

MILITAIRE SPECTATOR

DE NAVO-BEGROTINGSNORMEN VOOR DEFENSIE



- 'Assad or we burn the country'
- IT die wél verandering ondersteunt
- 'Airpower is the answer'



Interview met
Herman Vuijsje

PHOTO NATO



President Volodymyr Zelenskyy (foreground) with Secretary General Jens Stoltenberg at the NATO Summit in Vilnius, 12 July 2023

In *Militaire Spectator* 9-2023 verschijnt onder meer: 'Reflexive Control in the Russo-Ukraine War. How the Russian authorities applied Soviet military theory to win a quick victory in 2022' van Jelmar de Kievit.

Just as with the 2014 annexation of Crimea Russia has used the theory of Reflexive Control to plan and execute the 2022 invasion of Ukraine. However, whereas in 2014 Reflexive Control had been very successful, in 2022 it mostly failed to produce the effects desired by the Kremlin and Russian military leaders. Russia's objectives or so-called 'Concentrations of Effort' (COEs) were equally divided over two periods, namely the pre-war and war phases: shaping the cognitive dimension of the Ukrainian population, (pre-war); shaping the

physical dimension of the Ukrainian military, (pre-war); reducing combat effectiveness by disruption, (war); and limiting the conventional warfighting phase (war).

Ukrainians did not welcome Russian troops as liberators and, united behind President Zelenskyy, were very determined to stand their ground. Ultimately, Russian troops were forced to defeat the Ukrainians on the battlefield.

It is plausible to assume that Russia will try to learn from its mistakes and adjust the application of Reflexive Control, in stead of dismissing the theory entirely. The Kremlin's actions then will become more sophisticated and more dangerous to the targets it will be trying to manipulate and control. ■

SCRIPTIEPRIJS VID

De Vereniging Informatici Defensie roept op tot het inzenden van bachelor- of masterscripties of wetenschappelijke artikelen voor de jaarlijkse René Olthuisprijs.

De scripties of artikelen moeten gaan over informatiemanagement, informatievoorziening of informatietechnologie bij of voor Defensie.

Inzenden kan tot 1 oktober via het e-mailadres secretaris.vid@mindef.nl. Alle defensiemedewerkers kunnen deelnemen. Meer informatie is te vinden op de website www.vidonline.nl of op intranet.

Sterk of zwaktebod?

Onlangs is het proefschrift *The Bogeyman Unveiled. Safety and Effectiveness within the Royal Netherlands Air Force* succesvol verdedigd. Een deel van dit onderzoek gaat over de schijnbare behoefte van de defensieorganisatie om naar buiten toe stevig te reageren op negatieve berichtgeving in de media. Zo ook naar aanleiding van een NRC-publicatie van 28 juni over gevallen uit 2018-2019;¹ die gaan over het ‘delen van racistisch en pornografisch materiaal en verwijzingen naar nazi-Duitsland in een whatsappgroep’.²

In het bericht van december 2018 spreekt zowel de voorzitter van de Nederlandse Officieren Vereniging als de vorige staatssecretaris reeds over sancties, terwijl het onderzoek nog moet beginnen. En dit lijkt een trend te zijn. Of het nu over het mogelijk onterecht declareren van een barbecue gaat, een whatsappgroep, een heftruckvoorval of een ander negatief bericht in de pers: Defensie laat direct weten op te zullen treden, nog voordat een onderzoek is afgerond of soms zelfs is gestart.

Het voordeel van deze actiegerichte aanpak zou kunnen zijn dat de politiek, pers en maatschappij gerust worden gesteld en dit mogelijk de publicitaire gevolgen beperkt. Dat is heel begrijpelijk gezien de toon waarin doorgaans over Defensie wordt geschreven. Het nadeel van deze aanpak is dat Defensie haar medewerkers zo onbedoeld het beeld geeft dat zij schuldig zijn tot het tegendeel is bewezen. Laten we ons niet vergissen, want gevolgen voor de relatie tussen werkgever en werknemer zijn niet gering: collega's die zich oneerlijk behandeld voelen verlaten de organisatie of wantrouwen de organisatie blijvend. Er zijn zelfs voorbeelden waarin de emotionele stress dermate groot was dat deze leidde tot gedachten aan zelfdoding.

Het gaat er niet om dat Defensie niet zou moeten handelen als dat passend is. Waar het wel om gaat is dat die stappen, omwille van een actiegerichte indammingsstrategie, te snel worden gezet. Er wordt al gehandeld nog voordat het hele verhaal bekend is. Dit maakt een organisatie onbetrouwbaar, mogelijk zelfs bedreigend, voor haar medewerkers.

Bijzonder aan het werken bij Defensie is dat werknemers in deze organisatie als gevolg van de aard van het werk gewond kunnen raken, zowel fysiek als mentaal. Dat is *part of the job*, een geaccepteerd risico. Maar er zijn inmiddels duidelijke voorbeelden waarin werknemers niet door de aard van het werk mentaal gewond zijn geraakt, maar door de reactie van de organisatie op een situatie nog voordat betrokkenen zelf hun verhaal hebben kunnen doen of de kwestie goed is onderzocht.

Dan is de vraag of het niet tijd wordt dat Defensie, voordat ze concludeert dat haar werknemers schuldig zijn, eerst alles zal doen om te proberen een heldere verklaring voor een situatie te vinden. Dat ze in een reactie naar de pers aangeeft geen uitspraken te kunnen doen voordat een onderzoek is afgerond. Zo wordt voorkomen dat Defensie zelf haar werknemers verwondt en toont de organisatie dezelfde loyaliteit die ze van haar werknemers verwacht. ■

1 Karel Berkhout, Andreas Kouwenhoven en Esther Rosenberg, 'Hoe onderzoek naar nazi-uitingen binnen het leger werd gesaboteerd', *NRC*, 28 juni 2023.

2 Bron: 'Meldingen van nazi-uitingen bij Defensie onderzocht', *NOS*, 13 december 2018.

UITGAVE

Koninklijke Vereniging ter Beoefening
van de Krijgswetenschap
www.kvbk.nl
E info@kvbk.nl
linkedin.com/company/kvbk/

Secretaris en ledenadministratie

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

REDACTIE

Igen b.d. ir. R.G. Tieskens (hoofdredacteur)
drs. A. Alta
kol Marns drs. G.F. Booj EMSD
Itkol dr. L. Boskeljon-Horst
bgen prof. dr. A.J.H. Bouwmeester
dr. A. Claver
drs. P. Donker
cdre KLu b.d. F. Groen (plv. hoofdredacteur)
kap (R) L.J. Leeuwenburg-de Jong MA
(e-outreach)
kol mr. dr. B.M.J. Pijpers
mr. drs. A. van Vark KMar
ktz drs. H. Warnar
dr. R. de Winter

BUREAU REDACTIE

M. Katsman MA
dr. F.J.C.M. van Nijnatten (eindredactie)
NIMH
Postbus 90701
2509 LS Den Haag
E redactie.militaire.spectator@mindef.nl
www.militairespectator.nl
facebook.com/militaire-spectator
twitter.com/milspectator
linkedin.com/company/militaire-spectator/

De Militaire Spectator is
aangesloten bij de European
Military Press Association



LIDMAATSCHAP

binnenland € 30,00
studenten € 22,50
buitenlandtoeslag € 5,00

OPMAAK

Coco Bookmedia

DRUK

Wilco Meppel
ISSN 0026-3869
Nadruk verboden

Coverfoto: Oefening Griffin Storm in
Litouwen, juni 2023

Foto: NAVO

Foto inzet: Militaire Spectator



'Assad or we burn the country'

Luuk van den Boomen

Throughout the civil war the Syrian regime has successfully exploited
siege tactics at the core of its counterinsurgency campaign.

'Het debat of we bereid zijn te vechten moet gevoerd worden'

Frans van Nijnatten en Rolf de Winter

In een interview met de *Militaire Spectator* vertelt Herman Vuijsje alles over
zijn boek *Wij waren geen soldaat* en zijn uitgestelde kennismaking met de
krijgsmacht.

366



FOTO: MCD, PHIL NIJHUIS

344

IT die wél verandering ondersteunt

Jelle Wouters e.a.

Het IT-landschap van Defensie, met zijn grotendeels centrale aansturing, schiet tekort en moet veranderen om te kunnen voldoen aan nieuwe eisen.



FOTO: NAVO

358

De NAVO-begrotingsnormen voor defensie

Herman Matthijs

Een onderzoek toont aan hoe de defensiebegrotingen van de NAVO-landen zich sinds de top van Wales in 2014 hebben ontwikkeld.

EN VERDER

EDITORIAAL	Sterk of zwaktebod?	325
TEGENWICHT	Internationale samenwerking	374
BOEKEN	<i>Veteranenzorg 1815-2015</i>	376
VERSLAG	'Airpower is the answer'	378
RETROSPECTATOR	'Eigen teleurstellingen afreageren in kankeren en afgeven op het leger'	386



'Assad or we burn the country'
is written on a wall by Syrian
government forces in Homs

'Assad or we burn the country'

Siege warfare in the Syrian civil war

Luuk van den Boomen MA*

Siege warfare has been the defining feature of the Syrian civil war. Several 'rebellious' towns, cities and neighbourhoods were under long-term siege between 2013 and 2018, most notably Dara, Homs, Hama, Aleppo, and various neighbourhoods on the outskirts of Damascus. The grim logic of siege warfare is simple. If you deny your foe food and medicine, eventually, he will lose the physical and mental capability to fight. Sieges typically combine two key elements: encirclement of an area for the purpose of isolating it, and bombardment. Throughout the conflict the Syrian regime has successfully exploited siege tactics at the core of its counterinsurgency campaign. This article examines the logic of siege warfare as a counterinsurgency instrument and how it was put in to practice by the Syrian regime and its allies.

* Luuk van den Boomen MA is senior information specialist at the Netherlands Institute for Military History. Parts of this article are based on the author's masters thesis 'You are not allowed to have life there'. Urbicide: the politics of mass urban destruction in eastern Aleppo.

On December 19, 2016, convoys of green buses drove between bombed-out houses and destroyed neighbourhoods of eastern Aleppo, transporting opposition rebel fighters, their families, and tens of thousands of civilians out of the city. Five years after the start of the Syrian revolt, the city of Aleppo, a rebel stronghold in the north of the country, had finally collapsed. The fall of the city to government forces marked a major turning point in the civil war. For more than four years, the eastern parts of Aleppo resisted brutal regime bombardments and violent siege tactics. From 2012 onwards, a stalemate between the Syrian opposition, comprised of a mix of anti-Assad factions, and the Syrian government's army and its allies, had been in place. In the spring of 2016 Syrian government troops finally closed the opposition's last supply route into Aleppo with aerial support from Russia, and commenced the siege of the city, trapping perhaps as many as 300,000 people.¹ The opposition failed to break the siege and in December 2016, Assad's troops finally recaptured the eastern parts of the city.

The battle for Aleppo not only signified its strategic importance to the course of the conflict in Syria, but was also marked by an almost unprecedented destruction of the urban landscape.² When the battle for the city was over, news media outlets noted that the scale of devastation in Aleppo 'evoked comparisons with cities like Grozny and Dresden.'³ The encirclement and mass destruction of eastern Aleppo represents the core strategy of the Syrian government under President Bashar al-Assad's Ba'athist regime: siege warfare. Although the Assad regime did not initially use siege warfare operations to reconquer lost territory or fight its counterinsurgency campaign, siege warfare would become the essential characteristic of the Syrian civil war. Aleppo was not the first city to undergo this brutal fate, nor was it the last. The regime's slogan 'either Assad, or we burn the

country', which pro-government soldiers and supporters chanted and graffitied on walls from the start of the revolution, was violently brought into practice.⁴

This article explores the use of siege warfare by the Syrian regime as a facet of its counterinsurgency doctrine during the Syrian civil war (2011-present). The first section of this article outlines the urbanised dynamics of the conflict and provides brief empirical data on Syria's sieges. It then analyses the theoretical argumentation for the logic of sieges as a counterinsurgency strategy, discussing the nature of siege warfare and the difference in enemy-centric and population-centric approaches to counterinsurgency. The following section briefly discusses how such military doctrines, also described as the 'Russian Way of War', has entered Syrian Arab Army (SAA) military doctrine. The last three sections describe how and why the Syrian military employed siege warfare in practice. The final section discusses how the nature, goals, and weaponry of the regime's sieges changed after the Russian entry into the conflict in 2015. Drawing on an analysis of first-person testimonies, news articles, open-source primary

- 1 D. Darke, 'Aleppo: Is Besieged Syrian City Facing Last Gasp?', *BBC News*, July 22, 2016. See: <https://www.bbc.com/news/world-middle-east-36853689>.
- 2 According to conservative estimates, about 32 per cent of buildings in Aleppo had either been demolished, or damaged to a point beyond repair. It is important to stress however that a number of studies have shown that the damage was far more concentrated in the opposition-held eastern parts of the city; World Bank Group, 'Syria Damage Assessment of Selected Cities Aleppo, Hama, Idlib', March 2017; United Nations Institute for Training and Research (UNITAR-REACH), 'Syrian Cities Damage Atlas - Eight Year Anniversary of the Syrian Civil War: Thematic assessment of satellite identified damage', 16 March, 2019, 3.
- 3 K. Laub, 'Aleppo confronts vast destruction left by 4 years of war', *AP News*, 23 December, 2016. See: <https://apnews.com/article/00640d3a1566472cb7c176aad065f81>.
- 4 Z. Kaf Al-Ghazal, 'The Syrian regime's slogan "Assad or we burn the country" must not become reality', *Middle East Monitor*, 21 May, 2019. See: <https://www.middleeastmonitor.com/20190521-the-syrian-regimes-slogan-assad-or-we-burn-the-country-must-not-become-reality/>; S. Dagher, *Assad or we Burn the Country: How one Family's Lust for Power Destroyed Syria* (New York, Little, Brown and Company, 2019) xviii.

materials, and human rights' reports,⁵ this article aims to generate a comprehensive understanding of the use of siege warfare as a form of counterinsurgency during the Syrian conflict.

5 These interviews were conducted either face to face, by video call, over the phone, or via social media and online messaging services. Many of the interviews were conducted in either the Dutch or English language. One interview however was conducted with the use of a Dutch-Arabic translator. Moreover, aside from mainstream media coverage, human rights and non-governmental organisations have published a vast amount of literature on Syria's sieges and the resulting urban destruction. These organisations have done vital work producing empirical assessments on the progress of Syria's sieges and the specific types of violence that this has included. Most notably, Amnesty International, Human Rights Watch (HRW), Syrian Network for Human Rights (SNHR), Syrian American Medical Society (SAMS), Institute for the Study of War. In addition, 'Siege Watch', a collaborative project from PAX, (a Dutch ngo), and the Syria Institute (a Washington, D.C.-based think tank), has produced periodic updates on sieges and urban warfare in Syria from 2015 to 2018, with a final report in early 2019.

Syria's sieges: civil war in an urbanized environment

When the 'Arab Spring' reached Syria in March of 2011, the popular outpouring of calls for political and socio-economic change were met with a harsh and violent response by Bashar al-Assad's authoritarian Ba'athist regime. The widespread revolt against the government gradually developed into a civil war when, by the summer of 2011, the regime's violent crackdown had created a sense among many in the opposition that only force would topple al-Assad's regime, and the revolution became militarised.

One defining feature of the conflict in Syria has been the extent to which it was fought and contested through urban warfare. The civil war



PHOTO INTERNATIONAL COMMITTEE OF THE RED CROSS

grew out of urban protest movements in the major cities. These areas were typically large, densely-populated neighbourhoods, dominated by poor, working-class Sunni Muslims.⁶ These areas of 'urban poor,' as some scholars characterise these revolutionary neighbourhoods' residents, served as the epicenter of protests and opposition activity and therefore became the most heavily contested in the country.⁷ Syrian Tracker, a collaborative, crowd-sourced effort to document and geo-tag deaths in Syria, estimated that in the first months of 2013, over half of all deaths occurred in Aleppo, Damascus, and their suburbs.⁸ According to Syrian Martyrs, which was able to track the fatal casualties at neighbourhood level, more than half of all deaths in Aleppo occurred in just fifteen of the city's fifty-six neighbourhoods, and in Damascus, more than

sixty-five per cent of the deaths occurred in only seven of the capital's thirty neighbourhoods.⁹ Furthermore, UN-Habitat estimates that over two-thirds of Aleppo's heavily destroyed buildings are situated in the city's informal housing areas.¹⁰ Almost all these areas were either partly or fully besieged at one point during the conflict.

- 6 N. Hägerdal, 'Starvation as Siege Tactics: Urban Warfare in Syria', *Studies in Conflict & Terrorism* (2020) 11.
- 7 D. Kilcullen and N. Rosenblatt, 'The Rise of Syria's Urban Poor: Why the War for Syria's Future Will Be Fought Over the Country's New Urban Villages', *PRISM* 4 (2014) 37.
- 8 The Syrian Tracker numbers as presented here are directly quoted from Kilcullen and Rosenblatt, and include all deaths in Syria in this time frame; Kilcullen and Rosenblatt, 'The Rise of Syria's Urban Poor', 37.
- 9 Ibidem.
- 10 'Aleppo City Profile: Multi Sector Assessment', *UN HABITAT*, May 2014, 9-10.

Destruction in Damascus



When revolutionary enthusiasm morphed into civil war in late 2011, opposition rebels found themselves largely ensconced in cities and urban territories. Faced with this multitude of urban enclaves engaged in armed resistance, regime forces effectively ceded control over large parts of the major population centres and systematically resorted to siege-operations, characterised by mass urban destruction. Throughout the war, up to forty different localities have been besieged, most in the suburbs of Homs and Damascus.¹¹ It is estimated that from the onset of the uprising up until 2018, around 2.5 million Syrians – more than ten per cent of the country’s pre-war population – lived at some point during the conflict under prolonged sieges or siege-like conditions imposed by the SAA. Such sieges lasted for months, but more often years. The longest-running siege was that of eastern Ghouta, which lasted from 2013 to 2018.¹² In many instances, these sieges led to increasing shortages of food, water, medicine, and basic necessities, eventually leading to malnutrition and death among the civilian population trapped inside the encircled enclaves.

By mid-2018 the regime and its allies had successfully recaptured almost all besieged areas and had re-established control over more than seventy per cent of Syrian territory.¹³ These sieges all followed a similar pattern: encirclement, isolation, systematic and indiscriminate bombardment, and finally – after months of starvation, dehumanisation, and the near total devastation of urban civilian infrastructures – collapse. Following the fall of each besieged territory, the remaining civilian population, mostly comprised of Sunni Muslims, were methodically and forcibly removed and relocated to Internally Displaced People (IDP) camps in the northern Syrian province of Idlib, thereby further consolidating the regime’s grasp on reconquered territory. Subsequently, the Assad regime’s strategy of siege warfare not only succeeded in recapturing strategically important rebellious population centres, but also facilitated the regimes’ ‘violent demographic engineering’ of Syria.¹⁴ As a result, the regime’s siege operations have greatly contributed to Assad’s ability to survive, and even win the conflict, although various analysts and policy makers predicted its imminent downfall.

The logic of siege warfare as counterinsurgency

Though not defined by International Law, the essence of siege warfare is to isolate enemy populations in terms of their separation from reinforcements and logistical supplies in order to weaken the defences and grind down resistance and support within the besieged areas.¹⁵ The logic of a siege follows a coercive bargaining logic: siege violence is designed to raise the costs of war continuation by maximally punishing the belligerent and its supporters.

Sieges typically combine two key elements: ‘encirclement’ of an area for the purpose of isolating it, and bombardment. In siege operations, both elements are combined and work in synergy to mutually reinforce the effects of besieging.¹⁶ It is important to note, however, that during a siege there is no need for total encirclement. What matters is the *effect* of

- 11 Siege Watch, ‘Final Report - Out of Sight, Out of Mind - The Aftermath of Syria’s Sieges’, *PAX*, February 2019, 7-8.
- 12 For a detailed account on the humanitarian catastrophies of the siege of eastern Ghouta see: A. Clements-Hunt, ‘“We lived the hardest days”: The Civilian experience of siege warfare in Douma, Eastern Ghouta’ (MA thesis, University of Amsterdam, 2020).
- 13 Hägerdal, ‘Starvation as Siege Tactics’, 10.
- 14 D. Gardner, ‘Syria is witnessing a violent demographic re-engineering’, *Financial Times*, 2 October, 2019. See: <https://www.ft.com/content/e40cb754-e456-11e9-b112-9624ec9edc59>; S. Ghosh-Siminoff, ‘Demographic Engineering in Syria Sets the Stage for Future Conflicts’, *New Lines Institute*, 13 March, 2020. See: <https://newlinesinstitute.org/syria/demographic-engineering-in-syria-sets-the-stage-for-future-conflicts/>: ‘As these areas have fallen back into regime hands, they have been repopulated by regime loyalists and the families of Iranian proxy militias who are mostly Shiite and from Iraq, Afghanistan, and Lebanon.’
- 15 E. Mikos-Skuza, ‘Siege warfare in the 21st century from the perspective of International Humanitarian Law’, *Wroclaw Review of Law, Administration & Economics* 8 (2018) (2) 320.
- 16 For instance, attacks on markets and bakeries exacerbate starvation and deprivation for the besieged population. However, some analysts argue that, while both the elements of isolation and bombardment are powerful in their own regard, they may have somewhat limited synergies, as each element typically works over different timeframes. Bombardments are typically designed to work relatively quickly, whereas starvation may take a considerable longer time: Hägerdal, ‘Starvation as Siege Tactics’, 8; E. Gillard, ‘Sieges, the Law, and Protecting Civilians’, *Chatham House International Law Programme*, June 2019, 2.

the positioning of the besieging forces as they must 'be in a position to control entry and egress from a particular area, and thus movement in and out of weapons and ammunition, supplies and people.'¹⁷ This means that a total encirclement is not necessary anymore to qualify a given situation as a siege. Such was the case at Aleppo. The long and harsh battle for Catello Road, one of the final lifelines into the eastern parts of the city, indicated the beginning of a siege years before it actually occurred. However, since the spring of 2014, SAA forces surrounding Aleppo were in such a tactical position as to have the *effect* of operating as a besieging force. Amnesty International and various UN agencies have elaborately described the ensuing rapid deterioration of humanitarian conditions in the (partly) besieged eastern neighbourhoods thereafter.¹⁸

The fundamental characteristics of siege, isolation and blockade, have the sustained effect that civilians, the sick and wounded, cannot exit, and military or humanitarian aid such as water, food and medicine cannot enter. This violence is accompanied by indiscriminate bombardment and destruction, intended to further weaken the defences and grind down resistance, morale, and support within the besieged territory. As such, sieges essentially erase the categorical distinction between combatants and non-combatants, as the entire population of besieged areas constitutes the central target of such tactics.¹⁹ Herein lies the grim logic of siege warfare as counterinsurgency in the Syrian civil war.

Counterinsurgency theorists frequently paraphrase Mao Zedong's axiom 'the people are the water in which the insurgent swims,' and surmise that the objective of the counter-insurgent is therefore to separate the insurgents from the people. 'Rather than going fishing, as the metaphor suggests,' Joseph Holliday writes, 'Assad drained the lake.'²⁰ Following the rebels push into urban population centres across the country, the regime eventually opted for a counterinsurgency strategy that is described by various scholars and analysts as 'collective punishment,' or 'punishing the masses.'²¹

Sieges essentially erase the distinction between combatants and non-combatants

Through indiscriminate punitive measures and great suffering, either the will of the insurgents gets broken or it forces the population to turn against the insurgency. This so-called 'authoritarian approach' of counterinsurgency is characterized by indiscriminate violence which involves collective targeting and essentially places both insurgents and civilians at the core of violent coercive actions.

In his influential work 'The Logic of Violence in Civil War', Stathis Kalyvas has introduced the theoretical division between selective violence and indiscriminate violence in irregular wars.²² Based on this theoretical implication various scholars have brought forth two different

17 Gillard, 'Sieges', 3.

18 See for instance: Amnesty International, "Death Everywhere" War Crimes and Human Rights Abuses in Aleppo, Syria', *Amnesty International*, May 2015. See: https://www.amnestyusa.org/files/embargoed_5_may_aleppo_report_death_everywhere.pdf; '2015 Humanitarian Needs Overview: Syrian Arab Republic', *UN OCHA*, November 2014, 28.

19 A. Dowdall and J. Horne, *Civilians under Siege: From Sarajevo to Troy* (London, Palgrave Macmillan, 2018) 3-6.

20 J. Holliday, 'The Assad Regime: From counterinsurgency to civil war,' *The Institute for the Study of War Middle East Security Report* 8, March 2013, 20.

21 W. Todman, 'Isolating Dissent, Punishing the Masses: Siege Warfare as Counter-Insurgency', *An Exploration of Impact: Hunger, Cartoons & Philosophy* 9 (2017) (1) 1.

22 S. N. Kalyvas, *The Logic of Violence in Civil Wars* (New York, Cambridge University Press, 2006) 31.



After years of intense fighting, Syrian government forces took control of Aleppo in 2016. An agreement was reached to evacuate the remaining opposition fighters and transfer them to Idlib Province. This ended the siege of Aleppo

PHOTO ANP, EPA, STR

models of counterinsurgency: ‘population-centric’ and ‘enemy-centric’ counterinsurgency strategies.²³ Population-centric counterinsurgency attempts to provide protection, security, and services to populations living in areas where insurgents operate. This approach

assumes that by enhancing the populace’s collaboration with the government the legitimacy of the latter strengthens, while simultaneously weakening the insurgent’s position.²⁴ On the other hand, the enemy-centric counterinsurgency approach aims to undermine the insurgents’ support by ‘imposing punitive measures on the entire population living in the insurgents’ zones of operation, be they militants or civilians.’²⁵ Thus, this brutal strategy essentially revolves around gaining control through repression and terror.

Following this categorical distinction in counterinsurgency models, Professor of

23 L. Khalili, *Time in the Shadows: Confinement in Counterinsurgencies* (Stanford, Stanford University Press, 2013) 58.

24 M. Kitzen and M. Provoost, ‘Don’t Underestimate the Bear – Russia is one of the World’s Most Effective Modern Counterinsurgents’, *Modern War Institute*, 24 March, 2022. See: <https://mwi.usma.edu/dont-underestimate-the-bear-russia-is-one-of-the-worlds-most-effective-modern-counterinsurgents/>.

25 Todman, ‘Isolating Dissent’, 4.

26 D. Ucko, ‘The People Are Revolting: An Anatomy of Authoritarian Counterinsurgency’, *Journal of Strategic Studies* 39 (2015) (1) 45-46.

International Security Studies David Ucko argues that enemy-centric strategies are most likely to be implemented by authoritarian regimes.²⁶ The aim and logic of this indiscriminate violence is to punish the people for the insurgency in a way that separates the bond between the two, not through politics but with brutal force. Authoritarian regimes are able to adopt such violent methods because they are not constrained by the law, are uncontested by political rivals, and often control the flow of public information to their citizens through state-owned news and media. Thus, according to Ucko, the focus of counterinsurgency strategies for an authoritarian regime is not on winning so-called 'hearts and minds', but rather on 'selling the threat to the broader populace, surging support for both party and state, and whipping up a chauvinistic hatred for the perfidious rebels that justifies whatever response is deemed necessary.'²⁷ Whole civilian communities are arbitrarily labeled as 'terrorists', 'cancers within society', or 'foreign saboteurs', to justify the indiscriminate use of overwhelming firepower.

Within the context of the Syrian civil war, the same logic has been applied to address restive population centres across Syria. In many of his statements, al-Assad himself referred to opposition forces as 'foreign saboteurs' and 'terrorists.' In an interview with the BBC in February 2015, Assad gave further indication of this rhetoric. When the reporter asked about the humanitarian situation of civilians in the isolated areas, Assad responded by saying 'that's not correct for one reason, because in most of the areas where the rebels took over, the civilians fled and came to our areas, so in most of the areas that we encircle and attack are only militants.' He continued by saying that 'the natural reaction of any person, of the people, of the families, of the population, is to flee from any area where they expect a conflict.'²⁸ In addition, Major-General Jamil Hassan, Head of Syria's notorious Airforce Intelligence Agency, has echoed Assad's messages, stating that 'a Syria with ten million trustworthy people obedient to the leadership is better than a Syria with thirty million vandals,' and that 'Syria will

not accept the presence of cancerous cells and they will be removed completely.'²⁹ This rhetoric reflects the manner typical of Ucko's model of authoritarian counterinsurgency.

SAA military doctrine: the 'Russian Way of War'

The counterinsurgency doctrine of collective punishment has a long precedent in Ba'athist Syria. In February 1982, following an uprising of the Syrian Muslim Brotherhood in the city of Hama, government forces began to seal off access to the city on the pretext of cleansing it from terrorists and insurgents. Rifaat al-Assad, uncle of Bashar, adopted rhetoric consistent with the doctrine of collective punishment, declaring at the time that 'all those who are not with the regime must now be considered against it.'³⁰ After a short siege of three weeks, thousands of soldiers invaded the city, leveling much of it with tank and artillery fire, and killing tens of thousands of people.³¹ During the siege and subsequent bombardment, indiscriminate shelling destroyed whole neighbourhoods of the city.

Many analysts have traced the genesis of siege warfare and collective punishment within SAA

27 Ucko, 'The People Are Revolting', 32, 43.

28 Dagher, *Assad or we Burn the Country*, 63; N. Hassan, 'Assad infuriates Syria demonstrators with saboteur claims', *The Guardian*, 10 June, 2011. See: <https://www.theguardian.com/world/2011/jun/20/syria-assad-address-saboteurs>; 'Syrian President Bashar al-Assad: Facing down rebellion', *BBC News*, 31 August, 2020. See: <https://www.bbc.com/news/10338256>; 'Assad's BBC interview: Key excerpts', *BBC News*, 10 February, 2015. See: <https://www.bbc.com/news/world-middle-east-31311895>: full transcript available on: 'President al-Assad to BBC News: we are defending civilians, and making dialogue', *Syrian Arab News Agency*, 10 February 10, 2015. See: <http://sana.sy/en/?p=28047>.

29 M. Chulov, "'We can't go back": Syria's refugees fear for their future after war', *The Guardian*, 20 August, 2018. See: <https://www.theguardian.com/world/2018/aug/30/we-cant-go-back-syrias-refugees-fear-for-their-future-after-war#:~:text=%E2%80%9CAfter%20eight%20years%2C%20Syria%20will,province%20with%20allies%20in%20Beirut>.

30 L. Robson, *The Politics of Mass Violence in the Middle East* (Oxford, Oxford University Press, 2020) 163-164; Todman, 'Isolating Dissent', 9.

31 S. Ismail, *The Rule of Violence: Subjectivity, Memory and Government in Syria* (Cambridge, Cambridge University Press, 2018) 134-135; R. Lefevre, *The Ashes of Hama* (Oxford, Oxford University Press, 2013) 59: Ismail bases an estimated number of around 10,000-25,000 casualties on Amnesty International Reports and fragmented records. Lefevre estimates a figure of 40,000.

military doctrine back to Soviet counter-insurgency doctrines. Following the Arab Armies' defeat in the Six-Day War of 1967, and partly in response to US support for Israel, the Soviet Union began to invest in its military relations with various Arab countries, including Syria. As part of this process, a significant number of SAA officers were sent to the USSR for military training, and in turn, Soviet military advisors were placed at Syrian army training stations throughout Syria.³² The Syrian military embraced the Red Army's organization, tactics, and operations to a greater extent than other Arab nations with military ties with the Soviet Union.

Through its experience fighting previous insurgencies in Ukraine after World War II, and during the occupation of Afghanistan, the Soviet Union placed overwhelming firepower and siege tactics at the core of its counterinsurgency doctrine.³³ This 'Russian Way of War' is characterised by the deliberate use of indiscriminate violence and collective punishment as a way to prevent insurgents from 'mobilising popular support while simultaneously augmenting governmental control.'³⁴ To save soldiers' lives, close combat infantry operations is substituted for firepower. The use of such overpowering military force – often through the use of its numerically superior artillery units – is generally a response to tactical and/or operational difficulties and in territory in which the population is (presumed to be) mostly on the side of the insurgents. After the Soviet-Afghan War, massive fire support was also a key characteristic of Russia's counterinsurgency campaign in Chechnya.

This 'Russian Way of War' is characterised by the deliberate use of indiscriminate violence and collective punishment

Strategic revision and operational necessity: the epiphany of siege warfare

The SAA conducted its first siege of the conflict as early as 25 April 2011. Following the first weeks of civil unrest and violent clashes between government troops and armed protestors, the SAA's 4th Armoured Division surrounded and isolated parts of the city of Daraa in the south of the country. During the ten-day military campaign to 'cleanse' the city of restive elements, in which regime forces used overwhelming firepower from tanks, helicopters, and up to 6,000 troops, over 500 Syrians were killed and more than 2,500 people were detained.³⁵ While this early example clearly illustrates the influence of the 'Russian Way of War' on SAA military doctrine, tactics of collective punishment and siege warfare were however not at the centre of the regime's initial military response to the broiling insurgency.

During the onset of the conflict, violent clashes between pro-government forces and revolutionary fighters were characterised by brutal urban combat, often with little or no territorial gain, while both parties sustained heavy casualties. While militarily superior, government forces could not conquer rebel strongholds directly due to the characteristic challenges of urban combat terrain. Though at the time many news outlets described the progression of the conflict in terms of big military offensives, the growing conflict could best be described as a 'street war'. In September

32 M. Eisenstadt and K.M. Pollack, 'Armies of Snow and Armies of Sand: The Impact of Soviet Military Doctrine on Arab Militaries', *Middle East Journal* 55 (2001) (4) 552.

33 Some scholars argue that the Soviet army's counterinsurgency doctrine is in essence an ad hoc developed strategy, as it had in actuality little experience in counterinsurgencies up until the 1979 invasion of Afghanistan, and thus had not developed a nuanced military doctrine. Therefore, its counterinsurgency doctrine clearly emphasised the great conventional campaigns of the Red Army: Scott McMichael, 'The Soviet Army, Counterinsurgency, and the Afghan War', *Parameters* (December 1989) 23.

34 Kitzen and Provoost, 'Do not underestimate the Russian Bear'.

35 Todman, 'Isolating Dissent', 2: Todman sees herein that siege warfare was always at the centre in the SAA's military doctrine. However, the empirical evidence on combat operations elsewhere in the country during this stage of the conflict indicates otherwise.



The Syrian government (armoured) forces were weakened by faulty tactics, well-equipped opposition fighters, and defections

PHOTO CHRISTIAAN TRIEBERT

2012, a CNN news crew captured how, for over a week, rebel fighters in the city of Aleppo battled for just one hundred feet of ground.³⁶ Such images illustrate the generally unprofessional state of both SAA and rebel forces and highlight the inherent stagnation of urban warfare.

By the end of 2012, nearly 18 months into the conflict, the Assad regime was forced to reconfigure its strategic approach to the conflict. The regime's initial counterinsurgency campaign, characterised by 'clear-and-hold counter offensives,' had proven ineffective. Intense urban combat saw the SAA's strength decline rapidly. According to the Syrian Observatory for Human Rights (SOHR) pro-regime forces had lost around 22,000 men in combat by late 2012.³⁷ Furthermore, the SAA's armoured divisions, once the 6th largest armoured force in the world, had been almost decimated due to a combination of faulty SAA

tactics in urban areas, and increasingly better-equipped opposition fighters.³⁸ Government forces had been weakened further by extensive defections of rank-and-file Sunni soldiers from amongst their ranks. The Institute for the Study of War estimates that, by the summer of 2012, pro-regime forces had lost between 60,000-

- 36 E. Solomon, 'Syrian rebels say Aleppo theirs "within days"', *Reuters*, 31 July, 2012. See: <https://www.reuters.com/article/syria-crisis-rebels-aleppo-idINDEE86U0BE20120731>; CNN News, 'Rebels battle for 100 feet in Aleppo', *YouTube video*, 6 September, 2012. See: <https://www.youtube.com/watch?v=qsjv0VTKuYw>.
- 37 'Nearly 585,000 people have been killed since the beginning of the Syrian Revolution', *Syrian Observatory for Human Rights*, February 2023. See: <https://www.syriahr.com/en/152189/>.
- 38 J. Janovsky, 'Nine Years of War – Documenting Syrian Arab Army's armoured vehicle losses', *Bellingcat*, 27 March, 2018. See: <https://www.bellingcat.com/news/mena/2018/03/27/saa-vehicle-losses-2011-2017/>: During the first 1.5 years of the conflict, opposition forces rapidly gained experience in fighting armoured formations in urban territories and captured a substantial amount of ATGMs. In addition, SAA not rarely sent armoured vehicles into rebel-held territory with minimal infantry support. This resulted in substantial government losses.

'We knew what had happened to Hama, and we knew what would happen to our city'

100,000 men through defections.³⁹ In sum, the SAA and other pro-government forces had lost approximately half of its military strength by the end of 2012.

To maintain its power, the Assad regime primarily limited its control to loyal areas and focussed on the protection of Damascus from the growing insurgency in Eastern Ghouta. Secondly, it needed to regain control over Syria's three strategic population centres; Hama, Homs, and Aleppo. Controlling these cities was crucial for the regime to maintain its legitimacy. Furthermore, these urban hubs are connected via the M5 highway, the strategic artery of the country, connecting Damascus in the south to the provincial capitals in the north. Even in pre-war strategic planning these four cities were considered to be the 'centres of gravity' of the Syrian state.⁴⁰ The M5 highway was also a key

supply route for the regime, and other cities and suburbs that border the route were therefore inherently key terrain. Accordingly, throughout late 2012 and early 2013, regime forces slowly began to pull back from the countryside and areas dominated by the opposition, effectively surrendering vast areas of the country's north and east to the opposition.⁴¹ This strategic withdrawal from frontlines across the country allowed the regime to consolidate its forces near Syria's crucial population centres. From the beginning of 2013, the regime had contiguous control over the country's heartland and western coastlands, but within its domain lay numerous urban rebel enclaves and strongholds. To counter the possibility of further defections and the massive losses due to intense urban fighting the SAA began to employ siege warfare at the core of its military doctrine. By encircling opposition areas and shelling them from a distance, the SAA was able to limit casualties and defections.

Up until 2015 SAA sieges were primarily concerned with isolating opposition enclaves, preventing the revolution from spreading geographically. In addition, the regime's mass urban destruction campaigns that accompanied its siege warfare operations, gave the regime the ability to hold urban areas hostage. In other words, the regime's massive urban destruction and siege warfare also performed a 'communitive function,' with a clear deterrence dimension.⁴² Rebel commanders in Aleppo and Idlib have frequently described their unwillingness to confront government forces more aggressively in these population centres, concerned that the regime will destroy the city if they keep pushing.⁴³ In some instances, it is reported that rebel attempts to gain new neighbourhoods in the city have been prevented not by SAA forces, but by civilians who feared regime bombardment. 'We knew what had happened to Hama,' one interviewee testified, 'and we knew what would happen to our city. Some people opposed the (revolution's) goals because of this, and some people left because of this.'⁴⁴ Furthermore, the resources of opposition factions were often already limited and thus not able to provide for the people in newly-captured

39 Holliday, 'The Assad Regime', 27: It is difficult however to accurately account for the numbers and whereabouts of the majority of SAA defectors. In April 2012, leading rebel defector Mustafa Sheikh estimated 50,000 defectors, while another opposition leader suggested 90,000 the next month. In July, a defected officer from the SAAF intelligence agency cited regime-internal estimates of 100,000, while Turkish intelligence estimated around 60,000 defectors.

40 E. Berelovich, 'The Syrian Civil War – Evolution of the Syrian Army's Way of War', *Military Strategy Magazine* (February 2021) 2; V. Szybala, 'Assad Strikes Damascus: The Battle for Syria's Capital', *The Institute for the Study of War*, January 2014, 11-12.

41 Holliday, 'The Assad Regime', 19: The uneven distribution of SAA forces throughout the country in the initial months of the conflict had made it impossible for the regime to regain control of Syria, but has made it easier to maintain control over a more limited geographical area.

42 Kalyvas, *The Logic of Violence*, 26.

43 Holliday, 'The Assad Regime', 20, 23.

44 Interview with H., May 11, 2021.

territory. Knowing that regime forces would 'punish' these territories with indiscriminate bombardments, many opposition fighters were reluctant to enter more deeply into regime-held neighbourhoods, fearing that the civilians would turn against them. Regime tactics of collective punishment thus had sometimes successfully undermined opposition's attempt to take other Syrian urban centres.

Urban destruction as collective punishment

Based on Russian notions of collective punishment, and in line with the authoritarian model of counterinsurgency, Syria's sieges were characterised by the mass urban destruction of the rebellious enclaves. Massive indiscriminate bombardments, as well as the targeted and deliberate destruction of crucial infrastructure, such as hospitals, bakeries, and food markets, were designed and employed to inflict maximum civilian harm.⁴⁵ Siege operations designed to conquer urban territory often heavily rely on indiscriminate bombardments. The 'benefits' of such bombardments is that they allow besieging forces to capture an area without sustaining heavy casualties and that they can do so relatively quickly, putting maximum pressure on the besieged locality to surrender. The downside of this tactic is that they require enormous firepower, consuming expensive munitions at a rapid pace.

At the start of the conflict, the SAA and Syrian Arab Air Force (SAAF) did not command the required firepower for such siege operations. Before the conflict SAA/SAAF munitions were designed for conventional war with Israel over the Golan Heights and most of its arsenal was intended to combat an armoured Israeli invasion and to deal with the threat of Israeli air superiority, and thus did not have much close air support.⁴⁶ Therefore, government forces relied heavily on field artillery and ground-to-ground missiles, often Russian-made, for a certain amount of their firepower. Such weaponry was often unconventional and indiscriminate by nature and was used to strike



PHOTO AVRON

Barrel bomb replica at the Imperial War Museum, London. Barrel bombs were the cheap solution for Syria's tactical shortcomings during the war

residential areas kilometres behind the actual frontline. Various reports published by the SNHR emphasise the wide variety of such weapon systems, ranging from improvised barrel bombs, chemical weapons, cluster munitions, thermobaric bombs, incendiary weapons, mortar shells, SCUD-type ballistic missiles, white phosphorus, and GRAD multiple launch rocket systems, often launched from makeshift artillery platforms mounted on the back of Iranian-sponsored pickup trucks.⁴⁷ Such weapons are significantly more destructive and inherently more indiscriminate than

45 In order to inflict maximum damage, and to undermine rescue operations, the SAAF often conducted so called 'double-tap' strikes: In such strikes, the initial airstrike is followed by a second sortie, usually nearby and within thirty minutes after the first strike. In these types of attacks, those who come to tend the wounded or who try to document the event are at a particular risk of being killed or wounded: Amnesty International, 'Death Everywhere', 21-22.

46 E. Field, 'The Origin of The Barrel Bomb: Assad's Weapon of Fear', *The Global Scout*, 10 February, 2015. See: <https://archive.ph/20150216074935/http://theglobalscout.com/2015/02/origin-barrel-bomb-assads-weapon-fear/#selection-303.304-303.404>.

47 'Weapons', *Syrian Network for Human Rights*. See: <https://snhr.org/blog/category/report/thematic-reports/weapons/>; Atherton, 'A dismal science': For instance, thermobaric bombs, also known as vacuum bombs, are designed for use against defensive positions and concrete bunkers. They are dropped from aircraft on unguided parachutes and exploit atmospheric oxygen to disperse a mix of fuel and oxygen as a cloud, which is then ignited by a secondary detonation. This can penetrate any building or defense with openings not totally sealed. The resulting blast causes an immense fireball, a massive blast wave, and a vacuum that sucks up all surrounding oxygen, powerful enough to crush cars.

conventional weaponry, which is designed theoretically for attacks against military targets.

Besides mortars, heavy artillery and Surface-to-Surface Ballistic Missiles (SSBM's), the Syrian government has relied extensively on its air force to bombard restive areas with aerial bombs and air-to-surface missiles. In addition to conventional ammunition, for the duration of the conflict the SAAF has increasingly employed a new type of makeshift aerial explosive devices, commonly known as barrel bombs. Barrel bombs are tubes or containers, typically built from oil drums, scrap metal, or rebar, filled with an explosive payload. The explosive materials used can be as simple as diesel fuel and fertilizer, though the bomb may also contain metal shrapnel such as nuts and bolts or even chemicals, such as chlorine, to increase its lethality. It is estimated that the bombs potentially cost as little as \$200 to \$300.⁴⁸ These barrels full of explosives are then dropped from helicopters onto opposition-held areas. The use of barrel bombs is widely documented on the internet and social media. Various videos of these bombs dropping appear on YouTube,

occasionally in disturbing mega-compilations. These videos are often shot and distributed by Syrian citizens who document attacks on their neighbourhoods.⁴⁹ Some videos even appear to have been shot from inside an SAAF helicopter, showing the container being rolled out of the aircraft and then aimlessly tumbling to the ground. Because of their rudimentary and improvised nature, the SAAF increasingly employed barrel bombs to reduce the cost of its protracted aerial campaigns while increasing its ability to extend them further over opposition-held territory.

Many of the regime's conventional munitions were ill-suited for the objective of destroying urban structures. As Eliot Higgins, co-founder of Bellingcat, notes, the development and use of barrel bombs in the conflict may have been an attempt by the regime to devise new methods that better destroy structures and buildings than the conventional stock arsenal.⁵⁰ Barrel bombs were the cheap solution for this tactical shortcoming during the war. Their use has also allowed the SAAF to expand its dwindling fleet of aircraft for assault operations to include SAAF MI-17 transport helicopters as well. Furthermore, the technological development of the barrel bomb indicates the increasing dependence of the Syrian Army on the weapon during the conflict. Visual investigation shows how, over time, government forces have refined their use of the weapon, adding fins to stabilise the projectile tumbling down, or adding parachutes to the device to increase the devastating impact on the surrounding buildings.⁵¹ The first use of barrel bombs in the war was reported during an aerial attack on the city of Homs in August of 2012. And in 2021, nine years later, the UN estimated that the SAAF had dropped a total of nearly 82,000 barrel bombs during the conflict, killing an estimated 11,087 civilians.⁵²

Because of their imprecision, most barrel bombs have been dropped on opposition territory far behind the frontlines.⁵³ Therefore, paradoxically, residents of opposition-held neighbourhoods sought out homes close to the front because they knew that these areas would not be

- 48 B. Moses, 'The Mystery Of The Syrian Barrel Bombs', *Brown Moses Blog*, 30 August, 2012. See: <http://brown-moses.blogspot.com/2012/08/the-mystery-of-syrian-barrel-bombs.html>; E. Higgins, 'A Brief Open Source History of the Syrian Barrel Bomb', *Bellingcat*, 8 July, 2015. See: <https://www.bellingcat.com/news/mena/2015/07/08/a-brief-open-source-history-of-the-syrian-barrel-bomb/>: While covering the Syrian conflict, Eliot Higgins took the pseudonym Brown Moses from the Frank Zappa song 'Brown Moses'.
- 49 T.R. DeGhett, 'The Build-It-Yourself-Bombs', *Foreign Policy*, 3 July, 2014. See: <https://foreignpolicy.com/2014/07/03/the-build-it-yourself-bombs/>; Wall Street Journal, 'Barrel Bombing Campaign Intensifies in Aleppo, Syria', *YouTube video*, 17 April, 2015. See: <https://www.youtube.com/watch?v=v3W9Bgzkq8>; F. Wolf, 'Syrian regime Barrel Bomb Being Dropped', *YouTube video*, 27 October, 2012. See: <https://www.youtube.com/watch?v=1ipPPf1d29g>; For an extensive overview of such attacks on neighbourhoods in Aleppo, see: 'Spatializing the YouTube War', *Conflict Urbanism Aleppo*, <http://aleppo.c4sr.columbia.edu/spatializing-youtube.html>.
- 50 Moses, 'The Mystery Of The Syrian Barrel Bombs'.
- 51 Field, 'The Origin of The Barrel Bomb'; Moses, 'The Mystery Of The Syrian Barrel Bombs'; Interview with W., 27 April, 2022.
- 52 J. Marcus, 'Syria conflict: Barrel bombs show brutality of war', *BBC News*, 20 December, 2013. See: <https://www.bbc.com/news/world-middle-east-25466541>; Moses, 'The Mystery Of The Syrian Barrel Bombs'; Syrian Network for Human Rights, 'In Nine Years, the Syrian Regime Has Dropped Nearly 82,000 Barrel Bombs, Killing 11,087 Civilians, Including 1,821 Children', 15 April, 2021, 1.
- 53 K. Roth, 'Barrel Bombs, Not ISIS, Are the Greatest Threat to Syrians', *The New York Times*, 5 August, 2015. See: https://www.nytimes.com/2015/08/06/opinion/barrel-bombs-not-isis-are-the-greatest-threat-to-syrians.html?_r=0.

bombed. Because the weapons are so inaccurate, they are not dropped near the frontlines as this might cause casualties to regime forces. The proximity of some civilian homes to the frontlines can be illustrated by the testimony of one of the interviewees, who, over the duration of the battle for Aleppo, had to move three times.⁵⁴ The inherent static nature of urban combat, in which conquest is often measured in streets and houses, shows the close proximity of the refuge many civilians sought. Additionally, people would only live their lives on the bottom floors of the houses, since the upper floors would often totally collapse when buildings were hit.⁵⁵

The Russian bear steps in

On September 30, 2015, Russia announced that it would intervene directly in the conflict, joining the war on the Syrian government's side. Since the outbreak of the civil war in 2011, the Kremlin had provided the Assad regime with significant financial aid, material support, and diplomatic backing. Moscow, however, had not officially disclosed any direct involvement in the conflict thus far, despite reports of Russian officers and soldiers (in the form of private military contractors) rotating through the campaign to gain combat experience and to secure promotions.⁵⁶ After the Russian Duma had officially approved the military operation, air strikes on predetermined targets began almost immediately.⁵⁷ The Russian intervention proved to be a crucial turning point in the conflict. By the summer of 2015, it looked as if the Assad regime was finished. It is estimated that in August 2015 the Syrian government only controlled less than a fifth of the country's territory.⁵⁸ The combination of Russian Air Force (RuAF) airstrikes and SAA and Iranian-backed militias' ground operations broke the stalemate that was largely in place throughout the country. With this surge in military power government forces went on the offensive, placing more territory under siege and intensifying other key sieges into air and ground assaults.

The SAAF had dropped a total of 82,000 barrel bombs during the conflict, killing 11,087 civilians

When Russia joined the war, it plunged the conflict into a volatile new phase, as foreign militias played an increasingly prominent role and sophisticated Russian aircraft replaced old Soviet-made SAAF aircraft and munitions, putting new weight of firepower on opposition-held enclaves throughout the country.⁵⁹ The

54 Interview with I., 6 June, 2021.

55 Interview with W., 27 April, 2022.

56 S. Charap, E. Treyger, and E. Geist, 'Understanding Russia's Intervention in Syria', *Rand Project Air Force Research Report*, January 2019, 6.

57 To justify its intervention, Moscow claimed that it was fighting ISIS terrorist groups. However, an overall examination of the RuAF bombing campaign in Syria proves this assertion to be deceptive. The Syrian Network for Human Rights (SNHR) reported that 85-90 per cent of Russian air strikes were on areas under the control of the armed opposition, and often on densely populated areas. Not on regions under the control of ISIS or ISIS-affiliated terrorist groups. See: Syrian Network for Human Rights, '“They came to kill us”: Russian forces kill 570 civilians, including 152 children and 60 women', 17 December, 2015, 1; Opposition activists even sardonically called the regime and Russia's sorties 'the air force of ISIS': M. Weiss, 'Russia's Giving ISIS An Air Force', *The Daily Beast*, 13 April, 2017. See: <https://www.thedailybeast.com/russias-giving-isis-an-air-force>.

58 C. Strack, 'Syrian government no longer controls 83% of the country', *Jane's Intelligence Review*, 2 August, 2015. See: <http://www.janes.com/article/53771/syrian-government-no-longer-controls-83-of-the-country>.

59 A. Lund, 'Not just Russia: The Iranian Surge in Syria', *Carnegie Middle East Centre*, 23 May, 2016. See: <https://carnegie-mec.org/diwan/63650>: It is important to note that besides the Russian military intervention, a simultaneous surge in Tehran-backed Shia fighters and Iranian troops filtering into Syria also played an important role in the conflict. Aron Lund argues that the decisive impact of the Russian air campaign in Syria should not be viewed in isolation, and that Iranian ground forces had a decisive impact on this crucial turning point in the conflict.

PHOTO: KREMLIN



Syrian President al-Assad and Russian President Putin confer with military leadership. Russia's intervention created and facilitated a massive escalation in the Syrian regime's siege warfare tactics

RuAF brought with it a vast array of advanced weapon systems and high-tech aircraft and helicopters. However, an estimated 95 per cent of RuAF munitions dropped in Syria between 2015 and 2017 were unguided 'dumb' bombs.⁶⁰ It is widely reported that during its aerial campaign, Russia has fired cluster munitions and incendiary weapons on urban areas. Airwars, an ngo that documents airstrikes in

countries like Syria and Iraq, has tracked more than 1,300 strikes that allegedly involved the RuAF, and listed over 7,000 potential civilian fatalities by September 2016.⁶¹ This database of incidents indicates that Russia, like its Syrian ally, systematically targeted civilian infrastructure and residential neighbourhoods.

When the SAAF and RuAF utilised 'smart' bombs and guided missiles, it primarily targeted vital civilian infrastructure, such as food markets and health facilities. Between July and December 2015, the Syrian American Medical Society (SAMS) reported 172 verified attacks on hospitals or medical facilities across Syria.⁶² It is important to note that these attacks targeted the same facilities multiple times, and that these facilities were often hit with precision-guided 'smart' bombs. The high number of documented attacks on hospitals and the weapons used by the RuAF and SAAF indicate a deliberate and consistent strategy to inflict maximum damage to opposition-held territories.

60 'Death in the City: High levels of civilian harm in modern urban warfare resulting from significant explosive weapons use', *Airwars*, May 2018, 12.

61 S. Oakford, 'A year of Russian airstrikes leaves thousands dead', *Airwars*, 29 September, 2016. See: <https://airwars.org/news-and-investigations/a-year-of-russian-airstrikes-has-left-thousands-of-syrians-civilians-dead/>.

62 'The Failure of UN Security Council Resolution 2286 in Preventing Attacks on Healthcare in Syria', Syrian American Medical Society (SAMS), January 2017, 3: These attacks were conducted with a variety of weapons, such as barrel bombs, cluster munitions, incendiary weapons and bunker busters. For an in-depth analysis of one such attack, see: Evan Hill and Christiaan Triebert, '12 Hours. 4 Syrian Hospitals Bombed. One Culprit: Russia', *The New York Times*, 13 October, 2019, <https://www.nytimes.com/2019/10/13/world/middleeast/russia-bombing-syrian-hospitals.html>.

Russia's intervention in Syria created and facilitated a massive escalation in the Syrian regime's siege warfare tactics. It allowed the SAA to steadily increase its stranglehold on besieged areas and to intensify its bombing campaigns on opposition territories, combining both indiscriminate attacks and precision strikes to destroy residential neighbourhoods and vital sites of civilian infrastructure in a way that would gradually force the besieged enclaves to surrender and disperse. After Russia's entry in the conflict, various urban population centres held by opposition forces fell, one by one.⁶³

Conclusion

This article sought to explain the rationale behind the Syrian regime's 'Assad or we burn the country'-strategy, and the implementation of its siege warfare campaign in practice. Through deliberate and methodical siege tactics the Syrian regime and its allies were able to quell the revolt and gradually capture and regain opposition-held territory. The grim logic of sieges is simple. If you deny your foe food and medicine, eventually, they lose the physical and mental capability to fight. To achieve this goal, sieges typically combine two key elements: encirclement of an area for the purpose of isolating it, and bombardment. Both these modalities of violence are synergic and exacerbate the impact of siege tactics on the besieged populations. Sieges in Syria were characterised by indiscriminate bombardments and extensive urban destruction, resulting in significant suffering for civilians trapped within the besieged areas.

Several factors were involved in the regime's decision to employ siege warfare as a facet of counterinsurgency. First, based on the authoritarian model of counterinsurgency, the Syrian regime viewed siege warfare as a way to punish areas that were seen as 'disloyal' to the government. Through destruction and terror, the regime could create a sense of hopelessness and desperation among the population, making it more difficult for the armed opposition to find support. Furthermore, such tactics of

collective punishment and reprisal bombardments have prevented the revolution from spreading to other territories. Second, because of the intense Russo-Arab military relations during the Cold War, the SAA had assimilated siege tactics in the 'DNA' of its military doctrine and a shift to this strategy was therefore easily made. Finally, siege warfare proved to be a relatively 'cheap' and effective endeavour for SAA and SAAF forces, as it required limited manpower and allowed regime forces to utilize its military advantages provided by its heavy artillery and air force on urban population centres. After Russia's intervention, the military power dynamics changed even further. With Russian air support government forces were able to gain ground and encircle opposition-held areas more effectively, leading to a significant increase in the number of sieges. This allowed the government to exert greater control over the country and weaken the opposition, but at a significant cost to the civilian population.

During the ongoing war in Ukraine, the destruction of cities like Mariupol and Severodonetsk evoke eerie comparisons with the devastating sieges of Syrian cities. The tactics, and even some of Russia's soldiers, have come directly from the Syrian civil war. Although Russia is now fighting a regular adversary, the patterns of indiscriminate attacks and destructive elements of siege warfare show a certain degree of continuity from its 'Syrian playbook'. Urban warfare holds the premise for the future. More and more, combat is centred on large urban population centres.⁶⁴ Given the success of Syria's counterinsurgency campaign of siege warfare, it is likely that authoritarian regimes in the future will exploit siege tactics to conquer urban territory and to exert control over the population living there. ■

63 In sequence of their collapse: Darayya fell in August of 2016, Ramousah in September 2016, Eastern Aleppo in December 2016, Homs in May 2016, and various opposition enclaves in Eastern Ghouta and rural locations near Damascus in the first quarter of 2018, just to name a few.

64 L.A. DiMarco, *Concrete Hell. Urban Warfare From Stalingrad to Iraq* (Oxford, Osprey Publishing, 2012) 26.



IT die wél verandering ondersteunt

Jelle Wouters, Mariel van Staveren, Bas van Hulst en Toon Abcouwer*

De complexiteit en fluïditeit van hedendaagse veiligheidskwesties stijgen door digitalisering en mondiale verwevenheid. De *Defensievisie 2035* benadrukt het belang van informatiegestuurd en flexibel optreden en de hoogwaardige IT die daaraan ten grondslag ligt. Flexibiliteit van de eigen informatievoorziening vergt zowel adaptief vermogen van de eigen systemen als interoperabiliteit met IT-systemen van partners. Het huidige IT-landschap van Defensie, met zijn grotendeels centrale aansturing, schiet tekort en moet veranderen om te kunnen voldoen aan deze nieuwe eisen.

Veel veranderingen vinden momenteel geen doorgang door beslissingsangst en inflexibiliteit in de (centrale) IT-keten. De maatschappelijke en technologische ontwikkelingen (zoals gerelateerd aan de coronapandemie in 2019, de oorlog in Oekraïne in 2022 of de doorlopende aandacht voor klimaatverandering) gaan zo snel dat traditionele systeemontwikkelingsmethodes niet meer voldoen. Ons beeld is dat de gehele defensieorganisatie kampt met dit probleem. In dit artikel bespreken we dit probleem enkel

- Kapitein Jelle Wouters MSc werkt als informatiemanager voor het OTCKMar en kijkt naar de toepassing van low-code binnen de KMar. Majoor Mariel van Staveren MSc is als stafadviseur IV bezig met de IT in het 'Bewaken en Beveiligen'-domein en onderzoekt daarvoor mogelijke innovatieve toepassingen, in nauwe samenwerking met Deep Vision. Bas van Hulst MBI is Team Lead bij Deep Vision, het IT-R&D team van de KMar. Hij leidt daar een team van innovators die met creatieve IT-oplossingen komen. Drs. Toon Abcouwer werkt voor de Universiteit van Amsterdam en geeft voor Defensie onder andere de Masterclass Informatiemanagement. Hij is een van de bedenkers van het Amsterdam Information Management Model en het Adaptive Cycle of Resilience-model.

Het huidige IT-landschap van Defensie, met zijn grotendeels centrale aansturing, schiet tekort en moet veranderen

vanuit het perspectief van de Koninklijke Marechaussee (KMar), maar de standpunten die we aandragen zijn in onze ogen voor heel Defensie relevant.

De technologie staat niet stil

Hedendaagse maatschappelijke ontwikkelingen vertonen in toenemende mate een disruptief karakter.¹ Het wordt daarbij steeds moeilijker te voorspellen welke eisen aan de informatievoorziening worden gesteld. Voortborduren op het verleden, en dus incrementeel verbeteren, werkt steeds minder. Aangezien waterval- en agile-benaderingen (respectievelijk stapsgewijze aanpak: eerst plannen en ontwerpen, dan bouwen en pas in gebruik nemen als alles af is, en sprintgewijze aanpak: iedere keer kleine stapjes ontwikkelen, in gebruik nemen en daarop voortbouwen) vooral gebaseerd zijn op historische inzichten, voldoen deze steeds minder in het licht van de huidige dynamiek. Of je bijvoorbeeld van een Nokia 3310-telefoon via incrementeel ontwikkelen een iPhone kan maken is daarom ook zeer de vraag. Steve Jobs, de voormalige CEO van Apple, zei in dit verband eens dat 'Most people don't even know what they want until they see it. So sometimes you have to give people what they need, not what they're asking for'.

Daarnaast gaan ook technologische ontwikkelingen in het IT-domein razendsnel. Belangrijke ontwikkelingen zijn bijvoorbeeld:

- Grootschalige inzet van sensoren en mobiele sensorplatformen/robotische systemen op wapensystemen (zoals patrouillerobots) waarmee arbeidsextensiever kan worden geopereerd.
- Kunstmatige intelligentie voor grootschalige data-analyse (zoals ChatGPT, dat zichzelf zo snel ontwikkelt dat semi-autonome conversaties tegenwoordig zonder

Traditionele methodes voor systeemontwikkeling en organisatieverandering voldoen niet meer

tussenkomst van de mens mogelijk zijn en dat zowel voor ons als tegen ons kan worden gebruikt).

- Lowcode waardoor het voor Defensie mogelijk wordt sneller IT te ontwikkelen én in gebruik te nemen.
- Robotic Process Automation (RPA) voor kantoorautomatisering waarmee er een grotere efficiëntie in de bedrijfsvoering kan worden behaald.
- Big data-technologieën waarmee Defensie (en haar opposanten) meer informatie kunnen gebruiken om operaties te ondersteunen.
- Extended Reality (zoals Virtual en Augmented Reality) die technologisch volwassen genoeg is om in te zetten in operationele context zoals plaats-delictmanagement of voor trainingsdoeleinden.

Deze technologische ontwikkelingen leiden tot nieuwe uitdagingen. De huidige problemen in de informatievoorziening zijn als volgt te beschrijven:

- Maatschappelijke en technologische ontwikkelingen dwingen Defensie richting een zelfsturende en flexibele manier van optreden.
- Traditionele methodes voor systeemontwikkeling en organisatieverandering voldoen niet meer.
- Er is een disbalans tussen de centrale IT-infrastructuur en decentrale wensen, wat zorgt voor inflexibiliteit in de IT-keten.
- Er bestaat een grote druk op de IT-keten door de enorme behoefte aan nieuwe IT-oplossingen.

¹ C.M. Christensen, *The innovator's dilemma: when new technologies cause great firms to fail* (Harvard Business School Press, 1997); C.M. Christensen, M. Raynor, en R. McDonald, 'What is Disruptive Innovation?', *Harvard Business Review* 93 (2015) (12) 44-53; N.N. Taleb, *The black swan: the impact of the highly improbable* (Random House Trade Paperbacks, 2010, 2nd edition).

- De hoge (bestuurlijke) complexiteit in de centraal georiënteerde IT-keten leidt tot traagheid.
- Specialistische kennis, bijvoorbeeld op het gebied specifieke toepassing van kunstmatige intelligentie en robotica in de defensie-onderdelen (DO'en) is onvoldoende aanwezig in de centrale IT-keten.

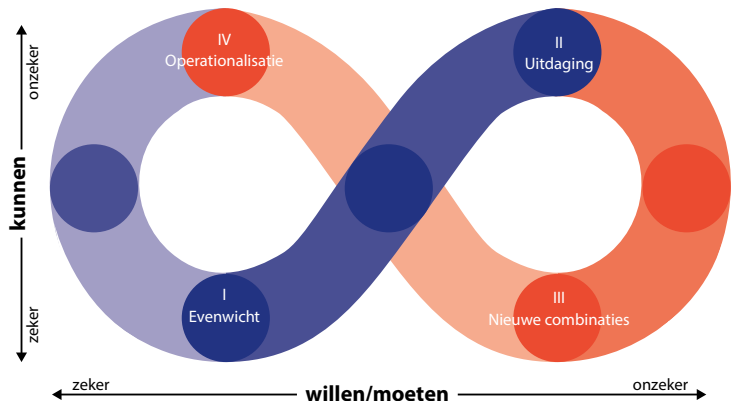
Gebaseerd op onze ervaringen binnen de praktijk van de KMar dragen we in dit artikel enkele zienswijzen en oplossingen aan voor deze problemen. We beginnen met theoretische beschouwingen die helpen om de complexe problematiek te duiden. Vervolgens bespreken we verschillende oplossingen in de vorm van standpunten.

Een theoretisch perspectief: organisatiedynamiek en leiderschap

Alle hiervoor genoemde ontwikkelingen dwingen organisaties tot het doorlopen van een veranderproces. Het goed begrijpen van dit veranderproces helpt ons beter hierop in te spelen. Het Adaptive Cycle of Resilience-model (ACoR)² biedt aanknopingspunten om de fasen in verandering te begrijpen, maar misschien nog wel belangrijker maakt het model mogelijk de overgangen met de daarbij bestaande risico's te herkennen.

Het ACoR-model volgt een standaardroute, een cyclische ontwikkeling waar elke organisatie doorheen gaat. Het proces start vanuit een veronderstelde evenwichtsfase (linksonder in de cyclus: 'Evenwicht'). In een evenwicht doen zich regelmatig relatief kleine verstoringen voor, die gemakkelijk worden opgelost door eerder bewezen succesvolle interventies.

De stapeling van deze verstoringen kan echter mede door externe invloeden uitgroeien naar ernstige verstoringen met vergaande invloed op de bestaande evenwichten. Deze dwingen de organisatie naar het zogenaamde 'Uitdaging'-kwadrant. Herkent de organisatie deze invloeden niet of te laat dan dreigt het risico van 'Lock-in'. Het te laat onderkennen ervan kan eenvoudig



Figuur 1 De Adaptive Cycle of Resilience

leiden tot een daadwerkelijke crisis waarbij niet meer adequaat op de ontwikkelingen kan worden ingespeeld.

In de fase Uitdaging moet een zoekproces worden gestart naar nieuwe oplossingen en passende competenties, vaardigheden en houdingen. Maar dit vergt veel van de organisatie als geheel. Oude zekerheden moeten worden losgelaten en creatieve oplossingen moeten de weg naar de toekomst verkennen. Het is de vraag of de organisatie hiertoe in staat is. Het ontbreken hiervan wordt wel aangeduid als 'Poverty', de creatieve armoede die het liefst de organisatie bij het oude wil laten.

Inspiratie en 'out of the box'-denken moet dan leiden tot het zogenaamde 'Nieuwe Combinaties'-kwadrant. Het biedt potentiële oplossingen, maar het implementeren ervan vergt wel lef en overtuigingskracht binnen de organisatie. Een goede oplossing voor een uitdaging die niet binnen de organisatie wordt geaccepteerd plaatst de ontwikkelaars ervan in een situatie van 'Isolation'. De 'roepende in de woestijn' is een figuur die dreigt te stranden in onbegrip, wat eventueel zelfs tot verstoting kan leiden. Daarbij komt het probleem dat uit de

2 A.W. Abcouwer, E. Takács, T. Schilstra en O.P. Banga, *The Me, We, All Approach - Circular Resilience* (Amsterdam, A.A.A.&O, 2022); E. Takács en A.W. Abcouwer, 'Framework for Adaptive Change: Towards Sustainable Innovation', *International Journal of Innovation in Management* 8 (2020).



FOTO MCD.EVA KLJUN

Defensie heeft, net als bij militaire operaties, geprobeerd opdrachtgerichte commandovoering te gebruiken bij IT-projecten. In de praktijk bleek decentrale uitvoering praktisch niet haalbaar

vastgestelde opties de meest geschikte oplossing moet worden gekozen. Dat betekent dat niet alle oplossingen worden geïmplementeerd, zodat er altijd creatieve medewerkers in 'Isolation' zullen achterblijven. Wanneer de organisatie dit niet goed opvangt is het risico aanwezig dat de verantwoordelijken voor de afgewezen opties gaan tegenwerken, wat zelfs afbreuk kan doen aan de wél geaccepteerde interventies/veranderingsprojecten. De overgang naar het vierde kwadrant 'Operationalisering' is daarom vaak de moeilijkste, waar vaak de 'definitieve' keuze moet worden gemaakt zonder zekerheid over het succes ervan. Een dergelijke beslissing is vaak gebaseerd op intuïtie en buikgevoel. In deze fase wordt dus niet meer gezocht naar nieuwe initiatieven, maar wordt alle energie gestoken in het verwerven van draagvlak en het voorbereiden van de implementatie.

In de operationaliseringsfase gaat het om het implementeren en opschalen van de gekozen

oplossing naar een nieuwe evenwichtstoestand. Implementatie is echter ook de fase waarin de rigiditeit van de organisatie tot uitdrukking komt. Weerstand tegen veranderen, maar ook onvoldoende aanpassingsvermogen kunnen de belemmering vormen voor het bereiden van een nieuwe evenwicht. Let wel, het veranderingsproces is oneindig, na het doorlopen van de cyclus start het opnieuw. Het verandertraject vormt op die manier een continuüm van zich herhalende cycli.

De kracht van het ACoR-model ligt in de focus op verandering als een voortdurend proces, waarbij iteratief de behoefte aan management en leiderschap ontstaat. Management richt zich op het aanpakken van de problemen van vandaag. Omgaan met uitdagingen aan de linkerkant van het ACoR-model, leidt tot de behoefte aan controle en 'de dingen goed doen', maar ook tot de noodzaak van het *herkennen* van cruciale potentiële uitdagingen. Aan de rechterkant van ACoR zien we een grotere behoefte aan creativiteit, samenwerking met collega's en het verwoorden van een visie op een onvoorzien toekomst. Nieuwe oplossingen moeten worden *ontdekt* en het kunnen toepassen ervan vergt dat ze ook daadwerkelijk worden *gemaakt*. De uiteindelijke implementatie vergt dan ten slotte het *stabiliseren* ervan. Deze vier activiteiten, *herkennen*, *ontdekken*, *maken* en *stabiliseren* vragen om aansturing door een leider in plaats van door een manager. Er is een werkwijze denkbaar waarbij onderscheid gemaakt wordt in de aard van (IT-)projecten, zodat de meest geschikte leiders gekoppeld kunnen worden aan specifieke onderdelen van de beoogde transformatie. Leiderschap (ter onderscheiding van management) speelt hierbij een belangrijke rol.

De huidige aanpak van IT-projecten bij Defensie

Militaire operaties worden vaak uitgevoerd aan de hand van opdrachtgerichte commandovoering. Dit concept begint met een oogmerk van de commandant. In dit oogmerk staat het beoogde effect van de operatie, maar de invulling van hoe dit effect wordt behaald wordt

aan de uitvoerende partij overgelaten.³ Omdat de praktijk van militaire operaties weerbarstig is – situaties veranderen zo snel dat overleg met de commandant niet altijd mogelijk is – moet een afwijking van het vooropgestelde plan mogelijk zijn. Dit betekent dat decentraal op de actuele situatie moet worden gereageerd. In een dynamisch veranderende context moet het paradigma van centrale aansturing dus soms worden verlaten.

Binnen de IT van Defensie is geprobeerd opdrachtgerichte commandovoering in te zetten bij de samenwerking met het JIVC. Het DO geeft een oogmerk af (het ‘wat’), en het JIVC bepaalt hoe het dat invult (het ‘hoe’). Het DO begint met een functionele vraag, die vervolgens door het JIVC wordt geanalyseerd. Daarvoor gebruikt het JIVC het beleid dat door de Chief Information Officer (CIO) wordt gemaakt. De CIO is verantwoordelijk voor het beleid rondom IT en maakt keuzes over de Defensiebrede IT. Zodra de analysefase is voltooid, vertelt het JIVC aan het DO wat het gaat doen (de ‘commanders backbrief’). Als het DO akkoord is start het JIVC met de ontwikkeling. Dit gebeurt in de basis onafhankelijk van het DO, dat wordt geïnformeerd als het nodig is. Ook dit is in lijn met de opdrachtgerichte commandovoering: sturen op het wat, maar niet op het hoe. Als het product af is volgt de overdracht naar het DO. Zij nemen het product vervolgens in gebruik. Tussen deze fases zit vaak een aantal jaren.

In een dynamische omgeving maken snelle veranderingen het echter onmogelijk voor het JIVC om de noodzakelijke expertise te leveren. Decentrale uitvoering is dus praktisch onuitvoerbaar. De operationele werkvloer herkent vaak sneller de actualiteit en kan daarop reageren. Het JIVC, als hoog-professionele IT-organisatie, heeft over het algemeen minder ervaring met de operatie van de DO’ën. Daardoor is het voor het JIVC lastig om tot de kern van de vraag te komen, en worden er soms implementatievoorstellen geschreven die goed in elkaar zitten qua IT, maar niet passen op de operationele realiteit. Dat maakt de analysefase vaak onnodig complex en traag, omdat veel mensen van buiten het JIVC expertise moeten

Door de DO’ën meer te betrekken in het ‘hoe’ wordt beter gebruik gemaakt van de aanwezige expertise

leveren en ze dus niet zelfstandig de opdracht kunnen uitvoeren. Daardoor komt het vaak voor dat zowel het JIVC als de operatie gefrustreerd raakt: het JIVC ervaart een grillig DO dat zijn behoefte te vaak verandert waardoor er geen IT voor te ontwikkelen is, en het DO ervaart dat het JIVC nooit (precies) levert wat er gevraagd wordt.

De gewenste situatie bij Defensie

De organisatie roept steeds meer om snellere IT. Van het JIVC wordt verwacht dat het sneller goede producten oplevert. Capaciteitsproblemen die daarbij ontstaan worden op dit moment vooral opgelost door extra analysecapaciteit binnen het JIVC aan te trekken of door prioriteitsstelling waardoor er netto minder gebeurt. Door de DO’ën meer te betrekken in het ‘hoe’ en de regie over de uitvoering weer deels bij de DO’ën te leggen, wordt beter gebruik gemaakt van de expertise die de verschillende partners inbrengen. DO’ën kunnen immers weer actief meedoen met het ontwikkelproces in plaats van passief te wachten op resultaat. Dat komt de eindproducten die worden opgeleverd ten goede.

3 Koninklijke Landmacht, *Commandovoering - Doctrinepublicatie 3.2.2* (2011).

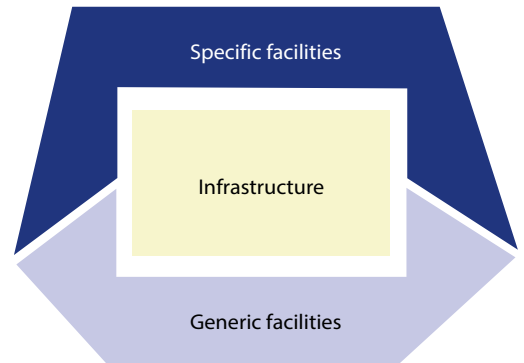
De ambitie om de ontwikkeling van nieuwe IT meer in samenspraak met de operatie van de DO'en te laten plaatsvinden, vergt dat aanvullende competenties en kwaliteiten binnen de decentrale IT-afdelingen worden ontwikkeld. Daarbij moeten voorzieningen worden getroffen om kennisdeling tussen DO'en en JIVC te initiëren/stimuleren. In de praktijk hebben er echter jaren van bezuinigingen en centralisering van de IT binnen Defensie plaats gevonden. Dit heeft ervoor gezorgd dat de IT-afdelingen van de diverse DO'en op dit moment vooral goed zijn in de begeleiding van de procesactiviteiten die – niet altijd tot tevredenheid – tot door JIVC uitgevoerde IT-projecten leiden. Deze specifieke (meer bedrijfskundige) expertise van de DO'en moet dus worden aangevuld door DO-specifieke technisch inhoudelijke IT-medewerkers. Hierbij valt te denken aan AI-specialisten, data scientists, robotica experts, elektrotechnici, gamedevelopers, et cetera. Omdat de werkzaamheden van deze mensen vaak meer op het vlak van creatie liggen dan op het vlak van besturing, vergt de aansturing en begeleiding van deze mensen andere vaardigheden van leidinggevend.

Standpunten ten aanzien van een nieuwe relatie tussen DO'en en JIVC

Om de lijn van denken verder te operationaliseren hebben we drie standpunten geformuleerd over de relatie tussen de centrale IT organisatie en de DO'en. We bespreken ze hier achtereenvolgens.

Standpunt 1: JIVC moet zich meer richten op de infrastructuur en de generieke IT-services die de hele organisatie raken

De rol van het JIVC staat niet ter discussie, maar verdient meer focus. In onze visie moet JIVC zich meer richten op generieke IT-services, in plaats van DO-specifieke voorzieningen. Er zijn



Figuur 2 Generiek, specifiek en infrastructureel

projecten die een overduidelijk paars (die over alle DO'en worden gebruikt) karakter hebben en daarmee niet onder één DO kunnen worden geschaard. Denk bijvoorbeeld aan de vervanging van PeopleSoft, het vernieuwen van SAP en het uitrollen van nieuwe werkplekhardware. Dat zijn projecten waarbij alle DO'en een rol spelen, en dan is het niet handig als één DO de kar trekt. In dat soort projecten is het niet meer dan logisch dat het JIVC deze projecten leidt, hoewel de input van de verschillende DO'en natuurlijk wel goed moet worden meegenomen. We duiden deze faciliteiten aan als *generieke voorzieningen*.

Daarnaast hebben de DO'en ook niet zoveel met de IT-infrastructuur van doen. In figuur 2 noemen we deze voorzieningen *Infrastructure*.⁴ Servers, kabels, firewalls en andere apparaten zijn natuurlijk essentieel voor het slagen van IT-projecten, maar raken niet direct de IT-projecten waar de DO'en mee te maken hebben. In grote organisaties (zowel commercieel als bij de overheid) wordt er steeds meer gewerkt met dergelijke 'services'. Die kunnen dan door IT-teams van DO'en worden afgenomen en zorgen ervoor dat complexiteit tot op een bepaalde hoogte wordt uitbesteed (denk aan 'Infrastructure-as-a-service').⁵

Dit standpunt pleit er dus voor dat DO'en zelf invulling geven aan de voor hen *specifieke informatievoorzieningen*. Denk hierbij aan eigen applicaties, AI-oplossingen, en IT in wapensystemen.

4 A.W. Abcouwer en J. Truijens, 'Pleidooi voor een gedifferentieerde informatiestrategie', *Tijdschrift Management en Informatie* 4 (1996) (6) 32-44; R.D. Stacey, *Strategic management and organisational dynamics: The challenge of complexity to ways of thinking about organisations* (Pearson education, 2007).

5 National Institute of Standards and Technology, *The NIST Definition of Cloud Computing* (2011).

Op die manier kunnen DO'en zelf (kleine) IT-projecten en innovaties ontwikkelen en deze, geborgd en conform standaard, binnen het defensiedomein laten landen. Het JIVC neemt in deze situatie meer een rol van facilitator en integrator aan. Het zorgt bijvoorbeeld voor figuurlijke stopcontacten (API's) waar DO'en hun stekkers in kunnen steken. Een deel van het huidige werk van JIVC komt dus bij de DO'en te liggen. Dit verlicht de grote last op de schouders van JIVC.

Een goed voorbeeld van een dergelijke situatie is het Retinalmage-project van Deep Vision, een technologisch R&D-team van de KMar. Met die software konden foto's op telefoons van verdachten automatisch worden geïdentificeerd. Objecten die voor de KMar interessant waren werden door Retinalmage herkend en geflagd voor nader onderzoek. Omdat zulke projecten zich niet lenen voor een regulier JIVC-traject, heeft Deep Vision deze software zelf (met behulp van werkstudenten, reservisten en regulier personeel) ontwikkeld, in continue afstemming met de beoogde gebruiker. Daardoor was de software na een aantal maanden al beschikbaar en volledig afgestemd op de wensen van de organisatie. Maar omdat het project niet samen met het JIVC werd opgelopen is de tooling nooit in het Defensienetwerk opgenomen. Daarmee is het gebruiksgemak (en daarmee de kwaliteit van het hele product) minder dan het zou kunnen zijn.

Deze verschuiving vindt overigens nu ook al plaats: steeds meer DO'en nemen een gedeelte van de IT-voorziening weer voor hun eigen rekening (zie kader). Zo heeft het CLSK zijn volledige Data Science Cell in eigen beheer (voor specifieke oplossingen) en werken steeds meer DO'en met Platform-as-a-Service SharePoint (als generieke/infrastructurele voorziening geleverd door JIVC), waarbinnen ze hun eigen IT-oplossingen kunnen ontwikkelen. Daarin treedt het JIVC ook al meer als facilitator op. Dit zorgt voor een snellere doorlooptijd maar het kan niet gebruikt worden voor operationeel zware applicaties, omdat de huidige platformen van het JIVC voor deze doeleinden niet geschikt zijn.

Kortom: dit standpunt bepleit dat generieke en infrastructurele voorzieningen de primaire

verantwoordelijkheid voor JIVC blijven, terwijl specifieke voorzieningen meer onder de verantwoordelijkheid van de direct betrokkenen worden verschoven. Deze oplossing is relatief eenvoudig te implementeren: het vergt enkel een aanpassing aan beleidskaders, afspraken en autorisatiestructuren: aan de onderliggende techniek verandert er niets.

Standpunt 2: Er is een toenemende noodzaak voor een alternatieve kijk op de werkstroom 4-projecten

De doorlooptijd van IT-projecten is vaak een struikelblok. Door onvoorziene omstandigheden en/of gewijzigde behoeftes kosten IT-projecten geregeld meer geld en tijd dan van tevoren gepland. Dit vraagt om een herziening van de werkprocessen. Het JIVC werkt momenteel met vier werkstromen. Werkstroom 1 en 2 zijn aanschaf van middelen die het JIVC al in het assortiment heeft zitten (vooral generieke en infrastructurele middelen). Deze processen duren dus maar enkele weken. Werkstroom 3 zijn middelen die nog niet in het assortiment zitten, maar die relatief eenvoudig van de markt te halen zijn en een generiek of infrastructureel karakter hebben. Denk bijvoorbeeld aan een specifieke barcodescanner die we nog niet voeren. Deze doorlooptijd is meestal enkele maanden. Werkstroom 4 zijn projecten die door hun specifieke en/of specialistische karakter niet zomaar uit te voeren zijn, bijvoorbeeld de aanschaf van een nieuw IT-systeem van een leverancier of de volledige in-house ontwikkeling van iets nieuws. Voor het realiseren van werkstroom 4-projecten wordt standaard gekozen voor een projectmatige aanpak volgens de PRINCE2-projectmanagementmethodiek. Binnen deze methodiek is er ruimte om te kiezen tussen een beheersmatige of een flexibele aanpak. Deze keuzeruimte lijkt echter nauwelijks te worden benut. Er lijkt namelijk steevast te worden gekozen voor de meest beheersmatige en dus minst flexibele aanpak. In de praktijk duren werkstroom 4 projecten daarom op dit moment erg lang.

Dit heeft tot gevolg dat JIVC alleen bezig kan zijn met de grote projecten, en dat de kleintjes worden geparkeerd. Jammer, want voor de



Marechaussees controleren op Schiphol Plaza. Kleine IT-verzoeken, zoals een KMar-kiosk op de luchthaven, zouden 'quick wins' kunnen zijn

DO'en zijn de kleine verzoeken juist vaak de 'quick wins'. Denk bijvoorbeeld aan een kiosk die de KMar op Schiphol Plaza kan neerzetten zodat burgers alvast een intake kunnen doen voordat ze met hun aangifte aan de balie verschijnen. Een dergelijk project wordt door de KMar niet eens ingediend bij het JIVC, omdat dit het vanwege capaciteitsgebrek binnen het JIVC niet zal redden. Terwijl de ontwikkeling helemaal niet zo lang hoeft te duren. DO'en willen innoveren, en daardoor worden dit soort innovaties nu regelmatig in eigen beheer uitgevoerd. Daardoor ontstaan er niet-geborgde IT-applicaties waarvan sommigen nu zo bedrijfskritisch zijn geworden dat uitval geen optie meer is.

Dit standpunt bepleit dat we de PRINCE2-methodiek anders invullen binnen werkstroom 4-projecten. Een meer flexibele invulling zou bijvoorbeeld zijn om eerder in het proces, in samenwerking met het DO, een prototype te maken. Daarmee kan er een betere discussie worden gevoerd over wat men nu precies wil, en verlagen we het afbreukrisico als het toch niet precies is wat we zoeken.

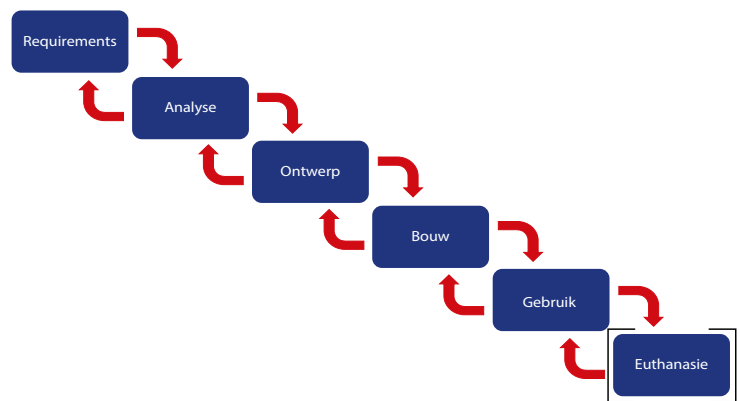
Standpunt 3: Binnen defensie moeten alternatieve methodes voor Software Ontwikkeling (SO) kunnen worden gekozen die aansluiten bij de aard van het ontwikkelingsproject

Waar het eerste standpunt betrekking had op het toepassingsveld van de betreffende Informatievoorziening en het tweede standpunt aandacht vroeg voor het type ontwikkelings-traject richten we ons in standpunt 3 op de ontwikkelmethodiek.

Traditionele systeemontwikkelingsprojecten volgen veelal een zogenaamde watervalbenadering. Na een requirements-analyse wordt een ontwerp gemaakt van het te realiseren informatiesysteem. Vervolgens wordt het gebouwd en in gebruik genomen. Veelal blijkt dat de behoeften dan alweer zijn gewijzigd. Hierdoor voldoet het gerealiseerde systeem direct niet meer aan de eisen. In dit type ontwikkelmethodiek is weinig aandacht voor hoe er in de toekomst afscheid kan worden genomen van het systeem (in figuur 3 'Euthanasie' genoemd). Het afscheid nemen van delen van de informatievoorziening vergt



FOTO MCD, SJOERD HILCKMANN

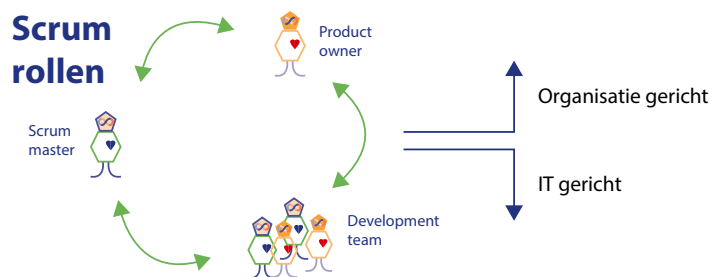


Figuur 3 De traditionele watervalbenadering

veel meer dan het ontwikkelen van een nieuw vervangend systeem. Een goed voorbeeld hiervan is de beoogde beëindiging van het gebruik van netwerkschijven (P-, Q-, et cetera) bij de introductie van het SharePoint als platform voor informatie-uitwisseling. De introductie van een nieuw systeem verandert niet automatisch de cultuur van gegevensdeling binnen de organisatie.

In de tegenwoordige tijd wordt dikwijls gepropageerd dat er ‘agile’ gewerkt moet worden. Het nauwer betrekken van de gebruiker zou de fouten van de watervalmethodiek moeten voorkomen. Korte ontwikkelcycli zouden de flexibiliteit van de ontwikkeling verhogen. Toch kenmerken agile projecten zich vaak als kortcyclische watervallen. Evolutionair ontwikkelen gebaseerd op bekende gebruikerswensen is dan het motto. Het uitgaan van geformuleerde gebruikerswensen leidt in principe tot dezelfde problemen als de grootschalige traditionele ontwikkeltrajecten. Agile kan ingezet worden om flexibel in te spelen op nieuwe gebruikerswensen, mits de methodiek op de juiste manier gebruikt wordt.

Naast PRINCE2 en agile zijn er ook andere systeemontwikkelingsbenaderingen. Een van de nieuwere ontwikkelingen zijn de zogenaamde ‘low-code’-platformen. Met dit soort platformen zijn niet-IT-ers (met een beetje hulp) in staat een programma in elkaar te klikken. Programmeren is niet nodig (maar kan wel): alles gaat visueel. Daarnaast kunnen professionele IT’ers wél programmeren en bouwstenen voor anderen klaarzetten. JIVC’ers kunnen daarmee bijvoorbeeld bouwstenen voor koppelvlakken met andere applicaties ontwikkelen, die iedereen kan



Figuur 4 De ‘agile’-benadering

gebruiken. Deze maatregel valt meteen te implementeren en daar wordt inmiddels ook aan gewerkt. Technisch is het vrij eenvoudig te realiseren: KIXS (de experimentenafdeling van het JIVC) heeft al eerder succesvol een low-codeomgeving op MULAN geïmplementeerd, maar omdat het een pilot was moest die helaas ook weer worden uitgezet.

Een andere ontwikkeling (die buiten Defensie al veel gebruikt wordt) is containerisatie van software. Het principe is dat alles voor een applicatie in een virtuele container wordt gestopt die daardoor makkelijk op het netwerk

te plaatsen is en zo onafhankelijk van de onderliggende technologie in verschillende omgevingen gebruikt kan worden. Defensie doet dit al: het Basis Cloud Platform (BCP) van het JIVC is erop gebaseerd. DO'en mogen daar echter niet zelfstandig gebruik van maken. Door DO'en (die aan de aansluitvoorwaarden voldoen) toegang te geven tot dit platform is het mogelijk om experimenten en innovaties die wél daadwerkelijk geprogrammeerd moeten worden makkelijker op MULAN te laten landen. Op die manier is het makkelijker om van standalone experiment naar een geborgd product te komen. Ook deze maatregel is eenvoudig te implemen-



Specialistische kennis, bijvoorbeeld op het gebied van specifieke toepassing van kunstmatige intelligentie en robotica, is onvoldoende aanwezig in de centrale IT-keten

FOTO MCD, JARNO KRAAYVANGER

teren: het vergt alleen een beleidsaanpassing aangezien het BCP hiervoor al geschikt is. Wel is er zodra dit fenomeen verder gaat groeien een infrastructuur-aanpassing nodig.

Voor het kiezen van een systeemontwikkelingsmethode is geen eenduidige aanpak en het hangt af van het type project, de benodigde expertise, en randvoorwaardelijke factoren zoals opgelegde deadlines en budgetten om een project te laten slagen.

De juiste keuze van systeemontwikkelingsmethode biedt voor Defensie veel mogelijkheden. Het JIVC kan de DO'en hierin ondersteunen door meer ontwikkelmogelijkheden te bieden aan collega's die bij de DO'en werken. Deze mogelijkheden kunnen door JIVC én DO'en zelf gebruikt worden voor prototyping. DO'en kunnen zo kleinere projecten zelf oppakken. Het is natuurlijk niet zo dat DO'en dan zelf maar alles mogen doen. Een begeleidingsteam van het JIVC kan in de gaten houden of alle door het DO gemaakte software wel aan de door het JIVC gestelde eisen voldoet. Zo moet de software voldoen aan beveiligings- en privacy-eisen en moeten ingewikkeldere projecten alsnog als klassiek PRINCE2-project (mét prototyping) worden aangelopen. Door JIVC kunnen zo bepaalde regels over privacy en beveiliging centraal worden aangestuurd, waardoor producten in low-code 'by design' aan het beveiligingsbeleid voldoen. Daarnaast heeft het JIVC één overzicht van alle door de DO'en ontwikkelde software, zodat het op tijd kan bijspringen als een oplossing toch een betere projectsturing nodig heeft.

Het is belangrijk in te zien dat niet alle projecten geschikt zijn voor een low-code-oplossing of bring-your-own container. Grote, operationele applicaties met veel koppelingen naar de buitenwereld verdienen nog steeds een aanpak die we nu ook toepassen. De winst voor de DO'en zit bij deze aanpak dan ook vooral in relatief simpele applicatieontwikkeling en een beter begrip van wat het JIVC bij grote projecten gaat opleveren. Dat zorgt voor een versnelde ontwikkeling en daar worden het JIVC én de DO'en beter van.

Met een dergelijke meer flexibele benadering van systeemontwikkeling is het mogelijk dit soort projecten experimenteel tot behoeften te laten komen, fouten te maken, en al lerende tot een oplossing te komen. Dit proces laat zich lastig 'besturen'. Niet alle ontwikkelingen in een organisatie laten zich vooraf tot in het kleinste detail voorspellen. Leiding geven aan een 'spelende organisatie', waarin bewust ruimte wordt gegeven aan innovatieve manieren van IT-ontwikkeling, verdient meer aandacht binnen Defensie.

De impact van onze standpunten als probleemoplossing binnen de IT van Defensie

De drie standpunten bespreken een positie van de DO'en in relatie tot de IT-leverancier die naar ons inzicht de IT-ontwikkelingen kunnen versterken. De problemen zoals we die in de inleiding hebben gesignaleerd kunnen op die manier grotendeels worden opgelost. Samengevat bieden de standpunten op de volgende wijze oplossingen voor de gesignaleerde problemen.

- *Maatschappelijke en technologische ontwikkelingen dwingen Defensie richting een zelfsturende en flexibele manier van optreden.* De technologische ontwikkelingen gaan zo snel dat de verschillende DO'en niet van een centrale IT-leverancier mogen verwachten dat die voldoende specifieke kennis en inzicht genereert. De DO'en hebben specialistische kennis in huis, en voor de flexibiliteit en het aanpassingsvermogen is het noodzakelijk om deze capaciteit in te zetten. Door een duidelijk onderscheid te maken tussen generieke en infrastructurele voorzieningen en voorzieningen die zijn toegespitst op de specialistische toepassingen van IT (standpunt 1) kunnen we beter inspelen op de eisen die de DO'en stellen. Het voorkomt ook dat prioriteitskeuzes alleen op centraal niveau worden gemaakt, waardoor er meer geprofiteerd kan worden van decentrale kennis en inzichten.
- *Traditionele methodes voor systeemontwikkeling en organisatieverandering voldoen niet meer.* In standpunt 2 bepleiten we dat de gebruikelijke indeling van werkstroom 1 t/m 4 van waarde

Meer flexibiliteit in de projectmethode leidt tot meer flexibele IT

is, maar ook dat deze indeling verschillende manieren van werken vereist. Door het onzekere en innovatieve karakter van werkstroom 4-projecten past een strikt procesmatige manier niet. Toch wordt de PRINCE2-methode voor werkstroom 4-projecten meestal zeer beheersmatig, in plaats van flexibel, ingevuld. Door het specifieke karakter van werkstroom 4-projecten is centrale aansturing niet aan te bevelen. Dit inzicht loopt parallel aan de indeling die we in standpunt 1 propageren. Werkstromen 1 t/m 3 sluiten nauw aan bij generieke en infrastructurele voorzieningen. Werkstroom 4-projecten vereisen een hoge mate van specialistische kennis en moeten daarom decentraal worden belegd. Nieuwe methoden van systeemontwikkeling en systeemrealisatie zouden dan ook vooral bij dergelijke projecten moeten worden toegepast. In standpunt 3 hebben we gewezen op nieuwe manieren van werken. We noemden daar

onder andere prototyping, werken met low-code-omgevingen en containerisatie van systeemontwikkelingen. Dit leidt tot een nieuwe manier van samenwerken tussen de DO'en en JIVC, waarbij iedereen zijn eigen rol speelt. Zo ontstaat er ruimte voor de DO'en om hun eigen ontwikkelingen te initiëren en uit te voeren.

- *Er is een disbalans tussen de centrale IT-infrastructuur en decentrale wensen, die zorgt voor inflexibiliteit in de IT-keten.* Doordat binnen defensie onvoldoende onderscheid wordt gemaakt tussen generieke en specifieke toepassingen, met de ondersteunende infrastructuur (standpunt 1), en de neiging alle systeemontwikkeling projecten op dezelfde manier (namelijk zeer beheersmatig) uit te voeren (standpunt 2), wordt de flexibiliteit van de IT-keten belemmerd. Het kunnen kiezen tussen verschillende ontwikkelingsmethoden kan dit deels oplossen (standpunt 3).
- *Er bestaat een grote druk op de IT-keten door de enorme behoefte aan nieuwe IT-oplossingen.* De noodzaak tot vernieuwing in de informatievoorziening neemt in de nabije en langere toekomst zeker niet af. Vasthouden aan traditionele processen draagt niet bij aan het adaptieve vermogen van de organisatie. Het maken van een onderscheid in toepassingsgebieden (standpunt 1), het type ontwikkelingsztraject (standpunt 2) en de bijbehorende keuze van ontwikkelingsmethoden (standpunt 3) biedt naar ons inzicht mogelijkheden tot een veel flexibelere IT binnen defensie.
- *De hoge (bestuurlijke) complexiteit in de centraal georiënteerde IT-keten leidt tot traagheid.* Binnen de overheid heeft na het parlementair onderzoek naar ICT-projecten bij de overheid een bureaucratiseringslag plaats gevonden van IT-ontwikkelingen.⁶ AC-ICT (adviescollege ICT)-beoordelingen eisen dat de bijdrage van ontwikkelingstrajecten worden gekwantificeerd, met het risico op afwijzing van innovatieve initiatieven die niet aan deze eis kunnen voldoen. Dit werkt vooral nadelig voor innovatieve projecten (veelal werkstroom 4). De ambitie om complexe projecten te standaardiseren schaadt het aanpassingsvermogen en flexibiliteit. Het doen van

⁶ T. Elias, *Parlementair onderzoek naar ICT-projecten bij de overheid*, Tweede Kamer der Staten-Generaal, 2015.

experimenten, met het bijbehorende risico van falen, is in het licht van de hedendaagse dynamiek een noodzaak. Ook moeten *quick-wins* worden aangemoedigd. De drie standpunten dragen hier aan bij.

- *Specialistische kennis, bijvoorbeeld op het gebied van specifieke toepassing van kunstmatige intelligentie en robotica in de DO'en, is onvoldoende aanwezig in de centrale IT-keten.* Hoewel bij de centrale IT-keten een hoogwaardig kenniscentrum (KIXS) aanwezig is, kan niet worden verwacht dat alle specialistische kennis van de verschillende DO'en daar kan worden ontwikkeld. De rol van het kenniscentrum binnen JIVC zou gericht moeten zijn op kennisuitwisseling en -deling. Dit vergt tweerichtingsverkeer. In de huidige situatie wordt er veel vanuit een centralistisch perspectief gedacht. KIXS zou generieke (door JIVC ontwikkelde) en specialistische (op DO-niveau) kennis bij elkaar kunnen brengen. De drie standpunten bieden daar aanknopingspunten voor ten aanzien van de keuze voor structuur, type ontwikkelingsproject en methode.

Conclusie

Dit artikel beoogt een visie te schetsen op een toekomstbestendig IT-landschap. De aanleiding is dat het IT-landschap de komende jaren sterk gaat veranderen. Daarnaast moeten we meebewegen met het complexe en gedigitaliseerde veiligheidsdomein. Dit artikel beschouwt deze uitdaging vanuit het perspectief van de Koninklijke Marechaussee (KMar). We hopen dat de inzichten ook de andere DO'en kunnen helpen.

In het artikel zijn zes problemen benoemd die deze verandering hinderen. Vervolgens is een theoretisch kader geschetst over complexe organisatorische veranderingen, waaruit blijkt dat het onderscheid tussen management en leiderschap belangrijk is. Er zijn drie standpunten ingenomen die beschrijven hoe de problemen opgelost kunnen worden. Het eerste standpunt is dat er onderscheid gemaakt moet worden tussen generieke en infrastructurale voorzieningen enerzijds, en specifieke voorzieningen anderzijds. Dit onderscheid maakt het mogelijk een andere verhouding tussen DO'en en de IT-organisatie vorm te geven, waarbij de centrale IT-organisatie enkel zorg draagt voor de generieke en infrastructurale voorzieningen. Standpunt 2 bepleit dat we de PRINCE2-projectmanagementmethodiek anders invullen voor innovatieve en onzekere IT-projecten (dat wil zeggen werkstroom 4-projecten). Binnen deze methodiek wordt er te vaak gekozen voor de beheersmatige, in plaats van de flexibele aanpak. Innovatieprojecten moeten anders aangestuurd worden dan de traditionele going-concern-projecten. Ten slotte bepleit standpunt 3 dat er voor alternatieve ontwikkelingsmethodes gekozen moet kunnen worden, zodat de methode beter aansluit bij het project. Door deze drie standpunten te combineren sluiten implementatievoorstellen beter aan op de operationele realiteit, wordt de snelheid verhoogd door capaciteiten te bundelen en krijgt de centrale IT-leverancier van Defensie, JIVC, een duidelijkere focus. Meer flexibiliteit in de projectmethode leidt tot een meer flexibele IT. Het geheel biedt een concrete visie op het realiseren van een toekomstbestendig IT-landschap bij de Nederlandse krijgsmacht. ■



De NAVO-begrotingsnormen voor defensie

Een overzicht van de resultaten over 2014-2022

Prof. dr. Herman Mattheijs*



Onder leiding van een Poolse instructeur leren Oekraïense militairen in Swietoszew hoe zij onderhoud moeten plegen aan een Leopard-tank; onder de NAVO-landen was Polen al voor de oorlog in Oekraïne een stijger op begrotingsgebied

De laatste jaren en zeker recent als gevolg van de Russische invasie in Oekraïne woedt er een flinke discussie over het gebrek aan militaire uitgaven door NAVO-lidstaten. In 2014 besloot de alliantie dat de defensieuitgaven per land naar 2% van het bbp zouden groeien, terwijl 20% van de defensiebegroting zou worden besteed aan investeringen en materieel. Hoe hebben de defensieuitgaven binnen het bondgenootschap zich in die periode ontwikkeld? Een analyse geeft daar duidelijkheid over, waarbij moet worden aangemerkt dat de VS nog steeds op eenzame hoogte staat. Polen is een belangrijke stijger, terwijl geen van de drie Beneluxlanden de 2%-norm haalt.

Op het ogenblik dat de NAVO de Wales Summit Declaration uitgaf, in september 2014, telde het bondgenootschap 28 leden. Montenegro trad toe in 2017 en Noord-Macedonië in 2020. Finland werd op 4 april 2023 het 31e NAVO-lid en momenteel loopt de ratificatie nog betreffende de toetreding van Zweden. Na aanvankelijke bezwaren ging Turkije op de NAVO-top in juli alsnog akkoord met het lidmaatschap van Zweden. Toetreding tot de NAVO vereist immers unanimititeit onder de bestaande lidstaten. In feite is dat een dubbel verhaal, omdat alle leden het eens dienen te zijn binnen de Raad van Ministers van de NAVO, waarna ook nog een nationale parlementaire ratificatie nodig is. Vooral dit laatste kan tot de nodige vertragingen leiden.

Hoe staan de defensiebegrotingen van de NAVO-lidstaten er negen jaar na Wales voor? Dit artikel behandelt eerst wat er na de top in de praktijk is gerealiseerd inzake de 2%-begrotingsnorm en de 20%-investeringsnorm. Vervolgens worden de militaire begrotingen van de NAVO-lidstaten nagelopen om te eindigen met een analyse van de budgettaire militaire situatie van de Beneluxlanden.

De 2%-norm: verhoging van de defensiebegrotingen

Tijdens de NAVO-top in Cardiff op 4 en 5 september 2014 namen de staats- en regeringsleiders van het militair bondgenootschap enkele belangrijke budgettaire maatregelen rond de

defensiebegrotingen van de lidstaten. Het was al langer een doorn in het oog van Washington dat veel Europese bondgenoten de militaire verdediging van hun continent overlieten aan de Amerikanen. De Democratische regering-Obama drong daarom aan op het instellen van budgettaire parameters met als doel om over een periode van tien jaar – dus tegen 2024 – meer budgettaire basis te krijgen voor defensie. Ten eerste werd besloten dat de NAVO-leden in 2024 minstens 2% van hun bruto binnenlands product (bbp) zouden moeten besteden aan hun militaire begroting. Daarnaast bepaalt de tweede goedgekeurde parameter dat elke lidstaat minstens 20% van de begroting van landsverdediging moet besteden aan investeringen in militair materieel.

Tabel 1 is een weergave van de 2%-bbp-parameter over de periode 2014-2022 op basis van de laatst beschikbare cijfers.¹ De NAVO duidt ook in haar verslagen aan hoe deze defensieuitgaven in de overheidsbegrotingen worden berekend. De volgende soorten uitgaven worden meegeteld om te bepalen hoe hoog de desbetreffende uitgaven zijn: lonen van militairen en burgers werkzaam voor defensie, operaties in het buitenland, militair onderzoek, politiediensten met een militair karakter (Koninklijke Marechaussee, Gendarmerie enz.), eenheden van grensbewaking (US Coast Guard), pensioenen voor gewezen militairen en burgerpersoneel, kosten van vredesoperaties, aankopen van materieel, militaire gebouwen en infrastructuur.²

Tabel 1 toont de bedragen uit de algemene begroting van een land voor het beleidsdomein landsverdediging. Op het tijdstip van de Wales Summit Declaration van 2014 waren er maar drie landen die aan deze norm voldeden: Griekenland, dat traditioneel veel aandacht voor defensie heeft als gevolg van de geopolitieke ligging van het land, en ook de kernmachten met de twee belangrijkste militaire begrotingen,

* Herman Matthijs is als hoogleraar verbonden aan de Universiteit Gent en de Vrije Universiteit Brussel. Hij publiceert over militaire thema's en begeleidt diverse MA-scripties over defensie.

1 *The Secretary General's Annual Report 2022* (Brussel, NAVO, 21 maart 2023). Finland is hierin nog niet opgenomen en daarom wordt er ten aanzien van dit land gebruikgemaakt van cijfers van het European Defence Agency. Aangezien IJsland geen krijgsmacht heeft, vermeldt het NAVO jaarverslag desbetreffend geen cijfers.

2 *Ibidem*, 15.

Percentage van het bbp besteed aan defensie	2014	2022
0%-0,99%	België, Hongarije, Letland, Litouwen, Luxemburg, Slovenië, Slowakije, Spanje en Tsjechië = 9 landen.	Luxemburg (0,62%)
1%-1,49%	Albanië, Bulgarije, Canada, Denemarken, Duitsland, Finland, Italië, Nederland, Noord-Macedonië, Portugal, Roemenië en Turkije = 12 landen.	België (1,18%), Canada (1,29%), Denemarken (1,38%), Duitsland (1,49%), Portugal (1,38%), Slovenië (1,26%), Spanje (1,09%), Tsjechië (1,34%) en Turkije (1,37%) = 9 landen.
1,5%-1,99%	Estland, Frankrijk, Kroatië, Montenegro, Noorwegen en Polen = 6 landen.	Albanië (1,57%), Bulgarije (1,54%), Finland (1,96%), Frankrijk (1,89%), Hongarije (1,44%), Italië (1,51%), Kroatië (1,91%), Montenegro (1,35%), Nederland (1,64%), Noord-Macedonië (1,61%), Noorwegen (1,57%), Roemenië (1,75%) en Slowakije (1,76%) = 13 landen.
2% en meer	Griekenland, Verenigd Koninkrijk en de VS = 3 landen.	Estland (2,12%), Griekenland (3,54%), Letland (2,07%), Litouwen (2,47%), Polen (2,42%), Verenigd Koninkrijk (2,16%) en de VS (3,46%) = 7 landen.

Tabel 1 Evolutie defensiebegrotingen NAVO-lidstaten ten aanzien van de 2%-bbp-begrotingsnorm

BRON: NAVO-JAARVERSLAG 2022

de VS en het VK. Maar de cijfers in deze tabel laten vooral zien dat het overgrote deel van de NAVO-lidstaten nog een enorme budgettaire inspanning moest gaan leveren. Het was al langer een Amerikaanse eis dat de Europese leden van het militair bondgenootschap meer geld moesten besteden aan het leger. Dat werd op de top in Wales politiek vertaald door de regering-Obama en later ook verdedigd door de regeringen-Trump en Biden. Op basis van de cijfers van 2022 is duidelijk dat de laagste groep is verminderd van negen naar nog één land: Luxemburg. Langs de andere kant van deze tabel is het aantal landen met een defensiebegroting van 2%-bbp of meer aanzienlijk toegenomen, van drie naar negen. De drie oorspronkelijke landen van 2014 hebben gezelschap gekregen van Oost-Europese landen die beducht zijn voor Russische agressie.

Opvallend is dat diverse grotere NAVO-lidstaten de 2%-norm niet halen. Zo geraken Canada, de Bondsrepubliek Duitsland en Spanje nog niet aan 1,5% bbp-uitgaven voor defensie. Frankrijk en Nederland staan een stuk beter geklasseerd en Italië hangt tussen de twee groepen. Van de grotere NAVO-landen met de tien belangrijkste militaire begrotingen (infra) voldoen er maar vier aan de 2%-norm, namelijk Griekenland,

Polen, het VK en de VS. Vanuit de groep daaronder zal een aantal landen tegen 2024 de norm mogelijk nog halen, bijvoorbeeld Finland, Frankrijk en Roemenië. Het 31e NAVO-lid Finland zal zeker nog dit jaar aan de norm voldoen. Met de toetreding van dit Scandinavische land wordt de directe grens van de NAVO met Rusland overigens meer dan verdubbeld.

In vergelijking met 2014 is vooral het aantal landen dat tussen de 1,5% en de 2% van het bbp aan defensie besteedt aanmerkelijk gestegen: van zes naar dertien. Het NAVO-jaarverslag over 2022 vermeldt ook dat het gemiddelde gerekend over alle lidstaten 2,58%-bbp bedraagt en daarboven zitten alleen de VS en Griekenland.³ Uiteraard heeft dit alles te maken met de enorme impact van het bbp van de VS en de omvang van zijn defensiebegroting. Zonder de VS ligt het gemiddelde op 1,65% en dan situeren zich elf leden boven dat getal.

Traditioneel besteden de Britten, de Amerikanen en de Grieken veel geld aan defensie. De nieuwigheid zit dus in de landen die direct geconfronteerd zijn met de militaire dreiging vanuit

3 Ibidem, 159.

Moskou. Desalniettemin staan de Griekse en de Amerikaanse openbare financiën er minder florissant voor dan die van Duitsland of Noorwegen. Daardoor is er zeker geen correlatie te leggen tussen de toestand van de nationale begrotingen en de militaire uitgaven. Bovendien rijst de vraag wat de NAVO in 2024 gaat doen met het feit dat een aantal lidstaten nog ver onder de 2%-norm verkeert. Gaat de alliantie dan een nieuwe datum opleggen, of andere parameters bepalen? 2024 is in de VS een jaar met presidentsverkiezingen, wat de druk op Europese bondgenoten zou kunnen verhogen.

De 20%-norm: het aankopen van materieel

Volgens de tweede norm waartoe in Wales werd besloten dienen de lidstaten tegen 2024 minstens 20% van hun militaire begroting te besteden aan investeringen/aankopen van materieel. Uit tabel 2 blijkt dat zich tussen de bestudeerde jaren een evolutie heeft voltrokken ten aanzien van de defensiebegrotingen en deze NAVO-norm.⁴

Volgens de tabel voldeden in 2014 maar zeven lidstaten aan de 20%-norm. Drie landen zaten in

de categorie daaronder. Maar het merendeel van de landen, niet minder dan 19, moest nog een serieus budgettair plan ontwikkelen om deze norm te gaan halen. Het jaar 2022 laat het opmerkelijke gegeven zien dat reeds 24 landen de norm halen en zes meestal nipt niet. Het ziet er dus naar uit dat het overgrote deel van de leden van het westers militair bondgenootschap deze tweede Wales-norm zal halen. Het valt op dat de toename van de militaire investeringen in veel lidstaten zo groot is dat zij zelfs over de norm heen gaan. Zo zitten negen lidstaten tussen de 20-25% en nog eens negen lidstaten investeren tussen de 25% en de 30% van hun defensiebudget. Liefst vier landen besteden tussen de 30% en de 40% van hun defensiebegroting aan investeringen, terwijl Griekenland en Finland over de 40% gaan. Griekenland en Finland zijn ook de landen met de meest cruciale geopolitieke locatie. Deze cijfers bewijzen dat de militaire investeringen fors zijn toegenomen, wat het desbetreffend onderzoek alsook de industrie ten goede komt. Uiteraard was een belangrijke inhaaloperatie op dit vlak meer dan nodig, gezien de jaren durende begrotingskortingen op de defensiebudgetten.

Concluderend kan gesteld worden dat gemeten over deze twee parameters zeven landen voor het jaar 2022 voldeden aan de 2%-bbp-norm, terwijl 24 lidstaten de investeringsnorm haal-

4 H. Matthijs, 'The NATO Members and the Budget Guidelines', *Journal of Defense Management*, Vol. 11, No. 4 (2021) 1-6.

Belgische militairen nemen deel aan de oefening Iron Wolf in Litouwen, 2023; België besteedde in 2022 1,18% van het bbp aan defensie



den. De zeven landen die de 2%-norm haalden voldeden ook aan de tweede norm en zodoende zijn er dus zeven landen die aan beide normen tegemoet komen. Daardoor zijn er 17 landen die enkel aan de investeringsnorm voldoen en zes die geen enkele van de twee normen halen. Desalniettemin is het voor deze groep budgettair zeker mogelijk om tegen 2024 aan de 20%-investeringsnorm te voldoen.

Zweden, het mogelijke 32e NAVO-lid, besteedde in 2014 ruim 27% van zijn militaire begroting aan investeringen en dat was in 2021 (volgens cijfers van het European Defence Agency) 26%. De tweede Wales-norm van 20% is dus geen probleem voor het Scandinavische land. Daarentegen besteedde Zweden in 2014 maar 1,1% van zijn bbp aan defensie en dat percentage was nog steeds hetzelfde in 2021. Als gevolg van de Russische inval in februari 2022 in Oekraïne heeft Zweden aangekondigd dat het zeker de bedoeling is om de defensiebegroting snel in de richting van de 2%-norm te brengen.

Defensiebegrotingen

Op basis van de gegevens in het NAVO-jaarverslag over 2022 is een lijst samen te stellen van de 15 hoogste militaire begrotingen in miljarden euro's binnen de alliantie. In de lijst zijn de niet-eurolanden omgerekend naar die munt op basis van de wisselkoers van 5 april 2023.

Alle 16 andere NAVO-lidstaten die niet in de lijst staan hadden over het jaar 2022 een militaire begroting van minder dan 5 miljard euro. Daardoor kent de NAVO een situatie van veel leden met een zeer klein defensiebudget in nominale termen. De cijfers in de lijst laten vooral het gigantische budgettair verschil zien tussen de VS en rest van de lidstaten: het Amerikaanse aandeel bedraagt 69% van alle militaire begrotingen van de NAVO-landen. Een ander belangrijk gegeven is dat Duitsland sinds een paar jaar meer uitgeeft aan defensie dan de nucleaire macht Frankrijk. Recent zijn in het kader van de Europese Unie meer en meer spanningen naar boven gekomen tussen Parijs en Berlijn. Opmerkelijk is ook dat de Duitse

Percentage investeringen	2014	2022
0%-9,9%	België, Bulgarije, Griekenland, Hongarije, Kroatië, Letland, Montenegro, Noord-Macedonië, Portugal, Slovenië en Tsjechië = 11 landen.	Geen lidstaat
10%-14,9%	Canada, Denemarken, Duitsland, Litouwen, Italië, Nederland, Slowakije en Spanje = 8 landen.	Geen lidstaat
15%-19,9%	Albanië, Finland, Polen en Roemenië = 4 landen.	Albanië (19%), België (19%), Canada (18%), Duitsland (19%), Portugal (17%), en Tsjechië = 6 landen.
Meer dan 20%	Estland, Frankrijk, Luxemburg, Noorwegen, Turkije, Verenigd Koninkrijk en de VS = 7 landen.	Bulgarije (22%), Denemarken (29%), Estland (21%), Finland (45%) Frankrijk (28%), Griekenland (40%), Hongarije (48%), Italië (22%), Letland (24%), Litouwen (34%), Luxemburg (39%), Montenegro (22%), Nederland (23%), Noord-Macedonië (25%), Noorwegen (31%), Polen (35%), Roemenië (25%), Slowakije (29%), Slovenië (21%), Spanje (26%), Turkije (25%), Verenigd Koninkrijk (28%) en de VS (27%)= 24 landen.

Tabel 2 Evolutie defensiebegrotingen ten aanzien van de 20%-investeringsnorm

BRON: NAVO-JAARVERSLAG 2022

defensiebegroting in omvang de Britse aan het naderen is. Gezien haar bbp en betere toestand van de openbare financiën is het logisch dat de Bondsrepubliek meer zou besteden aan defensie dan het VK. Maar als Duitsland het hoogste Europese militaire budget zou hebben binnen de NAVO dan zou dat wel tot bijkomende politieke spanningen leiden. Zo is het de vraag of vele Oost-Europese landen alsook de Scandinavische leden het zullen accepteren dat de Bondsrepubliek de *leading nation* wordt in het Europese militair beleid. Het zou ook tot een situatie leiden waarbij het niet-nucleaire Duitsland een hogere defensiebegroting heeft dan de twee Europese nucleaire machten Frankrijk en het

1.	Verenigde Staten	753
2.	Verenigd Koninkrijk	60
3.	Duitsland	57
4.	Frankrijk	49
5.	Italië	28
6.	Canada	24,5
7.	Polen	15,7
8.	Nederland	14,8
9.	Spanje	14,1
10.	Turkije	9,5
11.	Griekenland	7,4
12.	Noorwegen	7,0
13.	België	6,5
14.	Denemarken	5,3
15.	Finland	5,1

Lijst van 15 hoogste defensiebegrotingen in de NAVO

BRON: NAVO-JAARVERSLAG 2022 (BEDRAGEN IN MILJARDEN EURO'S)

VK. Berekend in cijfers zou een Duitse defensiebegroting van 2%-bbp overeenkomen met 76 miljard euro (plus 19 miljard). Bij Frankrijk staat 2% van het bbp gelijk met 52 miljard euro (plus drie miljard), terwijl de Britse defensiebegroting met 60 miljard euro al op 2,1% staat.

Een opmerkelijke stijger is Polen, dat reeds op nummer zeven staat in de lijst, terwijl Nederland meer begroot voor landsverdediging dan Spanje. De plaats van Griekenland is geen verrassing, want dat land behaalt ten aanzien van de Wales-normen goede resultaten. Uiteraard hebben de hoge Griekse defensieuitgaven ook alles te maken met de wederzijdse spanningen met buurland Turkije. Als gevolg van de zwakke nationale munt (de lira) heeft Turkije een minder omvangrijke defensiebegroting dan vroeger. Zo vermeldt het NAVO-jaarverslag over 2022 dat Turkije zijn defensiebudget dat jaar optrok naar 200 miljard lira, vergeleken met 116 miljard lira in 2021.⁵ Desalniettemin zakte de Turkse begroting in waarde omgerekend naar euro's of Amerikaanse dollars als gevolg van de zwakke nationale munt.

Finland haalde in 2022 bijna zijn 2%-bbp-norm in 2022 en zouden de twee andere Scandinavische landen hun defensiebudget optrekken naar de Wales-norm dan zou dat een Noorse begroting opleveren van 9,2 miljard euro (plus 2,2 miljard) en een Deense van 7,7 miljard euro (plus 2,4 miljard).

Een analyse van de huidige defensiebegrotingen van de Europese NAVO-leden leidt tot een aantal vaststellingen. De tien EU-leden uit de lijst (dus niet de VS, Canada, het VK, Turkije en Noorwegen) hadden over 2022 een gezamenlijk defensiebudget van ongeveer 203 miljard euro. Dat bedrag moet dan nog worden aangevuld met twaalf kleinere NAVO-leden die ook tot de EU behoren. Zodoende kwamen de 22 EU-leden van het westers militair bondgenootschap in 2022 uit op een gezamenlijke defensiebegroting van ongeveer 235 miljard euro. Dat bedrag zou dan moeten worden verhoogd met de defensiebudgetten van de vijf niet-NAVO-leden binnen de Europese unie, namelijk Cyprus, Ierland, Malta, Oostenrijk en (nog steeds) Zweden. Dan zou dit bedrag de 250 miljard euro benaderen en uitkomen op ongeveer een derde van het Amerikaanse defensiebudget. Het optrekken van alle EU/NAVO- defensiebegrotingen naar de 2%-norm brengt dat getal richting 275 miljard euro. Een meer dan gewoon verschil is het bijtellen van de Britse defensiebegroting, want met die 60 miljard euro komt een EU-defensiesysteem uit op meer dan 300 miljard euro.

Benelux

De NAVO-cijfers leiden tot een aantal bevindingen voor de drie Beneluxlanden. Vergeleken over de periode 2014-2022 evolueerden deze NAVO-leden met betrekking tot de militaire parameters op een aantal punten:

- Begroting: de Nederlandse defensiebegroting steeg van 7,7 miljard euro naar 14,8 miljard ofwel een toename van 92% tussen 2014-2022. België ging in die periode van 3,9 miljard euro naar 6,5 miljard, een toename van 71%. Het Groothertogdom Luxemburg evolueerde van 190 miljoen euro naar een begroting van 485

5 The Secretary General's Annual Report 2022, 157.

miljoen, een stijging van 255%. Tezamen hebben de Beneluxlanden een defensiebudget van 21,7 miljard euro; dit zou de zevende begroting zijn binnen de NAVO, na Canada;

- Mankracht: de Nederlandse krijgsmacht had in 2014 een omvang van 41.200 militairen en in 2022 was dit met 41.600 vrijwel onveranderd. Maar België reduceerde zijn militair personeel van 30.500 naar 22.500, terwijl Luxemburg licht steeg van 800 naar 900 begrote personen in het militair budget. Tezamen komen de Beneluxlanden uit op 65.000 militairen. Geen van deze landen kent nog de uitvoering van de wetten op de militaire dienstplicht, hoewel er in Nederland en België sommige politieke partijen zijn die pleiten voor heractivering;
- De 2%-norm: over 2014-2022 ging de Nederlandse defensiebegroting van 1,15% bbp naar 1,64%, een aanzienlijke toename in de richting van de NAVO-afspraken. België deed het veel minder door van 0,97% bbp te klimmen naar 1,18%. Luxemburg heeft in budgettaire omvang alsook in percentages ten aanzien van het bbp de laagste defensiebegroting binnen de NAVO: het land steeg van 0,37% naar 0,62%;
- De 20%-investeringsnorm: tussen de jaren 2014-2022 ging het investeringsdeel van de Nederlandse militaire begroting van 10% naar 23%. Luxemburg voldeed reeds in 2014 aan deze NAVO-norm met een aandeel van 22%, dat in 2022 tot 39% steeg. Nederland en Luxemburg halen dus deze NAVO-afpraak, terwijl België, dat in 2014 met 3% aan investeringen zeer laag startte, in 2022 naar 19% evolueerde. Het ziet er naar uit dat alle drie de Beneluxlanden in 2024 de 20%-norm zullen halen;
- Indien de drie landen elk de 2%-norm zouden halen dan geeft dit in budgettaire cijfers ongeveer het volgende in vergelijking met de cijfers over 2022:
 - België: 11 miljard euro (plus 4,5 miljard)
 - Luxemburg: 1,5 miljard (plus 1 miljard)
 - Nederland: 18 miljard (plus 3,2 miljard).

De optelsom van de drie Beneluxlanden zou dan een defensiebegroting opleveren van zowat 30,5 miljard euro.



Nederland stationeerde in 2022 Patriot-systemen op de luchtmachtbasis Sliac in Slowakije; in 2022 besteedde Nederland 1,64% van het bbp aan defensie

FOTO MCD, PHIL NIJHUIS

Ten aanzien van de Benelux is er wel een belangrijke samenwerking in het kader van de marine en ook bij de aankoop van nieuwe fregatten alsook mijnenvegers. En weliswaar hebben België en Nederland beiden het gevechtstoestel F-35A aangekocht, maar niet gezamenlijk. Voor het overige is het materieel van de luchtmacht zeer verschillend bij de beide krijgsmachten. Ten aanzien van de landmacht zijn de synergieën zeer klein. In niet onbelangrijke mate heeft dit gegeven ook te maken met de verdeelde visies in België, opgedeeld per taalrol, over vormen van militaire samenwerking.

Desalniettemin zou het zeker geen nadeel zijn voor deze landen om nauwer samen te werken op het vlak van defensie. Dat kan de efficiëntie verhogen van het apparaat en budgettaire gunstige gevolgen hebben. Bovendien kunnen deze landen elkaar in evenwicht houden in een Beneluxkader en dat is iets anders dan te gaan samenwerken met een grote buur à la Duitsland of Frankrijk. De huidige oorlogssituatie in Europa heeft de slapende regeringen in ieder geval al wakker geschud om de defensiebegrotingen te verhogen. ■

'Het debat of we bereid zijn te vechten moet gevoerd worden'

Herman Vuijsje en zijn uitgestelde kennismaking met de krijgsmacht

Journalist en socioloog Herman Vuijsje publiceerde in april *Wij waren geen soldaat. Het leger was voor losers*.¹ Zo'n titel wekt in defensiekringen onmiddellijk nieuwsgierigheid en uit diverse hoeken kreeg de *Militaire Spectator* het aanbod het boek te recenseren. Maar deze keer ging de redactie met de schrijver zelf in gesprek. In zijn Amsterdamse woning vertelt Vuijsje hoe hij zich na de oproep voor de dienstplicht liet afkeuren. Een aantal jaren geleden begon hij zich af te vragen waarom hij dat gedaan had, onder meer getriggerd door politieke zetten van Trump en Poetin. Vuijsje startte een proces van soul searching en society searching, een zoektocht die nuttige inzichten opleverde. De afkeuring zit hem achteraf niet lekker, maar excuses wil hij zoveel jaar na dato niet aanbieden: 'Dat vind ik een foute mode.'

Frans van Nijnatten en Rolf de Winter



Ik had S-5, 3 broers plus heimwee en min 8. Dat was genoeg om mij af te keuren. Ik had het o zo graag tot kolonel gebracht.² Het is geen uitspraak van Herman Vuijsje, maar een stukje uit een liedtekst van The Amazing Stroopwafels die we hem aan het begin van ons gesprek voorleggen en die hij aandachtig leest. 'Leuk, ze hebben zich echt goed in het jargon verdiept', zegt hij glimlachend. Want hoewel hij net als de

Herman Vuijsje (1946) is socioloog en journalist. Zijn publicaties gaan vooral over sociaal-culturele veranderingen in Nederland na WO II. Zijn bekendste boeken zijn *Nieuwe Vrijgestelden* (1977), *Lof der dwang* (1989), *Pelgrim zonder God* (1991) en *Correct* (1997). Vuijsje woont in Amsterdam en is medewerker van *NRC Handelsblad* en *HP/De Tijd*.

bezongen hoofdpersoon niet in dienst is geweest, is Vuijsje door het recente onderzoek voor zijn boek *Wij waren geen soldaat* bekend met steekwoorden als corvee, douw, balen, zich vervelen, kano's en gevulde koeken. 'Het grappige hieraan is dat zij zingen dat ze geen man zijn omdat ze niet in dienst geweest zijn, terwijl in mijn omgeving juist het omgekeerde gold: als je in mijn studentenkring van de jaren 60 en 70 in dienst ging, dan was je eigenlijk ook geen man. Dan had je niet de power gehad om je tegen het systeem te verzetten.'

Vuijsje had die power wel toen hij in 1964 voor de keuring moest verschijnen in de Oranje-Nassau Kazerne in Amsterdam. In 2018 biechtte hij in een opiniestuk op dat hij expres foute antwoorden invulde op een vragenlijst en zich onbeschoft gedroeg tegenover een psychiater, met wie hij een gesprek kreeg nadat hij had gelogen dienst te willen weigeren. Vuijsjes opzet werd voorzien en hij werd goedgekeurd, maar na een herkeuring op astma kwam alsnog het bericht dat Defensie hem 'voorgoed ongeschikt' achtte.³

MS: U en uw vrienden waren uit op een S5, maar er werd altijd gezegd dat je daardoor nooit meer aan bepaalde banen zou kunnen komen, zoals leraar of ambtenaar. Speelde die angst niet?

Herman Vuijsje: 'Welnee, want in de kringen waar we het nu over hebben zat niemand er op te wachten ambtenaar te worden. We hebben het over de jaren 60 en 70, een tijd van ongekende voorspoed en ik kan me niet herinneren dat we ons bezighielden met ons carrièreperspectief. We kregen college van een professor die vertelde dat het perspectief op werk voor sociologen niet goed was – het was een nogal vaag beroep – maar daar trokken we ons niets van aan. Overigens denk ik niet dat het officieel ergens zo beschreven stond, dat je met S5 niet in aanmerking kwam voor bepaalde functies. Het zal vooral een vermoeden geweest zijn, dat uiteindelijk niet bleek te kloppen.'

MS: Voor uw boek sprak u ook met ROAG's, academisch gevormde reserveofficieren. Was dat niet iets voor u geweest?

'Als je in mijn studentenkring van de jaren 60 en 70 in dienst ging, was je eigenlijk geen man'

Herman Vuijsje: 'Wij wisten niet dat die mogelijkheid bestond. Dat had met het militaire te maken en dat lag totaal achter onze horizon.'

MS: ROAG's kregen vier tot zes weken militaire training en daarna de rang van vaandrig, waardoor ze in de officiersmess mochten eten. Ze gingen meestal na veel uitstel in dienst en verrichtten die dan in het verlengde van hun opleiding.

Herman Vuijsje: 'Dat was een vorm van standsbesef: zo'n doctorandus hoort niet in de modder te ploegen. Ik kan me niet herinneren dat ik toen een ROAG kende. Zoals ik er nu over denk zou het best een optie voor mij geweest zijn. Destijds wist ik niet eens dat er militaire sociologie bestond, daar kwam ik pas achter bij het schrijven van mijn boek. Wij zaten hier in Amsterdam op een linkse universiteit en hielden ons bezig met Norbert Elias, niet met militaire dingen.'

- 1 Herman Vuijsje, *Wij waren geen soldaat. Het leger was voor losers* (Zutphen, Walburg Pers, 2023).
- 2 The Amazing Stroopwafels, 'Ik ben geen man'. Lied van de cd *Kano's en gevulde koeken* (Quiko Records, 1991). Zie: <https://www.amazingstroopwafels.nl/index.php/songteksten/38-songteksten/132-ik-ben-geen-man>.
- 3 Herman Vuijsje, 'Ik was geen soldaat. Waarom eigenlijk niet?', *NRC*, 3 augustus 2018.

MS: U had als student al het idee om de journalistiek in te gaan?

Herman Vuijsje: Niet zozeer het idee, je rolt daar in. Mijn familie bestaat grotendeels uit schrijvers en journalisten. Via mijn oudste broer kwam ik bij de *Haagse Post* terecht. Tijdens mijn studie heb ik bijna een jaar door Zuid-Amerika gereisd, wat ik betaalde door stukjes te schrijven voor *Het Vrije Volk*. Ik mocht op de redactie komen, waar ik de door mij bewonderde Theo Eermans en Paul van 't Veer trof.'

MS: Dat u niet in dienst ging, betekende misschien dat Sjeng uit Limburg of Toon uit Noord-Brabant in uw plaats moesten. Besepte u dat?

Herman Vuijsje: 'Nee, want daar dachten wij niet over na. Als je daar een waardeoordeel aan wil verbinden is het misschien schandalig, maar het lag buiten onze gezichtskring.'

MS: Voelt u dan nu, na het terugblikken en het schrijven van dit boek, een zekere spijt in de richting van de jongens die wel gingen?

Herman Vuijsje: 'In mijn boek vraag ik mij af waarom ik me niet heb verzet tegen de druk om geen dienst te nemen. Ik heb geprobeerd te begrijpen waarom het zo gegaan is, maar het boek is geen poging tot zelfrechtvaardiging of het bekennen van schuld of schaamte. Het is tegenwoordig mode om terug te kijken naar oude tijden en excuses aan te bieden voor dingen die niet goed gegaan zijn. Ik vind dat een foute mode, ik hou niet van excuses, want dan haal je verschillende tijden en dingen door elkaar. Op het eind van het boek zeg ik wel dat ik er – om in militaire termen te blijven – van baal dat het toen zo gelopen is.'

MS: U heeft veel geschreven over de generatie babyboomers en de verzorgingsstaat waarvan

FOTO BEELDBANK NIMH



Gescheiden naar geloofsovertuiging beantwoorden dienstplichtigen vragen op de Luchtmacht Instructie en Militaire Opleidingen School op de Krayenhoffkazerne in Nijmegen, 1964

zij konden profiteren. Goedbeschouwd waren voor die vrijheid militairen gesneuveld op de stranden van Normandië. Hoe stonden jullie daar tegenover en hoe dachten jullie over de NAVO?

Herman Vuijsje: ‘Ik heb van 1964-1974 gestudeerd aan de UvA (wel bij gewerkt) en veel van mijn vrienden waren communist. Ik niet, want ik heb een degelijke sociaaldemocratische opvoeding gehad. Het was niet zo dat wij de Sovjet-Unie idealiseerden. Maar het Russische gevaar – dat er dus duidelijk was – viel onder het militaire gebeuren en dat was ons vreemd. Anderen zouden dat gevaar wel keren, dat waren de jongens uit de provincie en de Amerikanen. Tegelijkertijd permitteerden wij ons vanwege Vietnam hevige kritiek op de Amerikanen en ook op de NAVO. Het was een vreemde kluwen van rationalisaties. Omdat je zo links en anti-autoritair was, bleek het onmogelijk om je met militaire instanties af te geven. Het is een hele gedachtenprestatie om dat recht te krijgen.’

MS: Is dat beeld intussen ook veranderd?

Herman Vuijsje: ‘De heren Trump en Poetin hebben samen uitgemaakt dat ik dit boek ben gaan schrijven. Een jaar of zeven geleden ben ik met de trein door Rusland gereisd en de portee van het boek dat ik daarover geschreven heb, *Op weg naar Vladivostok*, is dat de Russen heel aardige mensen zijn. Maar ze stemmen wel allemaal op Poetin. Hoe zit dat, heb ik dan toch iets gemist? Eerst vond ik het leger iets voor anderen, daarna kwam de val van de Berlijnse Muur en het vredesdividend. Maar de Russische inval in Oekraïne is ook voor mij een enorme eye-opener geweest, die ons met de neus op de feiten heeft gedrukt.’

MS: Links en rechts zijn het er over eens dat we Oekraïne moeten steunen. Maar wat als dat land het alleen niet meer redt en daar NAVO-militairen nodig zouden zijn?

Herman Vuijsje: ‘Mijn dochter vroeg dat ook, want mijn kleinzoon is 14. Moet die dan ook in dienst? Ja, ik denk het eigenlijk wel. We hebben de NAVO niet voor niks. Als het echt zo ver komt en het blijft een conventionele oorlog, dan zul je

mensen in moeten zetten. We willen daar niet aan denken en ook mij lijkt het niet echt waarschijnlijk dat het zo ver komt, maar we moeten ons er wel op voorbereiden.’

MS: Maar zijn Nederlanders ook bereid te vechten als puntje bij paaltje komt?

Herman Vuijsje: ‘We staan vooraan met lippendienst en het leveren van materieel. Maar als de vraag gesteld wordt: wil je het slagveld op voor het vaderland, dan bungelt Nederland helemaal onderaan. Dat is opmerkelijk, want onze metgezellen onderaan de lijst zijn Duitsland, Italië en Japan, landen die op de hardste manier hebben geleerd dat oorlog alleen maar verliezers oplevert.’

MS: In mei 1940 bleken veel Nederlanders bereid te vechten en zijn duizenden militairen gesneuveld.

Herman Vuijsje: ‘Inderdaad, maar op school en later toen ik studeerde heb ik niet meegekregen dat er destijds heldhaftig gevochten is in Nederland. Nu is het een discussie die we in Nederland uit de weg gaan: als het er op aankomt, zijn we dan bereid te vechten? Dat debat moet gevoerd worden. Het gaat over een thema waar we het bijna een eeuw niet over hebben gehad. Tevens is het een kans om het heersende beeld af te breken dat we in Nederland altijd een schouderophalende, antimilitaristische houding hebben gehad, want dat klopt natuurlijk niet.’

MS: Biedt het huidige debat over de Indonesische dekolonisatieoorlog daar ook een kans voor? En ook voor de erkenning van de positie van veteranen?

Herman Vuijsje: ‘Ja, absoluut. Ik had aanvankelijk geen kijk op veteranen: ook zij vielen buiten mijn gezichtsveld. Ik dacht er wel het mijne over. Veteranen stonden dicht bij Prins Bernhard en ik wilde ver blijven van mensen die met hem te maken wilden hebben. Ze paradeerden in een pakje en deden romantisch, dat was mijn beeld. Maar toen ik het nader ging bekijken en onderzoek ging doen in het



FOTO: BEELDBANK NIMH

Langharige militairen in de jaren 70 bij een ere-afzetting op het Damrak in Amsterdam: 'Het heersende beeld dat we in Nederland altijd een schouderophalende, antimilitaristische houding hebben gehad klopt niet'

Nationaal Militair Museum, bleek dat helemaal verkeerd. Ook door gesprekken met Theo van den Doel, die als een soort roepende in de woestijn voor de belangen van veteranen heeft gepleit, heb ik mijn mening kunnen bijstellen.'

MS: In uw boek en eerdere publicaties neemt u het op voor Bosnië-veteranen en verbindt u het drama van Srebrenica aan een Nederlandse volkstrek.

'Srebrenica is het toppunt van het Nederlandse passivisme geweest'

Herman Vuijsje: 'Ik vind het gevaarlijk om met nationale karakters in de weer te gaan, want die zijn niet te controleren. Wel vind ik dat je kunt zeggen dat wat ik 'passivisme' noem een Nederlandse traditie is: je nergens mee bemoeien en altijd het kleinste kwaad willen bereiken. Ik heb het idee dat Srebrenica het toppunt van die mentaliteit geweest is. Misschien was het anders gelopen als daar Fransen of Engelsen hadden gezeten, dat is een vermoeden van mij. Onze jongens en meisjes zijn niet goed voorbereid op pad gestuurd, vanuit een cultuur van een beetje meegeven en een beetje schipperen.'

MS: U heeft geschreven dat we in Nederland slingerbewegingen kennen. Wat houdt dat precies in?

Herman Vuijsje: 'We denken dat we een individualistisch land zijn, maar bij kwesties die raken aan maatschappelijke oriëntaties zie je een duidelijk conformisme. We kijken dan lange tijd allemaal dezelfde kant op, bijvoorbeeld bij immigratie, tot het niet meer gaat en Pim Fortuyn of iemand anders komt. De omslag die dan volgt is heftiger dan in andere landen. We moeten durven afwijken van gangbare meningen. Zelf vind ik dat alles besproken moet kunnen worden. Ik ben geen voorstander van Ongehoord Nederland, maar vind het een belachelijk idee om die omroep te verbieden. Als ze gif of racisme verspreiden laat je ze een boete betalen, maar dan wel via de rechter.'

MS: In de jaren 60 was er in Nederland een anti-autoritaire beweging en de krijgsmacht kreeg te maken met de dienstplichtigenvakbond VVDM. Kreeg u toen ook mee dat de VVDM bepaalde veranderingen wist af te dwingen?

Herman Vuijsje: 'Nee, zelfs dat behoorde tot de andere wereld. De journalist Michiel Hegener, die wel in dienst is geweest, heeft daar in zijn *Handboek voor de dienstplichtig soldaat b.d.* over verteld. Tot op zekere hoogte liep Nederland hier wel voorop, in andere landen gebeurde dat later. Of de veranderingen bij ons ingrijpender waren weet ik niet, al is de VVDM op zich een sterke aanwijzing. Overigens vindt Bob Smalhout, die



Leden van de vakbond VVDM demonstreren in Den Haag voor het optrekken van de wedde van dienstplichtigen tot het peil van beroepsmilitairen, 1969

ik in mijn boek citeer, dat zulke veranderingen de paraatheid van de krijgsmacht ondermijnen en ik vind dat daar wel iets inzit. Ik kreeg de indruk dat er van het leger alleen maar een soort jeugdherberg was overgebleven.'

MS: Is het reactiveren van de dienstplicht, waarvoor sommigen pleiten, een goed idee?

Herman Vuijsje: 'We zouden om te beginnen een maatschappelijke dienstplicht in kunnen stellen.'

MS: En een pluk daarvan naar de krijgsmacht sturen?

Herman Vuijsje: 'Ik weet niet in hoeverre er niet-specialisten nodig zijn in het leger. Maar het is absoluut een feit dat de dienstplicht goed is voor de relatie tussen de krijgsmacht en de samenleving.'

MS: Als u zelf was goedgekeurd, had u waarschijnlijk uw geliefde stad Amsterdam moeten verlaten. Speelde dat een rol bij het wegduiken?

'Ik kreeg de indruk dat er van het leger alleen maar een soort jeugdherberg was overgebleven'

Herman Vuijsje: 'Daar dacht ik niet over na. Het militaire bedrijf speelde zich weliswaar vooral in de provincie af. Ik zag in het weekend ook wel jongens die met de trein naar huis kwamen of naar de kazerne vertrokken. Maar in Amsterdam was dat veel minder zichtbaar.'

MS: Militairen durfden niet in uniform door Amsterdam te lopen?

Herman Vuijsje: 'Dat is een mooi voorbeeld van wat ik speculatieve sociologie noem: in hoeverre was dat waar? Ik heb voor mijn boek wel een



FOTO: BEELDBANK NIMH

Opkomst van 'spijkerbroeken' voor de Eerste Maritieme Militaire Vorming, 1985

flink aantal ex-dienstplichtigen gesproken die vertelden dat ze in de trein zo snel mogelijk hun uniform uittrokken.'

MS: Een aantal jaren geleden riep de Militaire Spectator in een editoriaal militairen op het uniform overal te dragen. Zo verschijnen ze nu ook op televisie om duiding te geven bij de oorlog in Oekraïne. Hoe komen zij over?

Herman Vuijsje: 'Als je het vergelijkt met de houwdegens en ijzervreters van vroeger zijn het nu meer jeugdherbergvaders. Ik denk dat het een trend is onder militaire chefs, die steeds meer worden geselecteerd op hun pr-vaardigheden. Ik betrap me er maar zelden op dat ik denk dat ze onzin uitkramen. Het hele chapter van maatschappij en krijgsmacht is in een beter vaarwater beland. De media waren natuurlijk lange tijd mannen zoals ik, die dachten: we gaan geen generaal vragen. Dat is de afgelopen vijf jaar helemaal veranderd. Hun manier van doen, zelfs hun gezichtsuitdrukking, draagt er toe bij dat het antagonisme, dat een

aantal jaren heeft bestaan, nu aan het verdwijnen is.'

MS: Worden militaire helden daardoor ook weer beter geaccepteerd?

Herman Vuijsje: 'In het kader van recente militaire missies is dat woord in Nederland geen taboe meer. Het woord held is verlost van zijn stigma, waarbij spreken over 'voetbalhelden' natuurlijk belachelijk is. Dat de Militaire Willems-Orde af en toe wordt toegekend aan mensen die heel moedig zijn is een goed teken. Ik denk niet dat het gevaar loert dat we daardoor weer de kant van Van Heutsz op gaan.'

MS: Defensie heeft duizenden vacatures en wij mogen u vragen te solliciteren. Welke baan wilt u?

Herman Vuijsje: 'Ik denk niet dat ik geschikt ben voor het ondergaan van trainingen, maar ik zou best ROAG willen zijn en dan het verhaal uit mijn boek vertellen aan de jongens en meisjes die nu bij de krijgsmacht zijn. Ik zou willen bijdragen aan een verdere positieve verhouding tussen maatschappij en krijgsmacht.'

MS: Wat zou u ze dan als conclusie uit het boek meegeven?

Herman Vuijsje: 'Ik noem een aantal sociaal-culturele invloeden waardoor ik en mijn vrienden blijkbaar besloten ons af te laten keuren voor dienst. Maar een echt antwoord is er eigenlijk niet. Ik vergelijk het met een wandeling in de bergen, waar na iedere berg die je beklimt een nieuwe verschijnt. Het noemen van één hoofdoorzaak is daardoor niet mogelijk.'

MS: Een take-away uit uw boek zou misschien kunnen zijn dat iemand in de loop van de tijd van mening kan veranderen en dat daar niets mis mee is?

Herman Vuijsje: 'Een mens ontwikkelt zich inderdaad, maar ik wil daar onmiddellijk bij zeggen dat je niet meteen moet zoeken naar een schuldbekentenis of excuses. Probeer vooral te begrijpen waarom je een bepaalde mening had.'

MS: De tekst van The Amazing Stroopwafels kende u niet, maar het Wilhelmus wel, en in uw boek legt u uit dat het eigenlijk een anti-autoritair lied is dat goed van pas gekomen zou zijn in het verzet tegen de machthebbers in de jaren 60 en 70. In dienst had u ongetwijfeld de gelegenheid gekregen het Wilhelmus mee te zingen. Een gemiste kans?

Herman Vuijsje: 'Bijna niemand verdiept zich in de tekst. Iedereen denkt: 'van Duitschen bloed', bwèèh. Ik dacht er ook zo over, tot ik ging beseffen dat het Wilhelmus geen ode aan een wereldmacht of een heerser is, maar over rechtvaardigheid en geweten gaat. Op Veteranendag, waar ik dit jaar naartoe wil gaan, zal ik het zeker meezingen.' ■

'Militaire chefs worden steeds meer geselecteerd op hun pr-vaardigheden'

Voorbijgangers vormen hun mening bij het bekijken van de door De Balie tentoongestelde kapotgeschoten Russische tank in Amsterdam, mei 2023: 'Het is een discussie die we in Nederland uit de weg gaan: als het er op aankomt, zijn we dan bereid te vechten?'

FOTO MILITAIRE SPECTATOR



Internationale samenwerking

Frans Matser

Op 30 maart 2023 meldden de Nederlandse kranten dat de laatste Nederlandse brigade nu onder Duits bevel is geplaatst en daarmee het overgrote deel van de Koninklijke Landmacht is geïntegreerd in het Duitse leger. Dat is het einde van een ontwikkeling die al lang geleden is ingezet. Ik kan me zelf nog herinneren hoe de eerste stappen op die weg gezet werden in de jaren 80 van de vorige eeuw en wat voor aardige inzichten dat opleverde.

Ik was in die tijd batterijcommandant en was met mijn batterij M109-houwwitsers aangewezen om een week mee te gaan oefenen met het Duitse Panzerartillerielehrbatallion 95. Dit bataljon had zelf twee batterijen M109 en mijn batterij zou de derde vormen, waarmee wij een aantal dagen een tactisch scenario zouden gaan afwickelen. Tot zover het draaiboek. In de voorbereiding hierop bracht ik samen met mijn batterijofficier en enkele onderofficieren een bezoekje aan Münster om wat werkafspraken met onze Duitse collega's te maken. Wij werden na afloop door de bataljonscommandant voor een drankje uitgenodigd in de officiersmess en vooruit, mijn onderofficieren mochten ook mee. Met een biertje in de hand praat het

toch wat makkelijker en zo liet mijn opperwachtmeester zich een mildkritische opmerking ontvallen dat dat 'samenwerkingsgedoe' toch vooral een feestje van de officieren was en dat de kanonniers daar in de dagelijkse praktijk toch niets van zouden merken. Ik realiseerde mij dat hij gelijk had. Wij hadden die dag allerlei technische en tactische afspraken gemaakt, maar in feite zou mijn batterij gewoon zijn eigen ding doen: eigen verkenningen, eigen stellingen betrekken en de eigen logistiek regelen. Weliswaar kreeg ik commando's over de radio in het Duits en had ik een andere roepnaam, maar dat was het wel. Omdat ik op dat moment naast de Duitse bataljonscommandant stond, bracht ik de strekking van deze kritiek voorzichtig onder diens aandacht. De Duitse overste keek mij even bedachtzaam aan, knikte met zijn hoofd en zei: 'So etwas kann man ändern!'

Staaude vrije hand werd aan de bar besloten dat mijn batterij zou worden 'gemengd' met een van de Duitse batterijen. Omdat de Duitsers met een enigszins ander type M109 werkten, werd besloten dat de stukscommandanten op hun eigen vuurmond bleven, maar de



helpt van de bemanning werd Duits en de helft Nederlands. Zo moest de helft van mijn kanonnières op een Duitse M109 gaan meewerken en kregen mijn vuurmonden er ieder vier Duitse kanonnières bij. Kort voor de start van de oefening kreeg ik plotseling een telefoontje uit Münster. Wat bleek: de altijd plichtsgetrouwe Duitsers hadden een kort verslagje gemaakt van ons voornemen en dit naar hun brigade gestuurd. Daarin hadden ze ook iets vermeld over de geplande samenwerking op het laagste niveau. De brigadecommandant vertrouwde het niet helemaal en zo was dit verslagje via de hiërarchieke lijn in Bonn op het ministerie beland. En daar was de pleuris uitgebroken. De afdeling internationale samenwerking en de afdeling juridische zaken op het ministerie hadden een lijst met tientallen vragen opgesteld en die waren per kerende post via de brigade op het bureau van de bataljonscommandant beland. Vragen van het type: ‘wie is er verantwoordelijk als een Nederlandse kanonniër een ongeluk krijgt met een Duitse vuurmond?’, of ‘hoe ligt de strafbevoegdheid als een Nederlandse soldaat ongehoorzaam is aan een Duitse onderofficier?’

De Duitse overste had een aantal vragen zo goed mogelijk beantwoord, maar op het ministerie in Bonn waren ze nog lang niet tevreden. Vooralsnog was er van Duitse zijde geen ‘expliciet verbod’ uitgesproken – ze wilden een NAVO-partner niet voor het hoofd stoten – maar er was ook nog geen toestemming gegeven, en het was kort dag. Van Nederlandse zijde was er geen bezwaar, maar dat kwam doordat ik buitengewoon slecht met mijn afdelingscommandant kon opschieten en hem zo min mogelijk vertelde. Ik had mijn kaderleden dan ook opgedragen om ook in de koffiekamer niets over ons plannetje te vertellen. Ik had besloten dat ik liever later mijn verontschuldiging aanbod, dan mijn baas formeel om toestemming te vragen omdat ik – hem kennende als een totale risicomijder – zeker wist dat die toestemming er nooit zou komen. De Duitse overste zei dat er naar zijn inschatting geen groen licht uit Bonn zou komen vóór we met de oefening zouden beginnen, dus de vraag lag op tafel of ons plannetje door kon gaan. Hij vroeg

mij hoe ik ernaar keek. Ik weet niet wat mij er toe bracht om te zeggen dat het volgens mij gewoon een goed plan was en als er iets fout liep we vanzelf zouden zien waar de haken en ogen zaten. Dat was dan gelijk in goed Duits een lesson learned, waar iedereen zijn voordeel mee kon doen voor de toekomst. Misschien dacht ik wel dat, ingeval het fout liep, de overste, als hoogste in rang, toch net wat meer kans liep moeilijke vragen te krijgen dan ik als eenvoudige kapitein. Wie zal het zeggen, ik weet het niet meer. Toch nog enigszins tot mijn verbazing antwoordde de Duitse overste met: ‘Wir machen es einfach!’ En aldus geschiedde.

Tien dagen later stonden de Duitse overste en ik in Münster weer samen aan de bar en keken terug op een heel geslaagde oefening waarbij tot op het allerlaagste niveau een week lang Duitse en Nederlandse soldaten letterlijk hand in hand hadden samengewerkt bij het uitoefenen van hun taak. Natuurlijk waren er zo hier en daar kleine technische en culturele verschillen boven water gekomen, maar onze Nederlandse en Duitse onderofficieren wisten die allemaal op te lossen. De Wet op de Krijgstucht hoefde niet te worden aangeropen. De belangrijkste conclusie van mijn kanonnières was dat het een geweldige belevenis was. Wel waren er opmerkelijke accentverschillen. De Duitse kanonnières waren vooral onder de indruk van de Nederlandse foerier, die meerdere malen per dag met warme koffie, frikandellen, vers brood, gevulde koeken en warm eten in de batterijstelling verscheen. Dat hadden ze nog nooit meegemaakt. De Nederlandse kanonnières waren wat minder te spreken over het keiharde Duitse Schwarzbrot en de rantsoenen, die voor drie dagen tegelijk werden verstrekt. Dat was even wennen, maar ze realiseerden zich daarna des te meer dat ze de rest van hun dienstdag weer van de voortreffelijke Nederlandse hap konden genieten.

Een week meedraaien in een eenheid van een andere nationaliteit was onder de streep voor iedereen een geweldige belevenis. Persoonlijk was ik vooral jaloers dat ik niet zo’n bataljonscommandant had die gewoon beslissingen durfde te nemen. ■



Veteranenzorg 1815-2015

Van afstandelijk naar betrokken

Door Theo van den Doel

Zutphen (Walburg Pers) 2022

272 blz.

ISBN 9789462499515

€ 24,99

Voormalig VVD-Tweede Kamerlid en KL-officier Theo van den Doel promoveerde in 2022 op de veteranenzorg in Nederland. De vele werkbezoeken die hij tijdens zijn Kamerlidmaatschap aan militairen op vredesmissies bracht overtuigden hem van de noodzaak van een adequate veteranenzorg. Militairen die met gevaar voor eigen leven de Nederlandse belangen hadden verdedigd konden lange tijd op weinig steun en empathie van de overheid rekenen, zo stelt hij. Dat ondervonden de Indië-veteranen, net zoals veteranen van andere missies. Uiteindelijk is Nederland de zorgplicht voor zijn veteranen nagekomen en trad de Veteranenwet in werking. Aan de hand van zes missies in de periode 1945-2015 onderzoekt Van den Doel de ontwikkelingen in de nazorg van de overheid. Van dit onderzoek verscheen eind 2022 een handelseditie.

Opzet

Het boek is opgedeeld in de tijdvakken 1815-1940, 1945-1990 en 1990-2015. In iedere periode staat de auteur stil bij de rol van de overheid, het parlement en de samenleving bij

de ontwikkeling van de veteranenzorg en beschrijft hij de zorgplicht van de overheid aan de hand van zes missies in de jaren 1945-2015. Het gaat daarbij om meerjarige missies van ten minste bataljonsgrootte. In een slotbeschouwing gaat Van den Doel in op de consequenties die de Russische agressieoorlog tegen Oekraïne voor Nederland kan hebben. Anders dan de titel doet vermoeden kijkt Van den Doel niet alleen naar ontwikkelingen in de veteranenzorg, maar evenzeer naar thema's als erkenning en waardering. Zo besteedt hij meermalen aandacht aan de Veteranenpas en de instelling van de Nationale Veteranendag. *Veteranenbeleid 1815-2015* was dus een titel geweest die de lading beter had gedekt.

Wet

Een voorbeeld waar zorg en erkenning elkaar raken is de Veteranenwet. Deze wet werd gepubliceerd in de *Staatscourant* van 30 maart 1912 en kreeg zijn definitieve uitwerking in het Veteranenbesluit van 19 juni 2014. Belangrijkste punt in de wet is dat de overheid haar bijzondere

zorgplicht tegenover uitgezonden militairen erkent. Terecht stelt Van den Doel dat uiteindelijk alle fracties de wet in het parlement steunden; maar nergens maakt hij duidelijk dat het initiatief tot de wet werd genomen door vertegenwoordigers van PvdA, D66, GroenLinks en de SP. Met name PvdA-defensiewoordvoerder Angelien Eijssink speelde een cruciale voortrekkersrol. Ze werd daarbij gesteund door Wim van den Burg en Jan Kleian, de toenmalige voorzitters van respectievelijk de Algemene Federatie van Militair en Burger Personeel en de Algemene Christelijke Organisatie van Militairen, en door de in veteranenland heel bekende letselschadeadvocaat Henk van der Meijden. De andere politieke partijen wilden, net als toenmalig staatssecretaris van Defensie Cees van der Knaap van het CDA, aanvankelijk helemaal niet meewerken. Uiteindelijk veranderde dat toch onder druk van de bovengenoemde personen en partijen, en kon de wet unaniem worden aangenomen.

Erkenning/waardering

Door het hele boek heen lijkt Van den Doel de begrippen erkenning en waardering min of meer als synoniemen te beschouwen en ze ook als zodanig te gebruiken. Bij de juistheid daarvan is een kanttekening te plaatsen. Als het goed is gaat erkenning immers vooraf aan waardering. Een burger kan bijvoorbeeld erkennen dat de overheid hard werkt aan de energietransitie, maar dat betekent niet automatisch ook waardering voor de wijze waarop dat gebeurt. Op defensiegebied is dat niet veel anders: Nederland erkent vanaf 1962 tamelijk consequent en in grote meerderheid nut en noodzaak van de krijgsmacht, maar heeft tegelijk

lang niet altijd waardering voor de vorm die voor die krijgsmacht wordt gekozen. De discussie over wel of geen kernwapens is daarvan maar één voorbeeld. Het verschil tussen erkenning en waardering werd in 2012 in de Veteranenwet treffend als volgt omschreven: 'Onze Minister voert een beleid dat is gericht op het bevorderen van erkenning van de verdiensten van veteranen, van erkenning van de mogelijke gevolgen van de inzet voor hun gezondheid en van waardering die veteranen op grond van hun verdiensten toekomt'. De overheid kan daarmee, bijvoorbeeld door de instelling van de Nationale Veteranendag, middelen creëren die maatschappelijke erkenning en waardering bevorderen, maar ze kan deze beide thema's niet institutionaliseren, zoals Van den Doel stelt (blz. 147). Daar heb je op z'n minst de samenleving zelf voor nodig.

Buitenland

Van den Doel typeert de veranderde houding van de overheid inzake de bijzondere zorgplicht voor veteranen in de ondertitel van zijn studie als *Van afhankelijk naar betrokken*. Daar valt als zodanig niet zoveel tegen in te brengen, de vraag is alleen hoe je die ontwikkeling nu precies moet duiden. Met andere woorden: hoe verhoudt dat Nederlandse proces zich in de verschillende beschreven perioden ten opzichte van ontwikkelingen in diverse andere landen? De auteur maakt die buitenlandse vergelijking helaas niet, waardoor de situatie in Nederland niet in perspectief kan worden geplaatst. Dat is spijtig

omdat het beeld van de veelgeroemde veteranencultuur en -zorg in met name de Angelsaksische landen bij nadere beschouwing inhoudelijke bijstelling behoeft. Natuurlijk, maatschappelijke waardering voor veteranen is in het Verenigd Koninkrijk, de VS en Frankrijk spreekwoordelijk. Gelet op de kwaliteit van lichamelijke en geestelijke nazorg voor Algerije-, Falkland- of Vietnamveteranen hoeft Nederland zich echter in geen enkel opzicht te schamen voor het gevoerde beleid in vergelijkbare perioden. Integendeel zelfs (zie bijvoorbeeld het themanummer 'Veteranen. Toen en nu' van de *Militaire Spectator* uit mei 2000).

Slordig

In zijn studie laat Van den Doel zich op nogal wat slordigheden en betwistbare standpunten betrappen. Dat begint al in de inleiding, waar hij de torpedobootjager Hr. Ms. Isaac Sweers omschrijft als 'de kruiser HR Ms Sweers' (blz. 9). Niet schokkend, maar het leidt wel nodeloos de aandacht af. Dat geldt evenzeer voor het consequent onjuist omschrijven van een belangrijke veteranenorganisatie als de VOMI; de auteur spreekt over de Vereniging Oud-Militairen Indië, terwijl Vereniging Oud-Militairen Indiëgangers correct is, later nog uitgebreid tot Indië- en Nieuw-Guineagangers. Opvallend is verder dat hij het in Libanon ingezette 44 Painbat Johan Willem Friso typeert als een 'gemechaniseerd bataljon' (blz. 97), terwijl het ten tijde van die uitzending niet over rups- maar uitsluitend over wielvoertuigen beschikte, waardoor het

dus in feite een gemotoriseerd bataljon was. Een laatste voorbeeld: Van den Doel spreekt over het Monument Vredesmissies in Roermond (blz. 147), terwijl dat toch echt het Nationaal Monument voor Vredesoperaties heet.

Ten slotte

De genoemde onvolkomenheden heeft Van den Doel in zijn eigenlijke proefschrift mogelijk ondervangen. Maar dat zou in deze handeseditie, die een veel breder bereik heeft en daarmee dus belangrijker is voor een juiste en volledige beeldvorming rond de ontwikkeling van het veteranenbeleid in Nederland, beslist ook niet hebben misstaan. Het gevoel dat resteert na lezing ervan is dat Theo van den Doel voor de geïnteresseerde leek een prima toegankelijke inleiding omtrent de ontwikkeling van het veteranenbeleid in Nederland heeft geschreven. De militaire (zorg)professional die zoekt naar wetenschappelijke precisie en theoretische verdieping rond dit thema zal echter nog even geduld moeten hebben. Of alsnog de dissertatie zélf ter hand moeten nemen. ■

Jan Schoeman

De recensent was vanaf de oprichting van Stichting het Veteraneninstituut begin 2000 tot eind 2012 Hoofd Afdeling Communicatie/Maatschappelijke Erkenning en tevens woordvoerder namens het Stichtingsbestuur.

'Airpower is the answer'

Symposium AFA focust op deterrence, China en lessen Oekraïne

Frans van Nijnatten

De *National Defense Strategy 2022* benadrukt dat de Amerikaanse strijdkrachten de transitie moeten doormaken van vredes- en counterinsurgency-operaties en *wars of choice* naar het voorbereiden op een conflict met een *peer competitor* vanuit een strategie van *integrated deterrence*. Over onder meer dit thema spraken commandanten, politici en vertegenwoordigers van de industrie op het recente Warfare Symposium van de Air & Space Forces Association (AFA) in Denver. De Air Force en Space Force willen ieder een flinke hap uit de defensiebegroting die president Joe Biden heeft gepresenteerd en onder meer de AFA lobbyt daar hard voor bij het Congres in Washington. In de panels en wandelgangen klonken buzzwoorden als *resilience*, *power projection*, *recruitment* en *air superiority*, maar vooral ook China. Hoewel Rusland de revue passeerde en ook Noord-Korea en Iran als saboteurs van de internationale wereldorde gelden, wordt China gezien als dreiging nummer een. Generaal Mike Minihan verwacht in 2025 zelfs oorlog met de Chinezen.

China

Op 4 februari schoot de US Air Force boven zee een Chinese spionageballon neer, die boven het Amerikaanse vasteland en Canada had gezweefd. Generaal Glen VanHerck, commandant van het United States Northern Command and North American Aerospace Defense Command, zei op het symposium dat de VS de ballon niet vroegtijdig gespot had en dat het voor hem persoonlijk een *eye-opener* was. 'Vanaf augustus 2022 wisten we wel dat ze elders vlogen. De VS heeft hier een grote les over *domain awareness* mee geleerd. Ik ben er nu wel van overtuigd dat we ze voortaan veel eerder in de gaten zullen krijgen.' Het incident met de ballon vestigde volop aandacht op de verdediging van het Amerikaanse *homeland* en de noodzaak om zulke

dreigingen op verre afstand te houden. De subcommissie voor counterterrorism (Homeland Security) in het Huis van Afgevaardigden hield een hoorzitting over het incident met de ballon, terwijl het Huis een speciale commissie heeft ingesteld om de talrijke technologische, economische en militaire dreigingen van China in kaart te brengen. Intussen heeft China de defensiebegroting voor 2023 met 7,2 procent verhoogd tot 224 miljard dollar, ruwweg het dubbele van 2014, en het derde vliegdekschip in gebruik genomen.¹ De US Air Force wil een leidende rol spelen in het counteren van Chinese dreigingen en pleit met het oog op het begrotingsdebat in het Congres voor meer mensen en middelen.

Vorig jaar schreef generaal Mike Minihan, chef van het Air Mobility Command van de US Air Force, in een uitgelekt memo aan al zijn *airwing commanders* dat hij in 2025 oorlog met China verwacht. Volgens Minihan gaat China er van uit dat de verkiezingen in de VS en Taiwan van 2024 voor afleiding zullen zorgen in de samenlevingen en krijgsmachten van die landen.²

1 'China expands defense budget 7.2%, marking slight increase', *Associated Press*, 5 maart 2023.

2 Courtney Kube en Mosheh Gains, 'Air Force general predicts war with China in 2025, tells officers to prep by firing 'a clip' at a target, and 'aim for the head', *NBC News*, 28 januari 2023.

3 *2022 National Defense Strategy of the United States of America* (Washington, D.C., US Department of Defense, 2022) 14.

4 *Idem*, 8-12.

China zou die situatie dan uit kunnen buiten om Taiwan binnen te vallen. Minihan schreef eerder al het *Mobility Manifesto*, een 'call for urgency', waarin hij zegt dat de VS momenteel niet in staat is te winnen in de Indo-Pacific. Op het symposium herhaalde hij die opvatting: 'Alleen als we onze *readiness* op orde hebben zullen we voldoende afschrikking bewerkstelligen, want dan stralen we uit: 'lethality matters most'. Met zijn aansporingen oefent de generaal druk uit op het Pentagon, dat in de *National Defense Strategy* (NDS) heeft vastgelegd de Indo-Pacific als open regio te willen behouden door het versterken en uitbouwen van de Amerikaanse *security architecture* in het gebied.³ De NDS omschrijft dat in het kader van de *integrated deterrence*, ofwel het samenwerken op het gebied van planning, coördinatie en operaties van alle benodigde overheidsorganisaties plus de strijdkrachten in het afschrikken van met name Rusland, China en Noord-Korea.⁴ Minihan ziet momenteel nog gaten in *command & control*, navigatie, *manoeuvre under fire*, en *tempo requirement*. Volgens Minihan beseffen velen niet dat in de uitgestrekte

Indo-Pacific 'de tirannie van afstand en water heerst', waardoor het verplaatsen van mensen en materieel altijd een uitdaging is. De generaal vreest dat de *air mobility dominance*, waar de Amerikaanse strijdkrachten bekend om zijn, verloren zal gaan, waardoor tegenstanders kunnen denken dat zij ongestraft een klap kunnen uitdelen.

VanHerck viel Minihan bij en denkt dat de VS te lang heeft gefocust op *deterrence by punishment*, met op de achtergrond de nucleaire triade. 'Deterrence by denial, bijvoorbeeld met *ballistic missile defense*, kan meer opties bieden, maar ik denk daar veel breder over en schaar er ook resilience onder, want dat heeft net zo goed een afschrikkend effect.' VanHerck wees er op dat China werkt aan nucleaire bommenwerpers en kruisraketten waarmee het westen van de VS bereikt kan worden, terwijl het land ook ver is met het bouwen van hypersonische wapens. 'Kruisraketten kunnen overigens ook verborgen zijn in een containerschip in een haven in Florida', waarschuwde Minihan.

F-35's voor een trainingsvlucht op
Nellis Air Force Base in Nevada

FOTO US AIR FORCE, BRETT CLASHMAN





FOTO: US AIR FORCE, ERIC DIETRICH

Generaal Mike Minihan, commandant van het Air Mobility Command, ziet de Amerikaanse deterrence in de Indo-Pacific nog deels als een bouwput waarin hard gewerkt moet worden

De marines van Rusland en China hielden eind 2022 een gezamenlijke oefening, waarbij ze in de buurt van Alaska kwamen. VanHerck meent dat de VS momenteel niet in staat is zich net zo snel aan te passen als de strategische omgeving vereist. 'Dat is een groot risico. Daarom moeten we haast maken met het veranderen van beleid, processen, cultuur en het institutioneel versnellen van het begrotingsproces. We moeten de kans krijgen meer risico's te nemen en fouten te maken. Als de Chinezen van het paard vallen kruipen ze er weer op en rijden verder, terwijl wij een onderzoek van twee jaar instellen', schamperde VanHerck, er aan toevoegend dat hij het toezicht door het Congres op defensie respecteert.

Generaal Kenneth Wilsbach, commandant van de Pacific Air Forces, zei dat de joint planning met Japan, Zuid-Korea en Australië in de Pacific volop aan de gang is. Europese bondgenoten sturen ook eenheden naar het gebied, 'want een

vrije regio is ook in hun belang. Voor de VS vergroot dat de mogelijkheden om te opereren en het geeft een belangrijk signaal af aan onze tegenstanders. Lees wat de Chinezen zeggen over hun strategie voor de komende tijd en vergelijk dat met hun gedrag en de incidenten in de regio. Dan kun je niet anders concluderen dan dat ze een gevaar vormen.' De US Air Force heeft onder meer het aantal F-35's op Okinawa uitgebreid, waarbij de F-15 uitgefaseerd wordt. Admiraal John Aquilino, commandant van het US Indo-Pacific Command, ruimt een centrale rol in voor airpower in het gebied en wil dat vooruitgeschoven, geavanceerde Amerikaanse vliegtuigen ten westen van de internationale datumgrens kunnen opereren.⁵ Voormalig jachtvlieger Heather Penney vindt dat Amerika en zijn bondgenoten overal moeten blijven inzetten op *air superiority* en niet moeten vallen voor *air denial*, wat zij een 'gevaarlijk en moreel onverantwoord concept' noemt. Volgens Penney draait air denial om de aanname dat grondgebonden luchtverdediging feilloos werkt, in combinatie met *electronic warfare*, cyber en *long-range missile capabilities*. De oorlog in Oekraïne laat zien dat air denial niet gewerkt heeft, waardoor de strijd nog steeds voortduurt, aldus Penney.⁶

Charles Brown, Chief of Staff van de US Air Force, zit op de lijn van Penney en ging tijdens zijn keynote address op het symposium in op AFFOC, het Air Force Future Operating Concept, dat uitgaat van het concentreren van airpower op de juiste plaats op het juiste moment, zodat andere krijgsmacht delen bepaalde doelen kunnen bereiken. Brown hamerde op de speerpunten van het AFFOC, waaronder *air superiority*, *global strike*, *rapid global mobility*, *intelligence*, *surveillance*, and *reconnaissance* en *command & control*. Wat in het verleden succesvol is geweest, zal voor Amerika ook in de toekomst werken: 'Airpower is the answer', zo benadrukte Brown meermaals.

Wijzend op de enorme afstanden in het Indo-Pacifische operatiegebied haalde commodore Jez Attridge, de Britse Air and Space Attache in Washington, een uitspraak van Omar Bradley aan: 'Professionals talk logistics, amateurs talk

5 Zie: 'Autonomy, Collaboration, and Experimentation', *Air & Space Forces Magazine*, 16 februari 2023.

6 Zie: Mitchell Institute for Aerospace Studies, *Podcast Episode 110 – Russian Airpower in Ukraine: Lessons for the West* (7 januari 2023).

tactics'. 'Sommigen willen beweren dat logistiek een saai vak is, maar Vladimir Poetin heeft het bijzonder interessant gemaakt, gezien de Russische problemen bij de opmars naar Kyiv in 2022', aldus Attridge. Bij de US Air Force loopt een onderzoek naar de haalbaarheid van het inzetten van autonome technologie in de logistiek om kosten te sparen en sneller te werken. 'Geloofwaardige afschrikking is in dat gebied niet mogelijk zonder een perfect werkende logistiek, ook in contested air space', zei Attridge.

Op het symposium probeerde Secretary of the Air Force Frank Kendall Minihans verwachtingen over een gewapend conflict met China enigszins te temperen, zonder geruststellend over te willen komen: 'Oorlog is niet onvermijdelijk, maar zou wel ieder moment kunnen komen. Ik zie de dreiging elke dag toenemen.'⁷

De US Air Force heeft China scherp in het vizier, maar focust ook op Europa en Rusland, dat vorig jaar een grootschalige invasie van buurland Oekraïne lanceerde. Generaal James Hecker, commandant van de US Air Forces in Europe, prees de bijeenkomst die de Amerikaanse minister van Defensie Lloyd Austin afgelopen februari op de luchtmachtbasis Ramstein belegde met bondgenoten en waarop ook de Oekraïense president Volodymyr Zelensky via een videoverbinding sprak. 'Rusland en China hebben geen bondgenoten die op die manier met hen op willen trekken. [De Russische president Vladimir] Poetin heeft de NAVO juist verenigd in plaats van te verdelen zoals hij gehoopt had. Zweden en Finland treden nu zelfs toe en vier extra landen hebben intussen de F-35 besteld.' Van de Russische strijdkrachten heeft Hecker overigens geen hoge pet op. 'Wij hebben misschien 10 procent tekort aan personeel, maar de Russen zijn niet professioneel', zegt hij, wijzend op het lage moreel onder de Russische troepen, de noodzaak van een gedeeltelijke mobilisatie en het zonder training of uitrusting naar het front sturen van gevangenen.

In *Air & Space Forces Magazine* is al langere tijd een debat gaande over de Amerikaanse houding ten opzichte van Oekraïne. Veiligheidsexpert Brian

Morra verweet de regering-Biden geen visie te hebben en slechts te inventariseren wat Oekraïne van week tot week nodig zegt te hebben aan militair materieel. Een van de thema's is het al dan niet leveren van F-16's aan de regering-Zelensky. Een soortgelijk 'gradualisme' leidde in de Vietnamoorlog voor Amerika tot een ramp, aldus Morra.⁸ In hetzelfde magazine verweet luitenant-generaal b.d. Bruce Wright de Amerikaanse regering Oekraïne alleen defensieve wapens beschikbaar te stellen en het land offensieve airpower te ontzeggen, waardoor Poetin, ondanks enorme militaire verliezen, voorlopig geen noodzaak ziet tot terugtrekking.⁹

Oekraïne heeft diverse NAVO-lidstaten, waaronder Nederland, om gevechtsvliegtuigen gevraagd. Polen en Slowakije hebben als eerste NAVO-landen toegezegd MiG-29's aan Oekraïne te zullen leveren. Begin april vroeg Oekraïne het Pentagon tijdens direct overleg nogmaals om F-15's en F-16's, maar de regering-Biden is nog steeds terughoudend. Wel zijn er twee Oekraïense vliegers in de VS om op de F-16 te oefenen, waaruit duidelijk moet worden hoelang het duurt voordat zij het toestel beheersen.

Voor de US Air Force is interoperability met NAVO-bondgenoten, zoals het vliegen met de F-35, een *asset* dat direct bijdraagt aan deterrence. Hecker zei dat de lessen uit de oorlog in Oekraïne – 'Waar de Russen een absurd hoog aantal slachtoffers accepteren' – voortdurend in kaart gebracht worden en dat één daarvan wat hem betreft bovenaan staat: 'Air superiority is een absolute prioriteit voor het voortzettingsvermogen.'

Begroting en industrial base

De regering-Biden diende begin maart een defensiebegroting van 842 miljard dollar voor het begrotingsjaar 2024 in bij het Congres, een stijging van 3,2 procent vergeleken met 2023.

7 *Persconferentie Secretary of the Air Force Frank Kendall, AFA Warfare Symposium, 8 maart 2023.*

8 Brian J. Morra, 'US Policy is Prolonging the War in Ukraine', *Air & Space Forces Magazine*, 6 maart 2023.

9 Bruce Wright, 'Airpower is the Key to Victory in Ukraine', *Air & Space Forces Magazine*, 28 februari 2023.



FOTO US AIR FORCE, ERIC DIETRICH

Chief of Staff van de US Air Force Charles Brown praat op het symposium over de slagkracht van de US Air Force – ‘Airpower is the answer’– en de behoefte aan een aantrekkelijk narratief voor jongeren

De Air Force vraagt daarvan ruim 259 miljard, de Space Force 30 miljard. De luchtmacht wil 72 nieuwe gevechtsvliegtuigen aanschaffen, 48 F-35A's en 24 F-15EX's. Verder moet het acquisitieproces voor de in december vorig jaar door Northrop Grumman voorgestelde B-21 bommenwerper gaan lopen, zet de US Air Force in op het Next Generation Air Dominance-gevechtstoestel en op onbemande Collaborative Combat Aircraft (CCA's). Tijdens het AFA-symposium maakte Air Force Secretary Kendall het plan bekend om in eerste instantie duizend CCA's aan te schaffen, later mogelijk zelfs meer. De CCA's zullen tijdens operaties optreden in combinatie met bemande gevechtsvliegtuigen. Het substantiële aantal van duizend is bedoeld om de industrie een signaal te geven dat het project winstgevend kan zijn en haast te maken met de ontwikkeling, want de luchtmachtleiding wil de CCA's nog voor 2030 operationeel hebben. Van de industrie wordt tevens verwacht dat zij met state-of-the-art systemen komt op het gebied van cyber- en informatietechnologie,

hypersone oorlogvoering en artificial intelligence.

De B-21 zal naar verwachting nog dit jaar testvluchten gaan maken. Generaal Thomas Bussiere, hoofd van het Air Force Global Strike Command, noemde de B-21 de toekomstige ruggengraat van de bommenwerpervloot, waaruit de B-1 Lancer en de B-2 Spirit zullen verdwijnen. De B-52, geïntroduceerd in 1955, blijft en gaat naar verwachting een *service life* van honderd jaar halen. De indienstneming van de B-21 past in het programma voor de modernisering van de strategische nucleaire slagkracht van de VS en de deterrence richting China en Rusland. Bussiere wees er op dat Rusland uit het START-verdrag is gestapt, terwijl er met China nooit overleg over wapenreductie is geweest. Om beide landen van verkeerde gedachten af te houden, moet de VS zijn eigen zaken wel op orde hebben: ‘Een geloofwaardig nucleair arsenaal is het fundament van geloofwaardige afschrikking’, aldus Bussiere.

Een recent *policy paper* van het Mitchell Institute for Aerospace Studies, een onafhankelijke denktank over het luchtoptreden, onderstreept dat jarenlange bezuinigingen er toe hebben geleid dat de US Air Force niet meer in staat is tot drie gelijktijdige operaties zoals de *National Defense Strategy* vereist: gewapende inzet tegen een gelijkwaardige tegenstander, het uitvoeren van deterrence elders en het verdedigen van het vasteland van Amerika. Het aantal gevechtsvliegtuigen, een wapen nodig om air superiority te behalen, is nog maar de helft van de vloot van 1989. 'Without air superiority the U.S. Air Force provides, ships at sea, forces on land, and their operating bases cannot survive attacks by an enemy's air forces', waarschuwt het rapport, dat China eveneens als de grootste dreiging van het moment aanwijst.¹⁰

Naast materieel investeert de US Air Force zwaar in het Advanced Battle Management System (ABMS), dat een cloud-based command & control (CBC2) moet gaan opleveren, en wordt in de hele organisatie breed gekeken naar digitale systemen. Generaal Duke Richardson, commandant van het US Air Force Material Command, gaf een voorbeeld van de winst die er alleen al in zijn eigen omgeving te halen is: 'We moeten de 500 IT-programma's in logistiek terugbrengen naar een veel kleiner aantal en ze in de cloud zetten'. Ook voor de Air Operations Centers (AOC's), een type commandocentrum dat de US Air Force al vele jaren toepast, is modernisering aan de orde. 'Onze AOC's zijn gebaseerd op het Maginot-businessmodel', zei kolonel Alan Docauer, commandant Command and Control/Intelligence, Surveillance, and Reconnaissance Operations bij het Air Combat Command, het systeem vergelijkend met de vrijwel nutteloze voormalige Franse verdedigingslinie. Docauer wil de ontwikkeling van *centralized control/decentralized execution* verder doorzetten, met in het vooruitzicht een 'cloud-based AOC'. Daarin zal data op basis van *releaseability* zo breed mogelijk gedeeld worden met bondgenoten.

Brian Morrison, vice-president van General Dynamics Mission Systems, waarschuwde in dit verband voor de kwetbaarheid van digitale systemen. 'Peer competitors kennen de Ameri-

kaanse wapensystemen en ze weten dat die geavanceerd zijn. Ze hebben dus geen andere keuze dan asymmetrisch op onze informatie-technologie te beuken. Daarom geldt in cyber security dat alleen het topproduct goed genoeg is.' Morrison constateerde tevens dat er in dat domein geen transitie naar een nieuw soort oorlog aan de gang is: 'In cyber bevinden we ons al volop middenin het conflict.'

Recruitment

De Amerikaanse strijdkrachten vierden dit jaar het 50-jarig bestaan als all-volunteer force, maar juist nu is er onder jongeren veel minder animo om te dienen.¹¹ In de defensiebegroting voor 2023 was al salarisverhoging voor alle militairen voorzien, terwijl krijgsmachtdelen zelf de nodige bonussen aan personeel kunnen toekennen. Of daardoor meer jonge Amerikanen voor de krijgsmacht zullen kiezen is nog maar de vraag. Waar de kleinere US Space Force de vullingsdoelen nog wel haalt, verwacht de US Air Force over 2023 een personeelstekort van meer dan 10 procent. De US Air Force heeft al enkele jaren problemen om genoeg vliegers voor gevechtstoestellen op te leiden. Om knelpunten op te vangen zet zij daarom in op het aantrekken van meer reservisten, terwijl reguliere eenheden er rekening mee moeten houden extra taken te krijgen die buiten hun specialisme vallen. Verder trekt de luchtmacht dit jaar 150 miljoen dollar extra uit voor wervingsacties op sociale media, waarbij onder meer jonge vrouwen aangesproken worden om dienst te nemen. Tegelijkertijd benadrukt de US Air Force te werken aan het verbeteren van de sociale veiligheid voor vrouwen en minderheden en personeelsleden die om hulp vragen.

Op het symposium in Denver pleitte Chief Master Sergeant of the Air Force JoAnne Bass er voor eindelijk forse stappen te zetten met het

10 Lieutenant General David Deptula USAF (Ret.) en Mark Gunzinger, 'Decades of Air Force Underfunding Threaten America's Ability to Win', *Mitchell Institute Policy Paper* Vol. 37 (Arlington, september 2022) 6-7.

11 *Harvard Youth Poll*, 43rd Edition (Cambridge, Harvard Kennedy School Institute of Politics, 2022); Matt Seyler, 'Military struggling to find new troops as fewer young Americans willing or able to serve', *ABC News*, 2 juli 2022; Lolita C. Baldor, 'Army cuts force size amid unprecedented battle for recruits', *Associated Press*, 19 juli 2022).



Voorstelling van de B-21 Raider bij Northrop Grumman, begin december 2022: de strategische bommenwerper krijgt zowel een conventionele als een nucleaire taak

programma Fortify the Force, gericht op het in goede banen leiden van mentale hulpvragen onder het personeel. Volgens Bass is de hulp nog niet eens altijd beschikbaar, terwijl personeelsleden die er om vragen bang zijn een stigma op te lopen. Zij noemde mentale gezondheid een belangrijke pijler onder de resiliëncie die de US Air Force zegt te willen uitstralen.

Ook kwesties als salaris, compensatie en kinderopvang worden bekeken om de luchtmacht en Space Force te kunnen laten concurreren op de arbeidsmarkt. Chief of Staff Charles Brown zei dat Amerika vooral beelden ziet van een krijgsmacht waar mensen beschadigd raken en 'gerepareerd' moeten worden. 'Maar er is nog een ander narratief en dat moet verteld worden, dat mensen de kans krijgen deel te nemen aan de geschiedenis in plaats van er alleen maar naar te kijken. We moeten benadrukken dat je de kans krijgt deel uit te maken van een team, want dat is wat mensen eigenlijk willen, en dat er heel veel verschillende redenen zijn waarom je bij de krijgsmacht zou willen.'

US Space Force: deterrence en classificatie

Het US Space Command werd opgericht in 1985, maar ontbonden in 2002. Na de aanslagen van 9/11 was de gedachte dat de taken beter belegd konden worden bij het US Strategic Command. Omdat aan de ruimte gerelateerde operaties fors toenamen, volgde in 2019 de heroprichting van een apart Space Command. 'We realiseerden ons dat de rest van de wereld jacht op ons maakte in dat domein', zei generaal b.d. John Hyten, voormalig vice-voorzitter van de Joint Chiefs of Staff, op het symposium.

Ook voor de US Space Force geldt China, dat steeds meer capaciteiten creëert in de ruimte, als de belangrijkste dreiging. Generaal B. Chance Saltzman, Chief of Space Operations, verzekert dat zijn krijgsmachtdeel klaar is voor het gevecht. Hij wijst er op dat het niet alleen gaat om het lanceren van hardware in een baan om de aarde, maar ook om het prioriteren van research and development, waar de helft van de begroting van 30 miljard aan besteed wordt.¹²

Luitenant-generaal John Shaw, Deputy Commander US Space Command, benadrukte dat ruimte-operaties nu cruciaal zijn voor alle andere militaire operaties en het projecteren van

¹² Chris Gordon, 'How Do You Train for a War in Space? Saltzman Says USSF Is Working on the Details', *Air & Space Forces Magazine*, 15 maart 2023.

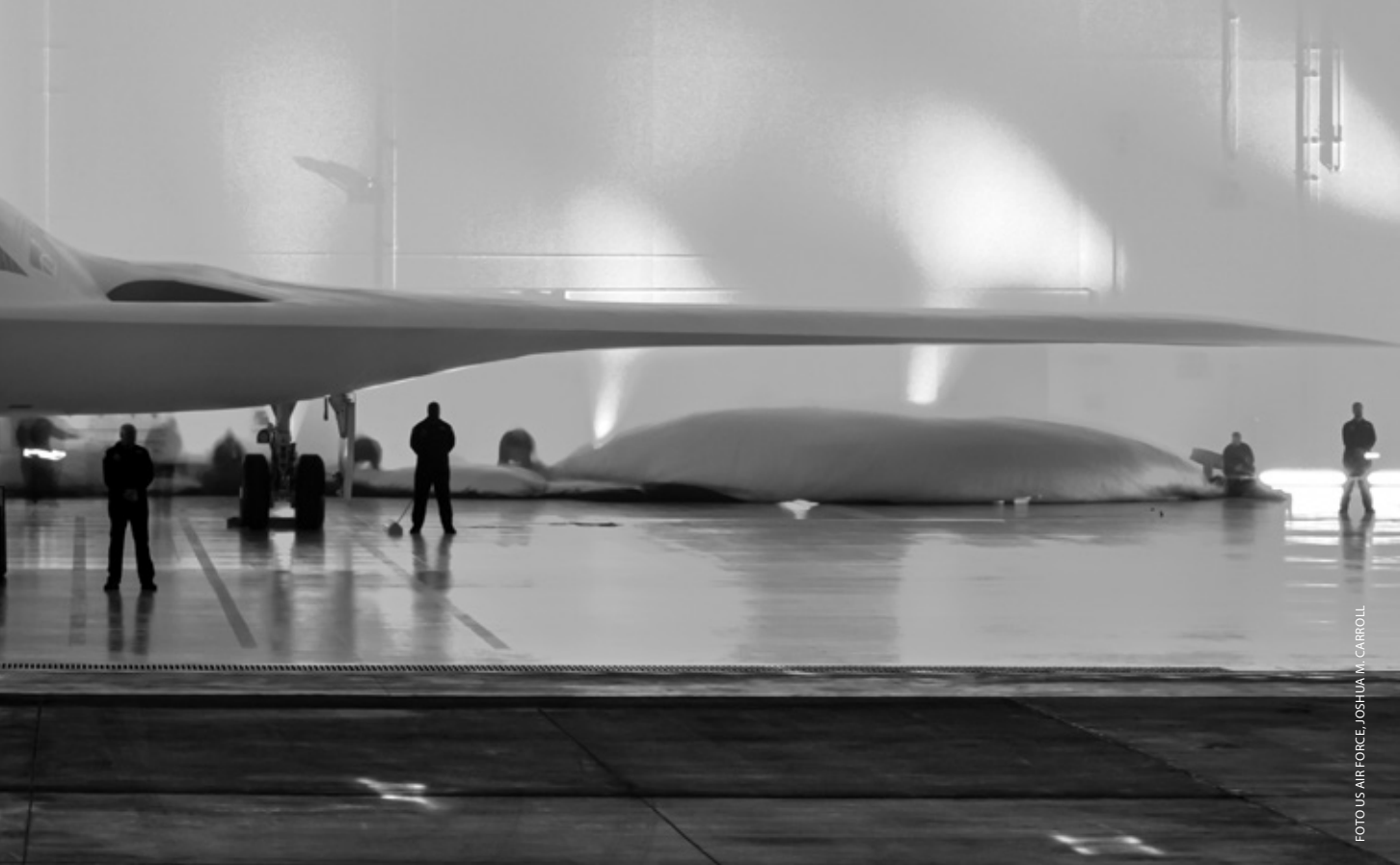


FOTO US AIR FORCE, JOSHUA M. CARROLL

militaire slagkracht rond de wereld. 'Geen wonder dat onze ruimteoperaties doelwit zijn'. Het eerste Space Command leverde vooral *transregional support* aan de andere Commands, maar het nieuwe Space Command is een zelfstandige entiteit met als belangrijkste taken het beschermen van de ruimte als militair domein en het leveren van data aan andere Commands. 'Onze deterrence moet zo goed zijn dat de tegenstander concludeert dat hij in de ruimte niet van ons kan winnen. En als hij het daar niet kan, dan nergens anders', aldus Shaw.

Ook in de ruimte zet de VS in op allianties. 'Niet alleen space-faring nations, landen die zelf ruimtevaartuigen en satellieten lanceren, maar ook andere, zoals Duitsland, Frankrijk, Japan en Zuid-Korea hebben belang bij ruimte-operaties voor hun veiligheid', zei luitenant-generaal Nina Armagno, Director of Staff van het Space Command. 'Kijk bijvoorbeeld naar Australië en de geografische ligging van dat land: het is cruciaal om zulke landen in je kamp te hebben.' Armagno ziet wel een dilemma met betrekking tot deterrence, want de classificatie van gegevens speelt bij het Space Command een nog grotere rol dan bij de andere krijgsmachtdelen. 'Maar als de vijand niet weet dat je iets hebt,

schrikt het ook niet af. Te veel prijsgeven over een wapensysteem of een manier van opereren wil echter ook niemand.' ■

FOTO US AIR FORCE, AMANDA DICK



Als de US Air Force meer minderheden en jonge vrouwen wil bereiken, zal zij een moderne werkgever moeten zijn die ook voor sociale veiligheid zorgt

‘Eigen teleurstellingen afreageren in kankeren en afgeven op het leger’



Als het er op aankomt, zijn we dan bereid te vechten?’ Die vraag stelt socioloog Herman Vuijsje in een interview met de *Militaire Spectator*. Dienstplicht zou een mogelijkheid zijn om de strijdkrachten van voldoende personeel te voorzien. Maar zit de professionele krijgsmacht wel te wachten op een influx van niet-specialisten? Die discussie speelt al langer, en ook in de *Militaire Spectator* is daar al in de jaren 50 van de vorige eeuw de nodige aandacht voor geweest.

In een uiteenzetting over de taak van de Koninklijke Luchtmacht schreef toenmalig bevelhebber van de luchtmacht luitenant-generaal H. Schaper in 1958: ‘De dienstplichtige, die praktisch gesproken driekwart van zijn diensttijd op school is en in het bedrijf niet veel meer dan een leerling, is een “dure” man. Een groot aantal dienstplichtigen betekent grote opleidingen met het daarbij behorende waardevolle instructiepersoneel. Ondanks alle inspanning die men aan hem besteedt, verdwijnt deze dienstplichtige militair uit het bedrijf, voordat hij eigenlijk tot zijn recht is gekomen.’¹

Personeel moest volgens Schaper wegens de technische aard van het luchtwapen vooral uit beroepsmilitairen bestaan, en hij vond ‘dat slechts dienstplichtig personeel voor eerste opkomst wordt opgeroepen, voorzover dit beslist nodig is voor het bereiken van een mobilisatie-opkomst, die groot genoeg is, ook bepaalde verzorgende diensten in staat te stellen, een 24-uurs bezetting te kunnen volhouden.’

Naast expertise, die in een moderne, professionele krijgsmacht steeds belangrijker werd, speelde de kwestie van het moreel van de

Opkomst van militairen met plunjebalen op weg naar hun kazerne voor herhalingsoefeningen

FOTO: BEELDBANK NIMH

- 1 H. Schaper, ‘De taak van de Koninklijke Luchtmacht’, *Militaire Spectator* 127 (1958) (7). Zie: <https://militairespectator.nl/sites/default/files/bestanden/uitgaven/MS%201958-07.pdf>.
- 2 Ph.P. Bieger, ‘Einige gedachten over moreelonderzoek’, *Militaire Spectator* 123 (1954) (2). Zie: <https://militairespectator.nl/sites/default/files/bestanden/uitgaven/MS%201954-02.pdf>.



Prentbriefkaart over de dienstplicht. Zit een professionele krijgsmacht wel te wachten op niet-specialisten?

troepen: hoe former je een leger dat kan en wil vechten? Ph.P. Bieger, werkzaam bij de Geestelijke Gezondheidszorg van de krijgsmacht, schreef erover in zijn 'Enige gedachten over moreelonderzoek'.² Bieger: 'De dienstplichtige komt als burger in dienst, draagt als burger de in de burgermaatschappij geldende normen, idealen, gevoelens en gebruiken. Willen wij van hem een goede soldaat maken, dan zullen wij ons toch moeten bezinnen op de methodiek; onze taak is immers een goed georganiseerd bedrijf te maken, dat kan en wil vechten.'

Moderne oorlogvoering bracht een nieuwe, ingewikkelde structuur met zich mee, die samen met nieuwe hoog-technische wapens geheel andere eisen stelde aan militairen, aldus Bieger. De inzet van dienstplichten op zich vond Bieger niet het probleem, maar, zo wierp hij op: 'In het licht van al deze veranderingen, zowel in de appreciatie van de mens, als in de taak van de militair, is de vraag wel degelijk geoorloofd of het roer niet om moet, naar andere verhoudingen in het leger?'

Er schortte namelijk nogal wat aan de beeldvorming onder dienstplichtigen over het militaire bedrijf. 'Bedenken wij verder, dat velen het opkomen in militaire dienst zo niet verfoeien, dan toch matig appreciëren en dat daardoor eigen teleurstellingen in kankeren en afgeven op het leger worden afgereageerd.' Volgens Bieger was het essentieel om mee te gaan met de tijd en te onderzoeken wat alternatieven zijn voor het autoritaire leiderschap waar weerzin tegen bestond: 'Het is goed ons telkens weer te bezinnen op onze opvattingen over moreel, omdat wij het moreel van een leger niet kunnen losmaken van de tijd, de cultuur, de nationaliteit, het thuisfront, de beschaving en zeker niet als wij een uit het volk gekozen en door het volk gedragen volksleger hebben.' Betere integratie van dienstplichtigen kwam de gevechtskracht ten goede en daarom 'moeten wij aandacht schenken aan de invloed van een verandering van regiem op het nuttige rendement van de praktisch (sic) vaardigheid van de militair.' ■

Symposium hyperwar KVBK

De KVBK organiseert op dinsdag 3 oktober in Den Haag een symposium over hyperwar. Deskundigen kijken naar strategische, technische en ethische vraagstukken rond deze manier van oorlogvoeren.

Meer informatie volgt binnenkort op de website www.kvbk.nl.



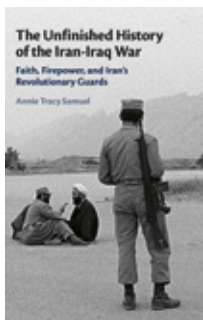
FOTO US ARMY



FOTO DARPA



SIGNALERINGEN

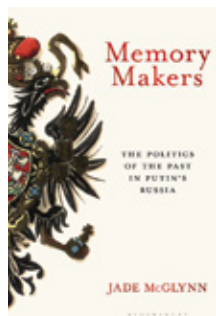


The Unfinished History of the Iran-Iraq War

Faith, Firepower, and Iran's Revolutionary Guards

Door Annie Tracy Samuel
Cambridge (Cambridge University Press) 2023
304 blz.
ISBN 9781108745789
€ 27,-

In *The Unfinished History of the Iran-Iraq War* focust Annie Tracy Samuel op de ontwikkeling van de Iraanse Revolutionaire Garde sinds de oprichting na de islamitische revolutie in 1979. Zij gaat in op de Iran-Irakoorlog (1980-1988), een periode die de garde gretig gebruikte om voor zichzelf een prominente plaats op te eisen in het Iraanse veiligheidsapparaat. Na de Iraakse inval wist Iran geleidelijk het tij te keren en viel het zelf Irak binnen. Samuel onderzocht onder meer publicaties die gardisten over de oorlog hebben uitgebracht en welke rol de geschiedenis speelt bij het in stand houden van de machtspositie van de garde.



Memory Makers

The Politics of the Past in Putin's Russia

Door Jade McGlynn
Londen (Bloomsbury) 2023
238 blz.
ISBN 9781350280762
€ 21,-

Jade McGlynn, onderzoekster aan het War Studies Department van King's College London, analyseert in *Memory Makers* de rol die geschiedenis speelt in de politiek van de Russische leider Vladimir Poetin. McGlynn zegt dat Poetin de geschiedenis van Rusland via propaganda zo heeft verdraaid dat de oorlog tegen Oekraïne daar voor zijn eigen volk logisch inpast. Volgens McGlynn heeft Poetin de cultus rond de Tweede Wereldoorlog, begonnen onder de Sovjet-dictatuur, verder gepolijst en volledig onderdeel gemaakt van de Russische nationale identiteit. Het grootste deel van de Russen haakt aan bij het imaginaire heroïsche verleden, mede uit angst voor persoonlijke repressie.



Ik zweer trouw

Jezelf zijn in een uniforme wereld
Door Michiel van der Pols
Rotterdam (Doorbraakcoaching) 2023
352 blz.
ISBN 9789090371320
€ 27,95

Wie een hoog-risico-beroep heeft bij krijgsmacht, politie of brandweer heeft een grote meerwaarde voor de organisatie als hij of zij trouw aan zichzelf heeft gezworen. Dat is de strekking van het voorwoord van brigade-generaal Jan Hut, commandant van het Korps Mariniers, in *Ik zweer trouw*. *Jezelf zijn in een uniforme wereld*. De samensteller van het boek, oud-marinier Michiel van der Pols, verdiepte zich in het mentale welzijn en de psychische problemen van mensen in geuniformeerde beroepen en begeleidt hen als coach. Van der Pols beschrijft zijn eigen ervaringen, vooral ook tijdens uitzendingen, en laat tevens zeven anderen uit de beroepssector vertellen.



The Bogeyman Unveiled

Safety and Effectiveness within the Royal Netherlands Air Force
Door Leonie Boskeljon-Horst
Delft (dissertatie Technische Universiteit Delft) 2023
221 blz.
ISBN 9789464379754
Downloadbaar via: www.research.tudelft.nl

Meer discretionaire ruimte voor operators om hun expertise te gebruiken, het ontwikkelen van een beter begrip van successen en het focussen op herstellende in plaats van bestraffende rechtvaardigheid zijn de sleutels tot het verbeteren van de veiligheid en de effectiviteit bij de Koninklijke Luchtmacht. Tot die conclusie komt vliegerpsycholoog luitenant-kolonel Leonie Boskeljon-Horst in *The Bogeyman Unveiled*, het proefschrift dat zij in juni verdedigde. Uitgaande van de centrale vraag hoe de veiligheid en effectiviteit van de KLu beschreven en verbeterd kunnen worden, stelt de auteur dat regels in het veld niet altijd voor meer veiligheid en effectiviteit zorgen, maar lokale vindingrijkheid wel.

