliban militair wordt aangevallen en onder druk gezet, verlaten ze dat kwadrant; ze verdwijnen tijdelijk uit een gebied, mijden gevechtscontact en geven alleen met indirect vuur en IED's enige dreiging af. Dit is soms om de tegenstander te imponeren, maar veelal ook om het Taliban-leiderschap in de Pakistaanse stad Quetta te vriend te houden.

Als ze in het politieke kwadrant onder druk komen, bijvoorbeeld door een goed werkende provinciale of districtsregering, kunnen ze dit kwadrant tijdelijk opgeven en ook verlaten. Dit

is het geval in het district Deh Rawod, waar de tijdelijk aangestelde districtschef Said Ozman op een strenge en duidelijke manier leiding geeft en stammen om zich heen verzamelt. Hier is binnen de overheid geen plaats voor invloed van Taliban-zijde.

De Taliban levert aanzienlijk meer weerstand als ze gedwongen worden om het sociale kwadrant op te geven. Zij hebben de dekmantel en bescherming van de burgerbevolking nodig. Indien noodzakelijk kunnen ze – zij het niet te lang – zonder deze sector. Zolang ze in staat zijn om economisch te overleven en inkomsten kunnen genereren, hebben ze bewezen lang te kunnen wachten op het moment dat de tegenstander opgeeft. In voorgaande conflicten tegen de Britten hebben Afghanen twaalf jaar gewacht voordat ze Kandahar verrassend heroverden. Het zijn zeer geharde mensen, diep religieus, en ze kunnen met een minimale levensstandaard lang verborgen blijven.

Het grootste gevaar voor ISAF en de Afghaanse regering is naar mijn mening het fenomeen *outlasting*. De Taliban wacht gewoon, doet prikacties, plaatst IED's en houdt met indirect vuur de perceptie van oorlog overeind. De organisatie handhaaft haar economische inspanningen. Ze weet dat een grote inspanning van de internationale gemeenschap niet eindeloos gehandhaafd kan blijven. Als de kwadranten niet solide genoeg zijn, beschikt de Taliban ook nog na een langere periode over voldoende mogelijkheden om wederom te infiltreren en misschien zelfs weer een dominante rol te spelen.

De comprehensive approach

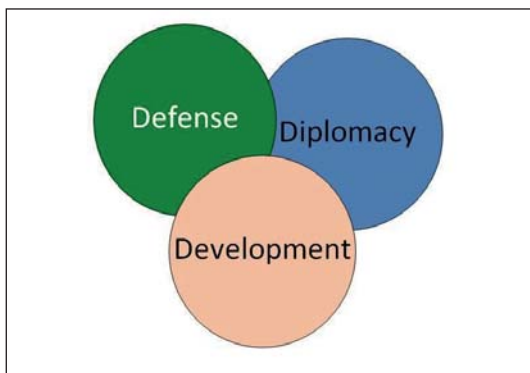
Meerdere landen passen een vorm van samenwerking tussen ministeries toe in Afghanistan. Ook Nederland heeft deze benadering omarmd en heeft gedurende de afgelopen twee jaar getracht op de werkvloer samen te werken. Kort gezegd komt het erop neer dat de krachten van de ministeries van Defensie, Buitenlandse Zaken (BuZa) en Ontwikkelingssamenwerking (OS) gebundeld worden ingezet in Uruzgan. De comprehensive approach is al eerder toegepast, in eerdere vredesmissies en door meer landen

dan alleen Nederland. Niettemin is binnen de comprehensive approach een duidelijke ontwikkeling te zien. En juist deze ontwikkeling, noodzakelijk om in dit conflict succesvol te zijn, brengt een aantal problemen met zich mee.

De 'eerste generatie'

De 'eerste generatie' comprehensive approach was een minimalistische vorm van de huidige. De militaire commandant kreeg een aantal spelers binnen zijn organisatie. Meestal was de eerste speler een politiek adviseur van het ministerie van Buitenlandse Zaken. In sommige gevallen was er ook een (tijdelijke) specialist van Ontwikkelingssamenwerking (OSAD) toegevoegd. Maar er was een duidelijke leidende rol voor de militaire commandant, en beide adviseurs ondersteunden de operatie met hun kennis en expertise.

Vooraf binnen het veld van civiel-militaire samenwerking (CIMIC) was de samenwerking zichtbaar. De planningssnelheid, richting en tempo werden aangepast aan militaire operaties. In de onderstaande figuur is deze vorm van samenwerking te zien.



Dit model van de 'eerste generatie' comprehensive approach werd toegepast in bijvoorbeeld Irak

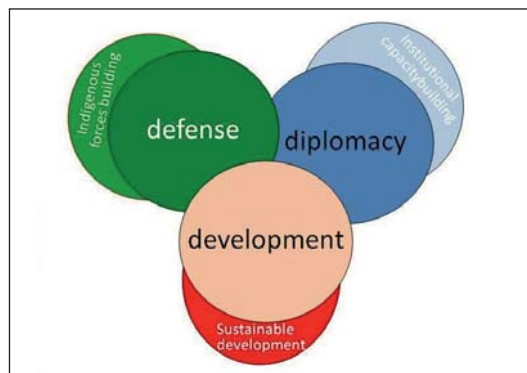
De 'tweede generatie'

Tijdens de voorbereidingen van de ISAF-missie besloot men tot een meer gelijkwaardige samenwerking. De ontwikkeling van Afghanistan is minstens zo belangrijk als het vergroten van de veiligheid in het land. Dit is naar mijn mening een terechte keuze. Maar de dilemma's

die erdoor geschapen werden zijn in de aanloopfase niet opgelost. Zo komt een voornamelijk uitvoerend ministerie als Defensie in aanraking met twee beleidsministeries als BuZa en OS, met nauwelijks veldwerkers. Met andere woorden: een op effecten gerichte organisatie moet samenwerken met ministeries die in Afghanistan voornamelijk met *implementing partners* werken, op afstand hun projecten beheersen en middels marginale controle de partners aansturen.

Het zijn kortom verschillende organisatieculturen, wat te merken is aan de afwijkende procedures en het bijbehorende tempo. Dit is de eerste keer dat de samenwerking op deze intensieve manier op de werkvloer plaatsvindt. Er is in het begin erg hard gewerkt om dit op elkaar af te stemmen, en inmiddels is een groot aantal knelpunten aangepakt.

Door de inzet van de ministeries rond de 'tweede generatie' comprehensive approach is een nieuw model ontstaan waarmee nu in Uruzgan gewerkt wordt. Aan alle D's zijn extra zaken toegevoegd ten opzichte van het voorgaande model.



Dit model van de 'tweede generatie' comprehensive approach wordt nu toegepast in Uruzgan. Aan iedere D zijn extra doelen toegevoegd

Ten opzichte van het eerste model, werkt *Defense* naast *security by presence* voornamelijk aan de opbouw van veiligheidsdiensten. Dit houdt tevens het opzetten van een *command and control*-structuur in, onder een civiel primaat. De *Diplomacy*-cirkel is uitgebreid met de institutionele capaciteitsopbouw van het



FOTO: AVDD, R. ROHIMPANDEY

Operatie Patan Ghar, Uruzgan (voorjaar 2008). Bij een patrouille van het PRT-team wordt de eigenaar van de quala aangesproken, alvorens deze wordt onderzocht

regeringsapparaat. Naast de inspanningen voor wederopbouw via ambassadepersoneel is nu de wederopbouw van de overheid en haar capaciteiten toegevoegd.

In de cirkel van *Development* is nu naast civiel-militaire samenwerking de nadruk op *long-term sustainable development* komen te liggen. Deze langdurige wederopbouwprojecten moeten het land de impuls geven om echte, houdbare wederopbouw te bewerkstelligen.

Kanttekeningen

Bij deze benadering zijn drie belangrijke kanttekeningen te plaatsen. Ten eerste is deze aanpak nergens echt goed beschreven. Er zijn nog geen uitgewerkte voorbeelden, er zijn alleen *lessons learned* vanuit de praktijk. Het is voor alle deelnemers een eerste poging, die soms gepaard gaat met *trial and error*. In de tweede plaats is er geen gemeenschappelijke strategie van Nederland, gebaseerd op deze benadering. Na twee jaar zijn nu op de werkvloer de eerste pogingen gedaan om een samenhangend plan te maken waarin de sterke kanten van de spelers naar voren komen. Maar vanwege het

ontbreken van een vastgelegde eenheid van opvatting tussen de ministeries is het soms lastig om procedures aan te passen of extra financiële bronnen te mogen benutten.

Als laatste suggereert het model wellicht dat alleen de ministeries die het meest betrokken zijn bij de D's een rol te vervullen hebben. Dit is niet terecht. Ook andere ministeries, bijvoorbeeld Onderwijs en Economische Zaken, zouden met hun expertise een heel productieve rol in Uruzgan kunnen vervullen.

De Taliban versus de comprehensive approach

Zoals eerder beschreven, maakt de Taliban gebruik van de zwaktes in de vier kwadranten van de Afghaanse omgeving. Naar mijn overtuiging zullen we de voornaamste 'gaten' in de omgeving dus moeten dichten, om zo de Taliban de mogelijkheden te ontnemen om snel, gemakkelijk en op hun moment in de omgeving op te gaan. Daarbij is het van belang om alle velden tegelijk te beheersen; er zal

geschaakt moeten worden op vier borden tegelijk.

Binnen de kwadranten heb ik de volgende zwakheden genoemd:

- een matig functionerende provinciale overheid. Dit geldt eigenlijk op alle niveaus: district, provincie en nationaal. De Taliban kan hierdoor gemakkelijk overheidsfunctionarissen omkopen, corrumperen, of simpelweg hun plek overnemen;
- een platte, minder goed functionerende tribale stamopbouw. Hierdoor zijn onvoldoende bindende krachten aanwezig die externe dreiging, waaronder die van de Taliban, buiten de deur kunnen houden;
- armoede, weinig basisvoorzieningen en geen toekomstperspectief. Door deze economische toestand is men snel geneigd over te gaan tot criminele activiteiten. De aanwas onder de Taliban is het grootst in de armere gebieden in het zuiden van Afghanistan. Mede door de slechte veiligheidssituatie kunnen de Taliban en andere criminele organisaties bijzonder gemakkelijk papaver telen, beschermen, oogsten en verwerken. De honderden miljoenen euro's die hieraan verdiend worden, geven subversieve elementen bijna onbeperkte mogelijkheden;
- een slecht functionerend politieapparaat. Dit 'visitekaartje' van het provinciale bestuur leidt ertoe dat mensen de eigen overheid nog meer wantrouwen. Daarnaast is de corrupte politie gemakkelijk door de Taliban en criminelen om te kopen.

De Afghaanse samenleving is voorlopig nog niet in staat om in alle kwadranten een scherm te vormen tegen de grote bedreigingen die uitgaan van haar tegenstanders. In veel gebieden willen de Afghanen het zelfs nog niet. Het is noodzakelijk om op alle vlakken samen met de Afghanen een strategie te ontwikkelen die aanwezigheid van de Taliban binnen de kwadranten tegengaat. Binnen de comprehensive approach moeten vervolgens *aim, method and purpose*

worden gevonden die deze benadering op de werkvloer realiseerbaar maken.

Een comprehensive strategie

Dit alles moet op dit moment zonder duidelijke strategische doelen en richting gebeuren. De eerste aanbeveling is daarom een heel voor de hand liggende: er zal een samenhangende strategische richting voor alle kwadranten moeten worden ontwikkeld. Maar alleen een strategische richting is niet genoeg. Op basis van deze strategische richting is het nodig om operationele 'pragmatische en haalbare' doelen vast te stellen.

Alleen een strategische richting is voor veldwerkers onvoldoende, zeker als met meerdere partners nauw wordt samengewerkt om de doelen te realiseren. Bij dit alles moet rekening gehouden worden met de samenhang tussen de kwadranten; oplossingen kunnen daarom niet beperkt blijven tot een enkel kwadrant. Daarvoor zijn onderlinge relaties te sterk en te duidelijk aanwezig.

Kerntaken per ministerie

Als tweede aanbeveling is het mijns inziens raadzaam om per kwadrant een verantwoordelijk ministerie aan te wijzen. Dit betekent niet dat er alleen bemoeienis is vanuit dat ministerie, want alle drie de ministeries zullen op alle vlakken moeten samenwerken. Wellicht is de operationele steunrelatie *supported and supporting* hier de beste methode om aan te duiden hoe de samenwerking zou kunnen verlopen.

Hierbij is bij een bepaald probleem, of een bepaald deel van een operatie één ministerie leidend (*supported*) en de anderen ondersteunend (*supporting*). Dezelfde relatie zou ook kunnen werken tussen de partijen binnen Uruzgan: de drie Nederlandse ministeries en de Afghaanse overheid.

Enkele voorbeelden kunnen dit illustreren. Zo kan uit een nationaal programma van de Afghaanse overheid blijken dat het mogelijk is elektriciteit aan te leggen in Tarin Kowt. Het ligt dan voor de hand dat de medewerker van Ontwikkelingssamenwerking (*supported*

ministry) deze bal oppakt en samen met de Afghanen om de tafel gaat om over de uitvoering te praten. Hierbij kan hij voor veiligheidszaken ondersteuning krijgen van een collega van Defensie (*supporting ministry*). Deze kan de haalbaarheid en beveiliging van het project onderzoeken en uiteindelijk in overleg met de Afghaanse veiligheidsdiensten het geheel beveiligen.

Een tweede voorbeeld is het uitbreiden van de Afghaanse veiligheidsdiensten. Hiervoor zijn grote infrastructurele inspanningen nodig, alleen financierbaar met geld van ontwikkelingssamenwerking. In dit geval zou het PRT (als het om politie gaat), of het OMLT (als het om de ANA gaat) van Defensie (*supported ministry*) de eerst aangewezen partner zijn voor overleg met de Afghanen. OS zou met haar expertise de financiële afhandeling van de extra gebouwen of *patrol bases* moeten ondersteunen (*supporting ministry*).

Verdeling van de kerntaken

Op grond van de uitdagingen waarmee de kwadranten ons confronteren, ligt het voor de hand om de kerntaken over de ministeries te verdelen.

Buitenlandse Zaken

Buitenlandse Zaken is *supported* ministerie voor de institutionele capaciteitsopbouw van het provinciale bestuur. Het ministerie is verantwoordelijk voor de ontwikkeling, mentoring en monitoring van overheidsactiviteiten. Omdat de overheid niet kan en mag worden overgenomen, moet het primaat bij de Afghanen blijven liggen. Indien gewenst kan de volstaan worden met de kernactiviteiten van de overheid.

Tijdens mijn verblijf in Afghanistan is hierover veel gesproken, met Afghanen en met planners (civiel en militair) van de TFU. Gezamenlijk onderkennen zij als voornaamste activiteiten:

het creëren van veiligheid, verzoening met voormalige Taliban, indienen en uitvoeren van provinciale plannen, burgerzaken en tribale conflicttransformatie (het kunnen oplossen van tribale conflicten en het kunnen integreren van tribale en gouvernementele structuren). Hiervoor zouden de Afghanen specifieke ondersteuning willen.

De opbouw van het *systeem*-bestuur is naar mijn mening onvoldoende. Er zijn nauwelijks initiatieven. Wel is er een beperkt aantal contracten en initiatieven, maar in mijn zeven maanden in Uruzgan had ik graag een aantal experts binnen of naast het PRT gehad die deze moeilijke materie ter hand hadden genomen. Een aantal materiële zaken is wel goed geregeld. Zo heeft de gouverneur extra budget gekregen om zichzelf en zijn organisatie beter te laten functioneren en bestaan er overlegfora, zoals een *Provincial Security Council*.⁹

Het politieke kwadrant is het zwakste van de vier kwadranten en er bestaat de minste aandacht voor. Dit heeft als groot gevaar dat de andere overheidssystemen, bijvoorbeeld de

FOTO AUTEUR



⁹ Een *Provincial Security Council* (PSC) is een wekelijkse bijeenkomst van alle civiele en militaire veiligheidsdiensten van de provincie Uruzgan. Deelnemers zijn de gouverneur en vertegenwoordigers van ANA, AUP, NDS, *Afghan Highway Police* en ISAF. De voorzitter is de gouverneur van Uruzgan. Alle thema's met betrekking tot veiligheid komen hier aan de orde.

veiligheidsdiensten, beter opgebouwd worden. Deze zijn straks beter en betrouwbaarder dan het eigen bestuursapparaat.

Zoals gezegd biedt een slecht functionerend bestuur de Taliban veel kansen. Door de slechte voorbeelden van een minder functionerende overheid wint de Taliban gemakkelijk de bevolking voor zich. Ze kunnen aangeven dat de overheid niet goed voor haar burgers zorgt en hier zwaktes aantonen. Hierdoor is het draagvlak voor de regering eenvoudig aan te tasten. Door corruptie blijft infiltratie en overname door Taliban en andere criminele organisaties een gemakkelijke zaak.

Deze tekortkoming in de strategie is tijdens mijn verblijf in Afghanistan met veel instanties besproken. Telkens lijken oplossingen stuk te lopen op capaciteit. Er zijn nauwelijks organisaties in Zuid-Afghanistan die over de vereiste kennis en mankracht beschikken om een civiel-bestuur op te bouwen. En juist omdat bij de

Een zitting van de Provincial Security Council op de 'governors compound'



veiligheidsdiensten begeleiding en monitoring vruchten afwerpt, is het contrast tussen de opbouw van overheids- en veiligheidsorganisaties extra groot.

Een klein deel van de oplossing bieden internationale niet-gouvernementele organisaties (NGO's) of zelfs gouvernementele organisaties (GO's), zoals het Duitse *Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit* (GTZ).¹⁰ Deze organisatie is sinds januari 2008 in Uruzgan. Ze gaat drie van de 23 ministeries helpen, op zowel bestuurlijk als uitvoerend gebied.

Natuurlijk is de opbouw van systemen een zaak van jaren, soms zelfs tientallen jaren. Toch is het van belang dat de opbouw van het *systeem*-bestuur in de pas blijft lopen met de opbouw van het *systeem* van de ANA, AUP en NDS. Een te groot gat zou gemakkelijk kunnen leiden tot overname van een provincie door militairen of politiemensen. Deze trend zien we hier en daar al op districtsniveau, waar soms een soldaat of politiecommandant de districtschef vervangt als hij niet functioneert. Als er de komende twee jaar geen intensieve begeleiding van de provinciale overheid gaat plaatsvinden, zal het verschil onacceptabel groot worden.

Het provinciebestuur van Uruzgan heeft een aantal zaken aangegeven waar het echt om zit te springen. Het gaat om scholing van administratieve medewerkers, begeleiding voor planning op departementen op districts- en provinciaal niveau en mensen die de Engelse taal beheersen om te kunnen communiceren met donoren en andere buitenlanders. Het neerzetten van een ambtelijk apparaat, met inbegrip van begeleiding, mentoring en monitoring, dient direct te starten. Dit werkt bij Afghaanse soldaten en politiemensen; er is mijns inziens geen reden waarom het niet bij Afghaanse civiele bestuurders zou kunnen werken.

10 De Duitse ontwikkelingsorganisatie *Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit* (GTZ) voert wereldwijd complexe ontwikkelingsprogramma's uit. De organisatie is van de Duitse overheid. Nederland heeft deze organisatie ingehuurd voor 34 miljoen euro. Haar hoofdtaak zal liggen bij het ontwikkelen van landbouw, irrigatie en wegenbouw in Uruzgan. Bijzonderheid is dat het GTZ niet alleen het uitvoerende werk gaat begeleiden, maar tevens de drie betrokken ministeries tracht op te bouwen.

Defensie

Dit departement is *supported* ministerie voor alle veiligheidszaken, inclusief de opbouw van de Afghaanse veiligheidsdiensten. Los van de eigen invloed in het gebied ligt hier de nadruk op opbouw en samenwerking van de ANA, de AUP en het NDS. De *command and control*-structuur, in het zuiden via *Coordination Centres* geregeld, is het bindmiddel dat zowel het civiele primaat als de eenhoofdige leiding over de diensten moet regelen.

Zowel de Afghaanse overheid als ISAF kan meer aan de begeleiding van de politie doen.¹¹ Een soortgelijk model als bij de ANA, waar militairen na de opleiding ook in het veld aan mentoring en monitoring doen, ligt voor de hand. Inmiddels is Defensie, samen met internationale coalitiegeenoten als Frankrijk en Australië, bezig deze tekortkoming op te lossen door onder meer *Police Monitoring Teams* in te brengen. Ook zou een betere relatie met het NDS voor de hand liggen. Niet alleen kunnen we de dienst dan beter monitoren, maar hier ligt bovendien een schat aan informatie.

De dienst levert goede resultaten af, waar de TFU beter van zou kunnen profiteren. Om dit alles goed en in een soms chaotische omgeving te kunnen verwezenlijken zijn eigen financiële middelen voor militairen noodzakelijk. De meeste grote partners hebben een financiële constructie waarbij soldaten over eigen financiële middelen beschikken. Dit zijn veelal CERP- (*crisis emergency response*) fondsen. Nederland heeft dit geld bij de Nederlandse ambassade liggen, of zelfs in Nederland. Vooral dat laatste maakt een snelle aanwending van fondsen soms lastig; een tekortkoming in de flexibiliteit van de Nederlandse militairen.

Tegelijkertijd zouden regionale en nationale niveaus gezamenlijk een *counter narcotics*-strategie moeten ontwikkelen om deze grootste bron van Taliban-inkomsten tegen te gaan. Indien gewenst kunnen de veiligheidsdiensten van de Afghanen en hun partners vooroplopen binnen deze strategie. Dit probleem is eenvoudigweg te groot en te complex om binnen een provincie of zelfs maar regio op te lossen. Dit grote lange-termijnprobleem vereist een internationaal eenduidige aanpak. Vanwege het civiele karakter is een leidende rol voor Defensie minder voor de hand liggend. Bij het bestrijden van de drugsteelt en -handel zouden militaire middelen echter wel goed van pas kunnen komen. Hierbij denk ik aan het ter beschikking stellen van inlichtingencapaciteit, en bescherming van antidrugoperaties.

Binnen het veiligheidskwadrant is behalve voor Defensie een grote rol weggelegd voor Buitenlandse Zaken. Het gaat hierbij om het opbouwen van de rechtsorde in Afghanistan. Want zonder rechtssysteem is veiligheid op de lange termijn niet duurzaam te waarborgen. Wellicht dat ook specialisten van het ministerie van Binnenlandse Zaken hierbij een rol kunnen spelen.

Ontwikkelingssamenwerking

Dit ministerie is het *supported* ministerie voor *Development*. Hiermee kunnen zwakke plekken in het sociale en economische kwadrant aangepakt worden. Gezondheidszorg, onderwijs, irrigatie, landbouw en openbare werken en infrastructuur zijn de belangrijkste speerpunten. Tijdens mijn zeven maanden in Uruzgan was het voornaamste bezwaar dat het nog niet veilig genoeg is voor NGO's om dit soort activiteiten te ondernemen. Mondjesmaat komen organisaties binnen die economische ontwikkeling stimuleren. Goede voorbeelden zijn de GTZ, die hulp biedt bij landbouw en irrigatie, en de WOCCU, die microkredieten verstrekt.¹² Daarnaast zijn private organisaties als de *Growing Sales Exchange* (GSE) op zeer bescheiden schaal aanwezig om alternatieve landbouwontwikkeling te stimuleren.¹³ De grote afwezige in Uruzgan (ten tijde van het schrijven van dit artikel) is nog steeds de

11 Zie: 'Oproep aan Karzai om te werken aan een politiemacht' in: *NRC Handelsblad*, 10-6-2008. Hierin wordt verwezen naar het rapport van RAND: *Counterinsurgency in Afghanistan*, van Seth G. Jones.

12 De *World Council of Credit Unions* is een organisatie die zich specialiseert in microkredieten. Ze heeft twee programma's in Afghanistan lopen en startte in juli 2008 een derde programma in Uruzgan. Hun specialisme is *Sharia-based loaning*, waarbij de regels van de sharia over rente en lenen geëerbiedigd worden. In juni 2008 is volgens plan de eerste 100.000 dollar aan de Uruzgani geleend.

13 Het Limburgse *Growing Sales Exchange* (GSE) heeft onder meer een saffraanproject opgezet in Uruzgan. Hierbij hebben boeren scholing en grondstoffen gekregen. Inmiddels is ook een fruitbomenproject uitgevoerd in het kader van voedseltekorten in de winter. GSE werkt samen Buitenlandse Zaken.

VN-missie in Afghanistan, de UNAMA.¹⁴ Weliswaar is er een kantoor in Kandahar dat formeel verantwoordelijk is voor de provincie Uruzgan, maar toch is de afwezigheid een reden voor veel organisaties om nog niet naar Uruzgan te komen. Hierdoor blijft de groot-schalige *follow up* van militaire operaties, die veiligheid brengen, soms te lang achterwege. Wel zijn inmiddels onderhandelingen gaande en heeft UNAMA toegezegd op korte termijn haar activiteiten in Uruzgan uit te breiden.

Terecht merkte minister Zia van het *Ministry of Reconstruction and Rural Development* (MRRD) op dat dit gat ervoor zorgt dat mensen hun vertrouwen in de regering verliezen. Hij dringt sterk aan op een naadloze aansluiting van militaire operaties, projecten rond civiel-militaire samenwerking en projecten van Ontwikkelings-samenwerking voor de lange termijn. Zijn projecten voor Deh Rawod, kort na het verdrijven van de Taliban, waren een voorbeeld zoals de Afghanen het graag zien.

Op dit gebied zijn veel lessen geleerd en is de samenwerking de afgelopen tijd sterk verbeterd. In 2008 is de civiele component binnen de TFU en ook binnen het PRT vergroot. Tevens is de ambassade in Kabul aan het uitbreiden. Toch kan op dit vlak verder geïnnoveerd worden. Op dit moment is het verschil tussen de financiële middelen voor wederopbouw (99 procent bij BuZa en OS, 1 procent bij Defensie) en de mankracht (99 procent Defensie, 1 procent BuZa en OS) te groot. Binnen het PRT, maar ook los van de militaire organisatie, zouden specialisten die grote projecten inhoudelijk kunnen begeleiden meer dan welkom zijn. Zeker als we bedenken dat de *comprehensive approach* niet stopt met Afghanistan maar in de toekomst ook in missies in Afrika en elders gebruikt zal worden, is een verdere beleidsmatige uitwerking absoluut noodzakelijk.

Bij de hiervoor genoemde kerntaken zullen alle ministeries via de Afghaanse stammen en stamstructuren moeten werken. Alleen zo zijn jonge dappere stamleiders te helpen. Zij moeten aan hun stam en dorp tonen dat zij nuttig

FOTO AUTEUR



Deh Rawod wordt terugveroverd en binnen twee weken is minister Zia van het MRRD uit Kabul er met een groot aantal projecten. Deh Rawod, maart 2008

zijn en kunnen projecten daarbij goed gebruiken. Zo kan langzaam een gelaagde stamstructuur herstellen. Daarnaast zullen spanningen tussen (sub-)stammen verminderd moeten worden. Ook hier is het werken met projecten een mogelijkheid.

Voor de *community based* wijze van werken leent zich hiervoor.¹⁵ Hierbij komen rivaliserende stammen bij elkaar en alleen als ze het eens worden over een vorm van samenwerken, kunnen beide geld van de overheid besteden. Duidelijk is ook dat deze wijze van werken

14 De *United Nations Assistance Mission in Afghanistan* staat onder leiding van de Noorse *Special Representative of the Secretary General* (SRSG) Kai Eide. Deze in 2002 opgerichte missie ziet toe op de uitvoering van de akkoorden van Bonn en Londen. In Uruzgan was (op het moment van het schrijven van dit artikel) nog geen kantoor van UNAMA; de belangen worden behartigd door het kantoor in Kandahar. Inmiddels heeft de VN toegezegd een kantoor te openen. Zie ook: 'VN openen een kantoor in Uruzgan' in: *NRC Handelsblad*, 2-7-2008.

15 Een *Community Based Operation* (CBO) is een werkwijze die probeert de samenhang binnen bevolkingsgroepen te herstellen. Zo wordt bijvoorbeeld een malik met veel veer aan de ene kant van de rivier in contact gebracht met een malik met veel weidegrond aan de andere kant. Ze krijgen een brug in het vooruitzicht gesteld als ze het eens worden over locatie, winstverdeling, et cetera. Hierdoor komen stammen met elkaar in contact en ontstaat economische afhankelijkheid.

alleen samen met de Afghaanse overheid tot succes kan leiden. Die overheid begrijpt als geen ander hoe je de sociale cohesie van de Afghaanse samenleving kunt herstellen.

Schaken op vier bord tegelijk

De genoemde samenwerkingsrelatie *supported and supporting* betekent dat niet één ministerie verantwoordelijk is voor een bepaalde aanpak. De andere twee zijn nadrukkelijk nodig om het geheel een succes te maken. Maar gezien de verschillende expertises die de comprehensive approach juist zo krachtig maken, zouden de verantwoordelijkheden voor degenen die 'de kar trekken' wel eenduidiger en beter belegd kunnen worden. Hierbij zouden specialisten van andere ministeries (bijvoorbeeld Onderwijs en Economische Zaken) inhoudelijk mee kunnen helpen. Om de vele sectoren van Uruzgan op te bouwen is een grotere uitvoerende expertise noodzakelijk. Zonder inhoudelijke begeleiding is wederopbouw in het ver achterlopende zuiden een lange weg.

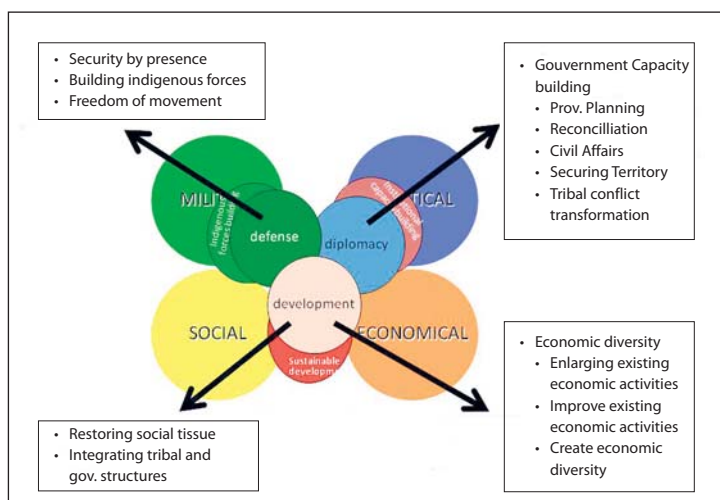
Alleen als we er samen met de Afghanen in slagen hun samenleving 'waterdicht' te maken tegen de invloeden van buitenaf – de Taliban en criminelen – is duurzame opbouw mogelijk. De oplossing is soms eenvoudig en lokaal te realiseren, maar delen van het probleem ver-

eisen een provinciale, nationale en soms zelfs een internationale aanpak. Binnen de comprehensive approach zullen deze gevonden moeten worden, samen met de Afghanen en onze coalitiepartners.

Om heel dit proces goed te kunnen begeleiden is een grote culturele kennis noodzakelijk. Want alleen dan is het definiëren van een strategisch juiste koers mogelijk, die op de lange termijn succes kan hebben. Binnen de strategische richting zullen plannen moeten worden gemaakt per kwadrant. Ook hiervoor is veel en diepgaande culturele kennis nodig en *commitment* van de Afghanen zelf.

Dit geheel zou onder een civiel-militaire leiding het beste tot zijn recht komen. Hoewel tweehoofdige leiding indruist tegen militaire principes, vraagt de genoemde complexiteit van de omgeving om meer expertise dan van één enkele persoon, militair of burger, gevraagd kan worden. Daarbij zullen *supported* ministeries, ondersteund door de *supporting* ministeries hun eigen deel moeten kunnen organiseren, van mankracht voorzien en tot een goed einde brengen. Een te grote verantwoordelijkheid bij één ministerie is onwenselijk; alleen financiële deelname is dat ook.

Om een schaakpartij te winnen is een strategie noodzakelijk. Maar alleen een strategie is niet voldoende. Een omzetting in concrete doelen, en de wil om ze gezamenlijk te realiseren maakt van een strategie werkelijkheid; tastbaar en zichtbaar voor de Afghanen. Daarbij moeten we bereid zijn om elkaars verschillen te erkennen, maar ook te overwinnen. Het gaat om een gezamenlijke benadering, die het sterkste van de partners verenigt. ■



Een voorbeeld van de wijze waarop taken binnen de comprehensive approach zouden kunnen worden verdeeld

Militaire gezinnen en uitzending (I)

Partners met een missie

Vandaag de dag zijn zo'n 2000 Nederlandse militairen uitgezonden naar missiegebieden over de hele wereld. Gedurende een aantal maanden zijn ze van hun partner gescheiden. Dit artikel schetst de ervaringen van partners vóór, tijdens en na de uitzending. Wanneer de achterblijvers beschikken over een sociaal netwerk dat voorziet in steun en advies wanneer dat nodig is, reduceert dat de mate van spanningen. Partners van uitgezonden militairen blijken zich meestal wel te redden. Dit laat onverlet dat een aantal gezinnen toch moeilijkheden ondervindt. Voor Defensie ligt er een verantwoordelijkheid om een uitzending ook voor deze gezinnen draaglijk te maken.

M. Andres MSc, dr. R. Moelker en prof. dr. J. Soeters*

Thuisblijvers zijn mensen met een eigen missie. Zij verdienen alle respect. En soms is de thuisblijfmissie zwaarder dan de uitzendmissie.

Het bovenstaande citaat is een van de vele ervaringen van partners die hun man of vrouw zien vertrekken naar (voormalige) conflictgebieden om daar hun werk te verrichten.¹ Door de toenemende participatie van de Nederlandse krijgsmacht in internationale vredesmissies worden militaire gezinnen² tegenwoordig frequenter geconfronteerd met uitzendingen. Defensie erkent het belang van een goede begeleiding van het thuisfront vóór, tijdens en na een uitzending en de verantwoordelijkheid die ze hiervoor draagt. Zo is er beleid geformuleerd en zijn er bij de verschillende krijgs-

macht delen thuisfrontorganisaties opgezet. In 2005 gaf het Personeelscommando van de Koninklijke Landmacht, in vervolg op eerder onderzoek,³ opdracht om een uitgebreid onderzoek uit te voeren naar de effecten van uitzending op militaire gezinnen. Dit eerste deel van een drieluik over militaire gezinnen en uitzending geeft de eerste resultaten van deze studie weer.⁴ De ervaringen van partners vóór, tijdens en na de uitzendperiode beschrijven we in dit eerste deel. Ook de ervaringen van ouders van uitgezonden militairen hebben we onderzocht. Dit komt in deel II aan de orde. In deel III, ten slotte, gaan we in op de evaluatie van de thuisfrontzorg.

Bij de start van dit onderzoek was een groot aantal Nederlandse militairen actief in Bosnië-Herzegovina (kortweg: Bosnië) in het kader van de *European Union Force* (EUFOR) en had de Nederlandse regering besloten tot de inzet van Nederlandse militairen in de Afghaanse provincie Uruzgan (TFU). We richtten het onderzoek op deze twee missies gezien hun omvang en het grote aantal gezinnen dat achterbleef.⁵

* Alle auteurs zijn werkzaam bij de Nederlandse Defensie Academie aan de Faculteit Militaire Wetenschappen. Manon Andres is onderzoeker, René Moelker en Sjo Soeters vervullen de functies van universitair hoofddocent en hoogleraar.

1 Ondanks de keuze voor deze benaming, houdt het niet in dat de stellen in het onderzoek per definitie getrouwd zijn.
2 Met 'militaire gezinnen' wordt in dit artikel bedoeld: de militair met partner en eventuele kinderen.
3 Hoofdzakelijk het Partneronderzoek van Moelker en Van der Kloet (2002).
4 Het betreft een selectie van eerste uitkomsten, aangezien het onderzoek in 2009 zal worden afgerond en er over bepaalde aspecten in dit stadium nog geen uitspraken kunnen worden gedaan.
5 Van beide missies zijn twee rotaties in het onderzoek betrokken, te weten EUFOR 4, 5 en TFU 1, 2.

De missies EUFOR en TFU zijn zeer verschillend. Nederlandse militairen zijn al meer dan een decennium gestationeerd in het post-conflict-gebied Bosnië. De situatie ter plaatse deed de Nederlandse krijgsmacht besluiten de troepensterkte te reduceren. Zuidelijk Afghanistan daarentegen is bepaald geen post-conflict-gebied. Nederlandse troepen begonnen in 2006 met de ‘wederopbouwmissie’ in Uruzgan. Echter, dagelijks worden zij geconfronteerd met geweld. De verschillen tussen beide missies, in onder meer aard, duur, geweldspectrum en media-aandacht, maken het interessant om de ervaringen van het thuisfront met elkaar te vergelijken.

Ongeacht de verschillen tussen de missies, voor alle uitgezonden militairen vereist het werk een tijdelijke scheiding van hun gezin. En buiten de risico's die een uitzending in meerdere of mindere mate met zich meebrengt, wordt de scheiding zelf doorgaans beschouwd als een periode die spanningen teweegbrengt en aanpassingen vergt van alle betrokkenen, zowel tijdens de afwezigheid als na de hereniging.

Het onderzoek

Een maand voor vertrek hebben wij partners en militairen⁶ voor het eerst benaderd en gevraagd deel te nemen aan het onderzoek. Zij ontvingen een envelop met daarin een begeleidende brief waarin zij werden geïnformeerd over het onderzoek en waarborging van anonimiteit en vertrouwelijkheid, evenals een vragenlijst voor de partner en een voor de militair. Ook halwege de uitzending en drie maanden na terugkomst hebben we vragenlijsten verstuurd. Een groot deel van de inhoud van deze vragenlijsten is gebaseerd op vragen die ook in het buitenland worden gebruikt, zowel bij vergelijkbaar onderzoek als bij onderzoek buiten de militaire context.⁷

6 Selectiecriteria waren: alle militairen, bij ons bekend, die deelnemen aan een van de voorgenoemde rotaties van EUFOR of TFU in 2006 en die hun partner hebben opgegeven als eerste of tweede contactpersoon.

7 Vergelijkbaar onderzoek vindt onder meer plaats in Groot-Brittannië, de Verenigde Staten, Duitsland en België.

8 Redenen waren: incorrecte adressen, de militair werd niet (meer) uitgezonden, de relatie was verbroken, er werd expliciet aangegeven niet aan het onderzoek te willen deelnemen wegens uiteenlopende redenen.

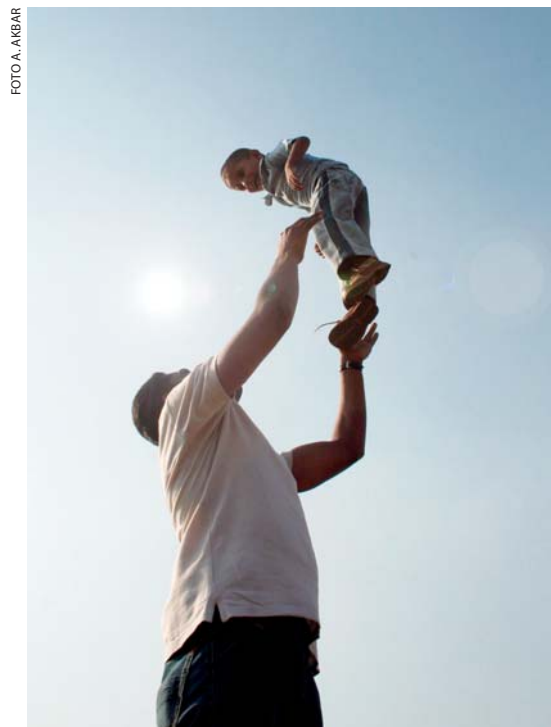


FOTO A. ANBAR

Hoe reageren kinderen op de afwezigheid van hun vader of moeder?

Verschillende onderwerpen komen aan bod, waaronder sociale steun, spanningen tussen werk en familielevens, zorgen en welbevinden, kwaliteit van de relatie, en de reactie van kinderen op de afwezigheid van hun vader of moeder. De aanpak om vragenlijsten vóór, tijdens en na de uitzending te versturen, maakt het mogelijk om de beleving van een uitzending door de tijd heen te volgen. Bovendien is het daardoor mogelijk veranderingen, of ontwikkelingen die zich voordoen als gevolg van de uitzending, in beeld te brengen.

Aanvankelijk hebben we 911 stellen benaderd. Om uiteenlopende redenen⁸ zijn stellen gedurende het dataverzamelingsproces uit de doelgroep verwijderd en niet verder benaderd. Dit leidde tot teruggelopen aantallen deelnemers op het tweede en derde meetmoment. In totaal hebben we 1915 ingevulde vragenlijsten retour ontvangen; een respons van 40 procent. Tabel 1 toont per meetmoment het aantal militairen en partners dat aan het onderzoek heeft deelgenomen.

KONINKLIJKE VERENIGING TER BEOEFENING VAN DE KRIJGSWETENSCHAP

OPGERICHT 6 MEI 1865



Huidige samenstelling van het bestuur

Voorzitter

Vice-voorzitter

Penningmeester

Secretaris

Hoofdredacteur Militaire Spectator

Public Relations

Brigade-generaal Th. Ent

Commodore T.H.W. ten Haaf

Dhr. M.P. Dekker

Luitenant-kolonel H.C. Sonius

Brigade-generaal b.d. prof. J.M.J. Bosch

KLTZ R.F.M. Keulen

Overige bestuursleden

Brigade-generaal R.E. Harmsma

Kolonel dr. J.A.J. Leijtens

KTZ H.R. Lodder

Dhr. mr. H. Swarttouw

Luitenant-kolonel E.M. Wijers

Dhr. drs. A.P. Venema

AANKONDIGING

Lezing Militaire Inlichtingen- en Veiligheidsdienst en Algemene Ledenvergadering KVBK

25 september

Op 25 september 2008 zal de directeur Militaire Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (MIVD), generaal-majoor Cobelens, een lezing houden over de MIVD. Tijdens deze lezing zal Cobelens dieper in gaan op de rol van de MIVD en de 'ins en outs' van hedendaagse inlichtingenoperaties. Het is een besloten lezing, speciaal voor de leden van de KVBK. Aansluitend is er gelegenheid tot discussie.

Aansluitend aan de lezing vindt de algemene ledenvergadering van de KVBK plaats. De relevante vergaderstukken vindt u in dit nummer van de Militaire Spectator en op de website. De lezing en vergadering zijn opengesteld voor alle leden van de KVBK.

Datum: donderdag 25 september

Tijd: 17.30 uur lezing

18.30 uur algemene ledenvergadering KVBK

Locatie: CR-zaal, Prinses Juliana Kazerne, Den Haag

Agenda ledenvergadering

(voorlopig; de definitieve verschiijnt op de website):

- Opening
- Mededelingen
- Bestuurswisseling & verkiezing
- Jaarverslag 2007
- Financieel jaarverslag 2007
- Verslag Kascontrolecommissie
- Begroting 2009
- Rondvraag
- Sluiting

JAARVERSLAG PENNINGMEESTER 2007

RESULTATEN

1. **Algemeen.** De Koninklijke Vereniging ter Beoefening van de Krijgswetenschap rapporteert haar financiële gegevens over ieder verenigingsjaar (= boekjaar = begrotingsjaar) separaat van de financiële gegevens over de Militaire Spectator. De onderstaande rapportage en begroting heeft uitsluitend betrekking op de verenigingsactiviteiten in 'engere zin'.

2. Hoewel het uitgeven van de Militaire Spectator strikt genomen een activiteit van de KVBK is, worden op grond van de afspraken met het ministerie van Defensie alle kosten gedragen door het ministerie. De begroting en de rapportage over deze activiteit gaat dan ook rechtstreeks naar het ministerie en worden daar behandeld, gecontroleerd en goed-

gekeurd. Desondanks is aan de kascontrolecommissie wel inzicht gegeven in de hoofdlijnen van de financiële verantwoording aangaande de Militaire Spectator.

3. Het jaar 2007 was voor de vereniging financieel enigszins minder ongunstig dan voorzien. Uit de gewone activiteiten van de vereniging is een negatief resultaat bereikt van € 1.782,63 terwijl een (negatief) saldo van € 3.250 was begroot. Enerzijds vielen de inkomsten € 2.781,09 (10,3 %) hoger uit dan begroot. Daar staat tegenover dat ook de uitgaven € 1.313,72 (4,3 %) hoger waren dan begroot. Deze twee verschijnselen resulteerden tezamen in het eerder gemelde resultaat.

4. De reguliere website blijkt een prima middel om met de leden te communiceren en maakt het ook mogelijk om anderen te wijzen op de activiteiten van de KVBK. Zo zijn wijzigingen in adressen en dergelijke voor de leden thans veel sneller en eenvoudiger door te geven. Anders dan bij de eerste website, zullen de kosten van het herbouwen van de website (zie pt. 5.) over een periode van drie jaar worden afgeschreven.

5. Naast de reguliere website van de KVBK is ook een website gebouwd waarop het cultureel erfgoed van de KVBK is te benaderen. Via deze site is onder meer het gehele archief van de Militaire Spectator in te zien. Omdat dit laatste onderdeel uitmaakt van de digitalisering van de Militaire Spectator wordt een deel van de kosten van deze site (zowel nieuwbouw- als hostingkosten) bij de Militaire Spectator in rekening gebracht. De gezamenlijke (rest-)waarde van de sites staat op de balans.

6. Ondanks de inspanningen van het bestuur op het gebied van het programma en de ledenwerving kon de licht stijgende trend in het ledental niet worden vastgehouden. Het ledental van de KVBK is per saldo met 33 leden gedaald. Dit wordt mede veroorzaakt door het royement van 23 leden wegens wanbetalen. Per 31 december staat het ledental van de vereniging op 1035. Van deze leden betaalt 48,6 % per incasso, 35% per acceptgirokaart en de rest betaalt per factuur (veelal via een verzendhuis) of heeft een gratis lidmaatschap (bijvoorbeeld fracties van de politieke partijen in de Tweede Kamer).

7. **Baten.** In totaal is door de leden over 2007 een bedrag van € 22.156,45 verschuldigd aan contributie. Bovendien kon nog een bedrag van € 142,50 over eerdere jaren worden opgelegd aan enige leden. In totaal is daarmee een bedrag van € 22.298,95 aan contributie verschuldigd door de leden (een stijging van 1,5 % ten opzichte van 2006). Van het verschuldigde contributiebedrag is een bedrag van € 2.795,75 (12,5 %) afgeschreven als oninbaar. Deze afschrijving wordt ten laste gebracht van de voorziening die daarvoor op de balans stond. Dit percentage is aanzienlijk hoger dan vorig jaar (2006: 1,3 %). Dat wordt veroorzaakt door het royement wegens wanbetaling van 23 leden. Hun openstaande contributiebedragen (destijds ruim € 1.900) stonden in voorgaande jaren nog wel op de balans, hetgeen tot gevolg had dat er enerzijds een tamelijk hoge post voor openstaande debiteuren en anderzijds ook een tamelijk grote post voor dubieuze debiteuren op de balans stond. De administratie is nu weer gezuiverd van dergelijke wanbetalers, al vergt het betalingsgedrag van de leden permanente aandacht.

8. Het vorig jaar gemelde slechte betalingsgedrag van het ministerie van Defensie heeft geleid tot een tweetal acties. Enerzijds is een zeer aanzienlijke inspanning geleverd om de openstaande facturen alsnog betaald te krijgen. Voor een belangrijk deel van de facturen is dat gelukt. Op dit ogenblik staat er nog slechts € 65 open aan onbetaalde rekeningen (ook daarvan is een toezegging ontvangen dat ze betaald gaan worden). Anderzijds wordt een belangrijk deel van de defensieabonnementen nu verzorgd via een intermediair (een verzendhuis, een boekhandel, en dergelijke), waardoor defensie in een veel kleiner aantal gevallen rechtstreeks een factuur van de KVBK krijgt. De intermediairs hebben een veel beter betalingsgedrag en krijgen in ruil van de vermindering van de werklust bij de KVBK een kleine korting op de prijs (2,5 %). Dit weegt echter ruimschoots op tegen de kosten (waaronder papier en porto)

die anders gemaakt zouden moeten worden. Zo verzorgt het verzendhuis SWETS thans 29 abonnementen voor de KVBK.

9. Een gedeelte van het verenigingskapitaal is belegd in vastrentende waarden (obligaties). Een deel van de obligaties is dit jaar vrijgevalen en het bedrag wordt thans liquide aangehouden op een goed renderende bankrekening. De beleggingsresultaten zijn ook dit jaar hoger uitgevallen dan aanvankelijk was voorzien; ten opzichte van het vorig jaar is dit een stijging met 13,1 %; ten opzichte van de begroting is een overschot van 26,5 % gerealiseerd. Het besluit uit 2005 om het kapitaal van de vereniging anders te beleggen, werpt zijn vruchten af.

10. De enigszins aantrekkende rente heeft echter een negatief effect op de koers van vastrentende waarden; tegenover de hogere beleggingsopbrengsten staat daarom een koersverlies van € 8.073,31. Dit bedrag wordt evenwel niet meegeteld in de resultatenrekening, maar rechtstreeks aan de verlies- en winstrekening toegevoegd. Overigens heeft deze daling slechts theoretische betekenis. Obligaties worden immers aan het eind van hun looptijd altijd tegen de nominale waarde afgelost door de verstrekker (van de obligatie).

11. In totaal is een bedrag van € 675,10 aan giften en 'overige inkomsten' ontvangen.

12. **Lasten.** De bestuurskosten (het totaal van de posten Ledenadministratie, Secretariaat, Public Relations algemeen, Betalingsverkeer, Verbruik postpapier en Overig bestuur) bedragen € 3.893,21, hetgeen onder de begroting (€ 4.250) is.

13. De post 'Jaarboek' is in het geheel niet aangesproken. In voorgaande jaren verleende het ministerie van Defensie een subsidie voor het uitgeven van een dergelijk jaarboek. De KVBK zuiverde het verschil tussen de kosten en de subsidie uit eigen middelen aan. Omdat het ministerie heeft besloten de subsidie niet langer te verlenen, is het uitgeven van een dergelijk jaarboek voor de KVBK financieel onmogelijk geworden.

14. De post 'Lezingen' laat een aanzienlijke overschrijding zien van € 6.738,26. De post is ten opzichte van 2006 sterk gestegen, hetgeen geheel in overeenstemming is met het beleid van het bestuur om de nadruk op activiteiten voor de leden te verzwaren. Door goed samen te werken met andere verenigingen en instituten zijn de kosten lager uitgevallen dan anders het geval zou zijn. In totaal zijn door deze samenwerking bijdragen in de kosten ontvangen van bijna € 5.900; te verwachten valt dat er nog een aanvullend bedrag van € 1.000 zal worden vergoed door het NIMH. De stijging van de kosten voor de KVBK wordt veroorzaakt door de volgende aspecten:

- Er is een groot aantal lezingen georganiseerd die vooral in de tweede helft van het jaar erg veel publiek trokken;
- Doordat het Defensievoorlichtingscentrum niet langer beschikbaar is, moet worden uitgeweken naar meestal Nieuwspoor of Sociëteit 'De Witte', hetgeen tot veel hogere kosten voor zaalhuur heeft geleid;
- In één geval heeft de spreker (de minister van Defensie) op het laatste ogenblik afgezegd, maar moest wel een groot deel van de kosten voor zaalhuur worden voldaan (een zuivere verliespost van € 1.750);
- In november is een bijzonder geslaagd symposium georganiseerd, samen met het Nederlands Instituut voor Militaire Historie. Daarvoor moesten echter wel sprekers uit het buitenland worden aangetrokken, hetgeen leidde tot hogere reis- en verblijfkosten.

15. Ook in 2007 is een excursie/battlefieldtour gehouden; ditmaal was het de afsluiting van het drieliuk rondom operatie *Market Garden*. In 2006 was deze 'battlefieldtour' voor leden (voor het eerst) gratis, conform de aanbeveling van de kascontrolecommissie 2005. De overige deelnemers dragen bij in de kosten. De kosten (€ 255,29) waren lager dan was begroot, voornamelijk omdat het ministerie van Defensie opnieuw gratis busvervoer ter beschikking stelde.

16. De kosten voor het beheer van de websites zijn helaas aanzienlijk gestegen, van € 1.947,81 in 2006 naar € 4.553,34 in 2007. Dit is vrijwel geheel het gevolg van de veel hogere kosten voor hosting als gevolg van het live gaan van de tweede website met het cultureel erfgoed van de KVBK en de Militaire Spectator. Hoewel de Militaire Spectator een aanzienlijk deel van de kosten draagt, blijft circa 40 procent van de kosten voor rekening van de KVBK.

17. Balans per 31 december 2006 en besteding resultaat.

De kascontrolecommissie heeft opgemerkt dat de post 'Dubieuze debiteuren' niet tot het eigen vermogen behoort te worden gerekend, maar tot het vreemd vermogen. De balans is hierop aangepast, hetgeen ten opzichte van vorige jaren een kleine verschuiving in het eigen vermogen veroorzaakt.

18. Naast de resultaten uit de normale activiteiten van de vereniging (€ -1.782,63), is er in totaal een bedrag van € 1.000 aan voorzieningen vrijgevallen. Daar staat tegenover dat er op de beleggingen een koersverlies is geboekt (€ -8.073,31). Het verenigingsjaar wordt daarmee afgesloten met een totaal negatief resultaat van € 8.855,94. Het bestuur stelt voor:

- het gehele bedrag ten laste te brengen van het verenigingsvermogen,
- (opnieuw) een voorziening van € 1.500 te nemen voor niet-betalende leden en ook dit bedrag ten laste te brengen van het verenigingsvermogen.

Het verenigingsvermogen neemt door deze voorstellen af tot een bedrag van € 54.130,42. In totaal bedraagt het eigen vermogen (= de som van verenigingsvermogen en de reserveringen) € 72.668,22.

Door de post 'Dubieuze debiteuren' niet langer als een onderdeel van het eigen vermogen te zien, maar tot het vreemd vermogen te rekenen, komt het vreemd vermogen van de vereniging nu op een bedrag van € 41.568,12.

Begroting 2008

19. **Baten.** Gelet op het gestabiliseerde ledental mag worden aangenomen dat opnieuw een bedrag van € 22.000 aan contributie kan worden geïnd.

20. Mede naar aanleiding van het resultaat van 2007 wordt verwacht dat in 2008 een beleggingsresultaat van circa € 5.500 kan worden gerealiseerd.

21. **Lasten.** Het bedrag voor lezingen wordt voor het komende jaar begroot op € 12.000, dit mede gelet op de kosten in 2007. Door (onder meer) te zoeken naar goedkopere locaties en samen te werken met anderen tracht het bestuur deze kostenpost zo laag mogelijk te houden.

22. Omdat thans twee websites 'live' zijn, stijgen de kosten van de afschrijving van deze websites. De nieuwwaarde van de websites is op de balans gezet en zal worden afgeschreven in een periode van drie jaar, hetgeen op een afschrijvingsbedrag van circa € 4.000 in 2008 neerkomt. Door deze methode wordt voorkomen dat de lasten van het bouwen van websites in één verenigingsjaar zouden vallen.

23. Naast de kosten voor de afschrijving zijn er ook kosten voor hosting en andere vormen van beheer. Vooral door het 'live' gaan van de website voor het cultureel erfgoed zullen de kosten duidelijk hoger zijn: zij worden voor 2008 begroot op € 7.500 voor beheer en circa € 4.000 voor afschrijving van de websites.

24. De vergoeding voor de ledenadministratie wordt verhoogd tot € 110 per maand. Omdat de kosten voor computerapparatuur steeds blijven dalen, zal de post 'Afschrijvingen en licenties' nog enigszins verder afnemen ten opzichte van 2007 tot een bedrag van circa € 2.500 per jaar.

25. **Resultaat.** De begroting voor het jaar 2008 vertoont een tekort van € 5.500. Gelet op de financiële positie van de vereniging is dit bedrag af te dekken door in te teren op het verenigingsvermogen. Om niet structureel een tekort op de begroting te hebben, stelt het bestuur voor om per 1 januari 2009 de contributie voor alle categorieën leden te verhogen met € 2,50. De laatste verhoging van de contributie dateert van 1 januari 2000, dus er is alle reden om het bedrag enigszins aan te passen aan de gestegen kosten.

RESULTATEN 2007

(alle bedragen in €)

| | BATEN | | | LASTEN | | | |
|-----------------------|------------------|------------------|-----------------|------------------------|------------------|------------------|-----------------|
| | Werkelijk | Begroot | Verschil | Werkelijk | Begroot | Verschil | |
| Contributie | 22.298,95 | 22.000,00 | 298,95 | Ledenadministratie | 1.239,34 | 1.200,00 | 39,94 |
| Beleggingsopbrengsten | 6.807,04 | 5.000,00 | 1.807,04 | Secretariaat | 14,95 | 500,00 | -485,05 |
| Subsidie | 0,00 | 0,00 | 0,00 | Public relations (Alg) | 311,10 | 1000,00 | -688,90 |
| Diversen | 675,15 | 0,00 | 675,10 | Betalingsverkeer | 678,19 | 550,00 | 129,19 |
| | | | | Overig bestuur | 1.649,63 | 1.000,00 | 649,63 |
| | | | | Totaal bestuur | 3.893,21 | 4.250,00 | -356,79 |
| | | | | Website (afschrijving) | 2.737,60 | 2.500,00 | 237,60 |
| | | | | Website (beheer) | 4.553,34 | 1.500,00 | 3.053,34 |
| | | | | Website totaal | 7.290,94 | 4.000,00 | 3.290,94 |
| Totaal | 29.781,09 | 27.000,00 | 2.781,09 | Afschrijving/licenties | 3.081,44 | 4.000,00 | -918,56 |
| | | | | Lezingen | 16.738,26 | 10.000,00 | 6.738,26 |
| | | | | Excursies | 255,29 | 1.500,00 | -1.244,71 |
| | | | | Jaarboeken | 0,00 | 5.000,00 | -5.000,00 |
| | | | | Prijzen | 304,58 | 1.000,00 | -695,42 |
| | | | | Diversen | 0,00 | 500,00 | -500,00 |
| | | | | Totaal | 31.563,72 | 30.250,00 | 1.313,72 |
| | | | | Resultaat | -1.782,63 | -3.250,00 | 1.467,37 |

EEN GESPECIFICEERD OVERZICHT VAN DE RESULTATEN 2007 KAN WORDEN OPGEVRAAGD BIJ DE PENNINGMEESTER

BALANS PER 31 DECEMBER 2007

(alle bedragen in €)

| ACTIVA | | PASSIVA | |
|-------------------------|-------------------|----------------------------|------------------|
| Liquide middelen | | Vermogen | |
| Girorekening 1 | 2.958,39 | Kapitaal per 1/1 | 64.486,36 |
| Girorekening 2 | 100,00 | Resultaat 2007 | -1.782,63 |
| Bank (rek-cour) | 4.527,97 | Vrijgevallen voorzieningen | 1.000,00 |
| Staal | 63.149,04 | Koersverschillen | -8.073,31 |
| Subtotaal | 70.735,40 | Subtotaal | 55.630,42 |
| Debiteuren | | Reserveringen | |
| Openst.debiteuren | 1.515,00 | Lustrum | 4.537,80 |
| Voorschotten | 368,92 | Gedenkboek lustrum | 10.000,00 |
| Subtotaal | 1.883,92 | Apparatuur | 0,00 |
| Tussenrekeningen | | Ledenwerving | 4.000,00 |
| Vooruitbetaald | 115,13 | Subtotaal | 18.537,80 |
| Diversen | 0,00 | Eigen vermogen | |
| Subtotaal | 115,13 | 74.168,22 | |
| Vlottende activa | | Voorzieningen | |
| 72.734,45 | | Leerstoel | 40.000,00 |
| Beleggingen | | Dub. debiteuren | 1.574,26 |
| Rente/Leeuwrekening | 4,80 | Subtotaal | 41.574,26 |
| Kapitaalrekening | 5.000,00 | Overige schulden | |
| Obligaties | 25.336,00 | Contributie 2007 e.v. | 0,00 |
| Subtotaal | 30.340,80 | Subsidie 2007 e.v. | 0,00 |
| Inventaris | | Crediteuren | -6,14 |
| Boekwerken | 11,60 | Subtotaal | -6,14 |
| Apparatuur | 4.369,44 | Vreemd vermogen | |
| Software | 0,00 | 41.568,12 | |
| Papier/folders | 2.256,62 | TOTAAL GENERAAL | |
| Website | 6.023,43 | 115.736,34 | |
| Subtotaal | 12.661,09 | TOTAAL GENERAAL | |
| Vaste activa | 43.001,89 | 115.736,34 | |
| TOTAAL GENERAAL | 115.736,34 | TOTAAL GENERAAL | |
| | | 115.736,34 | |

BEGROTING 2008

(alle bedragen in €)

| BATEN | | LASTEN | |
|-----------------------|------------------|------------------------|------------------|
| | Begroot | | Begroot |
| Contributie | 22.000,00 | Ledenadministratie | 1.350,00 |
| Beleggingsopbrengsten | 5.500,00 | Secretariaat | 500,00 |
| Subsidie | 0,00 | Public relations (Alg) | 600,00 |
| Diversen | 0,00 | Betalingsverkeer | 550,00 |
| | | Overig bestuur | 1.000,00 |
| | | Totaal bestuur | 4.000,00 |
| | | Website (afschrijving) | 4.000,00 |
| | | Website (beheer) | 7.500,00 |
| | | Website totaal | 11.500,00 |
| | | Afschrijving/licenties | 2.500,00 |
| | | Lezingen | 12.000,00 |
| | | Excursies | 1.500,00 |
| | | Lustrum | 0,00 |
| | | Prijzen | 1.000,00 |
| | | Diversen | 500,00 |
| Totaal | 27.500,00 | Totaal | 33.000,00 |
| | | Resultaat | -5.500,00 |

Tabel 1 Aantal respondenten per tijdmoment

| | Voor | Tijdens | Na | Totaal |
|------------|------|---------|-----|--------|
| Partners | 453 | 386 | 235 | 1074 |
| Militairen | 304 | 353 | 184 | 841 |
| Totaal | 757 | 739 | 419 | 1915 |

Naast het versturen van vragenlijsten hebben we steekproefsgewijs partners telefonisch benaderd met de vraag of zij hun ervaringen wilden delen in een persoonlijk gesprek.⁹ Hier werd doorgaans positief op gereageerd. We hebben 120 interviews gehouden met partners in verschillende leeftijdsgroepen, met en zonder kinderen, partners die een uitzending voor de eerste keer hebben ervaren en zij die al meerdere uitzendperiodes hebben meegemaakt. De gesprekken zijn een waardevolle aanvulling op de gegevens uit de vragenlijsten.

Dit onderzoek richt zich hoofdzakelijk op de Koninklijke Landmacht en de grote meerderheid van de gegevens is dan ook afkomstig van het thuisfront van landmachtmilitairen (91 procent). Maar uiteraard worden ook militairen van andere krijgsmachtdelen in toenemende mate uitgezonden en wordt het thuisfront van de Koninklijke Marine (zowel van de Vloot als het Korps Mariniers) al lange tijd zeer frequent geconfronteerd met de afwezigheid van de militair door internationale operaties. Veel ervaringen zullen voor hen dan ook herkenbaar zijn. Toch zal het zeer waardevol zijn wanneer vervolgonderzoek zich ook op deze krijgsmachtdelen richt.¹⁰

De deelnemers

Bijna alle aan dit onderzoek deelnemende partners zijn van het vrouwelijke geslacht (97 procent) en hebben een stabiele relatie met de militair, variërend in duur van 1 tot 33 jaar (gemiddeld zijn zij 11 jaar samen). Meer dan de helft (57 procent) vormt een gezin met kinderen, en een groot aantal partners (85 procent) heeft een baan (waarvan 31 procent *fulltime* en 54 procent *parttime*).

Voor 28 procent van de partners betreft het de eerste uitzending, 32 procent heeft één keer eerder een uitzending van hun partner ervaren, voor een kwart (25 procent) is het de derde keer en 15 procent heeft vier keer of meer een uitzending meegemaakt. Gemiddeld bedraagt de duur van de uitzending vijf maanden. Bijna de helft van de partners vindt de uitzendduur te lang, iets meer dan de helft vindt het lang maar acceptabel, en 5 procent geeft aan deze periode precies goed te vinden.

Vorbereiden op vertrek

De uitzending begon eigenlijk al toen hij te horen kreeg dat hij weg moest

De voorbereidingen (voor zowel militairen als het gezin) starten zodra bekend wordt dat de militair zal worden uitgezonden. Militairen ondergaan intensieve trainingen en oefeningen in de opwerkperiode, een periode waar men regelmatig naar refereert als *een uitzending voor een uitzending*. Voor het thuisfront kenmerkt deze periode zich doorgaans tot ...*veel met elkaar praten, afspraken maken en de omgeving inlichten*.

Partners bereiden zich op uiteenlopende manieren voor: ze brengen administratieve zaken op orde, peilen hun sociale netwerk en plannen een periode van nog even samen zijn of een korte vakantie. Soms hebben de voorbereidingen voornamelijk betrekking op de kinderen, of het doen van bepaalde (versnelde) aankopen, zoals een webcam, laptop, of zelfs een auto of huis. Sommige partners gaan minder of zelfs (tijdelijk) niet meer werken. Bij anderen liggen de voorbereidingen in de relationele sfeer: een samenlevingscontract wordt opgesteld en verschillende paren zijn (al dan niet versneld) getrouwd voordat de militair vertrekt.

9 Voor het afnemen van de interviews hebben we assistentie gekregen van Rianne Uijtdevilleggen, die we hierbij hartelijk willen danken.

10 Door de Nazorg-vragenlijsten die (al jaren) worden verzonden binnen Defensie is er al enige kennis over de ervaringen van uitgezonden militairen en hun thuisfront bij de verschillende krijgsmachtdelen, hoewel moet worden opgemerkt dat deze vragenlijsten een ander doel dienen (namelijk het screenen van uitgezonden personeel en zo nodig aanbieden van hulp).



FOTO L. LANK

De aard van de missie (Bosnië, Afghanistan) beïnvloedt de mate van spanning niet.

Zodra bekend is dat de militair wordt uitgezonden, rijzen er ook vragen over de omstandigheden in het gebied waar de militairen gelegerd worden, de taken die zij zullen uitvoeren, de risico's die de uitzending met zich meebrengt, de exacte vertrekdatum, de duur van de uitzending en de mogelijkheden om contact te onderhouden. Over deze informatie blijken nog wel eens onduidelijkheden te bestaan, wat bij partners de nodige spanning teweegbrengt.

Zo was er over het laatste – de mogelijkheden om contact te onderhouden – weinig bekend toen Nederland in 2006 aan de missie in Uruzgan begon. Bijna de helft (46 procent) van de partners die hun man of vrouw naar dit uitzendinggebied zag vertrekken, maakte zich hier zorgen over. Naarmate de missie langer loopt, worden bepaalde zaken meer duidelijk. Bij partners van Bosniëgangers is dit percentage dan ook beduidend lager (13 procent). Uit de interviews blijkt dat de vraag hoe militairen terugkomen, wat ze hebben meegemaakt en hoe ze het kunnen verwerken, veel partners zorgen baart. Een van de geïnterviewden omschrijft het als volgt: *Je grootste angst is: hoe komen ze thuis?*. Een ander vertelt:

Als hij terugkomt zoals hij weg gaat is er geen probleem. Maar ik heb geen idee hoe hij terugkomt. Ik weet dat bepaalde gebeurtenissen traumatische gevolgen hebben en dat het heel

moeilijk is voor de omgeving om daarmee om te gaan.

De helft (50 procent) van de partners van Uruzgan-gangers ergerde zich in de periode voorafgaand aan vertrek aan de berichtgeving over de missie in de media. Bij partners van militairen die naar Bosnië vertrokken was dat 11 procent. Hierbij werd wel eens opgemerkt dat er juist te weinig aandacht voor deze missie is.

Ervaringen die veel thuisblijvers delen, ongeacht de missie waaraan hun partner deelneemt, zijn de spanningen en frustraties door het laat bekend zijn en het verschuiven van vertrek- en terugkomstdata, en het opzien tegen het afscheid.

Gemis en gewenning

Nadat zij hun man of vrouw dan hebben uitgezwaaid, volgt voor de thuisblijvers doorgaans een periode van gewenning. De voorbereidingen waar men de afgelopen periode druk mee bezig was, zijn achter de rug en het besef van de maandenlange afwezigheid dringt door. In de literatuur spreekt men over een periode van emotionele desorganisatie,¹¹ die twee tot zes weken kan duren. Een partner vertelt:

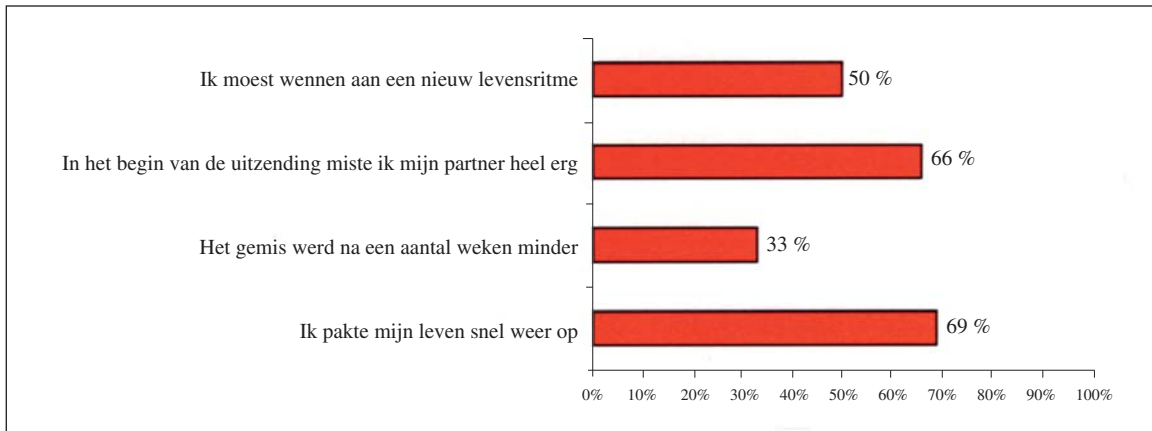
Ik heb periodes dat het heel goed gaat en periodes waarin het wat minder gaat. In het begin, de eerste paar weken, vond ik het lastig. Na drie weken raakte ik een beetje gewend.

Uit de vragenlijst blijkt dat de helft (50 procent) van de partners moest wennen aan een nieuw levensritme (zie figuur 1).

Verder mist 66 procent van de partners hun man/vrouw heel erg in het begin van de uitzending. Een derde (33 procent) geeft aan dat het gemis na een aantal weken een beetje minder wordt.

De meerderheid (69 procent) van de onder-vraagden zegt het leven snel weer op te pakken. Hoewel een uitzending iets is waar je aan moet wennen en het even kan duren voordat een ritme hervonden is, *Je bent niet ineens reddeloos*, zo stelt een partner.

11 Onder meer De Soir (2000).



Figuur 1: Na vertrek

Voor sommigen vangt de periode van gemis en gewenning later aan. *In het begin van de uitzending miste ik hem juist niet zo. Dan lijkt het nog op een oefening, aldus een geïnterviewde.* Een ander vertelt:

De derde maand had ik een manier gevonden om er mee om te gaan. Het bevalt me eigenlijk wel. Het is nu duidelijk hoe ik er mee om moet gaan. Ik zorg wel dat mijn uren gevuld zijn.

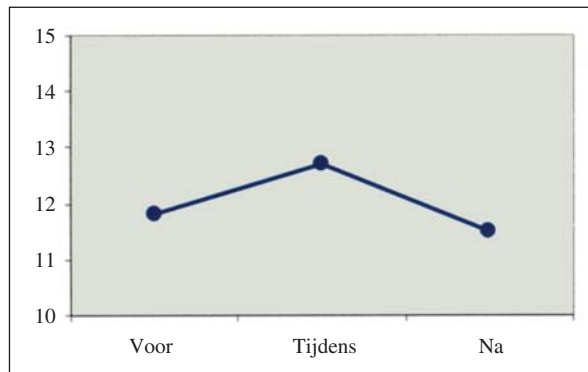
Niet iedereen ervaart de periode kort na het vertrek als een tijd van emotionele desorganisatie. Zo vertelt een partner:

Er is geen gewenningsperiode geweest, het ging meteen door allemaal.

Spanningen tijdens de uitzending

In de periode waarin partners daadwerkelijk van elkaar gescheiden zijn, ervaren de achterblijvers meer spanning dan de periode vlak voor vertrek en die na de hereniging (zie figuur 2). We hebben partners voor, tijdens en na de uitzending twaalf vragen voorgelegd over hun algemeen welbevinden.

De vragen zijn afkomstig van een veelgebruikte vragenlijst voor het meten van emotionele problematiek. Een score tussen 11 en 12 is gebruikelijk in normale omstandigheden, een score van 15 of hoger wijst op emotionele spanningen en een score boven 20 duidt op ernstige emotionele problemen.



Figuur 2: Mate van spanning bij partners

In figuur 2 is te zien dat partners vóór de uitzending en drie maanden erna gemiddeld niet meer spanning ervaren dan in normale omstandigheden (gemiddelde scores zijn 11,8 en 11,5). Tijdens de uitzending wordt significant meer stress ervaren (de gemiddelde score bedraagt 12,7). In deze periode blijkt maar liefst 26 procent van de partners emotionele spanningen te ervaren (score ≥ 15) en 7 procent ernstige emotionele problemen (score ≥ 20).

Nadere analyses wijzen uit dat er duidelijk sprake is van spanningen door de tijdelijke scheiding; de aard van de missie (Bosnië of Afghanistan) heeft hier geen effect op. Ook leeftijd, duur van de relatie, het wel of niet hebben van een baan en het wel of niet hebben van kinderen beïnvloedt de mate van spanning niet.

Het hebben van kinderen die problemen ervaren, blijkt wel een belangrijke factor te zijn.

Meer problemen bij de kinderen hangt samen met meer stress bij de moeder.¹² Deze relatie is tweezijdig: een hogere mate van stress bij de moeder kan tevens meer problemen bij de kinderen tot gevolg hebben. Later in dit artikel worden de ervaringen van kinderen kort beschreven.

Andere ingrijpende gebeurtenissen

Spanningen kunnen, behalve door de uitzending, ook worden veroorzaakt door andere gebeurtenissen, zoals zwangerschap, ziekte van een familielid of vriend, persoonlijke verwonding of ziekte, of verandering in werk. Een verkorte lijst met ingrijpende gebeurtenissen is daarom in de vragenlijst opgenomen. Partners konden aangeven welke gebeurtenissen zij hadden meegemaakt in de afgelopen twee maanden en in hoeverre zij deze ervaren als stressvol. In de analyses van dit onderzoek houden we rekening met deze ervaringen, zodat een beter beeld ontstaat van de effecten van een uitzending op het welbevinden van partners van militairen.

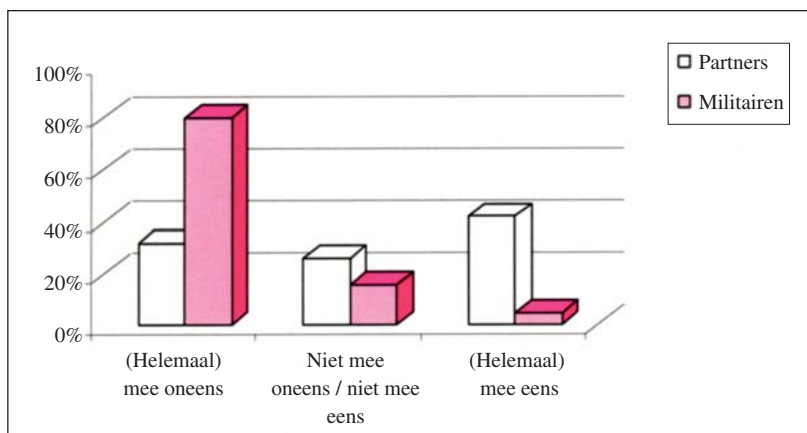
Opvallend is dat het aantal gebeurtenissen dat men meemaakt niet verschilt per periode, maar dat de gebeurtenissen ná de uitzending significant minder stress opleveren. Dit komt overeen met veelgebruikte theorieën¹³ die zeggen dat wanneer ingrijpende gebeurtenissen zich opstapelen, de gebeurtenissen ineens veel zwaarder worden ervaren. Het is de bekende druppel die de emmer doet overlopen. Met het oog op de uitzending kunnen andere gebeurtenissen, bijvoorbeeld zwangerschap of verandering in werk, zwaarder worden ervaren. Maar ook

andersom: wanneer men andere ingrijpende gebeurtenissen meemaakt, kan de uitzending ineens meer belastend worden. Na de uitzending, als alles achter de rug is, blijkt de spanning dan weer af te nemen.

De uitzendmissie en thuisblijfmissie

Zoals we hiervoor beschreven, kan een uitzending spanningen veroorzaken bij het thuisfront. Er wordt ook wel gesteld dat thuisblijvers zelf ook een missie te vervullen hebben. Zowel partners als militairen hebben de vraag beantwoord:

Een uitzendperiode is voor mij moeilijker dan voor mijn partner.



Figuur 3: Een uitzendperiode is voor mij moeilijker dan voor mijn partner

Figuur 3 geeft de antwoorden van deze vraag weer. Een behoorlijk aantal (42 procent) thuisblijvers is het (helemaal) met de stelling eens:

Een uitzending is voor mij zwaarder dan voor mijn partner.

Ongeveer een derde is het er (helemaal) niet mee eens. Meer nog dan partners zelf, zijn militairen van mening dat een uitzending een hele impact heeft op het thuisfront.

In deze tijd, waarin gezinnen vaak bestaan uit tweeverdieners en waarin verantwoordelijkheden binnen een gezin worden gedeeld, kan het niet eenvoudig zijn wanneer alles gedu-

12 De partners met kinderen zijn allen moeder, er blijken geen thuisblijvende vaders aan het onderzoek deel te nemen.

13 Hill (1949), McCubbin and Patterson (1982).

rende een aantal maanden op de schouders van een van de partners terecht komt. Zo vertelt een geïnterviewde:

Je hebt de zorgen voor alles. Alles komt op jou terecht. Alles is jouw verantwoording.

Een andere geïnterviewde verwoordt het als volgt:

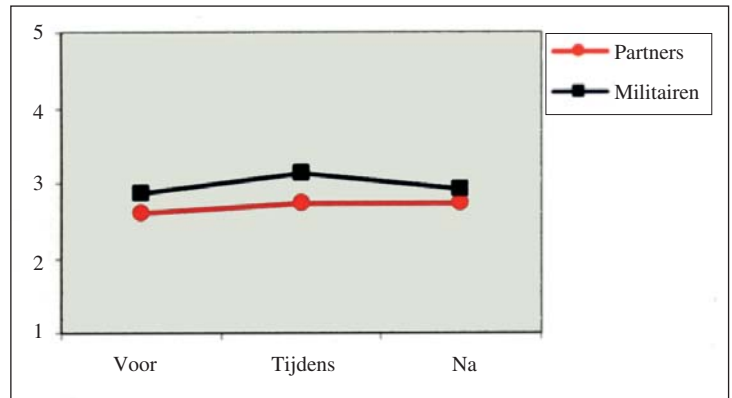
De combinatie werk, kinderen, uitzending vind ik pittig. Het is heel druk op mijn werk. Thuis mis ik de taakverdeling. Je moet gewoon een hoop dingen: met de auto naar de garage, de tuin sproeien. Het is niet de complexiteit, maar de hoeveelheid werk die het met zich meebrengt. Je mist overlegmomenten, dat maakt het zorgen voor de kinderen wel moeilijker.

Combinatie werk en gezinsleven

Een centrale vraag in dit onderzoek is in hoeverre de eisen van het militaire beroep conflicteren met die van het gezinsleven. De krijgsmacht én het gezin stellen eisen aan het individu, onder meer in termen van tijd, betrokkenheid en toewijding. In bepaalde omstandigheden, zoals wanneer het werk tijdrovend is of veel stress teweegbrengt, blijken de eisen van het werk en familielevens soms onverenigbaar. Spanningen die worden ervaren in het werk kunnen het gezinsleven beïnvloeden en de tijd die wordt besteed aan het werk gaat ten koste van het gezinsleven. Hiervan is sprake wanneer militairen worden uitgezonden en het werk alle tijd en toewijding vereist.

In welke mate er volgens partners en militairen ook sprake is van werk-familieconflict is gemeten aan de hand van een vijftal vragen,¹⁴ waaronder 'De eisen van mijn (partners¹⁵) werk verstoren ons privé- en familielevens'.

Figuur 4 toont de mate van werk-familieconflict vóór, tijdens en na de uitzending op een schaal van 1 (zeer laag) tot 5 (zeer hoog). De resultaten laten zien dat militairen op alle momenten significant meer spanningen ervaren tussen de eisen van het werk en het familielevens dan hun partners.



Figuur 4: Mate waarin de eisen van het militaire beroep conflicteren met het familielevens

Ruim een kwart van de militairen ervaart een hoge mate ($\geq 3,5$) van conflict voorafgaand aan de uitzending; onder partners is dit 20 procent. Tijdens de uitzending zien we een stijging: 39 procent van de militairen en ruim een kwart (26 procent) van de partners ervaart een hoge mate van werk-familieconflict. Na de uitzending dalen de percentages tot 33 procent onder militairen en 19 procent onder partners.



Op vliegbasis Soesterberg werd voor familie en vrienden van uitgezonden militairen een thuisfrontdag georganiseerd (2001)

Ervaren spanningen tussen werk en familielevens kunnen verschillende gevolgen hebben. Zo leidt een hogere mate van werk-familie-

¹⁴ Netemeyer, Boles & McMurrian (1996).

¹⁵ De vragen die zijn voorgelegd aan partners vereisten enige aanpassing (zoals 'mijn partners werk' in plaats van 'mijn werk') omdat het hier het werk van de uitgezonden militair betreft.

conflict tot een lagere mate van welbevinden (los van hoe men zich toch al voelt en de stress die door andere gebeurtenissen opgeroepen wordt¹⁶) en beïnvloedt werk-familieconflict tevens de mate waarin partners en militairen tevreden zijn over hun relatie. Een hogere mate van spanning tussen werk en familielevens leidt tot verminderde tevredenheid over de relatie. Bij militairen, ten slotte, hangt werk-familieconflict ook samen met de intentie de organisatie te verlaten.

Veel communiceren

Het is wel belangrijk dat je een beetje op de hoogte bent van wat er in elkaar omgaat. Anders komt hij terug en zou je helemaal vervreemd zijn van elkaar

Om de relatie te onderhouden, wordt er veel gecommuniceerd. Telefoon en e-mail blijken daarbij de meest gebruikte communicatiemiddelen. 10 Procent van de partners heeft één

ren in Uruzgan zelf geen telefonisch contact opnemen met de militair in het uitzendgebied. Zij zijn afhankelijk van telefoontjes van hun partner.

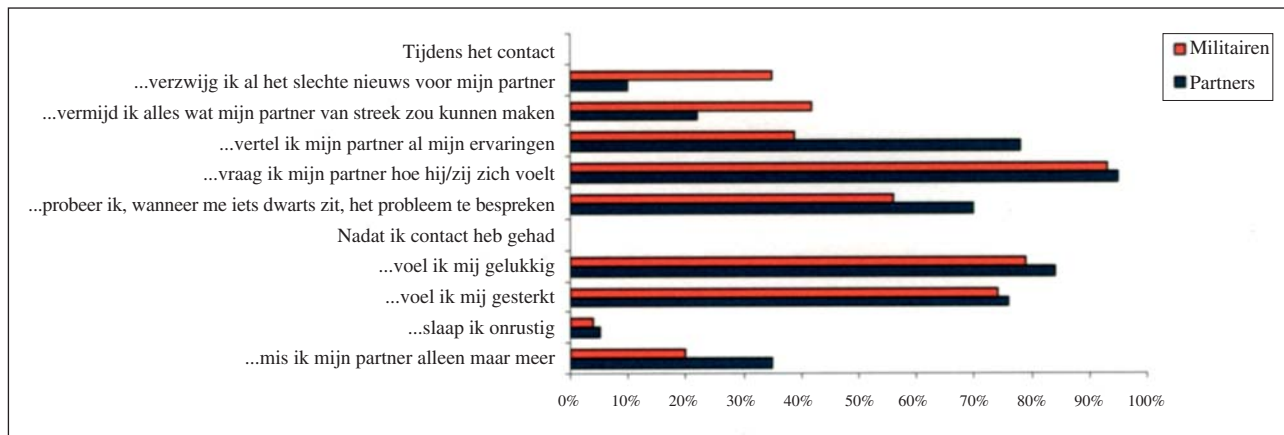
Een van hen vertelt:

Hij probeert meerdere keren per week te bellen. Maar soms is hij er een paar dagen niet. De lijn is ook niet altijd even best.

Over het algemeen e-mailt 14 procent ten minste dagelijks en ruim de helft (55 procent) doet dat een of meerdere keren per week (13 procent zelden of niet). Een geïnterviewde vertelt:

Ook tijdens mijn vakantie in Frankrijk hebben we contact gehouden. Ik ging dan naar een internetcafé. Daar zit ik dan toch naar uit te kijken. Via e-mail kun je veel kwijt.

Verder wordt er regelmatig gechat via MSN. Brieven en postpakketten worden met een iets



Figuur 5: Contact

of meerdere keren per dag telefonisch contact met het uitzendgebied en 74 procent een of meerdere keren per week (5,5 procent zelden of niet). Wegens veiligheidsoverwegingen zijn de mogelijkheden in Afghanistan beperkter dan in Bosnië. Zo kunnen partners van militair

mindere regelmaat naar het uitzendgebied verzonden, maar ook die mogelijkheden worden goed benut.

Ondanks de verschillen in missie en de meer afhankelijke positie waar partners van TFU-militairen zich in bevinden als het gaat om het onderhouden van contact, kunnen partners als zij dat willen, veel met elkaar communiceren. En dat is erg prettig, aldus een partner.

16 Met andere woorden, er is rekening gehouden met het welbevinden op een eerder tijdstip en met ingrijpende gebeurtenissen die partners hebben meegemaakt en de impact hiervan.



FOTO AVDD

Thuisfrontdag voor familie en vrienden van luchtmachtpersoneel dat is uitgezonden naar het buitenland. E. Nauta zorgde ervoor dat iedereen een videogroet kon doen (2001)

Openheid of niet?

‘Hoe verloopt nu dat contact en wat betekent het voor partners en militairen’, waren vragen die we ons bij dit onderzoek stelden. Blijven zij actief betrokken bij wat de ander doet en meemaakt of houden zij misschien wat afstand ter bescherming van de ander? Het zijn verschillende communicatiestrategieën die het aanpassen aan elkaars afwezigheid en de reïntegratie na terugkomst kunnen beïnvloeden.

De resultaten (zie figuur 5) wijzen uit dat militairen een meer beschermende houding aannemen dan partners: ruim een derde (35 procent) van de militairen geeft aan slecht nieuws niet te vertellen; bij partners is dat 10 procent. Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn na een vervelend voorval. 42 Procent van de militairen vermijdt alles wat hun partner van streek zou kunnen maken; onder partners is dit percentage bedui-

dend kleiner: 22 procent. Thuisblijvers houden hun man/vrouw in het uitzendgebied doorgaans wel op de hoogte van wat zij meemaken: 78 procent vertelt al haar/zijn ervaringen. Militairen doen dat minder (39 procent), maar kunnen ook niet alles vertellen.

Hij vertelt wat hij kan en mag vertellen, maar meestal vraagt hij naar wat ik heb meegemaakt,

zo vertelt een partner.

Beide partners informeren naar hoe de ander zich voelt (93 procent onder militairen en 95 procent onder partners) en mocht hen iets dwars zitten, dan probeert de meerderheid het wel te bespreken (56 procent onder militairen en 70 procent onder partners). Verder stelt het grootste gedeelte van de militairen (74 procent) en partners (76 procent) dat zij zich gesterkt voelen nadat zij even wat van elkaar hebben gehoord. Een partner vertelt:

Het belangrijkste vind ik om hem even te horen. Dan weet je dat het goed is. Ik voel me goed als ik hem heb gehoord, maar ik ben pas echt gelukkig als hij weer bij me op de bank zit.

Er bestaan dus verschillen in communiceren tussen partners en militairen, wat voor een groot deel met veiligheidsoverwegingen te maken heeft. Niettemin, contact is belangrijk, zowel voor het thuisfront als voor militairen. Het helpt hen om de periode waarin zij van elkaar gescheiden zijn door te komen.

Onrust door mediaberichten

Vooraf bij de missie naar Afghanistan besteden de media veel aandacht aan de ontwikkelingen in het gebied. Bij thuisblijvers kunnen deze berichten onrust veroorzaken. Nieuwsuitzendingen en kranten worden in sommige huishoudens gemeden.

Ik volg geen nieuws meer. Ik ga mezelf niet zenuwachtig maken door al het nieuws te volgen,

aldus een van de geïnterviewden. Een ander vertelt:

Ik ben heel bang voor de media. Ik kijk geen journaal meer, geen interviews. Ik ervaar het echt als stressvol, al die televisiepraatjes. Ik vind het slecht dat de media maar alles mogen roepen. Geef de media een keer op hun sodemieter.

Nog een andere partner vertelt:

Ik zet de televisie uit als er weer een media-bericht is. Er komt nergens een objectief beeld.

37 Procent van de partners ergert zich tijdens de uitzending aan de berichtgeving over de missie in de media.

Wat ik mis zijn berichten over wat ze daar nu werkelijk doen. De ontwikkelingsdoelen. Meer kanten belichten. Dat nuanceert zo enorm het werk van jouw man. Het gaat nu alleen over veiligheid en gevaar. Het komt allemaal zo negatief in het nieuws. Mensen vragen: ‘maak je je dan geen zorgen?’ Nee, ik hoor het eerder dan het op het nieuws is,

aldus een partner. De wetenschap dat het thuisfront het eerst wordt ingelicht als er iets gebeurd is, is een geruststellende gedachte voor partners. Maar:

Door de media-aandacht is iedereen in de omgeving er mee bezig. Dat maakt het lastig. Ik krijg dan veel vragen en opmerkingen dat het zo gevaarlijk is,

vertelt een geïnterviewde.

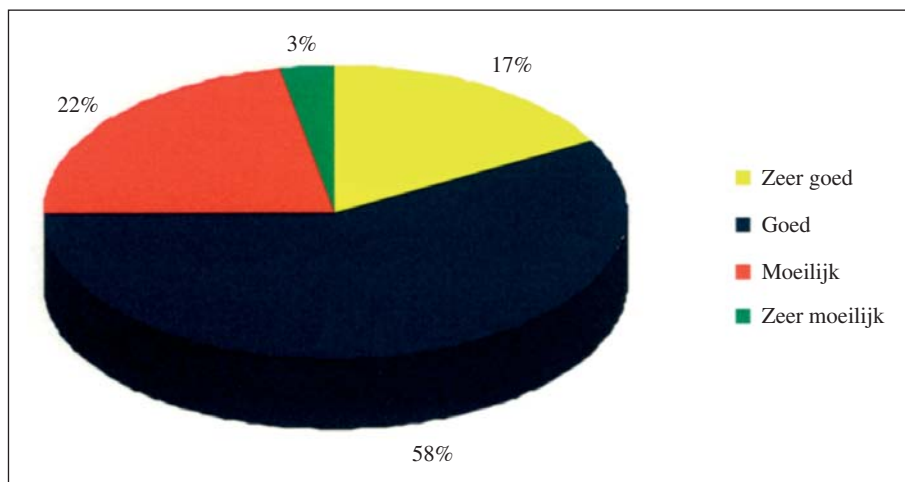
Onbegrip vanuit de omgeving

Voor de omgeving blijkt het lastig te begrijpen wat een uitzendperiode inhoudt. Tijdens een interview vertelt een partner:

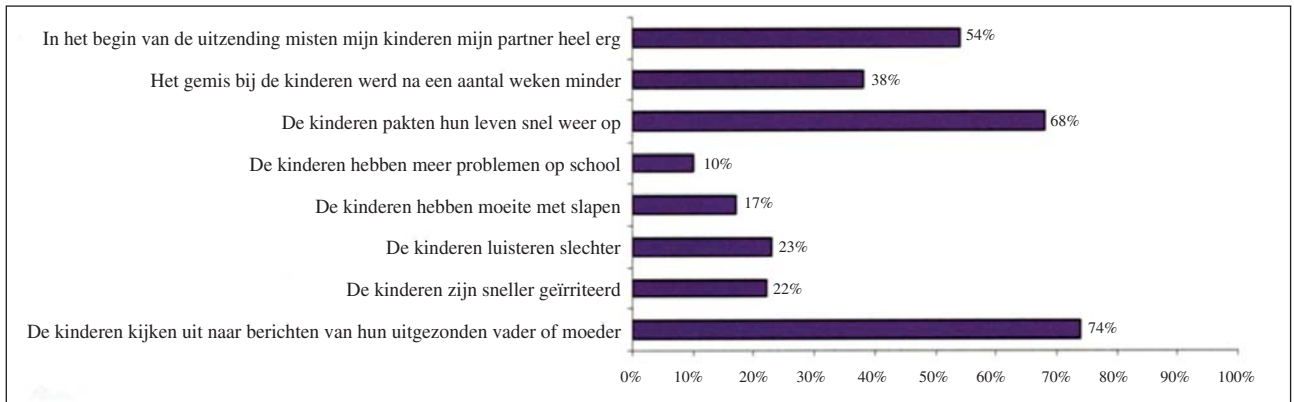
Het verschil tussen deze uitzending en de vorige merk ik in de omgeving: geïnteresseerden (familie, vrienden, kennissen) die vragen hoe het gaat. Ze blazen het op. Zij drukken de stempel op de uitzending. Ik zou de hele dag aan de telefoon zitten, maar heb ze duidelijk gemaakt: dat doen we dus niet. Ik laat het vrij luchtig over. Dat snappen mensen niet. Het beeld van de omgeving is dat je bezorgd en verdrietig moet zijn.

Een andere partner vertelt:

Mensen reageren snel in stereotypen: ‘moet je niet verdrietig zijn?’ Met name in die eerste week. Wij vinden dat het heel goed gaat en dat vindt de omgeving heel frappant.



Figuur 6: Hoe verloopt de uitzendperiode voor uw kinderen?



Figuur 7: Ervaring kinderen

Verder kunnen bepaalde veelgehoorde, opmerkingen nog wel eens in het verkeerde keelgat schieten.

‘Hij heeft er toch zelf voor gekozen?’ Dat soort opmerkingen, daar kan ik van ontploffen. Er is veel onbegrip uit de omgeving,

aldus een van de partners.

Hoe vergaat het de kinderen?

Wat betekent de maandenlange afwezigheid van een vader of moeder voor een kind? De impact van een uitzending op het welbevinden van kinderen is niet gemakkelijk vast te stellen, temeer omdat het bevragen van kinderen zélf vaak niet mogelijk of wenselijk is. In dit onderzoek hebben partners vragen beantwoord over de ervaringen van de kinderen gedurende de uitzendperiode. In het algemeen kan gesteld worden dat de meerderheid van de kinderen geen grote moeilijkheden ondervindt tijdens de uitzendperiode.

Figuur 6 laat zien dat in 75 procent van de gezinnen met kinderen de uitzending goed verloopt voor de kinderen. Omgekeerd betekent dit dat een kwart moeilijkheden ondervindt. Verschillende partners geven in de interviews aan dat ondervonden moeilijkheden het functioneren van het gezin beïnvloeden. Eerder in dit artikel beschreven we al dat problemen bij de kinderen een belangrijke factor is voor het welbevinden van de moeder.

Uiteraard is er bij kinderen het gemis. Ruim de helft van de kinderen mist hun vader of moeder in het begin heel erg (figuur 7). Bij 38 procent wordt het gemis na een aantal weken een beetje minder. Net als de partners pakken ook kinderen hun ritme op enig moment weer op.

We hadden veel contact met het uitzendgebied en dan reageren ze soms zelfs van: ‘oh is papa er weer, mag ik nu even verder spelen?’ Of het gaat even snel van: ‘hé pap, het is goed, we gaan nu weer voetballen’.

Veranderingen die partners bij hun kinderen opmerken zijn: slechter luisteren (23 procent), sneller geïrriteerd zijn (22 procent), moeite hebben met slapen (17 procent) en meer problemen op school (10 procent).¹⁷ Een moeder stelt:

Voor kinderen is het ook een missie: ze moeten wel erg lang zonder hun vader.

Weer aan elkaar wennen

Zoals men moet wennen aan een periode zonder elkaar, gaat ook de periode na de hereniging doorgaans gepaard met een gewenningsproces. Deze fase van reïntegratie en stabilisatie¹⁸ duurt doorgaans zes tot twaalf weken. Voor beide partners is een uitzending een turbulente tijd, waarin zij veel hebben ervaren, een eigen ritme hebben gevonden om met de situatie om

17 In de afstudeerscriptie van Habraken (2008) wordt dit wat uitgebreider besproken.

18 Onder meer De Soir (2000).



FOTO AN/DD

Emotioneel weerzien van militairen die deelnamen aan 'Stabilisation Force Iraq' met hun familie en vrienden

te gaan, zich hebben ontwikkeld en misschien zijn veranderd. Een groot deel (61 procent) van de partners heeft na de uitzending veranderingen bij zichzelf opgemerkt. Zo geven zij bijvoorbeeld aan zelfstandiger of sterker te zijn geworden, meer zaken te waarderen en minder onbezorgd te leven. 44 Procent omschrijft de veranderingen die ze hebben opgemerkt als positief, 38 procent vindt de veranderingen noch positief noch negatief en 18 procent beschouwt ze als negatief.

Ruim de helft heeft veranderingen opgemerkt bij hun partner, de militair. Een kwart van hen beschouwt de veranderingen als positief. Zij geven bijvoorbeeld aan dat hun man of vrouw opener is geworden en meer emoties toont. Een bijna even groot deel vindt de veranderingen negatief. Veranderingen die deze thuisblijvers aangeven

hebben onder meer betrekking op het sneller geïrriteerd of onverschilliger zijn ten opzichte van hun man/vrouw. Anderen hebben een meer neutrale mening over de veranderingen die ze bij hun partner hebben opgemerkt.

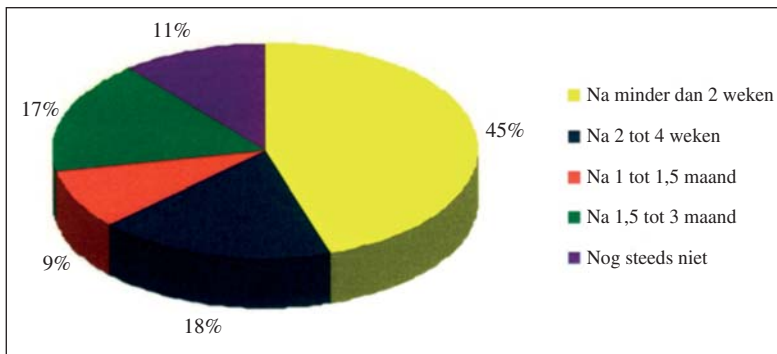
Over de hereniging vertelt een partner:

Nu moet je weer rekening houden met elkaar. Je moet toch een beetje concessies doen; je ritme weer op elkaar afstemmen. In het begin was het wel even wennen, maar het is ook weer heel snel vertrouwd.

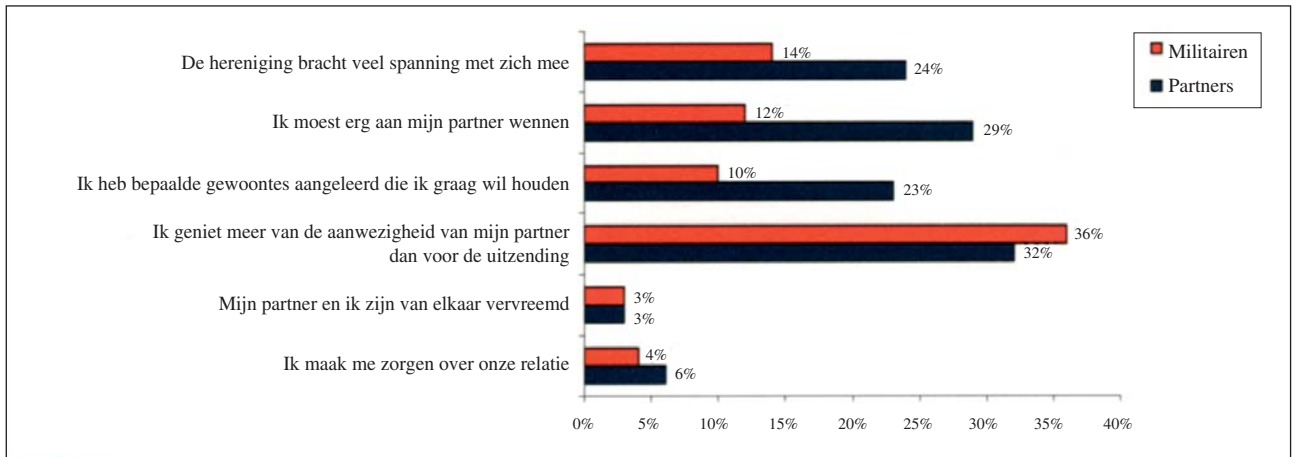
Uit de vragenlijst blijkt dat het bij bijna de helft van de partners en militairen weer snel als 'vanouds' was: binnen twee weken (zie figuur 8). Bij ruim een kwart duurde het twee tot zes weken en 17 procent van de partners ervaart een langer proces van reïntegratie en stabilisatie. Bij 11 procent van de stellen duurt dit na drie maanden nog steeds voort.

Voor partners bracht de hereniging meer spanning met zich mee dan voor militairen (zie figuur 9) en thuisblijvers blijken meer aan hun man of vrouw te moeten wennen (29 procent) dan andersom (12 procent). Een partner:

Ik moest eerst even wennen. Mijn terrein afbakenen. Dit is mijn territorium. Hij is dan ook ineens weer in huis. Hij was toen vrij, doet graag dingen in huis en heeft toen alle keukenkastjes opnieuw ingericht. Dan denk ik: waarom doe je dat nou? Ik woon hier ook! Het aanpassen ging bij hem gemakkelijker dan bij mij.



Figuur 8: Na hoeveel tijd was alles weer als 'vanouds'?



Figuur 9: De hereniging

Verder stelt ongeveer eenderde van de partners en militairen meer te genieten van de aanwezigheid van hun levensgezel dan vóór de uitzending. Zo vertelt een geïnterviewde:

*Je waardeert het weer dat hij er weer is.
Het maakt alles een beetje waardevoller.*

Een ander zegt:

Ik kan toch niet zo goed zonder hem dan ik dacht. Daar word je bewuster van. Ik ben me bewuster geworden van mijn waardering voor hem.

De invloed van een uitzending op de kwaliteit van de relatie is een centrale vraagstelling in dit onderzoek. In deze fase van het onderzoek is het echter nog te vroeg daar uitspraken over te doen.

Conclusie

Uit dit onderzoek blijkt dat partners van uitgezonden militairen zich over het algemeen wel redden. Afscheid nemen van een gezinslid om vervolgens een aantal maanden van elkaar gescheiden te zijn is moeilijk, maar het 'scheelt' dat er veel met elkaar gecommuniceerd kan worden. De mogelijkheden die er zijn om contact te onderhouden worden door het thuisfront en de militair dan ook goed benut.

Partners ervaren tijdens de uitzending wel een hogere mate van spanning dan in de periode vlak voor en na de uitzending. Dit heeft vooral te maken met de verantwoordelijkheden die ze gedurende die maanden alleen moeten dragen. Ook wanneer de kinderen problemen onderkennen of zich andere ingrijpende gebeurtenissen voordoen, moeten partners hiermee omgaan zonder de directe steun van hun levensgezel. Niet voor niets wordt wel eens gesteld dat het thuisfront ook een missie te vervullen heeft.

Ondanks deze belasting die op de schouders van de thuisblijvende partners terechtkomt,



Een uitzending kan dus ook een positieve uitwerking hebben. Bij enkele stellen (3 procent) is er vervreemding ontstaan door de uitzending en 4 procent van de partners en 6 procent van de militairen zegt zich zorgen te maken over de relatie.



FOTO AVDD

Terug uit Afghanistan (2006).
 'Thuisblijvers blijken meer aan hun man of vrouw te moeten wennen dan andersom'

verblijven zij in hun vertrouwde omgeving. Militairen daarentegen verlaten het gezinsleven en reizen af naar een ver en niet ongevaarlijk gebied om daar gedurende een aantal maanden hun werk te verrichten. Opvallend is dat 80 procent van de militairen het niet eens is met de stelling dat een uitzending voor hen zwaarder is dan voor hun partner. Stelliger dan de partners zelf, zijn zij van mening dat een uitzending een grote impact heeft op het thuisfront.

Beschikken over sociale contacten die voorzien in steun en advies wanneer dat nodig is, kan de spanningen die een uitzending met zich meebrengt doen afnemen. Veel partners hebben een uitgebreid sociaal netwerk om zich heen. Dat laat onverlet dat een aantal gezinnen toch moeilijkheden ondervindt. Voor Defensie ligt er een verantwoordelijkheid om een uitzending ook voor deze gezinnen draaglijk te maken. ■

Literatuur

- Angrist, J.D., & Johnson, J.H., 'Effects of work-related absences on families: Evidence from the Gulf War'. *Industrial and Labor Relations Review* (2000), 54 (1), 41-58.
- Dandeker, C. & French, C., *UK military families and the deployment to Iraq: Preliminary findings from*

a pre-, during-, and post-deployment study of the British Army. Report for the Inter-University Seminar on Armed Forces and Society, Chicago, 2005.

- De Soir, E., 'Emotionele stadia bij langdurige inzet'. In: *Kernvraag 123, Thuisfront en de militair. Hoe gaat het met de zorg?* Uitgave van de Diensten Geestelijke Verzorging bij de krijgsmacht, Den Haag, 2000.
- Habraken, I., *Kinderen van militairen op uitzending... probleemjongeren?* Afstudeerscriptie Militaire Bedrijfswetenschappen, Breda, 2008.
- Hill, R., *Families Under Stress*. Harper & Row, New York, 1949.
- McCubbin, H.I., & Patterson, J., 'Family Adaptation to Crisis'. In: H.I. McCubbin, A.E. Cauble & J. Patterson (eds.), *Family Stress, Coping and Social Support*. Charles C. Thomas, Springfield, 1982.
- Moelker, R., & van der Kloet, I.E., *Partneronderzoek. Wat partners vinden van de uitzending van hun militair*. Afdeling Gedragwetenschappen/DP&O, Den Haag, 2002.
- Netemeyer, R.G., Boles, J.S., & McMurrian, R., 'Development and validation of work-family conflict and family-work conflict scales'. *Journal of Applied Psychology* (1996), 81 (4), 400-410.
- Segal, M.W., *The military and the family as greedy institutions*. *Armed Forces & Society* (1986), 13 (1), 9-38.

Een verre vriend

Australië als strategisch bondgenoot

De operationele samenwerking tussen Nederland en Australië in Afghanistan bracht een relatie tot stand tussen de krijgsmachten en de betrokken ministeries van beide landen. Deze samenwerking is het gevolg van een gedeeld belang onder operationele omstandigheden. De vraag is nu of de huidige relatie zoveel gewicht en betekenis heeft dat ze meer structureel van aard zou moeten worden. Is Australië een 'toevallige voorbijganger'? Of is Australië mogelijk een toekomstige strategische partner?

*Luitenant-kolonel der mariniers dr. M. Houben en luitenant-kolonel C. Lefèvre**

***Landen hebben geen permanente vrienden,
ze hebben alleen permanente belangen
(Vrij naar Lord Palmerston)***

Dat 'een goede buur beter is dan een verre vriend' weten wij uit de persoonlijke sfeer, maar het geldt ook voor (buur)landen. Een nationaal belang is vaak een regionaal belang, dat wil zeggen: gebonden aan of gesitueerd in een bepaalde regio. Vaak worden de nationale belangen als een serie concentrische cirkels weergegeven. Met om het eigen land de kleinste, binnenste cirkel, daaromheen een regionale cirkel en ten slotte de wereld als buitenste cirkel. De grootste belangen liggen het dichtst bij huis. De strategisch bondgenoten van Nederland bevinden zich dan ook, op de Verenigde Staten na, in de West-Europese regio. Onze strategische bondgenoten liggen 'om de hoek': Duitsland, Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk.

Momenteel hebben Nederland en Australië, een land dat niet bepaald 'om de hoek ligt', elkaar gevonden in Afghanistan. De samenwerking

verloopt voorspoedig: defensieattachés zijn uitgewisseld, er is inmiddels een levendig contact ontstaan tussen de verschillende defensie-onderdelen en zijn er veel werkbezoeken over en weer. Ook in het verleden, wanneer het nationale belang van de twee landen samenviel, wisten Nederland en Australië elkaar te vinden en volgde een periode van wederzijdse ondersteuning en samenwerking.

In de Tweede Wereldoorlog stredden Nederland en Australië gezamenlijk tegen Japan en assisteerden Australische crews bij operatie *Manna* (de voedseldroppings boven Nederland in 1945). Omgekeerd hielpen de in Australië gestrande Nederlandse militairen bij de verdediging van het continent tegen de Japanners. In dat opzicht is er sprake van een gedeeld verleden: Australië is een verre en bekende vriend.

In dit artikel onderzoeken wij of Nederland de relatie met Australië – die momenteel is ingericht als een belangrijk, maar tijdelijk en ad hoc partnerschap – structureel moet bestendigen. Met andere woorden, dient Nederland Australië te cultiveren als een strategisch

* Houben heeft, in de aanloop van het bezoek van de Commandant der Zeestrijdkrachten aan de SeaPower Conferentie te Sydney in januari 2008, vergelijkend onderzoek uitgevoerd naar Europese en Australische *whole-of-government approaches* en maritieme *best practices* aan het SeaPower Centre te Canberra. Lefèvre is sinds augustus 2006 als defensieattaché in Canberra geplaatst.

bondgenoot? Deze vraag trachten we te beantwoorden door de huidige samenwerking te inventariseren en een inschatting te maken van de potentie die de bilaterale relatie in zich heeft. Daarbij nemen we nadrukkelijk de politieke en economische dynamiek in Zuidoost-Azië en de veiligheidsimplicaties van klimaatveranderingen in de afweging mee.

Australië

Australië behoort, staatsrechtelijk gezien, tot de categorie 'jongvolwassenen'. Pas in 1901 gingen de *territories* en de koloniën Queensland, New South Wales, South Australia en Victoria op in het Gemenebest Australië. De eerste daad van het jonge Gemenebest op defensiegebied was de inzet van het *Australian-New Zealand*

Army Corps (ANZAC) in een amfibische operatie tegen de Turken in Gallipoli (1915). Het volgende historische evenement was de Tweede Wereldoorlog. Nadat Groot-Brittannië zich, na de val van Birma en Singapore, terugtrok uit het Verre Oosten bleef Australië achter, alleen, kwetsbaar en gevaarlijk blootgesteld aan de Japanse opmars door Papoea Nieuw Guinea (PNG).

Deze ervaring heeft Australië twee littekens opgeleverd die weliswaar geheeld zijn, maar zeker nog niet vergeten. Sindsdien is er een besef dat, in de woorden van Bryson:

*Britain could not be counted on to come to its rescue in a crisis, and a sense of immense vulnerability to the teeming and unstable countries to the North.*¹

Deze ervaring loopt ook nu nog als een rode draad door het Australische defensiebeleid, met als kernwoorden: de hang naar zelfstandigheid en het besef van kwetsbaarheid.

Natuurlijke rijkdom

Sinds de jaren zestig wordt Australië ook wel omschreven als *'the lucky country'*.² Deze typering heeft geen specifieke betekenis maar wordt gebruikt om te refereren aan de natuurlijke rijkdom, het weer, de geschiedenis, de afstand tot de problemen elders in de wereld en de eigen bronnen van welvaart en welzijn.

Niet alleen beschikt Australië over enorme hoeveelheden steenkool, ijzer, zink, lood en zilver maar ook over uranium en enorme bellen LNG. Strategische goederen die gretig aftrek vinden bij supermachten in opkomst, China en India. Met als gevolg monstercontracten en megainkomsten.³

Deze functie van 'supermarkt voor supermachten' maakt Australië niet alleen enorm rijk, maar draagt ook bij tot het besef belangrijk te zijn voor andere (belangrijke) landen en de invloed die Australië in die landen kan uitoefenen. Er is, kortom, een nieuw nationaal zelfbewustzijn ontstaan: Australië is een belangrijke (regionale) speler, Australië telt mee in de wereld.⁴



Een militair van het ANZAC (*Australian-New Zealand Army Corps*) brengt een gewonde kameraad naar het ziekenhuis, circa 1915

- 1 Bill Bryson (2001) *Down Under*, Londen: Black Swan, blz. 212.
- 2 Afkomstig uit het boek door Donald Horne (1964), waarvan de openingswoorden van het laatste hoofdstuk luiden: 'Australia is a lucky country, run by second-rate people who share its luck'.
- 3 Zie o.a. de *Financial Times*, 3 april 2008, blz. 9, 'Good days. Australia prospers from China's resource needs'.
- 4 Vergelijk ook het 'Sydney 2000-effect', de kwalificatie van de Olympische Spelen in 2000 als 'the best games ever' door Juan Antonio Samaranch, de voorzitter van het IOC.

FOTO COMMONWEALTH OF AUSTRALIA, A. GREEN



Australië levert een substantiële bijdrage aan ISAF. In Australië staat 'NATO' overigens bekend als: 'No Action, Talk Only'

Deuken in het imago

Hoewel aan de oppervlakte alles okeë lijkt – *no worries mate!* – is het besef van kwetsbaarheid de afgelopen jaren eigenlijk alleen maar toegenomen. Onderhuids is zeer zeker enige spanning te bemerken. De problemen waarvoor Australië zich gesteld ziet, zijn zonder uitzondering complex en trekken veel internationale aandacht. De opvang van illegale vreemdelingen bijvoorbeeld. Het Australische imago heeft een deuk opgelopen vanwege de manier waarop de conservatieve regering-Howard illegale immigranten aanpakte en zonder pardon in opvangcentra op een onbewoond koraalrif net buiten de territoriale wateren onderbracht.

Recent vormden de Japanse walvisjagers en de acties van de NGO *SeaShepherd* een ingewikkelde diplomatieke puzzel.⁵ Ten slotte drijft de schijnbaar onoplosbare Aboriginal-problematiek al generaties politici tot schaamte en wanhoop. Maar ook illegale visserij, dumping in zee, ongelukken op zee of in de nabijheid van de kust die de ecologische integriteit van het continent aantasten (vooral het *Great*

Barrier Reef en Antarctica) zorgen voor onrust, zowel in Canberra als in de *outback*.

In de Australische samenleving wordt de smokkel van wapens en drugs als een groeiend maatschappelijk veiligheidsrisico ervaren en de 'Bali bombings' maakten in één klap duidelijk dat internationaal terrorisme niet aan Australië voorbij zou trekken. Het punt is: Australië mag dan ver weg zijn, het ontsnapt niet aan de aandacht van de internationale gemeenschap en die van belangenverenigingen.

Defensiebeleid

De hang naar zelfstandigheid komt het meest pregnant tot uiting in het defensiebeleid en de taakstelling van de krijgsmacht. De Australische defensie is gebaseerd op drie uitgangspunten. Het eerste en belangrijkste uitgangspunt zoals gesteld in het *White Paper Defence 2000* luidt:

we must be able to defend Australia without relying on the combat force of other countries – self-reliance.

5 Zie o.a. 'Australische walvisdiplomatie werkt niet' op www.mo.be/index.php?id=61&tx_uwnews_pi2%5Bart_id%5D=19945



FOTO COMMONWEALTH OF AUSTRALIA, R. WELCH

Inzet van de Australische krijgsmacht in Oost-Timor (1999-2003)

In de internationale politieke betrekkingen echter zoekt Australië bij voorkeur de bilaterale samenwerking op en tracht voor zover mogelijk het multilaterale circuit te vermijden. Dit uit zich niet alleen op defensiegebied maar ook in handelsrelaties. Met een substantiële bijdrage aan ISAF schurkt Australië dicht tegen de NAVO aan, zonder daarbij de ambitie te hebben om zich op de één of andere manier structureel aan de organisatie te binden – NATO staat in Australië bekend als *No Action, Talk Only*. Wel vraagt Australië om meer inzicht en inspraak in de NAVO-strategie voor Afghanistan.

Verhouding met de VS

De bilaterale verhouding met de Verenigde Staten, en dan vooral die op defensiegebied, is hét kernstuk van het Australisch buitenlands beleid.⁶ Australische prioriteiten in de buiten-

landse politiek zijn: de relatie met de VS, de hervorming van de VN, en regionale stabiliteit, zo werd recent door de nieuw aangetreden regeringsleider Rudd bevestigd.

De veiligheidsrelatie met de VS is geformaliseerd in het ANZUS-pact uit 1951.⁷ In tegenstelling tot de NAVO heeft ANZUS geen geïntegreerde militaire structuur of geormerkte eenheden. Wel hebben Australië en de VS enkele gezamenlijke faciliteiten. De belangrijkste zijn satellietgrondstations en interceptors voor verbindingsinlichtingen. De belangrijkste clausule uit het ANZUS-pact is die van wederzijdse bijstand bij een eventuele aanval op Amerikaanse respectievelijk Australische doelen in de Pacific. Een aanval op de één zou de veiligheid van de ander in gevaar brengen.

Australië heeft zich voor het eerst op deze clausule beroepen om de militaire deelname aan de operatie *Enduring Freedom* in Afghanistan te rechtvaardigen. Overigens worden naast de veiligheidsgarantie de buitengewone toegang tot Amerikaanse beleidsmakers, inlichtingen en hoogwaardige defensietechnologie als voor-

6 Zie voor een overzicht van deze relatie Peter Edwards (2005) *Permanent Friends. Historical reflections on the Australian-American alliance*, Lowy Institute Paper 8, Sydney: Lowy Institute.

7 Oorspronkelijk een driewegpact: Australië, Nieuw-Zeeland en de Verenigde Staten. Na een conflict in 1985 over de weigering van Nieuw-Zeeland om Amerikaanse nucleair aangedreven schepen in zijn havens toe te laten, is Canberra-Washington de belangrijkste as.

delen van deze alliantie genoemd. Tussen 1999 en 2003 waren de Australische en Nieuw-Zeelandsse krijgsmacht gezamenlijk ingezet in Oost-Timor (later: Timor Leste) om te voorkomen dat een pro-Indonesische militia de roep om onafhankelijkheid zou verstoren en zou aansturen op een etnische zuivering. De VS droegen zorg voor logistieke ondersteuning.

De VS verlegt zijn strategische koers van het Atlantische gebied naar de Pacific. Een populair, zij het simplistisch beeld is dat van Australië als 'de stem van Amerika' in de Pacific en voormalig regeringsleider John Howard als 'deputy sheriff' van president Bush. De VS is veruit de grootste investeerder in Australië (Nederland staat op de vierde plaats!).

Het belang van Australië, als regionale macht in de Pacific, voor de VS neemt daarmee toe. Als voorbeeld moge dienen de in april 2007 afgesloten veiligheidsovereenkomst tussen Japan en Australië. Met deze overeenkomst, die onder meer het oefenen van Japanse militairen op Australische bodem mogelijk maakt, hoopt Australië (en de VS) de Japanse krijgsmacht meer bij de uitvoering van (vredes)missies te betrekken.

Regionale ontwikkelingen

In Australië wordt de typering van de 'tirannie van de afstand, tirannie van de nabijheid' nogal eens gebruikt.⁸ Australië is ver weg, en die afstand is geruststellend want veel ellende gaat aan je voorbij. Het baart echter ook zorgen, want als je met ellende wordt geconfronteerd, dan sta je er alleen voor.

Zo wordt Australië geconfronteerd met een boog van instabiele landen aan de noordzijde van het continent. Oost-Timor, Indonesië, Papoea Nieuw Guinea, Samoa, de Fiji- en Solomon-eilanden worden geconfronteerd met flinke politieke en socio-economische problemen. Ontwikkelingen die onvermijdelijk een uitwerking in het veiligheidsdomein hebben.

Australië lijdt onder deze 'tirannie van de nabijheid', de Straat van Torres die het continent van PNG scheidt is slechts 80 kilometer breed.

Australië is dus ondanks de geografische afstand tot de rest van de wereld binnen het bereik van illegale vluchtelingen, zwakke staten, pandemie-veroorzakende ziektekiemen, enzovoort.

Maritieme specialisten omschrijven Australië als een maritieme natie in de meest maritieme regio in de wereld. Het eiland-continent is geheel afhankelijk van de maritieme handel. De defensiestrategie is in essentie een maritieme strategie. Maar dat maritieme bewustzijn wordt, door de Australiërs zelf al gauw gerelativeerd tot een 'strandcultuur'. Het gaat voor de gemiddelde Australiër niet verder dan 30 meter de zee in en de boordeling van de kwaliteit van de surf. De meeste inwoners zijn het gevoel voor de maritieme omvang van het land kwijtgeraakt.

Actieve betrokkenheid

De rol van Australië in de regio is enerzijds die van grote broer, anderzijds is Australië ook altijd betrokken bij het 'redden' van de instabiele landen die zouden kunnen afglijden tot onbestuurde gebieden of tot zelfs falende staten.

FOTO COMMONWEALTH OF AUSTRALIA, C. MOORE



Australië wordt geconfronteerd met een boog van instabiele landen, waaronder Oost-Timor, Indonesië en Papoea Nieuw Guinea (PNG). PNG wordt voorzien van water, rijst en vis na de overstromingen veroorzaakt door de cycloon Guba (2007)

⁸ Zie bijvoorbeeld: Broere, Frank (1998) *Island Nation. History of Australia and the Sea*, Australia: Allen and Unwin.

Mackie, een Indonesië-kenner, verwoordt het als volgt:

*We have a basic national interest in assisting Indonesia to become a stable, prosperous and steadily developing nation, since an impoverished, stagnant or unstable Indonesia could result in severe problems for us.*⁹

Het probleem voor Australië is dat het zich niet kan permitteren om bijvoorbeeld PNG af te laten glijden naar chaos, met als gevolg dat het de regering van PNG thans jaarlijks met ongeveer 300 miljoen AUS\$ ondersteunt. Australië is derhalve gedwongen tot een activistische betrokkenheid in de regio.

Als regio is Zuidoost-Azië sterk in beweging door de opkomst van 'nieuwe landen', waardoor de regionale machtsbalans verandert. De opkomst van China en India, en het zich steeds nadrukkelijk ook militair manifesterende Japan, baren zorgen. In het *White Paper* staat dan ook:

The most critical issue for the security of the Asia Pacific region is the nature of the relationships between the region's major powers – China, Japan, India, Russia and the United States... because they are the ones with the power – actual or potential – to influence events throughout the Asia Pacific region' (White Paper 2000: ix).

Met één hand aan de energiekraan is Australië in staat om met nagenoeg alle staten in de regio een goede relatie te onderhouden.

Deze talrijke bilaterale relaties kunnen echter ook leiden tot onderlinge argwaan. Canberra moet veel energie steken in het in de regio uitleggen van de politieke koers en prioriteiten.¹⁰ Australië neemt in meerdere opzichten in de regio een bijzondere positie in: een speciale

relatie met de VS, 'grote broer', leverancier van grondstoffen aan grootmachten en met het *Defence Cooperation Program* een financieel sponsor voor de vele (eiland)staten.

Belangen

De belangen van Australië zijn vooral regionaal gebonden. Deze belangen zijn complex en veelomvattend. Australië heeft niet alleen interesse in de aan- en afvoerlijnen van Australië naar China en India, maar ook in de aan- en afvoerlijnen van China en India naar het Midden-Oosten en Europa. De enige manier om die belangen zeker te stellen is een voortdurend engagement met de landen en de problemen in de regio. Dat engagement krijgt vorm in een actieve en robuuste defensiestrategie en een flink vlagvertoon tot ver in de regio.

Wat Nederland aan Australië bindt

Historie

'Ontdekkingsreizigers, bondgenoten en landverhuizers' binden ons aan Australië.¹¹ Abel Tasman, Cornelis de Houtman, het zeilschip *Duyfken*, de Nederlands-Australische contacten gaan terug tot aan het allereerste begin: de eerste westerlingen op Australische bodem.¹²

FOTO COLLECTIE NIMH



Wrakstukken van de Japanse aanval op Broome (1942)

Bondgenoten werden we in de Tweede Wereldoorlog, waarbij het stadje Broome aan de West-Australische kust deel ging uitmaken van de Nederlandse militaire geschiedenis. Broome, een parelvisserdorpje, was in die tijd ook een 'bijtankpunt' voor vliegtuigen die op weg waren van Nederlands Oost-Indië naar de grote Australische steden.

9 Mackie, Jamie (2007) *Australia and Indonesia. Current problems, future prospects*, Lowy Institute Paper 19, Sydney: Lowy institute for Security Studies, blz. ix.

10 Zie ook: Bell, Coral (2005) *Living with giants: Finding Australia's place in a more complex world*, Australian Strategic Policy Institute, Canberra.

11 Een prima overzicht op basis van dit thema biedt www.nederland-australie2006.nl.

12 Van 'ontdekken' kon geen sprake zijn, Australië kende immers al zijn oorspronkelijke bewoners: de Aboriginals.



FOTO COLLECTIE NIMH

Ook de historie verbindt Nederland met Australië. KNIL-militairen nemen deel aan de Victory March in Melbourne, augustus 1945

In februari en maart 1942 passeerden meer dan 8000 vluchtelingen vanuit Oost-Indië door Broome, velen van hen in vliegtuigen. Japanse vliegtuigen vielen Broome op 3 maart 1942 aan, waarbij 88 mensen werden gedood en een groot aantal vliegtuigen vernietigd.¹³

Onder Nederlanders is Australië al lange tijd een populair nieuw thuisland. Er wonen een kleine 100.000 Nederlandse immigranten in Australië en 250.000 Australiërs hebben Nederlands bloed. Momenteel is het vooral Afghanistan dat ons aan Australië bindt. Tot 2010 zal Nederland *lead nation* blijven in Uruzgan, met Australië als primaire partner, waarbij Australië reeds heeft aangegeven rekening te houden met een eigen inzet tot (ver) na 2010.

Globalisering

Maar er is nog een ander perspectief. Onder invloed van globalisering, Europese integratie, internationaal terrorisme, de opkomst van een wereldhandelsysteem en de veranderingen van het klimaat, wint het systeemdenken aan invloed. De meeste landen beseffen dat zij, als deelnemers van dat wereldsysteem, direct en indirect belang hebben bij het adequaat functioneren van dat wereldsysteem.

Niet alleen financiële schokken hebben immers wereldwijd gevolgen, ook de destabiliserende gevolgen van een crisis gaan de wereld over. Zo vormt internationaal terrorisme de schaduwzijde van globalisering en zijn de gevolgen van

de opwarming van de aarde een gemeenschappelijk probleem. Analoog aan de opvatting van het ineenschuiven van het strategische, operationele en tactische niveau bij militaire operaties (de strategische korporaal), kunnen ook de concentrische cirkels van het nationaal belang (wereld, regionaal en nationaal) worden ineengeschoven.

Dat wat eens een vaag en abstract wereldbelang was (bijvoorbeeld het klimaat), is nu een lokaal belang en andersom (overstromingen): lokale belangen kunnen wereldwijde consequenties hebben (bijvoorbeeld maritiem terrorisme). Met (nieuwe) concepten als ‘glocal’, ‘tactegic’ en ‘stractical’ tracht men de hybride aard van die nieuwe situatie te vatten.

Nederland en Australië zijn zich bewust van die nieuwe situatie. Daartoe cultiveren zij een sterk internationaal profiel (‘een verantwoordelijk wereldburger’) en koesteren zij een expeditio-



FOTO COLLECTIE AUTEUR

Bezoek van de voormalige (voormalige) P-CDS, luitenant-generaal R. Bertholee, aan het Australische ministerie van Defensie te Canberra (2007)

13 De MLD verloor op die dag acht catalina's en er werd een DC-3 van de KLM met vluchtelingen uit Bandoeng neergeschoten.

naire krijgsmacht. De kans dat ‘verre vrienden’ elkaar bij een expeditionair optreden in den vreemde tegenkomen, is dan ook eerder groot dan klein. Bij de uitdaging van ‘glocalised’ problemen in een omgeving van ‘stractical’ belang, is het cultiveren van verre vrienden niet meer dan strategisch prudent. De Australiërs waren er al van overtuigd:

*the Netherlands is our (...) ally.*¹⁴

De Australische krijgsmacht

Het defensiebeleid van Australië is traditioneel gericht op de ‘verdediging van Australië’ met als belangrijkste veiligheidsgarantie het ANZUS-pact met de Verenigde Staten en Nieuw Zeeland. De belangrijkste bijstelling van dit beleid is dat er momenteel sprake is van de ‘verdediging van de soevereiniteit en de belangen van Australië’, waarmee een rationale wordt gegeven voor de inzet van de *Australian Defence Force* in gebieden elders dan het thuisland.

De regering-Rudd heeft zich gecommitteerd aan een reële groei van het budget tot een niveau

The priority task for the Australian Defence Force (ADF) is the defence of Australia. Our approach is shaped by three principles.

First we must be able to defend Australia without relying on the combat force of other countries – self-reliance.

Second, Australia needs to be able to control the air and sea approaches to our continent – maritime strategy.

Third, although Australia’s strategic posture is defensive, we would seek to attack hostile forces as far from our shores as possible – pro-active operations.

(Bron: Defence White Paper 2000, p. xi)

van 3 procent per jaar tot 2016. Een belangrijk deel van het budget zal worden aangewend ter versterking van het personeelsbeleid en de positionering van Defensie als de *employer of choice* op de gespannen Australische arbeidsmarkt.

Prioriteiten

Traditioneel convergeren politiek ‘links’ en ‘rechts’ op één lijn als het de prioriteiten van het defensiebeleid betreft en de benodigde middelen om dat beleid uit te voeren.¹⁵ De uitzondering op deze eensgezindheid is de deelname aan de operatie *Iraqi Freedom*. Deze convergentie heeft een aanzienlijke budgettaire stabiliteit en een heldere lijn wat betreft de verwerving van kapitale systemen tot gevolg. Dit zorgt weer voor de nodige ‘rust’ in het systeem.

Hoewel de Australische krijgsmacht primair wordt ingezet ter verdediging van het continent, wordt ze in toenemende mate ook ingezet voor de opbouw van capaciteit in de landen ten noorden van Australië. De regering-Rudd heeft aangekondigd om in 2008 een nieuw *Defence White Paper* het licht te doen zien. De verwachting is dat met dit *White Paper* de accentverschuiving naar expeditionair optreden nog duidelijker gestalte krijgt.

Maritieme natie

‘Australië is een maritieme natie in het meest maritieme deel van de wereld’. De defensiestrategie van Australië is in essentie een maritieme strategie. Deze maritieme strategie betrof in de kern een barricade-operatie aan de noordzijde van het continent om de toegang vanaf zee en via de lucht hermetisch af te sluiten.

De resulterende *force posture* in het noorden is: een permanente maritieme presentie met patrouilleboten, douanevaartuigen en ten minste één groot oppervlakteschip van de marine, continue *air surveillance* door een P-3 en civiele contractors, een squadron jachtvliegtuigen (F-18/A) en een gemechaniseerde brigade (uitgerust met o.a. Leopard-tanks), gelegerd in Darwin.

Vanwege die kwetsbaarheid van de maritieme aanvoerlijnen zet Australië zwaar in op een

14 Doug Hurst (2001) *The Fourth Ally*, Canberra. Uitgegeven in eigen beheer.

15 Voor een uitstekende discussie van het Australische defensiebeleid zie: Hugh White (2006) *Beyond the Defence of Australia*, Lowy Institute Paper 16, Sydney, Lowy Institute. Zie ook de update van het *White Paper 2000*, *Australia’s national security: A defence update 2005*, Department of Defence, Canberra.



De defensiestrategie van Australië is in essentie een maritieme strategie

comprehensive maritime domain awareness. Er is een Australisch maritiem informatiesysteem van kracht waarmee scheepsbewegingen tot 1000 zeemijl uit de kust worden gemonitord.

De overtuiging bestaat dat als Australië zijn middelen verstandig aanwendt, het land daadwerkelijk in staat is om zijn strategische omgeving te beïnvloeden. Het besef van de eindigheid van middelen is sterk aanwezig binnen de overheid. Er bestaat dan ook een grote bereidheid tot samenwerking tussen de departementen om gezamenlijk die hefboomwerking te laten slagen.

De topexecutives van de *Australian Public Service (APS)* worden hierop dan ook persoonlijk afgerekend. Deze *whole-of-government* benadering leidt ertoe dat Defensie nauw samenwerkt met bijvoorbeeld Ausaid (een overheidsorganisatie belast met ontwikkelingshulp), de douane of de Australische federale politie. Van deze in nationale operaties goed geborgde samenwerking is in de Uruzgan-missie echter nauwelijks sprake.

Ecologische integriteit

Als gevolg van klimaatveranderingen is de perceptie van de belangrijkste bedreigingen veranderd. Nieuwe prioriteiten die zijn geïden-

tificeerd zijn *biosecurity* en ecologische integriteit. Het stijgen van de zeespiegel leidt direct tot de verzilting van zoetwaterbronnen in veel eilandstaten ten noorden van Australië.

De verwachting is verder dat er veel 'vluchtelingen van de klimaatveranderingen' op de kust van Australië zullen landen. Ook is het

handhaven en beschermen van de biosecurity een grote zorg. Australië heeft altijd een zeer strikt quarantainesysteem gekend, maar de laatste jaren is dit beleid nog strikter geworden en zijn de handhavingsbevoegdheden enorm uitgebreid.

Australië heeft veel agrarische industrie (vee, akkerbouw enzovoort), die catastrofale schade zouden oplopen indien bijvoorbeeld monden en klauwzeer het eiland zou bereiken. De bescherming van de ecologische integriteit van Australië is als thema prominent op de defensie-agenda gekomen.

Koerswijziging

Recentelijk heeft de ADF haar strategische koers verlegd van *sea denial* operaties naar een meer expeditionaire inzet en *mindset*.¹⁶ Een koerswijziging die naar het er nu uitziet, zijn beslag zal krijgen in het nieuwe *Defence White Paper* van 2008. Die koerswijziging is noodzakelijk, gezien de omvang van het maritieme domein van Australië. Om effectief in de eigen 'achtertuin' te kunnen opereren, dient de ADF expeditionair te worden ingericht.

16 Voor maritieme strategie zie: Sea Power Centre (2005) *The Navy Contribution to Australian Maritime Operations (RAN Doctrine 2 – 2005)* Defence Publishing Service en Menhinick, Richard T, (2005) *Sea Control and Maritime Power Projection for Australia*, Centre for Maritime Policy, University of Wollongong.



FOTO COMMONWEALTH OF AUSTRALIA, H. PATERSON

De koers van de Australische krijgsmacht is verlegd naar expeditionaire inzet

Deze omslag heeft geresulteerd in de beslissing om twee grote amfibische schepen te verwerven. Omdat de Australische krijgsmacht geen Korps Mariniers kent, is de landmacht de voornaamste gebruiker van de amfibische schepen. De lobby voor grote amfibische schepen is door de landmacht ondersteund, waarbij de landstrijdkrachten de specificaties voor de schepen mede hebben bepaald.

Sowieso werd 2007 voor de *Royal Australian Navy* (RAN) een historisch jaar. Naast de goedkeuring voor de twee amfibische schepen (in dienst vanaf 2012-14) besloot men ook om drie (mogelijk vier) *Air Warfare Destroyers* te verwerven (in dienst vanaf 2015). Ook heeft de regering ingestemd met een studie naar de vervanging van de Collins-onderzeeboten (einde levensduur 2020), met als doel de politieke goedkeuring in 2011 voor de bouw van een nieuwe generatie dieselonderzeeboten voor te bereiden.

Ten slotte werd de transitie van de Fremantle-klasse patrol boats naar de Armidale-klasse

patrol boats met succes afgerond (de RAN beschikt nu over 14 patrol boats). Ook voor de *Royal Australian Air Force* (RAAF) was 2007, net als 2006, een goed jaar. Nadat de RAAF in 2006 reeds vier C-17 transportvliegtuigen in ontvangst kan nemen, besloot de regering in 2007 om 24 x F-18/A Hornet als interimoplossing voor de JSF aan te schaffen.

Personeelsproblemen

Het goede nieuws van deze significante uitbreiding van de krijgsmacht wordt enigszins overschaduwed door de problemen met het aantrekken en behouden van gekwalificeerd personeel. De *booming* mijnbouwindustrie biedt significant betere beloning dan de krijgsmacht (twee tot drie keer het salaris, uitstekende secundaire arbeidsvoorwaarden en geen lastige uitzendingen); ruime *fly-in/fly-out* mogelijkheden; *sign-up* premies enzovoort.

Met name technisch personeel wordt gerecruteerd, met als gevolg serieuze tekorten binnen deze dienstvakken. Deze tekorten dwingen de ADF er toe het personeelsbeleid drastisch te

herzien, met als doel de primaire en secundaire arbeidsvoorwaarden aanzienlijk te verbeteren. Dit proces is twee jaar geleden in gang gezet, en de resultaten daarvan zijn inmiddels merkbaar (positief!). Zo is ook een helder beeld ontstaan over de omstandigheden waaronder mensen de dienst verlaten.

Bilaterale samenwerking

Een feitelijke inventarisatie van de huidige bilaterale militaire betrekkingen die Nederland met Australië onderhoudt, levert het volgende beeld op.

Operationele samenwerking (ISAF)

In Afghanistan is Australië een operationele partner van Nederland. Nederlandse en Australische militairen nemen deel aan elkaars eindoefeningen voor uitzending. De landen werken samen op het gebied van satellietfoto's en kaartmateriaal. Nederland is verder geïnteresseerd in de operationele inzet van de Australische mini-UAV en er is wederzijdse interesse voor het vinden van (technische) oplossingen voor IEDs en preventief optreden tegen zelfmoordterroristen.

Ten slotte is de samenwerking op het gebied van helikopters relevant: we werken in Uruzgan met elkaars helikopters en dat vraagt om bijzondere afspraken, zoals bij het gebruik van onderslungladingen.

Inlichtingen

De operationele samenwerking in Uruzgan steunt onder meer op een goede relatie tussen de twee inlichtingendiensten (DIO en MIVD). Een speciale MOU regelt de uitwisseling van gegevens. Deze goede werkrelatie levert ook een beter inzicht op in de ontwikkelingen in de regio (Zuidoost-)Azië.

Samenwerking op het gebied van de luchtvaartgebied

- Hoewel de Australische minister van Defensie Joel Fitzgibbon andere opties dan de JSF (F-22) in het verleden niet wilde uitsluiten, is Australië net als Nederland sterk geïnteresseerd in de JSF. In de onderhandelingen met

Kerngegevens ADF 2007

| | |
|------------------|---|
| Sterkte | 67.000 <i>full time</i> personeel (51.000 militair, 16.000 burger) |
| Vrouwen: | 6800 militair (13%; waarvan 5 vlagofficieren); 6500 burger (41%) |
| Reservisten | 23.000 actief, waarvan 1500 ingezet op <i>full time</i> basis. |
| Budget 2007/2008 | 24,8 miljard AUS dollar (2% van het BNP, € 15 miljard) |
| Ambitieniveau | 'Sustain a brigade on operations for extended periods, and at the same time maintain at least a battalion group available for deployment elsewhere' |

(Bron: Defence Fast Facts, september 2007)

de fabrikant kan een gezamenlijke koers nuttig zijn. Onderhoud en vliegeropleidingen zijn aandachtspunten waarbij Australië en Nederland een gedeeld belang hebben.

- Australië heeft vooralsnog 46 maal NH-90 in bestelling genomen. Vanwege de modificaties heeft deze variant de aanduiding *Multi Role Helicopter-90* (MRH-90) gekregen. De eerste twee toestellen zijn december 2007 overgedragen. Australië is geïnteresseerd in de Nederlandse ervaringen met dit toestel.
- Australië heeft ook de CH-47 en C-130 in gebruik en kampt met een soortgelijke personeelsproblematiek ten aanzien van het bemensen van de toestellen.
- KLu-personeel volgt incidenteel de Australische crewsurvival training.
- Door de intrede van de MRH-90, de C-130 J en de C-17 vindt binnen de Australische luchtmacht een ingrijpende transitie plaats. Na de transitiefase is de Australische luchtmacht mogelijk in staat om Nederlandse crews op te leiden.

Materieelsamenwerking

Nederland heeft Australische Bushmasters gekocht, die door Australische bemoeienis met prioriteit van de productieband konden lopen.



FOTO COMMONWEALTH OF AUSTRALIA, H. PATERSON

Nederlands, Australisch en Amerikaans materieel bij een checkpoint tijdens operatie Spin Ghar

Australië heeft (nog steeds) interesse in de (mogelijke verwerving van de) Nederlandse PzH 2000.

Maritieme samenwerking

Commandanten van Australische onderzeeboten worden in Nederland opgeleid. De RAN staat de komende jaren voor een bijzonder complexe uitdaging. Enerzijds de transitie van een klassieke vloot naar de maritieme *enabling* van een *joint* en expeditionair opererende krijgsmacht;

anderzijds het indienststellen van vijf nieuwe, grote oppervlakteschepen in een periode van grote personele krapte. In die uitdagende periode kan Nederland Australië een helpende hand bieden. Enerzijds door zijn maritiem-expeditionaire expertise te delen, vooral op het gebied van het werken met grote amfibische schepen, en daarmee de opbouw van organieke kennis binnen de RAN mede mogelijk te maken. Anderzijds door gestructureerd informatie uit te wisselen over onder meer personeelsbeleid, het flexibel bemannen van schepen (*flexi-crewing*); de herijking van arbeidsvoorwaarden en de inzet van reservisten als structureel onderdeel van het personeelsbestand van Defensie.

Academische uitwisseling

Na een werkbezoek aan de KMA in oktober 2007 is onlangs de wederzijdse intentie uitgesproken om een uitwisseling van cadetten/adelborsten op te zetten in het najaar van 2008. Voorts onderhouden TNO en het NLR nauwe contacten met de *Defence Science and Technology*



FOTO AVDD, R. FRIGGE

Meerdaagse patrouille van de Task Force Uruzgan. Een Nederlandse luitenant overlegt met een Australische officier over de plaats van een nieuwe observatiepost.

Organisation (het huislab van de ADF). Zo lopen er reeds diverse gezamenlijke onderzoekprojecten, onder meer op het gebied van luchtvaart-techniek, en is men onlangs overgegaan tot het uitwisselen van personeel.

Wat valt op? ISAF blijkt als een belangrijke motor voor bilaterale militaire samenwerking te fungeren. Nederland en Australië ontdekken veel raakvlakken en identificeren gedeelde of identieke belangen. De samenwerking breidt zich als een olievlek uit: van het (lokale) operationele domein naar samenwerking op materieelgebied, inlichtingen en zelfs op academisch terrein hebben de landen elkaar gevonden.

Een tweede constatering is dat de bilaterale samenwerking gaandeweg een meer structureel karakter krijgt. Beide landen concentreren zich meer en meer op onderwerpen waarbij ze een gedeeld belang hebben, bijvoorbeeld de toekomstige opleiding van JSF-vliegers.

Ook op het gebied van *multi-agency* samenwerking is voor beide landen veel te winnen. Het Australische *Border Protection Command* is een succesvol model voor *multi-agency* samenwerking. Die vorm van samenwerking staat in Australië bekend als de *whole-of-government* benadering. Het benchmarken van het Australische model met de Nederlandse *comprehensive approach* is waardevol omdat het inzicht biedt in de criteria en voorwaarden voor succes.

Conclusie

Australië is ver weg. Aan die geografische omstandigheid valt niets te veranderen. De kans dat nationale belangen structureel samenvallen is klein. Een permanent Nederlands-Australisch strategisch bondgenootschap is derhalve een brug te ver. Maar Australië beschouwen als een politiek-militaire voorbijganger, wiens belangen slechts tijdelijk met die van Neder-

land samenvallen, doet geen recht aan de bijzondere relatie die Nederland en Australië hebben en de belangen die zij in het komende decennium wél delen.

Afgezien van het belang dat de twee landen 'hier en nu' hebben bij een goede samenwerking in Afghanistan, biedt een verdieping van de samenwerking op vooral maritiem en luchtvaartgebied de mogelijkheid om reële strategische meerwaarde voor Nederland en Australië te realiseren.

Het potentieel voor samenwerking is ons inziens zo groot dat Nederland zijn strategische relatie met Australië structureel zou moeten bestendigen. Australië is 'in de markt' voor het opbouwen van amfibisch-expeditionaire expertise en kijkt daarbij naar Nederland. Nederland gaat patrouilleschepen in de vaart nemen; een gebied waar Australië uitgebreide kennis van heeft en ervaring.

Ook de kennis en ervaring op het gebied van het flexibel bemannen van schepen, training en personeelsbeleid zijn voor Nederland relevant. Op het gebied van de luchtvaart zijn de JSF en de NH-90 voor beide krijgsmachten de sleutelplatformen. De uitwisseling van informatie, gezamenlijke training en waar mogelijk (en wenselijk) ook materieelsamenwerking bieden mogelijkheden waar beide landen de komende jaren hun voordeel mee kunnen doen. Ook op het gebied van de werving en het behoud van personeel, alsmede de inzet van reservisten, heeft Australië de laatste jaren niet alleen veel vooruitgang geboekt maar ook een schat aan ervaringen opgebouwd, die zeker relevant is voor Nederland.

Australië staat aan de vooravond van een nieuw *Defence White Paper*. De verwachting is dat er voldoende aandachtsgebieden zullen zijn waar twee verre vrienden elkaar met raad en daad kunnen ondersteunen. ■

Brief uit Afrika

*Drs. F. Matser – kolonel van de militair psychologische en sociologische dienst**

Beste vrienden,**

Dit is een foto van een drie maanden jong luipaard, dat door een jager bij de plaatselijke dierentuin is aangeboden voor een paar dollar. Het beest was op sterven na dood. De directeur kon het niet over zijn hart verkrijgen het 'aanbod' te weigeren. Omdat de directeur verder niet weet wat hij ermee aan moet, klopt hij bij de VN aan. Daar hebben ze geld en de VN helpt ten slotte met alle problemen in de wereld (denkt hij, net als de meeste andere Afrikanen).

Mijn collega en ik hebben ons onderkomen in de buurt en we ondersteunen de plaatselijke dierentuin in het weekend soms met wat geld en hand- en spandiensten. De directeur kent ons dus. We zijn met een listige smoes meegelokt en staan nu een meter af van een uitgemergeld babyluipaard met smachtende, licht ontstoken Bambi-ogen. We zitten hier gigantisch mee in onze maag. We mogen absoluut geen markt creëren voor inheemse dieren. Als het gerucht zich verspreidt dat wij (de VN) de aankoop van gevangen wilde dieren sponsoren, bestaat het gevaar dat in *no time* de plaatselijke handelsgeest tot leven komt.

Ik zie het voor me: tientallen mensen gaan met kooien en vallen het oerwoud in, in de hoop een paar dollar te verdienen. Het is niet ondenkbaar dat bij die jacht dieren of zelfs mensen gewond raken, of erger. Willen we dat? Maar als we nu niet helpen is het babyluipaard over een paar dagen dood. Het goede versus het juiste, een duivels dilemma.



Het arme dier heeft twee weken in een rieten mandje opgesloten gezeten. We hebben een plaatselijke dierenarts om advies gevraagd. Er zijn een heleboel mensen die bereid zijn om tegen een kleine vergoeding de 'repatriëring' van het dier naar het oerwoud te regelen. Houden in de dierentuin is geen optie: zo'n luipaard eet – eenmaal volwassen – een geit per week, dat kan de plaatselijke dierentuin dus niet betalen.

Verder is de techniek van het houden van dieren hier wat minder ontwikkeld dan in pakweg Artis of Blijdorp. De directeur heeft alleen een stalen kooi van twee bij twee meter. Je moet je afvragen of een leven in een kleine, roestige kooi voor zo'n schitterend dier levenswaardig is. En de kooien van de plaatselijke dierentuin zijn van een zodanig abominabele kwaliteit, dat ik nog niet één keer de dierentuin bezocht heb met alle dieren aan de goede kant van het hek.

Het vriendelijke, kleine aapje waar ik in mijn vorige brief over vertelde, is dan ook vorige week in de keel van een van de ontsnapte dieren verdwenen, maar een volwassen luipaard

* Op deze plaats vindt u afwisselend een bijdrage van kolonel (KL) Frans Matser en majoor der mariniers Marc Houben.

** Deze brief is een vrije bewerking van een aantal mails van overste Rob Vranken, uitgezonden naar Burundi.

aan de wandel is een heel andere zaak. Bokito is daarbij vergeleken kinderspel.

Sommige Afrikaanse mensen, onder wie onze dierenkundige, zijn zeer begaan met het lot van dieren, maar ze zijn de uitzondering. De meeste Afrikanen, onder wie veel plaatselijke militairen, kunnen zich *überhaupt* niet voorstellen dat je iets voor een dier voelt of doet; het past eenvoudigweg niet in hun denken. Een dier is om gebruikt te worden, als lastdier, op het land, voor de jacht, voor voedsel.

We nemen een besluit. Als het dier weer gezond is naar lichaam, maar vooral naar geest, dan wordt hij terug naar het bos gebracht. Tot dan geven we de directeur wat dollars voor eten en medicijnen. Maar een nieuw dilemma dient zich aan: zet je een getraumatiseerd luipaard terug in de natuur, dan zet je een potentiële mensendoder uit. Wat is wijsheid? Het oordeel is aan de dierenarts. Ik weet niet hoeveel luipaardenpsychiatrie hij op de universiteit heeft gehad. Leven of dood. Dit is Afrika.

Moet ik meer voor het luipaard doen? Als ik om me heen kijk zie ik overal op straat kinderen met hongerodeem en volwassenen met aids of andere vreselijke ziektes. Doorgaans lachen ze blijmoedig. Het luipaard krijgt vandaag medicijnen en wat te eten, zij niet. Er komt een dierenarts naar het luipaard kijken en op hetzelfde moment gaan er honderd meter verderop kinderen dood aan malaria, terwijl ik de medicijnen voor mijzelf in een tas heb. Moet ik ze weggeven? En aan wie van de duizenden kinderen waarvan de ouders geen geld voor medicijnen hebben? En wat als over drie weken die voorraad op is? Wat is goed, wat is juist?

Ik houd mij vast aan Immanuel Kant en zijn categoriaal imperatief, maar besef meer dan ooit dat zijn heldere boeken over morele keuzes geschreven zijn vanuit een studeerkamer in Königsberg. Als ik diep nadenk over de problemen van dit continent, dan doe ik geen oog meer dicht. Ik dwing mijn gedachten dus aan de oppervlakte te blijven. Uit praktische zelfbescherming.

Ik loop langs de topattractie van de dierentuin: de krokodil. Hij ligt loom in de zon te wachten. Het dier is ooit als uit zijn krachten gegroeide 'salamander' achtergelaten door een Chinees.

Het luipaard krijgt vandaag medicijnen en wat te eten, zij niet

Nu is hij/zij bijna drie meter lang. De spijsvertering van een krokodil is veel langzamer dan van een luipaard. Koudbloedig dier. Voorlopig is dat zijn redding. Meestal eet hij wat marmotten of een kip. Als hij geluk heeft met kerstmis een geit. Misschien straks een luipaard? Totdat ook hij te groot wordt voor de begroting van de dierentuin en eindigt als een set damesstasjes of een paar exotische schoenen. Maar tot dan ligt hij vredig in de zon te wachten tot het eten langskomt.

Willen jullie dit weten? Ik weet het niet, maar alleen maar mooie zonsondergangen en vrolijke verhalen, dat geeft geen goed beeld. Welkom. Dit is Afrika. ■

Optelsommen

L. Polman*

In augustus herdachten we het tweejarig jubileum van de Nederlandse opbouwmissie in Uruzgan. Vele interviews met verantwoordelijke regeringsleden omkransden het moment. In de Tros Nieuwsshow op radio 1 werd aan Defensie minister Van Middelkoop gevraagd hoeveel burgerslachtoffers sinds de komst van de Nederlanders in Uruzgan betreurd moeten worden. Weet ik niet, zei de minister. 'Burgerdoden tellen is geen prioriteit, want onze mannen en vrouwen in Uruzgan hebben het te druk met opbouwen.' Kijk naar Tarin Kowt, hield hij zijn interviewers voor. Tarin Kowt heeft voor het eerst in haar bestaan elektriciteit. 's Avonds kun je daar nu een 'skyline' van lichtjes zien. De minister schetste het beeld met zoveel verve, dat je Manhattan erbij op je netvlies kreeg.

Net zomin als hijzelf, ligt de Nederlandse bevolking wakker van Afgaanse burgerdoden, meende de minister te weten. 'Nederlanders vinden het veel belangrijker dat er zo weinig mogelijk Nederlandse militairen omkomen.' In het parlement gaan de handjes ook al niet op elkaar voor het tellen van burgerdoden. Moties erover halen steeds geen meerderheid. Teruggaan naar een locatie waar gevochten is, om zo'n telling te verrichten, is te gevaarlijk, vertolkte parlementariër Van Baalen (VVD) de gevoelens in de Kamer. 'We gaan niet rondwandelen om te onderzoeken wat is gebeurd, daar hebben we ook niet genoeg mensen voor,' zei hij beslist.

Als er geteld moet worden, moeten journalisten dat maar doen, vond minister Verhagen van Buitenlandse Zaken in weer een ander vraaggesprek. Maar journalisten durven de poort van Kamp Holland niet uit, of zien de voordelen van de NAVO-bommen eerder dan de nadelen. Een wildenthousiast bericht in dagblad *Spits* van 15 augustus zet aan het denken. Een 'Taliban-kopstuk' was bij een NAVO-bombardement om het leven gekomen. 'De ISAF maakte het heugelijke nieuws vandaag bekend', schreef de krant. En het nieuws wás zo heugelijk omdat de

gebombardeerde mullah zelfmoordaanslagen in Uruzgan coördineerde 'met zijn zieke brein'. Met elke dag ruim anderhalf miljoen lezers, wist Nederland dankzij *Spits* weer even waar de bommen goed voor zijn.

Niet alleen Nederland telt de burgerslachtoffers niet. Geen van de NAVO-bondgenoten vindt het een prioriteit. Het Britse ministerie van Defensie zegt dat 'vanwege de complexiteit van de situatie er door de Britse troepen in Afghanistan geen aantal of schatting van burgerdoden wordt bijgehouden'. Woordvoerders van de Amerikaanse en Australische ministeries van Defensie zeggen precies hetzelfde.

De Afghanen zelf echter vinden het aantal burgerslachtoffers uiteraard wél belangrijk. De doden zijn hun geliefden, hun kinderen, ouders en burens. Op een dorre lap grond aan de westelijke rand van hoofdstad Kabul groeit deze dagen een nieuw vluchtelingenkamp voor mensen die huis en haard in zuid-Afghanistan ontvluchtten voor de NAVO-bombardementen. Ze komen met velen tegelijk, elke dag nieuwe families, en zijn een teken dat de oorlog zich verbreedt en verdiept. Een jaar geleden vluchtten ze van hun dorpen in het zuidelijke Helmand naar de stad Kandahar, en nu van Kandahar naar Kabul. 'Als het daar veilig zou zijn, waarom komen we dan hier?' was de wedervraag van een nieuw aangekomene in het kamp aan een journalist van *The New York Times*. De VN registreerde bij de kamping al ruim 3000 mensen uit 450 zuid-Afgaanse families en schat dat er nog 10.000-15.000 rondzwerven tussen Uruzgan en Kandahar, klem tussen de bommen van de NAVO en de granaatwerpers van de Taliban. 'Je kunt geen wraak nemen op een vliegtuig,' zei een man die zijn vader en een dochter verloor door een NAVO-bom. 'Maar ik vergeef het de buitenlanders nooit.'

We turven verheugd het aantal elektrische lichtjes in Tarin Kowt, maar vinden het aantal burgerslachtoffers geen prioriteit. Of dat de efficiëntste weg naar de harten en geesten van de Afghanen is, zal de tijd leren. ■

* Mw. L. Polman is freelance journalist en auteur van 'k Zag twee beren. De achterkant van de VN-vredesmissies.



Krijgsmacht, Geweldgebruik & Terreurbestrijding

Een onderzoek naar juridische aspecten van de rol van strijdkrachten bij de bestrijding van terrorisme

Door Paul Ducheine

Nijmegen (Wolf Legal Publishers) 2008

659 blz.

ISBN 97 8905 850 336 7

De zogeheten *Global War on Terror* is – net als de *War on Drugs* of de *War against Poverty* – geen gewapend conflict in de zin van het internationaal recht. Terrorismen *an sich* is een fenomeen en tegen een fenomeen kan, zowel praktisch als juridisch gezien, geen oorlog gevoerd worden – hetgeen Paul Ducheine terecht opmerkt als eerste stelling behorende bij dit proefschrift. Hij voegt hieraan toe dat in een oorlog een opponent vereist is. In de strijd tegen het terrorisme zijn opponenten, in de vorm van terroristische organisaties of personen, wél aanwezig. Daar kan praktisch gezien wel oorlog tegen gevoerd worden. De actor die traditioneel strijd voert, de strijdkrachten, kan ingezet worden tegen deze opponenten. Dit boek bespreekt de vraag wanneer een Staat (meer specifiek: Nederland) de strijdkrachten kan gebruiken voor terreurbestrijding en welke rechtsregimes van toepassing zijn op dit optreden.

Als eerste valt op dat het een Nederlandstalige tekst betreft. Een belangrijk deel van het onderzoek richt zich op het mensenrechtenrecht, het *ius ad bellum* en het *ius in bello*. Het aantal academische werken over deze onderwerpen in het Nederlands is erg beperkt en daar-

mee is dit boek een welkome aanvulling. Ook opvallend zijn de dikte van het boek en de vele verschillende onderwerpen die in dit flinke aantal bladzijden aan bod komen.

Dit alles maakt dat er een bijzonder compleet en bruikbaar nieuw werk beschikbaar is voor degenen die in het Nederlands willen lezen over terreurbestrijding door de krijgsmacht, alsmede voor hen die kennis willen opdoen over zaken als extraterritoriale werking van mensenrechtenbepalingen.

Twee delen

Het boek bestaat uit twee delen: het eerste deel bespreekt de rechtsbases voor terreurbestrijding, het tweede deel de verschillende rechtsregimes die op dergelijk optreden van toepassing zijn. Beide delen hebben zowel een nationale als een internationale component. De rechtsbases voor terreurbestrijdingsoperaties in Nederland omvatten niet alleen het bewaken van het Nederlandse luchtruim en de beveiliging tegen mogelijke *renegade* vliegtuigen, maar ook het optreden onder leiding van politie en justitie in geval van speciale interventies. Het laatste is het gevolg van een grote herziening die is doorgevoerd na 11 september 2001.

De rechtsbases voor internationale terreurbestrijding in de vorm van extraterritoriaal geweldgebruik zijn gebaseerd op het internationaal recht en meer specifiek op het *ius ad bellum*, dat het gebruik van geweld door Staten regelt. In dit hoofdstuk blijkt dat – ondanks het feit dat het *ius ad bellum* zich primair op Staten richt – terroristische groeperingen en terroristen binnen dit rechtsgebied kunnen vallen. Optreden tegen terreurgroepen of individuele terroristen kan na autorisatie van de VN-Veiligheidsraad of – in geval van een gewapende aanval – op basis van het recht op zelfverdediging.

De nationale rechtsregimes voor optreden binnen Nederland zijn afgeleid van de rechtsbases die in het eerste deel zijn geanalyseerd (onder meer de Politiewet 1993 en de Oorlogswet voor Nederland) en er wordt daarom slechts kort op ingegaan. De internationale rechtsregimes (naast het gewoonterecht, met name het mensenrechtenrecht en het humanitair oorlogsrecht) behoeven meer tekst. Ducheine komt tot de conclusie dat mensenrechten van toepassing zijn op terreurbestrijdingsoperaties. Daartoe worden het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens en het Internationaal Verdrag voor Burgeren Politieke Rechten apart geanalyseerd en de eventuele extraterritoriale werking van de bepalingen uit deze verdragen wordt gezien. Voor binnenlandse operaties volgt de werking van mensenrechten uit de territoriale jurisdictie; in het buitenland is het vlagbeginsel de basis. Bovendien hebben de mensenrechten extraterritoriale werking in geval van handelingen van

overheidsorganen die betrekking hebben op personen waarover (tijdelijke) effectieve controle wordt uitgeoefend (zoals in geval van detentie) en tevens in situaties waarin een Staat effectieve controle uitoefent over een bepaald gebied buiten het eigen territorium (hetgeen het geval is tijdens bezetting).

Het humanitair oorlogsrecht is alleen van toepassing op terreurbestrijding wanneer er sprake is van een gewapend conflict. Daarom wordt de drempel voor het bestaan van een gewapend conflict beschreven en de verschillende typen (namelijk internationaal en niet-internationaal gewapend conflict) geanalyseerd.

Moeilijk definieerbare situaties, zoals vredesoperaties en het militair geweldgebruik tegen terroristen in het buitenland waarbij de drempel van gewapend conflict overschreden wordt (een zogeheten 'transnationaal gewapend conflict'), worden apart tegen het licht gehouden. Voor beide gevallen geldt dat indien de tegenstander een niet-statelijke groepering is, ten minste het regime van Gemeenschappelijk Artikel 3 van de Geneefse Conventies van 1949 van toepassing is.

Het boek besluit met een samenvattend hoofdstuk waarin de deelconclusies worden besproken en met elkaar in verband worden gebracht. Ook doet Ducheine enkele aanbevelingen, waaronder de oproep om op politiek-strategisch niveau helder te zijn over de rechtsbasis voor militair optreden en daarnaast om op alle niveaus, maar vooral op tactisch-operationeel niveau, duidelijkheid te betrachten

over de op uitvoerders van toepassing zijnde rechtsregimes.

Gedegen onderzoek

De wil om ook in de tekst zelf duidelijkheid te verschaffen, blijkt uit de wijze waarop Ducheine de lezer bij de hand neemt: er wordt veelvuldig gebruik gemaakt van voorbeelden waarbij fictieve Staten (zoals Blauwland en Paarsland) en niet-statelijke groeperingen ('Empire'), gebruikt worden om het een en ander te verduidelijken.

Tevens staan waar nodig grafische voorstellingen van de voorbeeldsituaties en (soms complexe) schema's om de theorie weer te geven. Dit werkt erg verhelderend. Het is bevorderlijk voor een praktische toepassing en draagt bij aan de leesbaarheid van het boek. Ondanks de lastige materie is het geheel – enkele onvermijdbare 'taaiere' stukken daargelaten – erg goed leesbaar.

Het resultaat geeft blijk van gedegen onderzoek met adequaat beargumenteerde stellingen. De conclusies zijn soms echter niet zonder controverse. Bij het onderdeel over gewapende aanvallen en de bijhorende vraag of terroristische aanslagen als gewapende aanval in de zin van het volkenrecht gezien kunnen worden, komt Ducheine bijvoorbeeld tot een heel andere conclusie dan het Internationaal Gerechtshof (in de *Palestinian Wall*-zaak en de *Armed Activities*-zaak). Hij volgt de *dissenting opinion* van onder meer rechter Kooijmans en de aangehaalde statenpraktijk wanneer hij concludeert dat niet-statelijke actoren 'de auteur kunnen zijn van een gewapende aanval', óók indien deze

aanval niet – indirect – is toe te rekenen aan een Staat.

Academische vrijheid

Tot slot, het politieke debat strookt niet altijd met het academische debat. Academische of wetenschappelijke vrijheid is niet onderworpen aan de politiek, maar de krijgsmacht als uitvoeringsorgaan van de regering is dat wel. Het onderzoek en de conclusies van Ducheine weerspiegelen de wetenschappelijke vrijheid die een onderzoeker behoort te hebben, en zouden zodoende binnen de krijgsmacht wel op enige weerstand of kritiek kunnen stuiten.

Het thema van dit boek, terreurbestrijding door de krijgsmacht, zal de komende jaren stof tot discussie geven. Of men op het beleids- en uitvoerend niveau al snel voor de door Ducheine gewenste duidelijkheid en helderheid kan zorgen, valt te bezien. Zijn boek kan hier wel een bijdrage aan leveren, want zowel beleidsmakers als commandanten en militairen kunnen het gebruiken om inzicht te krijgen in de juridische basis voor eventueel geweldgebruik bij terrorismebestrijding en de geldende rechtsregels – indien tot dergelijk geweldgebruik over wordt gegaan.

*mr. R. Bartels – juridisch adviseur
Nederlandse Rode Kruis*



Frontdienst

De BVD in de Koude Oorlog
Door Dick Engelen
Den Haag (Uitgeverij Boom) 2007
315 blz., geïllustreerd
ISBN 978 90 850 6513 5
€ 24,50

Historicus Dick Engelen, oud-medewerker van de Binnenlandse Veiligheidsdienst (BVD) promoveerde in 1995 op de *Geschiedenis van de Binnenlandse Inlichtingendiensten*. Zijn proefschrift had de BVD in de periode 1947-1967 tot onderwerp en was vooral een organisatorische geschiedenis. In zijn nieuwe studie *Frontdienst. De BVD in de Koude Oorlog* behandelt hij de inlichtingendienst in periode 1949-1991. De publicatie bevat ditmaal ook operationele activiteiten, wat het boek lezenswaardiger maakt.

Engelen schreef beide boeken in opdracht van de BVD, respectievelijk haar opvolger, de AIVD (Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst). Hij kon als eerste (en voorlopig ook enige) wetenschappelijk onderzoeker onbelemmerd gebruik maken van de archieven. Een begeleidingscommissie onder leiding van prof. dr. J.C.H. Blom, oud-directeur van het Nederlands Instituut voor Oorlogsdocumentatie (NIOD), stond borg voor het wetenschappelijk niveau.

In de periode 1949-1991 ging de aandacht van de BVD vooral uit naar de communistische dreiging. De dienst richtte zich vooral op het tijdig ontdekken van mogelijke activiteiten

van agenten uit de Sovjet-Unie en andere Oost-Europese landen. De BVD had bovendien veel oog voor de Communistische Partij van Nederland (CPN). Tot in alle gelederen wist de BVD in de CPN te infiltreren. Uit het boek komt naar voren dat de veiligheidsdienst zich fixeerde op het communisme – ook nog toen de dreiging geleidelijk afnam – en moeite had het dreigingsbeeld aan te passen nadat vanaf eind jaren zestig ook andersoortige extremistische actiegroepen actief werden.

Weinig onthullingen

Engelen komt met weinig echt nieuwe onthullingen. Veel is al bekend, bijvoorbeeld de operatie Mongool. De BVD ging in de jaren zestig in het geheim over tot de oprichting van een eigen maoïstische partij, de Marxistische Leninistische Partij Nederland (MLPN), bedoeld om informatie te verzamelen over activiteiten van de Volksrepubliek China in Nederland. De MLPN werd door BVD-agenten opgezet als een pro-Chinese splintergroepering binnen de CPN.

Deze pseudo-oppositie slaagde er in om contacten te leggen met inlichtingendiensten van de Chinese ambassade. De Volksrepubliek nodigde vertegenwoordigers van de MLPN (i.c. agenten van de

BVD) zelfs uit voor bezoeken aan China (waarmee de BVD zich feitelijk begaf op het terrein van de Inlichtingendienst Buitenland). Voormalig BVD-medewerker Frits Hoekstra maakte deze operatie al in 2004 bekend in zijn boek *In dienst van de BVD. Spionage en contra-spionage in Nederland*, dat overigens niet door de AIVD is geautoriseerd. Engelen corrigeert Hoekstra – die geen toegang had tot de BVD-bronnen en voornamelijk moest putten uit zijn geheugen – op enkele punten, maar voegt verder niet veel toe.

Mislukte infiltratie

Wel biedt Engelen een nieuw licht op de gang van zaken rond de Rode Jeugd, een links-extremistische actiegroep die in de eerste helft van de jaren zeventig een aantal bom-aanslagen pleegde, vooral in en rond Eindhoven. De BVD rekruteerde één van de leden, maar de infiltratie liep op een mislukking uit toen de Rode Jeugd de zaak omkeerde en de dienst in de luren legde (iets wat de organisatie de Plaatselijke Inlichtingendienst van de Eindhovense politie al eerder flikte).

De problemen begonnen toen de infiltrant (codenaam Hagedoorn) beweerde dat één van de leiders van de Rode Jeugd hem de opdracht had gegeven een pistool te kopen om zichzelf te bewijzen. Zijn contactman bij de BVD (alias J. de Roo) wilde dat Hagedoorn onder geen beding een vuurwapen zou kopen, maar stelde voor dat hij wel deed alsof. Toen de leider de druk op Hagedoorn bleef opvoeren gaf De Roo hem toch 400 gulden om een pistool aan te schaffen (Engelen gaat overigens niet in op de legitimiteit van deze daad). Toen De Roo

hoorde dat de leider van de Rode Jeugd het pistool in handen had gehad, wilde hij het zo snel mogelijk hebben om de vingerafdrukken van het kopstuk veilig te stellen. Na een ontmoeting met De Roo, waarbij Hagedoorn het handvuurwapen zou overhandigen, maar dat niet kon omdat hij beweerde een verkeerd pakje te hebben meegenomen, liet hij niets meer van zich horen.

Enkele maanden later, tijdens de rechtzaak tegen Lucien van Hoesel, een van de leden van de Rode Jeugd, onder wiens bed de politie na tips van de BVD een vuurwapen, munitie en materialen om zelf bommen te kunnen maken, had aangetroffen, verscheen Hagedoorn onverwacht ten tonele. Op verzoek van de verdediging vertelde Hagedoorn hoe De Roo hem had overgehaald met geld van de BVD een pistool te kopen en ervoor te zorgen dat er vingerafdrukken van de leider van de Rode Jeugd op kwamen te staan. Volgens Hagedoorn wilde de BVD het kopstuk en de rest van de Rode Jeugd hiermee criminaliseren. Blijkbaar was de Rode jeugd er in geslaagd om Hagedoorn te 'dubbelen'. De verdediging van Van Hoesel stelde dat ook in zijn geval uitloeking door de BVD een rol speelde.

De dienst kwam in deze zaak goed weg – de rechter wees de provocatietheorie namelijk af –, maar het fiasco met de operatie Hagedoorn bewees dat intelligente tegenstanders de inlichtingendienst relatief gemakkelijk om de tuin konden leiden. Op het gebied van terrorismebestrijding moest de dienst nog veel leren.

Deed de BVD het nou wel of niet goed? Dat de dienst vrij weinig af-

wist van de acties die Molukse jongeren in de jaren zeventig voorbereiden en pleegden, weten we natuurlijk. Volgens Engelen was het voor de BVD vrijwel onmogelijk te infiltreren in de gesloten Molukse gemeenschap, met haar eigen taal en cultuur, waar mensen elkaar allemaal kennen en met elkaar zijn opgegroeid. Zoals we hiervoor zagen, blunderde de BVD wel in het geval van de Rode Jeugd. Uit de rest van het boek komt de BVD echter naar voren als een redelijk succesvolle inlichtingendienst die nadrukkelijk binnen de kaders van de wet wilde opereren.

Beperkte bronnen

Toch is het maar de vraag of dat beeld klopt. Engelen's voornaamste bron is namelijk het BVD-archief, op enkele plaatsen aangevuld met gegevens uit het zogenoemde Mitrokhin-archief. Dit werd begin jaren negentig naar het Westen gesmokkeld. Het bevat namen van personen die door de KGB als handlangers bij spionage in westerse landen werden gebruikt, waaronder ook die van een aantal Nederlanders. In een NRC-bespreking schreef inlichtingenhistorica Beatrice de Graaf al dat Engelen met name de gegevens mist uit archieven van de Oost-Duitse veiligheidsdienst, de Stasi, en de Oost-Duitse militaire inlichtingendienst, waaruit zou blijken dat de BVD een aantal operaties niet heeft opgemerkt.

Ook uit links-extremistische hoek is commentaar gekomen: over operaties tegen trotskisten, anarchisten, vakbonden (waaronder de antimilitaristische Bond voor Dienstplichtigen) maakt Engelen niets bekend. Hij gaat evenmin in op de samenwerking tussen de Plaatselijke In-

lichtingen Diensten (PID) van de politie, het inlichtingenapparaat van de Koninklijke Marechaussee en de verschillende militaire inlichtingendiensten (waarover hij in 2000 de institutionele studie *Militaire Inlichtingen Dienst 1914-2000* schreef).

Heldere studie

Een inlichtingenstudie brengt natuurlijk onvolkomenheden met zich mee: geheimhouding van gehanteerde methoden en nog lopende operaties, beperkte toegang tot bronnen, bescherming van medewerkers, informanten en infiltranten, het belang van de staatsveiligheid, et cetera. Desondanks heeft Engelen een heldere en prettig leesbare studie afgeleverd, die de lezer tot op zekere hoogte een inzicht geeft in de inlichtingenwereld. Of het beeld van een succesvolle club stand zal houden, moet toekomstig onderzoek uitwijzen. Voorlopig geldt hier Engelen's adagium: dat men niet weet wat men niét weet.

drs. J.T.W.H. van Woensel, NIMH

SUMMARIES

H. van de Beek, P.J. van Gils – Traffic by the Sea

The massive changes in the Dutch Armed Forces seem to push into the background one of the oldest tasks of navies: the protection of merchant shipping. 'Naval Control of Shipping' transformed into 'Naval Cooperation and Guidance of Shipping'. In earlier days the navy was in power. Nowadays

it is all about cooperation and escorting. Through the ages, the reserve component of the navy was the backbone of this activity. In what way was Sea Traffic Control organised, what are the changes and what will the future be like, in and outside the NATO Alliance?

W.S. Rietdijk – Uruzgan: Playing Chess on Four Boards

If it comes to Afghanistan, there are different opinions on the conflict, the mission, the targets and the approach of ISAF in South Afghanistan. In Afghanistan all is about winning hearts and minds. If won, the government of Afghanistan can rebuild the country. In what environment does ISAF act and what

does this mean for the Taliban? In Uruzgan chess is played on four boards simultaneously. This demands strategy, targets, results and commitment.

M. Andres, R. Moelker, J. Soeters – Military Families and Deployment, part I

Today some 2000 Dutch soldiers, male and female, are deployed abroad in missions around the globe. This involves a separation from partners, from families at home. What are the experiences of those partners before, during and after this deployment? The physical separation during the mission is,

compared to the preparation and return, the most stressful. A social network proves to be an important help. Generally, partners cope well; some families however experience difficulties. The Defence Organisation has a certain responsibility to make things bearable for the latter.

M.F.J. Houben, C. Lefèvre – Australia as a Strategic Partner?

The operational cooperation in Afghanistan created an earnest relationship between the Dutch and Australian Armed Forces and the ministries of Defence of both countries. This bilateral relationship is the result of incidental common interest. The question is, whether this relationship has so

much meaning or value that it should lead to a more structural cooperation. Is Australia an important passer-by, or should we revalue our relationship with this country up to the level of a strategic partner?

Defensie



AANKONDIGING

INTERNATIONALE CONFERENTIE *SMALL POWERS IN THE AGE OF TOTAL WAR 1900-1940*

Locatie: Nederlandse Defensie Academie, Breda, 26-27 november 2008.

Tegenwoordig vergelijkt Nederland zich in de internationale arena niet graag met bijvoorbeeld Denemarken, Zwitserland, Griekenland of België. Maar in de jaren 1900-1940 had ons land veel met ze gemeen. Ze lagen als kleine mogendheden op een continent waar binnen enkele tientallen jaren twee maal een wereldoorlog uitbrak. De kleinere naties moesten zich handhaven terwijl de oorlogvoering een schaalvergroting onderging en het vernietigend vermogen van wapens toenam. Daarbij namen de kosten en de intensiteit van oorlog toe. Het luchtwapen en de mechanisering en motorisering van de landstrijdkrachten veranderden het tempo van operaties en de tijd-ruimtefactoren.

Op al deze uitdagingen moesten de kleine landen van Europa een antwoord zien te vinden. Dat deden ze dat hoofdzakelijk ieder voor zich en elk op hun eigen manier. Hoe de verschillende landen op al deze veranderingen reageerden, is het onderwerp van de conferentie 'Kleine machten in een tijdperk van totale oorlog 1900-1940'.

De conferentie *Small Powers in the Age of Total War 1900-1940* is een ontmoetingsplaats voor gevestigde maar ook jonge onderzoekers op dit boeiende terrein én voor belangstellenden uit binnen- en buitenland.

De voertaal van de conferentie is Engels.

Het volledige programma met alle sprekers is te vinden op www.nda.nl/symposia.

Nadere informatie via: smallpowers.totalwar@nda.nl

U kunt deelnemen aan de conferentie door het aanmeldingsformulier (Registration Form) te verzenden. U vindt het formulier bij de aankondiging van de conferentie op www.nda.nl/symposia. Registratie als deelnemer vindt plaats na ontvangst van het verschuldigde inschrijfgeld. U kunt overigens ook een deel van de conferentie bijwonen.

Studenten nemen deel tegen een speciaal tarief, op vertoon van hun collegekaart. Personeel in dienst bij het ministerie van Defensie kan kosteloos aan de conferentie deelnemen. Inschrijving vooraf is vereist.

