

# Klein land, klein denken

Ivor Wiltenburg en Martijn van der Vorm

## De Olympische gedachte als substituut voor strategie

Een van de voornaamste kritieken van academici en officieren op de westerse militaire interventies van de laatste twintig jaar, is het broze strategische fundament waarop ze zijn gebaseerd. Anthony Cordesman, een vooraanstaand Amerikaans wetenschapper, hekelde bijvoorbeeld het gebrek aan Amerikaans strategisch denken in de gewapende interventies die op dit moment worden gevoerd door de VS.<sup>1</sup> Ook Sarah Sewall betoogt dat Amerikaanse politieke leiders niet in staat zijn gebleken om een overtuigende strategie op te stellen voor de oorlog in Irak.<sup>2</sup> De zware kritiek op (het gebrek aan een) Amerikaanse strategie voor de oorlogen in Irak en Afghanistan blijft voortduren, temeer door het gebrek aan voortgang richting een duurzame oplossing in de afgelopen twee decennia. Bij deze slepende conflicten is niet alleen de VS betrokken. Ook kleinere staten blijven bijdragen leveren aan de internationale coalitie die nog steeds aanwezig is in beide landen. De kritiek op het Amerikaanse strategische beleid, die als terecht kan worden beschouwd, heeft dus ook zijn weerslag op die kleinere staten. Dit artikel wil bijdragen aan het ontleden van de strategische afwegingen van kleinere coalitiepartners, waarbij Nederland als casus wordt gebruikt. Hoe denken kleine staten over strategie en op welke wijze passen zij deze toe in de hedendaagse internationale omgeving?

Volgens de recent overleden Colin Gray, een van de autoriteiten op het gebied van strategie, is strategie een voortdurend kenmerk van menselijk gedrag. Gray stelt dat strategie gaat over *“the attempted achievement of desired political ENDS, through the choice of suitable strategic WAYS, employing largely the military MEANS.”*<sup>3</sup> Het bereiken van een politiek doel, met een daarop toegespitste strategie, doorgaans met inzet van militaire middelen is niet onderhevig aan tijdsgeest of cultuur. Ondanks dat deze definitie van strategie vrij eenvoudig lijkt, blijkt het implementeren van strategie een bijzonder lastige opgave. Niet in de laatste plaats omdat alle strategische handelingen worden bemoeilijkt door een tegenstander die actief tracht om zijn eigen politieke doelstellingen te bewerkstelligen. Niet zelden zijn deze tegengesteld aan de onze. In de tweede plaats wordt strategie belemmerd omdat het altijd onderhevig is aan menselijke beperkingen en fouten. Vooroordelen en irrationeel gedrag kunnen zich uiten tijdens een strategisch besluitvormingsproces

en ook bij de implementatie ervan. Dit wordt vervolgens versterkt door de gewelddadige en competitieve natuur van strategische *means*. Een laatste component die het formuleren en implementeren van strategie bemoeilijkt, is de context, aangezien deze veranderlijk is en van nature complex.

Deze aspecten maken het formuleren en toepassen van strategie moeilijk. Ondanks de zorgvuldige afwegingen die een staat -of een andere entiteit- maakt, kan de gekozen strategie falen door het handelen van de tegenstander, verkeerde aannames ten aanzien van de omgeving of simpelweg omdat het gekozen *end* niet behaald kan worden met de beschikbare *ways* en *means*. Dit is natuurlijk van toepassing op een grootmacht als de VS, maar ook op kleine staten als Nederland. Nederland heeft niet de beschikking over dezelfde nationale machtsinstrumenten als de VS. Deze machtsinstrumenten betreffen uiteraard de militaire macht, maar ook economische en diplomatie-



Anthony Cordesman, een vooraanstaand Amerikaans wetenschapper, hekeld het gebrek aan Amerikaans strategisch denken bij de recente gewapende Amerikaanse interventies. Afgebeeld staan Amerikaanse soldaten tijdens een patrouille in Irak (2008) (foto: Christopher Landis/Shutterstock.com)

ke invloed valt hieronder. Nederland richt zich in sterkere mate dan de VS dan ook op een multilaterale aanpak van veiligheidsvraagstukken. Dit buitenlandbeleid compliceert de formulering van strategie, aangezien deze in lijn moet zijn met die van de Verenigde Staten en die van de Europese Unie. Dus hoe gaat een kleine staat als Nederland om met de uitdaging van het formuleren en implementeren van strategie?

#### DE ROL VAN STRATEGIE IN NEDERLAND

Nederland is een kleine staat met grote belangen in de internationale gemeenschap. Deze belangen zijn terug te zien in de geïntegreerde veiligheidsstrategie van het land. In 2013 zijn de voornaamste strategische doelen benoemd als het verdedigen van het territorium van het Koninkrijk en dat van zijn bondgenoten, een goed functionerende internationale gemeenschap en economische stabiliteit.<sup>4</sup> In de beleidsnota 'investeren in onze mensen, slagkracht en zichtbaarheid' van 2018, werden

deze strategische doelen herhaald, zij het in andere bewoordingen: veilig blijven in Nederland, het Koninkrijk en het grondgebied van de NAVO, veiligheid brengen rondom Europa en veilig verbinden van het knooppunt Nederland met zijn aan- en afvoerlijnen.<sup>5</sup>

Om deze strategische doelen te behalen, heeft Nederland bijgedragen aan vele internationale militaire missies. De afgelopen twintig jaar heeft Nederland onder andere deelgenomen aan de oorlogen in Afghanistan en Irak. Niet alleen door het leveren van de daadwerkelijke militaire inspanning. Door zijn deelname heeft Nederland namelijk ook bijgedragen aan de legitimiteit van de interventie. Gezien de beperkte omvang van zijn krijgsmacht is Nederland beperkt tot het deelnemen aan militaire operaties in coalitieverband. Dit wordt dan ook erkend in het buitenlandbeleid, waarin staat dat Nederland afziet van militaire operaties zonder internationale partners.<sup>6</sup>



Nederland beschouwt de NAVO als de hoeksteen van zijn veiligheidsbeleid. Met de VS als prominentste deelnemer aan dit bondgenootschap, is het bevorderen en behouden van een goede relatie met de VS van groot belang. Afgebeeld staat de Amerikaanse president Trump met op de achtergrond minister-president Rutte (2019) (foto: Flickr/The White House)

Bijdragen aan internationale militaire operaties is voor Nederland belangrijk om twee redenen. In de eerste plaats omdat de Nederlandse regering het belang erkent van een stabiele *rule based international order* en dus graag hieraan wil bijdragen. Het beschermen en bevorderen van de internationale rechtsorde en stabiliteit staat dan ook omschreven in de Nederlandse grondwet, naast territoriale verdediging en het bieden van ondersteuning van civiele autoriteiten bij rechtshandhaving, rampenbestrijding en humanitaire hulp. Het Nederlandse publiek accepteert het gebruik van de krijgsmacht voor het bevorderen van de internationale rechtsorde en humanitaire steun meer dan bij gewelddadigere interventies zoals de invasie in Irak. Derhalve sprak Nederland alleen (gratis) politieke steun uit voor het omverwerpen van het Iraakse regime in 2003, maar leverde het later dat jaar wel een militaire bijdrage aan de poging het land te stabiliseren.

In de tweede plaats is het voor Nederland belangrijk om de relatie met de Verenigde Staten te bestendigen. De VS is Nederlands belangrijkste bondgenoot sinds de Tweede Wereldoorlog. Nederland beschouwt de NAVO als de hoeksteen van zijn veiligheidsbeleid. Met de VS als prominentste deelnemer aan dit bondgenootschap, is het bevorderen en behouden van een goede relatie met de VS van groot belang. Nederland bevindt zich echter in een spagaat tussen de Amerikaanse kritiek op de beperkte bijdrage van Nederland aan de NAVO enerzijds en de onwil van de Nederlandse bevolking om significant

meer geld uit te geven aan defensie anderzijds. Dit heeft ertoe geleid dat verschillende Amerikaanse presidenten de afgelopen decennia kritiek hebben geuit op het Nederlandse beleid, waarbij Nederland werd beschuldigd van *free riding* op Amerikaans belastinggeld. Om de Amerikaanse kritiek te verzachten, neemt Nederland wel regelmatig deel aan NAVO-geleide internationale operaties en oefeningen.

### DE BEPERKINGEN VAN HET NEDERLANDSE BELEID

Het Nederlandse beleid ten aanzien van de inzet van de krijgsmacht kent twee belangrijke beperkingen. De eerste beperking is namelijk dat Nederlandse uitzendingen beperkt zijn in duur en in omvang. Het

aantal militairen dat deel mag nemen aan een uitzending, en de duur van de uitzending, vereist goedkeuring door de regering en het parlement. Hoewel het parlement formeel geen toestemming hoeft te geven, is het sinds Srebrenica gebruikelijk dat het parlement met een zo breed mogelijke politieke steun, maar minimaal in meerderheid instemt met een voorgenomen militaire inzet. Door middel van een zogenaamde artikel-100-brief wordt het parlement geïnformeerd over de duur en omvang van de missie, de eventuele gevolgen voor de krijgsmacht om haar andere grondwettelijke taken te blijven vervullen, alsmede andere politieke en militaire factoren van belang. Meestal is de lengte van de missie beperkt tot een periode van maximaal twee jaar, al kan dit later worden verlengd indien noodzakelijk en gewenst.

De beperkte tijd en scope van Nederlandse uitzendingen leiden tot een tweede beperking in Nederlandse militaire strategie: hoewel de voorziene resultaten van interventies en troepeninzet in de artikel-100 brief staan, duren hedendaagse conflicten vrijwel altijd langer dan het voorziene (tweejarige) tijdshorizon binnen het Nederlandse politieke bestel. De discrepantie tussen de gestelde doelen en de beperkte tijd die Nederlandse missies mogen duren, leiden dan tot relatieve resultaten, waarbij wordt gerefereerd naar een positief effect als gevolg van de operatie. Er worden echter geen harde resultaten geboekt. Een voorbeeld is dat wordt gecommuniceerd dat 'de veiligheid in Afghanistan is verbeterd sinds het aanvangen van de missie', wat vervolgens kan worden ge-





Deelname aan militaire missies vormt geen oplossing voor de strategische kwesties waar de Nederlandse regering mee worstelt. Dit werd bevestigd tijdens twee recente netelige kwesties waarin de Nederlandse regering 'nee' moest verkopen aan Amerikaanse verzoeken. Waaronder om grondtroepen te ontplooiën in Syrië. Afgebeeld staat de door de burgeroorlog verwoeste Syrische stad Homs (foto: Fly\_and\_Dive/Shutterstock.com)

bruikt als rechtvaardiging voor het sturen van de troepen, maar zonder dat er wordt voldaan aan het strategische doelstellingen zoals hierboven verwoord door Colin Gray. Het feit dat slechts relatieve voortgang kan worden geboekt komt voort uit het feit dat de Nederlandse regering slechts vage gronden voor deelname bekendmaakt. De resultaten kunnen dus niet worden vergeleken met het gestelde einddoel van de internationale inspanning.

De Nederlandse regering is ook niet genegen om eigenaarschap op zich te nemen van de problemen die de militaire missie moeten oplossen. Daarentegen richt Nederland zich meer op thema's als 'solidariteit met de alliantie', 'het beperken van illegale immigratie', 'het voorkomen van terrorisme', en het bevorderen van internationale samenwerking.<sup>7</sup> Hoewel dit begrijpelijk is, gezien vanuit het oogpunt van een kleine staat als Nederland, heeft deze aanpak wel geleid tot scherpe kritiek van

verschillende toonaangevende academici in Nederland. Nederland werd beticht van 'strategisch analfabetisme', 'strategische vaagheid' en bijdragen aan de 'teloorgang van het Nederlandse militair strategisch denken' door respectievelijk Isabelle Duyvesteyn, Martijn Kitzen en Herman Amersfoort.<sup>8</sup> Die wetenschappelijke kritiek werd ondersteund vanuit het veld. In 2007 meldde de Nederlandse commandant in Uruzgan dat de Nederlandse strategie tijdens de International Security Assistance Force (ISAF) missie in Uruzgan in feite een *bottom-up* proces was. Ook gaf hij aan dat bij hem geen strategie bekend was toen in 2006 de eerste Nederlandse Task Force in Tarin Kowt aankwam.

De recente Nederlandse missies in Irak werden onderbouwd met een vergelijkbaar narratief. Hier ging het om 'het bevorderen van de internationale rechtsorde' en 'bijdragen aan de-escalatie van de situatie in de regio'.<sup>9</sup> Net





Nu de Verenigde Staten zich in een periode van strategische herijking bevindt, beïnvloedt dit vanzelfsprekend ook de buitenland- en veiligheidspolitiek van de kleinere bondgenoten. Afgebeeld staat de aankomende Amerikaanse president Joe Biden (foto: NumenaStudios/Shutterstock.com)

als bij de missie in Afghanistan werd deze uitzending beperkt in tijd (in eerste instantie een jaar) en hoeveelheid personeel.

Strategie is bedoeld om politieke doeleinden met strategische ways te verbinden. Echter, voor de Nederlandse krijgsmacht is het onmogelijk om de politieke doelen te verwezenlijken wanneer deze niet expliciet worden benoemd of in het beste geval relatief zijn ten opzichte van de uitgangssituatie van de missie. Bovendien is het meten van vooruitgang in het laatste geval subjectief. Nederlandse militaire missies zijn dan ook geen uitkomst van gefundeerde militair-strategische planning, maar eerder het resultaat van partijpolitiek en internationale druk. De beleidsdoelen waarop de missies zijn gebaseerd worden expliciet genoemd in de formele parlementaire documenten. Deze omvatten onder meer het zijn van een 'betrouwbare partner' en het leveren van 'een proportio-

nele bijdrage'.<sup>10</sup> Deelname, beperkt in tijd en middelen, lijkt dan ook de voornaamste Nederlandse strategische overweging voor militaire missies.

Echter, deelname aan militaire missies vormt geen oplossing voor de strategische kwesties waar de Nederlandse regering mee worstelt. Dit werd bevestigd tijdens twee recente netelige kwesties waarin de Nederlandse regering 'nee' moest verkopen aan Amerikaanse verzoeken. In het eerste geval om grondtroepen te ontplooien in Syrië en in het tweede geval voor het leveren van een maritieme bijdrage in de Straat van Hormoez. In het licht van de eerdere Nederlandse kritiek op de Amerikaanse unilaterale terugtrekking uit Noord-Syrië kon de daaropvolgende Nederlandse weerbarstigheid weer op afkeuring van de grote bondgenoot rekenen. Uiteraard betekent dit niet dat de Nederlandse regering blind is voor hedendaagse internationale kwesties. De

huidige minister van Defensie, Ank Bijleveld, erkent de noodzaak voor militaire interventie in Afghanistan, de dreiging van het internationale jihadisme, Russische agressie en de toenemende geopolitieke instabiliteit. Desalniettemin lijkt het erop dat Nederland over het algemeen langdurige militaire bijdragen aan deze vraagstukken wenst te vermijden. De vroege, om niet te zeggen premature, Nederlandse terugtrekking uit Uruzgan en de daaropvolgende missie naar Kunduz vormen hierbij treffende voorbeelden.

Het vertrek uit Uruzgan was het gevolg van partijpolitiek binnen de toenmalige regeringscoalitie, in plaats van zuiver strategische overwegingen. Na deze *alliance defection* poogde Nederland het blazen enigszins op te poetsen en zo van het stigma van onbetrouwbare partner af te komen. Wat volgde was een politieke schetsvertoning om tot een 'geïntegreerde politietrainingsmissie' te komen. Tijdens het stroperige besluitvormingsproces was de missie echter dermate met beperkingen opgezaald dat de uitvoering hierdoor ernstig werd belemmerd. 'Kunduz' wordt dan ook gezien als een dure mislukking en een voorbeeld van hoe partijpolitieke belangen de uitvoerbaarheid van een militaire missie beschadigen.

## CONCLUSIE

Nederland heeft twee voorname uitdagingen bij het formuleren van strategie. Ten eerste mist deze heldere en meetbare doelstellingen. Ten tweede is er te weinig aandacht voor de koppeling tussen beleid en de beschikbare militaire middelen. Dit heeft al tot kritiek geleid van zowel academici als officieren. Nog altijd wordt in beleidsvisies gewag gemaakt van deelname aan internationale missies wanneer dit overeenkomt met staand beleid. Vanuit politiek oogpunt lijkt het dan dat met deze bijdragen de strategische doelstellingen worden bereikt. In zekere zin is dit ook zo, al blijft onduidelijk wat dit bijdraagt aan de oplossing van het onderhavige internationale veiligheidsvraagstuk. Immers, op deze wijze is de inzet van de Nederlandse krijgsmacht eerder het resultaat van partijpolitieke overwegingen dan van zuivere strategische besluitvorming.

Nu de Verenigde Staten zich in een periode van strategische herijking bevindt, beïnvloedt dit vanzelfsprekend ook de buitenland- en veiligheidspolitiek van de kleinere bondgenoten. Vooralsnog lijkt het erop dat Nederland zich wil beperken tot het leveren van relevante bijdragen en het zijn van een 'betrouwbare partner'. De recente Defensievisie 2035 biedt hierin ook weinig soelaas, aangezien deze visie slechts een smörgåsbord van ideeën presenteert ter beoordeling van een volgend kabinet en daarmee verder uiting geeft aan Nederlandse onkunde om zich strategisch uit te drukken.

Het is echter de vraag of deze uitgangspositie houdbaar blijft nu de Verenigde Staten steeds meer druk uitoefent op zijn bondgenoten om bij te dragen aan de eigen en collectieve veiligheid.

Ivor Wiltenburg en Martijn van der Vorm zijn beiden officier bij de Koninklijke Landmacht en promovendi aan de Faculteit Militaire Wetenschappen te Breda. Dit artikel is gebaseerd op een eerder gepubliceerd artikel van Wiltenburg en Van der Vorm in *The Strategy Bridge*. Deze bewerking is geplaatst met toestemming van The Strategy Bridge.

### Wilt u reageren?

Mail de redactie: [redactie@atcom.nl](mailto:redactie@atcom.nl).

1. Cordesman, A. (2018). "America's Failed State Wars in Afghanistan, Iraq, Syria, and Yemen: Still Less Than Half a Strategy." Center for Strategic and International Studies.
2. Department of the Army, *Field Manual*, 3-24: *Counterinsurgency* (University of Chicago Press Edition, Chicago, 2007) p. xxi-xliii (foreword by S. Sewall)
3. Colin S. Gray, *The future of strategy*, (Malden, MA, Polity Press, 2015) p. 10
4. Veilige Wereld, Veilig Nederland - Internationale Veiligheidsstrategie, Den Haag, 2013, zie: <https://www.government.nl/binaries/government/documents/policy-notes/2013/06/21/international-security-strategy/ivs-engels.pdf>
5. Wereldwijd voor een veilig Nederland - Geïntegreerde Buitenland- en Veiligheidsstrategie 2018-2022, Den Haag, 2018. Zie: <https://english.defensie.nl/binaries/defence/documents/policy-notes/2018/03/26/defence-white-paper/Defence+White+Paper+2018.pdf>
6. Toekomstvisie Koninklijke Landmacht: Veiligheid is Vooruitzien, Den Haag, 2018. Zie: <https://www.defensie.nl/binaries/defensie/documenten/publicaties/2018/11/05/toekomstvisie-koninklijke-landmacht/Veiligheid+is+vooruitzien.+De+toekomstvisie+Koninklijke+Landmacht.pdf>
7. Zie: Wereldwijd voor een veilig Nederland: Geïntegreerde Buitenland en Veiligheidsstrategie 2018-2022 <https://www.government.nl/latest/news/2018/03/20/working-worldwide-for-the-security-of-the-netherlands-an-integrated-international-security-strategy-2018-2022>; Toekomstvisie Koninklijke Landmacht: Veiligheid is Vooruitzien, Den Haag, 2018. Zie: <https://www.defensie.nl/binaries/defensie/documenten/publicaties/2018/11/05/toekomstvisie-koninklijke-landmacht/Veiligheid+is+vooruitzien.+De+toekomstvisie+Koninklijke+Landmacht.pdf>
8. I.G.B.M. Duyvesteyn Strategisch Analfabetisme. De kunst van strategisch denken in moderne militaire operaties, Leiden University Press, 2013, <https://openaccess.leidenuniv.nl/bitstream/handle/1887/20943/Oratie%20Duyvesteyn%20NL.pdf?sequence=2>; M.W.M. Kitzen en F.H. Thönissen Strategische vaagheid: Hoe het gebrek aan strategische visie het lerend vermogen van de Koninklijke Landmacht beperkt <https://www.militairespectator.nl/thema/strategie-operaties/artikel/strategische-vaagheid>; H. Amersfoort, Nederland, de weg kwijt Over de teloorgang van de militaire strategie en de noodzaak van geschiedenis, 2016, <https://www.militairespectator.nl/sites/default/files/teksten/bestanden/Amersfoort%20Afscheidsrede%20volledige%20en%20geannoteerde%20versie%20maart%202016.pdf>
9. Kamerbrief over Nederlandse militaire bijdrage aan internationale strijd tegen ISIS: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2017/11/24/kamerbrief-over-nederlandse-militaire-bijdrage-aan-internationale-strijd-tegen-isis>
10. Brief van de Ministers van Buitenlandse Zaken, van Defensie, voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking en van Justitie en Veiligheid aan de Tweede Kamer, Nederlandse deelname aan vredesmissies zie: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-29521-363.html>