

Volledige en geannoteerde versie afscheidsrede 10 maart 2016

Prof. dr. Herman Amersfoort\*

## Inleiding

Nederland en de Westerse wereld worstelen met de vraag, hoe een einde zou kunnen worden gemaakt aan de huidige burgeroorlogen in Syrië en Irak. Eén van de vragen die daarbij eind vorig jaar opdoemde, was of Nederlandse F-16's niet alleen doelen in Irak, maar ook in Syrië zouden mogen bombarderen. Inmiddels is deze vraag bevestigend beantwoord. Jaap de Hoop Scheffer, voormalig secretaris-generaal van de Noord-Atlantische Verdragsorganisatie (NAVO) en oud-minister van Buitenlandse Zaken, acht dit een verkeerd gestelde vraag. In een interview met *De Volkskrant* uit november jongstleden zegt hij: 'Ik heb geleerd van mijn NAVO-jaren dat militairen nooit de politieke oplossing kunnen bieden. Je hebt ze wel nodig als uiterste middel, maar ze kunnen de politici niet vervangen'. Even daarvoor had hij opgemerkt: 'Ik wil helemaal niet uitsluiten dat Nederland mee moet gaan bombarderen met de Fransen en Amerikanen in Syrië, maar dan moet er wel een politieke strategie zijn. En die heeft het Westen niet'.<sup>1</sup> En een daarop berustende militaire strategie dus al evenmin, voeg ik er op eigen gezag aan toe.

Dat ontbreken van een politieke en een militaire strategie voor één van de ingrijpendste dingen die een land kan ondernemen, namelijk het voeren van oorlog, is beslist ongewenst, maar komt meer voor dan ons lief zou moeten zijn.<sup>2</sup> Het vormt een intrigerende kwestie, die ik graag met u nader wil verkennen. Laten we daarom eerst nagaan, hoe dat vroeger ging en ons vervolgens verdiepen in de huidige stand van zaken. Om te beginnen neem ik u mee naar de laatste oorlog die Nederland in Europa voerde, die van mei 1940.

## Het historisch strategiebegrip

Na het vertrek van de voltallige regering naar Londen, op Pinkstermaandag 13 mei 1940, lag het lot van het land in de handen van één man, een militair, de Opperbevelhebber van Land- en Zeemacht generaal H.G. Winkelman. Voor hun vertrek gaven de ministers vanuit Hoek van Holland telefonisch aan de opperbevelhebber de aanwijzing, de strijd tegen de Duitse krijgsmacht voort te zetten, maar de overgave aan te bieden, zodra verder weerstand bieden doelloos en nutteloos zou

---

\* Herman Amersfoort was van 2006 tot 2016 hoogleraar Militaire Geschiedenis en Strategie aan de Faculteit Militaire Wetenschappen van de Nederlandse Defensie Academie in Breda. Op 10 maart 2016 legde hij met dit afscheidscollege zijn ambt neer.

'Ik dank alle vrienden, collega's en vakgenoten die concepten van dit college van hun onmisbare en steeds waardevolle commentaar hebben voorzien of met wie ik erover van gedachten heb kunnen wisselen. Het spreekt vanzelf dat alleen ik op het eindresultaat kan worden aangesproken.'

<sup>1</sup> *De Volkskrant* 21 november 2015. Opinie en Debat 20-21. Jan Techau, directeur van de Brusselse denktank Carnegie Europe, maakt zich dezelfde zorgen. In *NRC Handelsblad* van 8 oktober 2015 12, spreekt hij van de 'stuurloze' westerse benadering van de oorlog in Syrië: 'Er is zelfs nog geen eerste aanzet tot een strategie'. Techau zegt dit aan de vooravond van een beraad van de NAVO-ministers van Defensie en kort nadat Rusland militair tussenbeide is gekomen ten gunste van het bewind in Damascus.

<sup>2</sup> Premier Mark Rutte zei zaterdag 14 november 2015, naar aanleiding van een terreuraanslag in Parijs, voor het eerst dat Nederland in oorlog is met ISIS: 'ISIS is onze vijand, daarmee zijn wij in oorlog'. *NRC Handelsblad* 16 november 2015.

zijn geworden.<sup>3</sup>

De militaire strategie die Winkelman vanaf zijn aantreden op 6 februari 1940 volgde, kende een voorgeschiedenis van zo'n zeventig jaar. Sinds de uitroeping van het Duitse Keizerrijk in 1871 grensde Nederland in het oosten aan één van de machtigste staten van Europa, zodat de Generale Staf rekening hield met de mogelijkheid, dat het land betrokken zou raken bij een grootschalige oorlog in Europa tussen Duitsland, Frankrijk en Groot-Brittannië. De krijgsmacht had in dat geval de nationale onafhankelijkheid en de territoriale integriteit te waarborgen. In een verdedigend gevecht zouden de strijdkrachten voldoende tijd moeten winnen, om bondgenoten de gelegenheid te geven te hulp te komen en de operaties gezamenlijk te vervolgen. In alle opzichten, van zijn operatieplannen, tactische voorschriften, opleiding en training, materiële uitrusting en bewapening, voorbereide linies en stellingen of vernielingsplannen, tot zijn legervormingsstelsel en organisatie aan toe, diende de krijgsmacht op deze strategie te zijn toegesneden.

Niet alleen was Winkelmans strategie geworteld in zeventig jaar geschiedenis, zij was ook concreet in de zin dat de mogelijke tegenstanders bekend waren en de mogelijke operatietonelen waren te voorzien. De Generale Staf had er lang theoretische ervaring mee opgedaan in zijn jaarlijkse strategische oefeningen, waarin allerlei politieke en militaire scenario's stelselmatig waren beproefd en geëvalueerd.<sup>4</sup> Praktische ervaring had de militaire leiding ermee opgedaan onder leiding van opperbevelhebber generaal C.J. Snijders, tijdens de veelbewogen mobilisatie van 1914-1918.<sup>5</sup> Tot slot was Winkelmans strategie nationaal. Zij was de militaire uitdrukking van een nationaal veiligheidsbeleid. Nederland volgde sinds de negentiende eeuw tegenover de oorlogen in Europa een politiek van gewapende neutraliteit en zou pas na te zijn aangevallen, toetreden tot een militair bondgenootschap. In Azië volgde het land dezelfde politieke en militaire strategie voor de verdediging van Nederlands-Indië tegen Japan, zij het dat daar in november 1940, dus voordat Japan de aanval had geopend, het overleg met mogelijke bondgenoten al begonnen was.<sup>6</sup>

Wat ik hierboven heb geschetst, is militaire strategie in de orthodoxe, historische betekenis van het woord. Sinds de laat-achttiende-eeuwse Verlichting kent het westerse militaire denken strategie als methode en niveau van besluitvorming om te bepalen hoe militair geweld, oorlog en operaties worden gebruikt om de politieke doelstellingen van een staat te realiseren.<sup>7</sup> Militaire strategie vormt dus een afzonderlijke en noodzakelijke schakel tussen het politieke veiligheidsbeleid aan de ene kant en de uitvoering van militaire operaties op het operationele en tactische niveau aan de andere kant. Hierbij wordt de strategie van boven af bepaald, zodat lagere niveaus op basis daarvan het operatieplan kunnen ontwerpen en vervolgens realiseren door middel van militaire operaties en het accumuleren van tactische successen. Tegenwoordig duiden we dit ook wel aan als de instrumentele functie van de krijgsmacht.

---

<sup>3</sup> H. Amersfoort en J.W.M. Schulten, 'Duel der generaals. Vijf oorlogsdagen op militair-strategisch niveau' in: H. Amersfoort en P. Kamphuis, *Mei 1940. De strijd op Nederlands grondgebied* (Amsterdam: Boom 2012) 177.

<sup>4</sup> Voor de strategische oefeningen tussen beide wereldoorlogen zie H. Amersfoort, *Een harmonisch leger voor Nederland. Oorlogsbeeld, strategie en operationele planning van het Nederlandse leger in het Interbellum* Inaugurele rede Faculteit Militaire Wetenschappen (Breda: Nederlandse Defensie Academie 2007) 26-35. Voor de achtergrond van de legervorming en dienstplicht zie H. Amersfoort, *Dienstplicht, draagvlak en democratie. Visies op de gewapende burgerdienst in Nederland en Europa sinds de achttiende eeuw*. Inaugurele rede Universiteit van Amsterdam 1995 (Den Haag: Stichting Maatschappij en Krijgsmacht 1996).

<sup>5</sup> W. Klinkert, 'Fall K. German Offensive Plans against the Netherlands 1916-1918' in: H. Amersfoort en W. Klinkert (red.), *Small Powers in the Age of Total War, 1900-1940* (Leiden en Boston: Brill 2011) 85-117.

<sup>6</sup> J.J. Nortier, P. Kuijt en P.M.H. Groen, *De Japanse aanval op Java Maart 1942* (Amsterdam: De Bataafsche Leeuw 1994) 42-45.

<sup>7</sup> L. Freedman, *Strategy. A History* (Oxford: Oxford UP 2013) 69-81.

Militaire strategie draait om drie begrippen: het politieke doel, het militaire middel en de wijze waarop dat middel voor het doel wordt toegepast. Hoe het militaire instrument dat politieke doel dichterbij moet brengen, wordt bepaald in de militaire strategie en door de militaire strateeg. Clausewitz heeft ons de oerdefinitie gegeven: 'Die Strategie ist der Gebrauch des Gefechts zum Zweck des Krieges; sie muss also dem ganzen kriegerischen Akt ein Ziel setzen, welches dem Zweck desselben entspricht, d. h. sie entwirft den Kriegsplan, und an dieses Ziel knüpft sie die Reihe der Handlungen an, welche zu demselben führen sollen, d. h. sie macht die Entwürfe zu den einzelnen Feldzügen und ordnet in diesen die einzelnen Gefechte an'.<sup>8</sup>

In deze zin vormde mei 1940 een strategisch hoogtepunt. Voor het eerst sinds de Belgische Opstand verzette de Nederlandse krijgsmacht zich in daadwerkelijk gevecht tegen de gewapende macht van een buitenlandse mogendheid. Maar de oorlog van 1940 was eveneens een dieptepunt en een eindpunt. Een dag na het vertrek van de regering zag Winkelman zich gedwongen de overgave aan te bieden, waarna zijn troepen in krijgsgevangenschap gingen. En de oorlog van 1940 was de laatste die Nederland met een nationale strategie voerde, althans in Europa. In Nederlands-Indië deed het land dat nog een keer in de jaren 1945-1949 onder leiding van generaal S.H. Spoor tegen de Republiek Indonesië en tijdens het koloniale eindspel om Nieuw-Guinea tot 1962.<sup>9</sup> Voor het overige opereerde de Nederlandse krijgsmacht in en na de Tweede Wereldoorlog uitsluitend in het kader van militaire bondgenootschappen of onder de vlag van internationale organisaties. Tot slot was 13 mei 1940 een vreemd punt. Na het telefoontje uit Hoek van Holland stond de opperbevelhebber er alleen voor. Overleg met de politieke leiding, een wezenskenmerk van strategie, was er niet meer bij. In het kleine etmaal dat volgde, heeft dat niet tot problemen geleid. Het was duidelijk genoeg, dat de nederlaag zich onafwendbaar aandiende.

## Strategie en de TFU

Hoe staat Nederland er tegenwoordig voor, zo'n zeventig jaar na het einde van de Tweede Wereldoorlog, als het gaat om de militaire strategie? Dat valt te bepalen aan de hand van de *Task Force Uruzgan* (TFU) in 2006-2010, de laatste grote operatie van de Nederlandse krijgsmacht. Wel nu, de TFU is naar Afghanistan uitgezonden, per saldo zonder dat daaraan enige militaire strategie of campagneplan ten grondslag lag. De eerste commandant van de TFU, de toenmalige kolonel T.W.B. Vleugels zag zich derhalve genoodzaakt gedurende de eerste maanden van de operatie, zijn eigen strategische aanwijzingen te formuleren, op basis daarvan een operatieplan te ontwerpen en dat via zijn naasthogere hoofdkwartier, het *Regional Command South* (RC-S), ter goedkeuring aan de ministeries van Defensie en Buitenlandse Zaken in Den Haag voor te leggen. Het resultaat was het *TFU Masterplan*.<sup>10</sup>

---

<sup>8</sup> W. Hahlweg (red.), *Vom Kriege. Hinterlassenes Werk des Generals Carl von Clausewitz* (Bonn: Ferd. Dümmlers Verlag 1991) 345. Boek III Hoofdstuk I. Voor de betekenis van de oorlogen van het revolutionaire Frankrijk voor de ontwikkeling van het denken van Clausewitz, zie: P. Donker, *De oorlogen van de jonge Clausewitz. De Franse revolutionaire oorlogen en het concept van de Absolute Oorlog* (Breda: Nederlandse Defensie Academie 2011).

<sup>9</sup> Zie P.M.H. Groen, *Marsroutes en dwaalsporen. Het Nederlands militair-strategisch beleid in Indonesië 1945-1950* (Den Haag: SDU 1991) en J.A. de Moor, *Generaal Spoor. Triomf en tragiek van een legercommandant* (Amsterdam: Boom 2011). J. Hoffenaar en B. Schoenmaker, *Met de blik naar het Oosten. De Koninklijke Landmacht 1945-1990* (Den Haag: Sdu 1994) 215-222.

<sup>10</sup> Vleugels verklaarde hierover later: '[The guidelines] from higher levels were very broad. That did not allow me to see what my end state would be. We didn't have a campaign plan when we started, but we later got one from my higher headquarters that was close to ours, which was not surprising, as they told us what we told them we would

Vleugels toonde zich later weinig gesticht over deze gang van zaken, omdat hij zich had moeten buigen over kwesties waarover hem strategische aanwijzingen hadden moeten zijn gegeven voorafgaand aan de operatie.<sup>11</sup> En daarin had hij gelijk. Tactische staven zijn niet toegerust voor het oplossen van militair-strategische vraagstukken en moeten er daarom van worden gevrijwaard, zodat ze zich op hun eigenlijke taak en verantwoordelijkheid kunnen concentreren. Daar kwam nog bij dat de aanwijzingen waarover hij wel beschikte, namelijk dat Uruzgan een wederopbouwoperatie betrof die werd beschermd door een gevechtsoperatie, in de Afghaanse provincie maar betrekkelijke betekenis had.

Door zijn merkwaardige ontstaansgeschiedenis belandde het *TFU Masterplan* in een politiek limbo. Het ministerie van Buitenlandse Zaken, dat verantwoordelijk is voor het Nederlandse veiligheidsbeleid, keurde Vleugels' maaksel niet goed, omdat de eigen *civil assessment* van de tribale verhoudingen in Uruzgan en het bijbehorende plan voor de wederopbouwoperatie nog niet waren voltooid. Het ontbreken van deze instemming zou later de vlotte verwerving van ontwikkelingsgelden in de weg staan, dit ten nadele van de financiële armslag van de TFU.<sup>12</sup> De twee volgende operatieplannen van de TFU, het *Focal Paper* uit juli 2008 en het *Uruzgan Campaign Plan* van medio 2009, kwamen eveneens geheel respectievelijk grotendeels binnen de staf van de TFU tot stand.<sup>13</sup> Een vooruitgang was wel dat deze twee het werk van de TFU konden plannen als een *counterinsurgency*-operatie, een concept waarop in Den Haag tot die tijd een politiek taboe rustte.<sup>14</sup> Deze conceptualisering van de operatie bouwde voort op eerdere ideeën binnen de staf van de TFU over een inktvlekstrategie.

Dat Vleugels in 2006 op zichzelf was aangewezen, kende verschillende oorzaken. Het had voor de hand gelegen dat de staf van de *International Security Assistance Force* (ISAF) in Kaboel die de uitbreiding van de operatie naar het zuiden van Afghanistan in 2005 leidde, in een strategie had voorzien. Dat was echter niet gebeurd, omdat deze staf in die periode weinig ondernam om eenheid te brengen in het optreden van ISAF, zodat de nationale contingenten de ruimte werd gelaten hun eigen operatie vorm te geven. Pas vanaf 2010 kwam er meer eenheid in de operatie van ISAF, maar toen liep die van de TFU al op haar eind. Dat legde de bal bij Den Haag. Daar had het voor de hand gelegen dat de Commandant der Strijdkrachten (CDS) in zijn rol als *corporate operator* van de krijgsmacht de TFU strategische aanwijzingen had gegeven. De CDS vervulde die

---

do' cursivering in het origineel. Geciteerd in M. Kitzen, S. Rietjens en F. Osinga, 'Soft Power, the Hard Way. Adaptation by the Netherlands' Task Force Uruzgan' in: Th. Farrell, F. Osinga en J.A. Russell (red.), *Military Adaptation in Afghanistan* (Stanford: Stanford UP 2013) 167. S. Rietjens, 'Between expectations and reality. The Dutch engagement in Uruzgan' in: N. Hynek en P. Marton (red.), *Statebuilding in Afghanistan. Multinational contributions to reconstruction* (Londen: Routledge 2012) 70-73.

<sup>11</sup> 'We can deal with quite some vagueness when it comes to planning a military operation. But this was not a purely military operation. We were to stabilise the region with a set of actors. The coordination of that effort, be it in either a plan or a guiding document, was not provided. As such we had to deal with it ourselves'. Geciteerd in: M. Grandia, *Deadly Embrace? The Decision Paths to Uruzgan and Helmand* (Breda: Nederlandse Defensie Academie 2015) 139-140.

<sup>12</sup> Grandia, *Deadly Embrace*, 143-144.

<sup>13</sup> Kitzen, 'Soft Power' 169-171. Dit is overigens niet een louter Nederlands probleem, zie Hew Strachan, *The Direction of War. Contemporary Strategy in Historical Perspective* (Cambridge: Cambridge UP 2013) 210-234.

<sup>14</sup> Voor een kritische bespreking van de *counterinsurgency*-methode, het verband ervan met strategie en de betekenis van het strategisch denken van Clausewitz ervoor, zie M.L.R. Smith en D.M. Jones, *The Political Impossibility of Modern Counterinsurgency. Strategic Problems, Puzzles and Paradoxes* (New York: Columbia UP 2015). Zie ook I.G.B.M. Duyvesteyn, *Strategisch analfabetisme. De kunst van strategisch denken in moderne militaire operaties* Inaugurale rede Universiteit Leiden (Leiden: Universiteit Leiden 2013) 9-10.

rol echter nog maar sinds september 2005, zodat hij er nog weinig ervaring mee had opgedaan. De strategische aanwijzingen voor de TFU die in Den Haag in voorbereiding waren, voorzagen een operatie in de historische traditie van de *counterinsurgency*. Maar die gedachtegang was nog niet uitontwikkeld en zou in de dynamiek van de politieke besluitvorming over de uitzending van de TFU worden gefnuikt, waarover hieronder meer.

Tot slot heerste in Den Haag verwarring over de vraag, wat strategie is. Sommigen meenden, dat het de taak van de CDS was als *corporate operator* strategische aanwijzingen te geven. Anderen, met name de betrokken burgerfunctionarissen, meenden dat alles wat het ministerie van Buitenlandse Zaken doet, strategie is. Weer anderen dachten dat strategie iets theoretisch is, dat in de praktijk niet voorkomt of zeiden er geen ervaring mee te hebben. Tot slot waren er, die uit politiek opportunisme een strategie liefst achterwege lieten. Zoiets verplichtte maar tot het stellen van doelen en dat zou, wanneer deze niet werden bereikt, de minister in politieke moeilijkheden brengen.<sup>15</sup>

Berustte de operatie in Uruzgan dan helemaal nergens op? Zo erg was het ook weer niet. Wat Defensie en de Koninklijke Landmacht aangaat, speelde een rol dat de operatie de gelegenheid gaf praktijkervaring op te doen en de wereld te tonen waartoe de krijgsmacht in staat was. Verder deed Nederland mee aan ISAF in het kader van de wereldwijde strijd tegen het terrorisme, uit solidariteit met de NAVO die ISAF had uitgeroepen tot een lakmoesproef voor het bestaansrecht van het bondgenootschap, voorts om zich een betrouwbare partner van de Verenigde Staten (VS) te tonen, te stijgen in de internationale rangorde en tot slot om Afghanistan te stabiliseren en weer op te bouwen.

Dat zijn stuk voor stuk legitieme motieven, maar ze zijn alle bedrijfspolitiek en politiek van aard. Die laatste maken deel uit van het Nederlandse veiligheidsbeleid, met zijn traditionele oriëntatie op de Atlantische band, de handhaving van de internationale rechtsorde en humanitaire waarden.<sup>16</sup> Slechts één van de motieven verwijst naar Afghanistan zelf. Door hun generieke aard is het niet mogelijk er rechtstreeks militaire doelstellingen op het operationele en tactische niveau vanaf te leiden. Dat moet gebeuren door middel van een militaire strategie die het politieke beleid omzet in praktische en concrete militaire doelstellingen, zinvol geordend in tijd en ruimte en die recht doen aan het werkelijke probleem en tegenstander die de TFU in de Afghaanse provincie zou tegenkomen. Maar die ontbrak dus juist.

Nu valt tegen te werpen dat de operatie in Uruzgan desondanks een succes kon worden, omdat deelname aan ISAF beantwoordde aan de genoemde politieke beleidsdoelstellingen van betrouwbaar bondgenoot, bevorderen van de internationale rechtsorde en dergelijke. Maar zo'n verpolitiekte redenering zou eens te meer blijk geven, dat de klassieke militaire strategie kennelijk haar betekenis heeft verloren. Zij impliceert verder een streng onderscheid tussen het ministerie van Buitenlandse Zaken, dat het veiligheidsbeleid uitzet en dat van Defensie en de krijgsmacht. De rol van de krijgsmacht strekt zo niet verder dan het uitvoeren van dat beleid, zonder dat daar een eigen professionele beoordeling over de feitelijke realiseerbaarheid van de militaire operatie in het inzetgebied, Uruzgan in dit geval, tegenover staat. Een dergelijke redenering is tot slot niet geheel vrij van cynisme, zowel jegens de bevolking van de Afghaanse provincie als jegens de militairen in kwestie.

De stokkende totstandkoming van een militaire strategie voor de TFU is definitief gefnuikt door de

---

<sup>15</sup> Grandia, *Deadly Embrace*, 140.

<sup>16</sup> Kitzen, 'Soft Power' 162. L.J. Hazelbag, *Politieke besluitvorming van de missie in Uruzgan. Een reconstructie* (Breda: Nederlandse Defensie Academie 2009) 11-12.

politieke besluitvorming over de deelname aan ISAF. Vlak voordat het kabinet-Balkenende II in overeenstemming met artikel 100 van de Grondwet de Tweede Kamer met een notificatiebrief op de hoogte zou brengen van het voornemen aan ISAF bij te dragen, verklaarde de leider van de kamerfractie van regeringspartij D'66, Boris Dittrich, zich tegenstander van de operatie. De achtergrond hiervan was een conflict over het leiderschap in de partij tussen hem, Alexander Pechtold (minister in het kabinet) en fractielid Lousewies van der Laan. Die coup pakte verkeerd uit, zodat Dittrich het veld moest ruimen als fractievoorzitter.

Dittrich maakte in zijn optreden gebruik van een inmiddels gegroeide tegenstelling in het politieke debat over de aard van de operatie in Uruzgan, namelijk het onderscheid tussen een opbouwmissie in het kader van ISAF waaraan Nederland zou deelnemen, aan de ene kant en de voornamelijk Amerikaanse gevechtmissie *Operation Enduring Freedom* (OEF), waar Nederland verre van zou blijven, aan de andere kant. Dat was een louter Haags onderscheid, en in de gegeven omstandigheden onmisbaar om tot een politiek compromis over deelname aan ISAF te komen. Het was echter zonder praktische betekenis in Uruzgan.

Defensie noch Buitenlandse Zaken zouden er nadien in slagen zich aan die tegenstelling te onttrekken. Sterker nog, ze verloren het initiatief en hadden zich aan die tegenstelling te conformeren, ook al sprak de Artikel 100-brief onomwonden over de verwachte noodzaak tot vechten en de mogelijkheid van verlies aan mensenlevens.<sup>17</sup> In Uruzgan kwam de operatie onder de Haagse druk te staan zich een wederopbouwoperatie te tonen. In Den Haag gebeurde iets vergelijkbaars. Hedendaagse operaties staan sterk onder de invloed van de publieke opinie en politieke leiders zijn zich ervan bewust dat de steun van hun electoraat een voorwaarde is om de operatie langere tijd vol te houden. Zij generen die steun door middel van een strategisch vertoog of narratief dat het wat, waarom en hoe van de operatie in wervende woorden uit de doeken doet. In een democratie heeft strategiebeoefening ook een retorische dimensie. In 2006 groeide de wederopbouw ongewild uit tot het leidende en eenzijdige strategisch narratief.<sup>18</sup> Dientengevolge ging tevens het concept *counterinsurgency* tot 2008 politiek in de ban.<sup>19</sup> Dit was schadelijk voor de operatie die, naar de TFU met het vorderen van de tijd ontdekte, niet zozeer draaide om wederopbouw of het bestrijden van de Taliban, maar heel concreet om het pacificeren van een lokale stammenoorlog met als inzet de bestuurlijke posities in de provincie en de greep op de opiumteelt en opiumhandel.<sup>20</sup> Tot slot riep het ontbreken van een militaire strategie en een strategisch narratief het onzuivere beeld op, dat Buitenlandse Zaken het politieke beleid voor zijn rekening nam en Defensie alleen maar goed was voor de 'IJzerwinkel'.<sup>21</sup>

---

<sup>17</sup> De Artikel 100-brief Uruzgan: [http://www.parlement.com/9291000/d/uruzganbesluit\\_2005.pdf](http://www.parlement.com/9291000/d/uruzganbesluit_2005.pdf). Geraadpleegd 14 januari 2016.

<sup>18</sup> J. Ringsmose en B.K. Børgesen, 'Shaping Public Attitudes towards the Deployment of Military Power. NATO, Afghanistan and the Use of Strategic Narratives' *European Security* 20-4 2011 505-528, over Nederland: 519-521. Vergelijk voor de problematiek rond het strategisch narratief bij de beëindiging van de operatie van de TFU: Th. Brinkel, 'Strategic Narratives, Political Debates and Causes of the Dutch Exit from Uruzgan' in: J. Noll e.a. (red.), *Netherlands Annual Review of Military Studies 2015. The Dilemma of Leaving: Political and Military Exit Strategies* (Den Haag: Asser Press 2016) 61-81.

<sup>19</sup> Hazelbag, *Besluitvorming* 20, 33-34. Grandia, *Deadly Embrace* 145-147.

<sup>20</sup> A. ten Cate en M. van der Vorm, *Callsign Nassau. Het moderne Korps Commandotroepen 1989-2012* (Amsterdam: Boom 2012) 209, 241-242.

<sup>21</sup> Hazelbag, *Besluitvorming* 16-17.

## Drie vragen

De vergelijking tussen enerzijds Winkelmans historisch gefundeerde, zij het mislukte strategie en anderzijds het aanvankelijke gebrek aan een strategie voor Uruzgan, bewijst dat Nederland onderweg een paar dingen is kwijtgeraakt. De politieke, ambtelijke en militaire leiding heeft niet meer het vermogen een militaire strategie te ontwikkelen, ziet daar de noodzaak niet toe of weet niet wat deze is. Verder heeft zij geen strategen meer tot haar beschikking en verkeert zij in institutionele verwarring over de plaats waar strategie moet worden beoefend. In Den Haag was Clausewitz hooguit een schim en in Uruzgan, waar opeenvolgende commandanten de strategie van onderop vorm gaven, stond hij op zijn kop en op de verkeerde plek. Hier klopt iets niet. Het klinkt misschien vreemd uit de mond van iemand die op het punt staat te vertrekken, maar met de deurknop in de hand stel ik vast, dat er werk aan de winkel is.

Het is niet de geringste kwestie. Nederland heeft deelgenomen aan de militaire operaties in Afghanistan en Irak uit beleidsoverwegingen, zoals het zijn van een betrouwbaar lid van de NAVO en bondgenoot van de VS. Dat is voor een klein land in een gevaarlijke wereld verstandig en rationeel gedrag: Nederland heeft voor zijn veiligheid het bondgenootschap nodig. Maar het heeft ook een keerzijde. *Operation Enduring Freedom*, ISAF en *Operation Iraqi Freedom* beoogden van deze twee landen stabiele, vreedzame samenlevingen en democratische rechtsstaten naar Westers model te maken. Met name onder deskundigen in de VS en het Verenigd Koninkrijk wint de overtuiging veld dat dit liberaal-democratische project is mislukt, als gevolg van te hoge, onrealiseerbare politieke ambities en het ontbreken van een militaire strategie. Het project heeft van het militaire instrument resultaten verwacht, die de krijgsmacht onmogelijk kan leveren. Per saldo hebben deze militaire interventies Irak en Afghanistan tot nog toe meer kwaad gedaan dan goed, ondanks de daarmee gemoeide kosten en verlies aan mensenlevens. Nederland en zijn krijgsmacht zijn door deelname aan de operaties in deze landen, onderdeel geworden van dit probleem.

De Nederlandse krijgsmacht kortom, is met de beste beleidsbedoelingen naar Uruzgan gezonden, maar daar militair-strategisch gesproken, overvraagd door onoordeelkundig gebruik. En door zich daarvoor te lenen, heeft de krijgsmacht, net als de betrokken politici, blijk gegeven van feitelijke overmoed, mede ingegeven door gehoorzaamheid aan de politieke leiding, de noodzaak het eigen bestaansrecht te onderstrepen en onvoldoende gefundeerd optimisme.<sup>22</sup> De eersten die dit aan den lijve ervoeren, waren de uitgezonden militairen in Uruzgan. Door schade en schande wijs geworden, ontwierpen zij een strategie en operatieplan die zich niet primair oriënteerden op de beleidsoverwegingen achter de operatie, maar op de concrete problematiek van de Afghaanse provincie, het pacificeren van een lokale stammenoorlog. Daarmee herstelden zij, zo goed en zo kwaad als het ging, de instrumentele functie van de krijgsmacht. Maar nogmaals, dat is de omgekeerde wereld.<sup>23</sup>

Anderen hebben eerder al deze problematiek onder de aandacht gebracht, evenmin beperkt het probleem zich dus tot Nederland. In academische kring heeft de kwestie inmiddels een naam. Hew

<sup>22</sup> Vergelijk I. Duyvesteyn en J.H. Michaels, 'Revitalizing Strategic Studies in an Age of Perpetual Conflict' *Orbis* 60-1 2016 24-27. Duyvesteyn, *Analfabetisme* 10-12.

<sup>23</sup> Simpson schenkt over de vergelijkbare gang van zaken bij de Britten in de provincie Helmand klare wijn: 'By increasingly merging it [nl. war, HA] with regular political activity, and investing in operational ideas a policy-like quality, we are confronted with policy as an extension of war; that used to be the wrong way around'. E. Simpson, *War from the Ground Up. Twenty-First-Century Combat as Politics* (Londen: Hurst 2013) 243-244. Duyvesteyn, *Analfabetisme* 5.

Strachan noemde het bij de opening van het academisch jaar van de Faculteit Militaire Wetenschappen (FMW) op 27 augustus vorig jaar 'strategic illiteracy', elders duidde hij het verschijnsel aan als 'historical illiteracy', waarmee hij de oorzaak legde bij een gebrek aan historisch besef. In diverse publicaties hamert hij al jaren op dit aambeeld. Isabelle Duyvesteyn, die de kwestie in Nederland agendeerde, sprak in haar Leidse oratie uit 2013 over 'strategisch analfabetisme'. Zij wees onder meer op het blijvende belang van de strategische theorie van Clausewitz. In een recent artikel werkt zij met J.H. Michaels het gemis aan strategie en het onvermogen van de wetenschap van *Strategic Studies* dat te verhelpen, concreet uit voor de operaties in Afghanistan en Irak. Frank Ledwidge ziet er, net als Strachan sprekend over de Amerikaanse en Britse ervaring in Irak en Afghanistan, een kwaal in. Hij muntte de term 'strategic dyslexia'.<sup>24</sup> Tot slot is de kwestie ouder dan de militaire interventies van de laatste jaren. Dick Schoonoord constateert in zijn recente geschiedenis van de Koninklijke Marine tijdens de Koude Oorlog, dat de gemiddelde marineofficier noch de Admiraliteitsraad zich in deze periode veel bezighielden met maritieme strategie. 'De belangstelling ging meer uit naar de tactiek, het optreden in vlootverbanden en de techniek van wapensystemen'.<sup>25</sup>

In het Verenigd Koninkrijk en de Verenigde Staten beginnen kritische studies te verschijnen over het gemis aan een strategie in hedendaagse operaties en de noodlottige gevolgen daarvan. De auteurs zijn niet alleen academici en oorlogscorrespondenten, maar ook oud-militairen die zich half verbaasd en half verontwaardigd afvragen, hoe het mogelijk is dat zij en hun kameraden hun leven waagden in operaties waarvoor kennelijk het belangrijkste achterwege was gelaten.<sup>26</sup> In het Verenigd Koninkrijk loopt een breed opgezet onderzoek van overheidswege, *The Iraq Inquiry*. In Nederland ontbreken zulke ontboezemingen van oud-militairen vooralsnog en evenmin is er veel politieke belangstelling voor het onderwerp. Ik durf daar overigens niet de conclusie aan te

<sup>24</sup> Duyvesteyn, *Analfabetisme*. Een vergelijkbaar pleidooi voor de blijvende betekenis van Clausewitz geeft M.L.R. Smith, 'Strategy in an Age of 'Low-Intensity' Warfare. Why Clausewitz is still more relevant than his critics' in: I. Duyvesteyn en J. Angstrom, *Rethinking the Nature of War* (Londen, New York: Frank Cass 2005) 28-52. Duyvesteyn en Michaels, 'Revitalizing' 21-35. Hew Strachan, *Direction* 22. Hew Strachan, 'The Lost Meaning of Strategy' *Survival* 47-3 2006 33-54. Frank Ledwidge, *Losing Small Wars. British Military Failure in Iraq and Afghanistan* (New Haven, Londen: Yale UP 2011) 11. Hij citeert op pagina 57 generaal-majoor Andy Salmon, in 2009, dus zes jaar na het begin van de operatie, commandant van de Britse troepen in het zuiden van Irak, die tijdens een verhoor voor de *Iraq Inquiry* op de vraag of er in Basra een strategie werd gevolgd, antwoordde: 'We were working to a set of objectives. There was no comprehensive strategic plan that I saw'. Dezelfde zorg over de 'erhebliche Defizite im Bereich der Strategie', nu wat het huidige Duitsland betreft, ligt ten grondslag aan het pleidooi voor een herwaardering van het strategisch denken van Clausewitz in L. Souchon, *Carl van Clausewitz. Strategie im 21. Jahrhundert* (Hamburg, Berlijn en Bonn: Mittler Verlag 2012). Citaat op 12.

<sup>25</sup> D.C.L. Schoonoord, *Pugno pro patria. De Koninklijke Marine tijdens de Koude Oorlog* (Franeker: Van Wijnen 2012) 18. Voor de Koninklijk Luchtmacht wijst Q. van der Vegt, *Take-off. De opbouw van de Nederlandse luchtstrijdkrachten 1945-1973* (Amsterdam: Boom 2013) mutatis mutandis in dezelfde richting. Verrassend genoeg stichtte juist het Koninklijk Instituut voor de Marine in 1980 een leerstoel Strategie en Militaire Geschiedenis, maar dat lijkt toeval. De eerste houder was Ger Teitler, mijn voorganger. Van huis uit socioloog, zou hij zich na zijn benoeming ontpoppen als een productief historisch onderzoeker. J.W. van Borselen, 'Het KIM als wetenschappelijke onderwijsinstelling' in: G.M.W. Acda e.a., *Het Instituut. Honderdzeventig jaar opleiding tot marineofficier 1829-1999* (Amsterdam: De Bataafsche Leeuw 2000) 110. Mail van Ger Teitler aan de auteur d.d. 22 december 2015.

<sup>26</sup> Zie bijvoorbeeld naast het al genoemde boek van Frank Ledwidge, D.P. Bolger, *Why we lost. A General's inside Account of the Iraq and Afghanistan Wars* (New York: Houghton-Mifflin 2014). Chr.L. Elliot, *High Command. British Military Leadership in the Iraq and Afghanistan Wars* (Londen: Hurst 2015). Simpson, *Ground Up*. D.N. Ucko en R. Egnell, *Counterinsurgency in Crisis. Britain and the Challenges of Modern Warfare* (New York: Columbia UP 2013). J. Fairweather, *The Good War. Why we couldn't win the war or the peace in Afghanistan* (Londen: Jonathan Cape 2014). P. Dixon (red.), *The British Approach to Counterinsurgency. From Malaya and Northern Ireland to Iraq and Afghanistan* (Basingstoke: Palgrave Macmillan 2012).



verbinden, dat daarom tussen Den Haag en Uruzgan alles botertje aan de boom is geweest. Hier hebben vooral de onderzoekers van de FMW en het Nederlands Instituut voor Militaire Historie (NIMH) zich met deze en aanverwante kwesties beziggehouden. De discussie spitst zich toe op de vraag of er zoiets bestaat als een *Dutch Approach*, een typisch Nederlandse en uiteraard superieure benadering van het bedwingen van gewapende opstanden in den vreemde. Onvermijdelijk komt dan ook nationale zelfbeeld, als zou Nederland een non-militaire natie zijn, aan de orde.<sup>27</sup> Dat is zoals het hoort; het bestaansrecht van wetenschap is het stellen van de juiste vragen, ook als ze ongemakkelijk, verwarrend en ontregelend zijn. De onderzoekers van de Nederlandse Defensie Academie doen hier, wat er van hen wordt verwacht. Maar daarbij moet het niet blijven. Het wordt tijd, dat de kwestie van de strategievorming op de politieke en ambtelijke agenda in Den Haag komt.

Drie vragen zijn daarbij van belang. De eerste luidt: wat is er zo bijzonder aan strategie? De tweede vraagt: hoe en waarom is de strategie in de Nederlandse en westerse politiek-militaire besluitvorming teloorgegaan? De derde is: hoe kan het probleem van de strategische ongeletterdheid worden verholpen?

### Het bijzondere van militaire strategie

Het voorbeeld van Winkelman en de definitie van Clausewitz maken duidelijk dat strategie gaat over het gebruik van het militaire instrument voor het politieke doel van een oorlog. Maar dat is gemakkelijker gezegd dan gedaan. Strategie is wat anders dan een plan. Een plan is de voorgenomen opeenvolging van stappen op weg naar een gesteld doel. De essentie van een plan is het gestelde einddoel. Wie een plan uitvoert, heeft dat goeddeels in eigen hand. Een plan is rationeel en de uitvoering ervan een lineair proces, recht op het doel af. Een plan is intern gericht. In oorlog hebben plannen echter een betrekkelijke betekenis, omdat ze moeten worden gerealiseerd in de strijd tegen een vijand die meedenkt en reageert, die geheel andere doelen en belangen heeft en alles in het werk zal stellen om het eigen plan te dwarsbomen. Hier staat overwinnen of ondergaan op het spel. Dan zijn een strategie en een strategie vereist.<sup>28</sup>

---

<sup>27</sup> Zie de al genoemde titels van Kitzen, Rietjens, Hazelbag, Grandia, Ten Cate en Van der Vorm. Verder ook de bundel T. Farrell, F. Osinga en J.A. Russell, *Military Adaptation in Afghanistan* (Stanford: Stanford UP 2013). F. Osinga en J. Lindley-French, 'Leading Military Organizations in the Risk Society. Understanding the New Strategic Complexity' in: J. Soeters, P.C. van Fenema en R. Beeres (red.), *Managing Military Organisations: Theory and Practice* (New York en Londen: Routledge 2010) 17-28. Th. Brocades Zaalberg en A. ten Cate, *Missie in Al Muthanna. De Nederlandse krijgsmacht in Irak 2003-2005* (Amsterdam: Boom 2010). Th. Brocades Zaalberg 'A Gentle Occupation: unravelling the Dutch approach in Iraq, 2003-2005' *Small Wars and Insurgencies* 23-1 2012 117-143. Th. Brocades Zaalberg, 'The Use and Abuse of the 'Dutch Approach' to Counter-Insurgency' *Journal of Strategic Studies* 2013 <http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/01402390.2012.743463>. J. Soeters, 'Odysseus prevails over Achilles. A warrior model suited to post 9/11 conflicts' in: J. Burk (red.), *How 9/11 Changed our Ways of War* (Stanford: Stanford UP 2013) 89-115. R. Moelker, 'The "Dutch Approach" and the Expeditionary Formula' in: F.S. Hansen (red.), *The Comprehensive Approach: Challenges and Prospects* (Kopenhagen: Royal Danish Defence College 2009). W. Klinkert, *Van Waterloo tot Uruzgan. De militaire identiteit van Nederland* Inaugurele rede Universiteit van Amsterdam (Amsterdam: Universiteit van Amsterdam 2008). B. Schoenmaker, *Vredesoperaties en de terugkeer van de oorlog* Inaugurele rede Universiteit Leiden (Leiden: Universiteit Leiden 2012). Al wat langer geleden wees Petra Groen op de moeilijke verhouding van het westerse militaire denken tot de praktijk van het bedwingen van gewapende opstanden in de koloniën en tot die van vredesoperaties. P.M.H. Groen, *Buiten de Militaire Orde* Inaugurele rede Universiteit Leiden (Leiden: Universiteit Leiden 1995).

<sup>28</sup> Freedman, *Strategy* XI. Duyvesteyn, *Analfabetisme* 4. F.P.B. Osinga, *Science, Strategy and War. The Strategic Theory of John Boyd* (Londen en New York: Routledge 2007) 8-18. C.S. Gray, *Modern Strategy* (Oxford: Oxford UP 1999). C.S. Gray, *The Strategy Bridge. Theory for Practice* (Oxford: Oxford UP 2010). Een veelomvattende inleiding in wat strategie is, waarom zij moeilijk is, de problematiek van de civiel-militaire strategische dialoog en de werking van de

De strateeg doordenkt het probleem, hoe het doel te bereiken tegenover een partij die weerstand biedt. Strategie is dus extern gericht. De strateeg probeert zich een voorstelling te maken van diens reacties, en daarop te anticiperen. Ook dat is iets anders dan het maken van een plan, want zekerheid biedt dat vooruitdenken niet. De ware kracht en bedoelingen van de tegenstander zullen pas duidelijk worden in en door het uitvechten van het conflict zelf, zoals aan eigen zijde eveneens pas in de loop van het conflict ten volle blijkt, wat het bereiken van het doel een staat of samenleving waard is en of de gekozen middelen en strategie geschikt zijn om het doel te bereiken.<sup>29</sup> In dit verband wordt vaak de Duitse chef van de Generale Staf Helmut von Moltke geciteerd, waar hij zegt: 'Kein Operationsplan reicht mit einiger Sicherheit über das erste Zusammentreffen mit der feindlichen Hauptmacht heraus. Danach kommt nur noch ein System von Aushülfen.'<sup>30</sup>

Strategie is niet lineair, maar dynamisch in haar interactie met de tegenstander. Luttwak heeft in dit verband gewezen op het paradoxale karakter van strategie.<sup>31</sup> Wat het meest succes lijkt te brengen, is eventueel juist de verkeerde stap, omdat de tegenstander die mogelijkheid ook onderkennen kan en zich ertegen heeft gewapend. Eén van de moeilijkheden in het ontwerpen en uitvoeren van een strategie is daarbij het altijd gebrekkige inlevingsvermogen in de logica en culturele standaardreflexen van de tegenstander en het onderdrukken van de eigen.<sup>32</sup>

Dat is zeker moeilijk in de expeditionaire operaties van de laatste jaren die onze krijgsmacht brengt in samenlevingen en culturen die wezenlijk verschillen van de onze. Wat als anticiperen wordt bedoeld, is daardoor in realiteit meer een tasten en zoeken naar wat wel en niet blijkt te werken. Dat maakt de besluitvorming tot voortdurende bijsturen, zelfs improviseren, en geeft haar een incrementeel, cyclisch en iteratief karakter. Behaalde resultaten zijn daarom mogelijk niet duurzaam, maar eerder plaatselijk en tijdelijk van aard.<sup>33</sup>

Strategie staat bekend als het toepassen van macht en geweld, maar dat stelt haar ten onrechte voor als iets statisch en mechanisch. Strategie dient juist om militaire macht te scheppen en te verzamelen, telkens reagerend op de zich ontwikkelende situatie, elke kans uitbuitend. De kunst van strategie is meer uit een situatie te halen, dan de oorspronkelijke machtsbalans lijkt te bieden. De zwakste partij is derhalve nooit bij voorbaat verloren. Zij bezit allerlei mogelijkheden om zich sterker te maken en het verloop van het conflict te beïnvloeden. Aldus stelt zij minimaal haar ondergang uit en dat is al heel wat.

Daardoor zal de strategie, mogelijk zelfs inclusief de ooit gestelde doelen, moeten worden aangepast aan wat tegenover de tegenstander in kwestie, mogelijk blijkt.<sup>34</sup> Oorlog en strategie hebben sterk de neiging hun eigen feiten te scheppen. Niet uitsluitend het gestelde doel bepaalt daarom de te volgen koers, maar evenzeer het beginpunt, de uitgangssituatie waar de slagwisseling met de tegenstander aanvangt. Daarop moet de uitvoering van de strategie

---

strategie in de geschiedenis van de westerse oorlogvoering geeft verder T.D. Biddle, *Strategy and Grand Strategy: What Students and Practitioners need to know* (Carlisle Barracks, PA: United States Army War College Press 2015). Een Nederlandstalige introductie in de problematiek van strategie geeft: G. Teitler, J.M.J. Bosch en W. Klinkert, *Militaire Strategie* (Amsterdam: Mets en Schilt z.j.).

<sup>29</sup> J. Stone, *Military Strategy. The Politics and Technique of War* (New York: Continuum 2011) 7.

<sup>30</sup> In het opstel 'Über Strategie'. H. von Moltke, *Militärische Werke* (Berlijn: Mittler und Sohn 1892) II-2.

<sup>31</sup> E.N. Luttwak, *Strategy. The Logic of War and Peace* (Cambridge en Londen: Belknap Press Harvard UP 1987).

<sup>32</sup> Stone, *Military Strategy* VI.

<sup>33</sup> Duyvesteyn, *Analfabetisme* 12.

<sup>34</sup> Freedman, *Strategy* XI-XIV. L. Freedman, 'Does Strategic Studies have a Future?' in: J. Baylis, J.J. Wirtz en C.S. Gray, *Strategy in the Contemporary World. An Introduction to Strategic Studies* (Oxford: Oxford UP 2010) 399-401.

vervolgens voortbouwen.<sup>35</sup> En in laatste instantie bepaalt de werkelijk bereikte eindtoestand achteraf de kwaliteit van de gevolgde koers. Strategie wordt niet alleen van bovenaf opgelegd, maar ontstaat ook van onderop, door de accumulatie van tactische successen.

Von Moltke, meer een man van de praktijk dan de theorie, beschouwt dat laatste zelfs als beslissend: 'Tatsächlich bietet die Strategie der Taktik die Mittel zum Kämpfen und die Wahrscheinlichkeit des Sieges durch die Lenkung der Heere und ihr Zusammentreffen auf dem Kampfplatz. Andererseits macht sich die Strategie den Erfolg jedes Gefechts zu eigen und baut darauf an. Die Forderungen der Strategie verstummen im Angesicht eines taktischen Sieges und passen sich der neu geschaffenen Situation an'.<sup>36</sup>

Een moderne onderzoeker als Richard Betts analyseert strategie in de huidige tijd langs een vergelijkbare redenering als iets paradoxaals, omdat zij zowel onmisbaar is om betekenis en richting te geven aan militair geweld, als onmogelijk, in de zin dat een strategie nooit zo kan worden uitgevoerd, als zij werd ontworpen.<sup>37</sup> Dit raakt de kern van strategie en verklaart waarom strategie en oorlog elke keer weer anders verlopen en zo dikwijls tot heel andere uitkomsten leiden dan degenen die haar voerden, bij het begin van het conflict voor ogen stond. Het verklaart ook waarom zij in theorie zo makkelijk is, maar in de praktijk de onhebbelijke eigenschap heeft juist moeilijk te zijn.<sup>38</sup> Vaste regels die zouden helpen de militaire doelstellingen af te leiden van het politieke doel, ontbreken. Strategen moeten het hebben van wetenschappelijke theorievorming, historische precedents, analogieën, patronen en dergelijke, met alle beperkingen en onzekerheden van dien.

En die vaststelling gaat nog voorbij aan die conflicten of crises waarin militair optreden onvermijdelijk lijkt, maar waarvoor eigenlijk geen bruikbare strategie, die een kans op een aanvaardbare uitkomst belooft, te ontwerpen valt. Dan resten slechts twee mogelijkheden. De eerste is niets doen, met het gevaar dat anderen de uitkomst bepalen met alle mogelijke ongewenste gevolgen van dien. De tweede is tegen beter weten in wel te interveniëren, in de hoop dat later, naarmate het conflict zich ontwikkelt, kansen kunnen worden geschapen het conflict een gunstiger wending te geven. De strategie komt dan hoofdzakelijk van onderop tot stand. Ook dat is een riskante gedragslijn. De westerse aanpak van het huidige complex aan conflicten en strijdende partijen in Syrië en Irak is hiervan een voorbeeld.

Dat strategie in de praktijk zo moeilijk is, wordt nog versterkt door het grote aantal factoren van invloed, zowel meetbare als en vooral onkwantificeerbare, zoals mentale kracht en ideologie of praktische dingen als toeval, pech dan wel geluk en allerlei soorten frictie. Die ingewikkeldheid maakt het voor de strateeg onmogelijk alles te overzien en in zijn overwegingen op te nemen. Niet elke strateeg zal trouwens over voldoende zelfkennis beschikken, zich deze beperking bewust te

---

<sup>35</sup> Zie bijvoorbeeld: H. Amersfoort, F. Baudet, H. de Jong, M. de Jong en W. Klinkert, 'The Paradox of Leaving: Four Historical Case Studies on the Dynamics of Exit Strategies' in: J. Noll, *Dilemma of Leaving 19-60*. Freedman, *Strategy* 104, 611.

<sup>36</sup> Moltke, 'Strategie'.

<sup>37</sup> R.K. Betts, 'Is Strategy an Illusion?' *International Security* 25-2 (2000) 5-50. Freedman spreekt van een 'pretense' in dit verband. Freedman, *Strategy* XIV.

<sup>38</sup> Vergelijk het bekende citaat van Clausewitz, *Vom Kriege* Boek III Hoofdstuk 1 347. 'So ist in der Strategie alles sehr einfach, aber darum nicht auch sehr leicht. Ist aus den Verhältnissen des Staates einmal bestimmt, was der Krieg soll und was er kann, so ist der Weg dazu leicht gefunden; aber diesen Weg unverrückt zu verfolgen, den Plan durchzuführen, nicht durch tausend Veranlassungen tausendmal davon abgebracht zu werden, das erfordert ausser einer groszen Stärke des Charakters eine grosze Klarheit und Sicherheit des Geistes'.

zijn.<sup>39</sup> Het rationele karakter dat van strategie wordt verwacht, komt daarmee onder druk te staan. Colin Gray heeft getracht de overweldigende complexiteit van strategie hanteerbaar te maken, door er drie groepen van in totaal zeventien dimensies in te onderscheiden. Zij lopen uiteen van de kenmerken van de eigen samenleving, cultuur en politiek, via het opbouwen en organiseren van gevechtskracht tot alles wat bij de eigenlijke oorlogvoering komt kijken.<sup>40</sup> Dat is een zinvolle exercitie omdat zij een goed inzicht geeft in de aard van de problematiek waarop een strategie een antwoord moet geven. Het is de kracht van de politieke wetenschap, zoals de Strategische Studies, dat deze door systematische vergelijking en analyse van historische zowel als contemporaine casuïstiek een belangrijk corpus aan theorievorming heeft opgeleverd over wat strategie is en hoe zij werkt. Dat heeft geleid tot een verdieping van het inzicht in de complexiteit van strategie. Maar alle dimensies ervan in aanmerking nemen, levert niet vanzelf een goede strategie op. Er is meer nodig.

Een succesvolle strategie ontwikkelen en in het conflict najagen, vraagt in de allereerste plaats om superieur beoordelingsvermogen, het begrijpen van wat er aan de hand is, het doorzien van de strategie van de tegenstander, het onderkennen van de grenzen van de eigen machtsmiddelen en van de historische wortels van de strategie en het conflict. Dat laatste betreft het inzicht in de kracht van het verleden oftewel de samenhang tussen continuïteit en verandering.<sup>41</sup> Dat veronderstelt de gave in de gegeven situatie, het unieke, het eenmalige en het bijzondere te onderkennen, hoe groot of klein dat ook mag zijn.<sup>42</sup> De strategie zal dat vervolgens als aangrijpingspunt kiezen, uitbuiten en omzetten in succes tot er een kantelpunt ontstaat, waarna de overwinning steeds waarschijnlijker wordt.

Beoordelingsvermogen begint bij het stellen van de goede vragen en de gewoonte door te vragen, dat wil zeggen een zekere scepsis tentoon te spreiden ten aanzien van gemakkelijke antwoorden.<sup>43</sup> Dat is een academische vaardigheid. Diezelfde kritische houding dient zich ook uit te strekken tot eerdere eigen ervaringen. Als oorlog en strategie elke keer anders zijn – en dat zijn ze – is een routineus herhalen van oplossingen die in het verleden werkten, uit deze boze. Elke nieuwe situatie verdient haar eigen onbevagen oordeel. Zulk beoordelingsvermogen is de vrucht van een leven lang lezen, studeren, kritische nadenken, reflecteren én praktijkervaring opdoen.<sup>44</sup> Daardoor ontstaan een diepe, persoonlijke vertrouwdheid met de problematiek van strategie en een betrouwbare intuïtie. In de grond van de zaak is de beoefening van strategie aan de ene kant een praktische kunst, die aan de andere kant een intensieve, niet aflatende intellectuele inspanning vereist. Zij doet een groot beroep op de levenservaring en cognitieve zowel als affectieve capaciteiten van de militairen, burgerambtenaren en politici in kwestie.

Tegen deze achtergrond hoeft het niet te verbazen dat de bestudering van de strategie niet alleen het domein is van de politieke wetenschap, maar vanouds ook dat is geweest van militair-historici. En dat is zij nog steeds.<sup>45</sup> Evenmin hoeft het te verbazen dat historische casuïstiek een strategische leerschool vormt en dat historici sinds het einde van de negentiende eeuw vanzelfsprekend deel

---

<sup>39</sup> W. Murray, MacG. Knox en A. Bernstein, *The Making of Strategy. Rulers, States and War* (Cambridge: Cambridge UP 1994) 1.

<sup>40</sup> C.S. Gray, *Modern Strategy* 24 ev.

<sup>41</sup> Stone, *Strategy* 2. Freedman, *Strategy* 242.

<sup>42</sup> Freedman, *Strategy* 613.

<sup>43</sup> C.S. Gray en J.L. Johnson, 'The Practice of Strategy' in: J. Baylis, *Contemporary World* 386. Freedman, *Strategy* 242.

<sup>44</sup> Clausewitz komt tot deze conclusie in Boek II, waar hij zich afvraagt of een theorie over oorlog mogelijk is en zo ja, of die zou vallen binnen de natuurwetenschap of binnen de geesteswetenschap. Clausewitz, *Vom Kriege* Boek II, met name 289-292,

<sup>45</sup> Stone, *Strategy* VIII. En dat geldt dus ook voor strategisch denkers, Gray, *Modern Strategy* 114.

uitmaken van de staven op strategisch niveau en van officiersopleidingen, zowel de initiële als de daarop volgende. De kracht van de historische discipline ligt bij uitstek in inlevingsvermogen en de reconstructie en analyse van het eenmalige, unieke geschiedverloop, in al zijn complexiteit. Dat past goed het karakter van strategie als pragmatische, praktische kunst.<sup>46</sup>

### Praktische problemen

Strategie is dus van zichzelf al ingewikkelde materie. Daar komen nog een paar praktische problemen bij. Ten eerste is de institutionele plaats van de strateeg onduidelijk.<sup>47</sup> Twee partijen zijn bij de bepaling en uitvoering van de strategie betrokken, de militaire leiding en de politieke leiding. Die twee verkeerden tot diep in de negentiende eeuw in elkaars directe omgeving, in de kringen rond de vorst en diens hof. Sindsdien zijn zij beide geprofessionaliseerd en uit elkaar gegroeid, zodat ze nu elk hun eigen institutionele plaats hebben: de militaire leiding in de krijgsmachtdeelstaven en de opvolgers daarvan, zoals de huidige Defensiestaf en de politieke leiding in het kabinet. De strateeg bestaat als zodanig niet en heeft geen eigen institutionele plaats. Afhankelijk van periode, land of persoonlijke krachtsverhoudingen heeft het zwaartepunt in de strategievorming dan ook nu eens meer aan de militaire kant gelegen, bijvoorbeeld bij de chef van de Generale Staf, en dan weer meer aan de politieke kant, bij een minister, een oorlogskabinet of een nationale veiligheidsraad. Een land, ook Nederland, dient de strategievorming dus bewust te organiseren en institutioneel te verankeren, anders belandt ze tussen wal en schip.

In de tweede plaats is er de complicatie dat de politieke verantwoordelijkheid voor de strategie verdeeld is over twee ministeries, die van Defensie en Buitenlandse Zaken, elk met hun eigen belangen, expertise en opvattingen. Defensie zal zich van nature meer concentreren op de uitvoerbaarheid van de strategie, Buitenlandse Zaken op het veiligheidsbeleid. Daardoor zijn de twee elementen die de strategie moet verenigen, namelijk wat politiek wenselijk is en datgene dat militairen mogelijk achten, oftewel het doel en het middel, politiek en ambtelijk verkaveld.<sup>48</sup> Die verkokering leidt tot onderlinge rivaliteit en levert spanning en conflicten op, die door overleg tot een realiseerbaar consensus moeten worden omgezet. Dat blijkt vaak lastig en tijdrovend. Ook bestaat het risico dat het consensus weinig meer is dan een slecht compromis.

Nederland had, zoals blijkt uit de oorlog van 1940, voorheen in tegenstelling tot tegenwoordig, wel het vermogen een militaire strategie te ontwikkelen. Maar we moeten ons hoeden dat verleden te idealiseren. In vreedstijd liet het kabinet de klus graag aan de Generale Staf over. Soms woonde de minister van Defensie de strategische oefeningen van de staf bij, maar dat waren korte beleefdheidsbezoeken. De echte interesse kwam pas na de afkondiging van de mobilisatie en de benoeming van een opperbevelhebber. Beide keren ging het mis. Tegen het einde van de mobilisatie van 1914-1918 moest opperbevelhebber Snijders voortijdig het veld ruimen.

---

<sup>46</sup> Voor de betekenis van de historische wetenschap, de theorie van de internationale betrekkingen en die van de internationale veiligheidsstudies voor elkaar en voor de politieke praktijk zie: C. Elman en M.F. Elman, 'Diplomatic History and International Relations Theory. Respecting Differences and Crossing Boundaries' *International Security* 22-1 1997 5-21. Andere artikelen in dit nummer werken onderdelen van dit betoog verder uit, vergelijk: J.S. Levy, 'Too Important to Leave to the Others. History and Political Science in the Study of International Relations' 22-33. A.L. George, 'Knowledge for Statecraft. The Challenge for Political Science and History' 44-52. J.L. Gaddis, 'History, Theory, and the Common Ground' 75-85.

<sup>47</sup> Gray en Johnson, 'Practice' 373-374. D.J. Lonsdale, 'Strategy' in: D. Jordan e.a. (red.), *Understanding Modern Warfare* (Cambridge: Cambridge UP 2008) 19. Strachan, *Direction* 70-76.

<sup>48</sup> Vergelijk Freedman, *Strategy* 241-242.

Halverwege de mobilisatie van 1939-1940 overkwam generaal I.H. Reijnders hetzelfde. Beiden hadden na langdurige, onoverbrugbare meningsverschillen, het vertrouwen van het kabinet verspeeld. Spoor werd op een andere manier slachtoffer. De spanningen tussen hem en Den Haag, gevoegd bij de problemen op het slagveld putten hem dermate uit, dat hij er geestelijk en fysiek aan ten onder ging.<sup>49</sup> En iedereen kent de fameuze ruzie tussen kanselier Otto von Bismarck en Helmut von Moltke voor de poorten van Parijs in 1870, over de vraag of de oorlog moest worden voortgezet of dat het volstond de stad te beschieten. Bismarck kreeg zijn zin.

Strategievorming belandt daardoor makkelijk in de valkuil, dat het bereiken van consensus in eigen kring zoveel tijd en energie opsloopt, dat het daarbij blijft. Het doordenken van wat er verder allemaal zou kunnen gebeuren in de directe confrontatie met een tegenstander, is dan het kind van de rekening. Nederland kent het Toetsingskader en de Artikel 100-brief. Deze zijn bedoeld voor het structureren van het overleg tussen het kabinet en de Tweede Kamer, op weg naar die overeenstemming. En dat is ook precies het enige dat ze doen. Ze leiden wel tot het inventariseren van de middelen, de risico's en het formuleren van nationale voorbehouden, maar zij leveren niet vanzelf een strategie op, dat wil zeggen helderheid over de doelen en de mogelijke weg naar het bereiken ervan.

En dan zijn er nog de NAVO, de Europese Unie en de tijdelijke coalities. De tijd van nationale strategievorming ligt achter ons, ze vindt tegenwoordig in internationaal verband plaats, in Brussel, New York of Washington.<sup>50</sup> De vrijheid een nationale militaire strategie te vormen en daardoor ook de praktische ervaring ermee, zijn tegenwoordig aanzienlijk kleiner dan in het verleden. De vroegere vrijheid heeft Nederland alleen nog als het gaat om de binnenlandse veiligheid en nationale operaties. Verder heeft Den Haag altijd de mogelijkheid niet mee te doen aan een expeditieaire operatie, maar de politieke kosten daarvan kunnen hoog oplopen, wanneer dit het land in een internationaal isolement brengt. Wanneer de Nederlandse krijgsmacht wel deelneemt aan een expeditieaire operatie, lopen steeds twee commandolijnen naast elkaar, de nationale en de bondgenootschappelijke. Ook dat betekent een inperking van de nationale mogelijkheden de eigen strategie te bepalen en de praktijkervaring ermee te onderhouden. Die twee commandolijnen staan overigens in een dubbelzinnige verhouding tot elkaar, omdat de politieke verantwoording over beide uitsluitend in de nationale arena wordt afgelegd. Daaruit ontstaat voorafgaand aan en tijdens een expeditieaire operatie licht de fictie dat Haagse beleidsoverwegingen of overwegingen van binnenlandse politiek de overhand mogen krijgen boven de strategische vereisten van theater en de operatie zelf.

De gang van zaken rond de TFU bewijst overigens dat in dit geval de eigen mogelijkheden de operatie strategisch te leiden juist ruim waren, wegens een zwakke sturing door de NAVO en de staf van ISAF in Kaboel. Pas na het vertrek van de TFU kwam er meer eenheid van inspanning tussen de nationale contingenten van ISAF. Maar eerder bleek al dat niet Den Haag, maar noodgedwongen de TFU zelf die ruimte heeft gebruikt om een militaire strategie te ontwerpen. Ook in een tijd van bondgenootschappelijke operaties heeft Nederland daarom de behoefte aan strategen en het vermogen een strategie te ontwikkelen, zowel voor een betekenisvolle bijdrage aan de totstandkoming en uitvoering van de bondgenootschappelijke strategie, als voor het nationale aandeel daarin ten behoeve van de eigen eenheden.

---

<sup>49</sup> H. Amersfoort (red.), *Een kwestie van vertrouwen. De geschiedenis van het opperbevel in Nederland en Nederlands-Indië* (Den Haag: Sectie Militaire Geschiedenis 2002). Bijlage bij het rapport van de Commissie Opperbevelhebberschap *Van wankel evenwicht naar een versterkte defensieorganisatie*. De Moor, Spoor 11-16.

<sup>50</sup> Duyvesteyn, *Analfabetisme*

Het volgende obstakel heet bureaucratie. De autoriteiten die verantwoordelijk zijn voor de strategie, maken gebruik van een ambtenarenapparaat. Door zijn aard leent zich dat slecht voor strategievorming. Een bureaucratie is ontworpen om routinematige processen van bestuur en beheer volgens voorgeschreven procedures en met inachtneming van de verantwoordelijkheidsverdeling te laten verlopen.<sup>51</sup> Verder is zij op haar best in het hanteren van problemen waarvoor een ondubbelzinnige oplossing bestaat, zodat ze die kan realiseren door het nemen van maatregelen. Zij schrikt terug voor ondernemingen waarin juist die oplossing zo ongrijpbaar is en die eerder het karakter hebben van een zoektocht of een sprong in het duister, zoals bij strategie per definitie het geval is.<sup>52</sup> Kunst gedijt slecht in een bureaucratische omgeving. Het is veelzeggend, dat het ministerie van Defensie wordt geleid door een Bestuursstaf, waarvan de commandant der Strijdkrachten deel uitmaakt. De introductiebundel die bij het departement klaar ligt voor een nieuw aangetreden minister, laat er geen misverstand over bestaan waartoe deze dient: 'De Bestuursstaf ondersteunt de bewindspersoon bij de besturing van de organisatie en adviseert hem als lid van het kabinet. De Bestuursstaf draagt zorg voor een beheerste uitvoering van het beleidsproces en de bedrijfsvoering van het ministerie van Defensie'.<sup>53</sup> De planningscyclus op het departement is gericht op de instandhouding van de eigen organisatie, op de vragen wat Defensie moet kunnen, welke middelen daarvoor nodig zijn, tot welke producten dat leidt en hoeveel het mag kosten: interne processen dus, aldaar aangeduid als strategie.<sup>54</sup> Dat klinkt veelbelovend, maar helaas; dat is strategie in de bedrijfskundige zin van het woord, niet de militaire. Bedrijfsstrategie is intern gericht en heeft eerder het karakter van een plan. Onderstaand schema geeft weer hoe, anno 2003, toen de uitbreiding van ISAF naar het zuiden van Afghanistan begon, het Haagse aansturingproces voor crisis-beheersingsoperaties in elkaar stak.<sup>55</sup> Ook zonder dat ik de werking ervan uitleg, voelt u wel aan, dat dit niet de manier is om een geniale vonk te vangen, die de tegenstander op iets trakteert, dat hij onmogelijk kon zien aankomen. Hier staat procesmanagement voorop, ten koste van snelheid en flexibiliteit in de besluitvorming alsmede van de persoonlijke identificatie van betrokkenen met het eindresultaat.

---

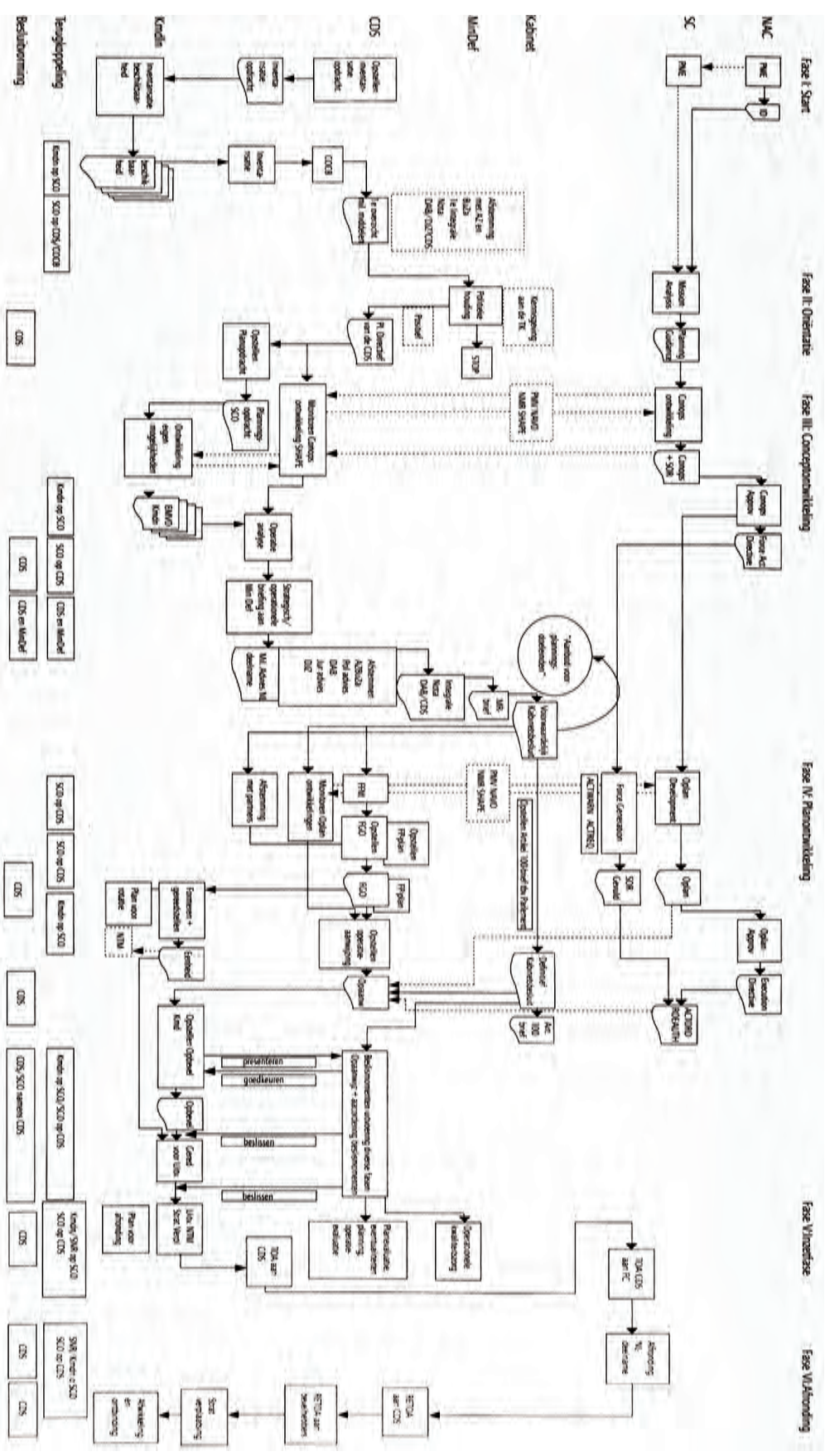
<sup>51</sup> Zie bijvoorbeeld de vele bijdragen in R. Mayntz (red.), *Bürokratische Organisation* (Keulen en Berlijn: Kiepenheuer und Witsch 1968). A. Downs, *Inside Bureaucracy* (Boston: Little, Brown and Co 1967).

<sup>52</sup> MacG. Knox, 'Conclusion: Continuity and Revolution in the Making of Strategy' in: Murray, *Making of Strategy* 615.

<sup>53</sup> *Introductiebundel Defensie* november 2012 (Den Haag: Ministerie van Defensie HDAB 2012) 25.  
<https://www.rijksoverheid.nl/binaries/rijksoverheid/documenten/richtlijnen/2010/10/14/introductiedossier-nieuwe-bewindslieden-defensie/introductiebundel-defensie-2012-definitief.pdf>. Geraadpleegd 28 januari 2016.

<sup>54</sup> *Introductiebundel Defensie* 34. I.M. de Jong en F. Foreman, 'Planning binnen de krijgsmacht' in: E.R. Muller e.a. (red.), *Krijgsmacht. Studies over de organisatie en het optreden* (Alphen aan den Rijn: KVBK, E.M. Meijers Instituut 2004) 377-396. Voor een historisch overzicht van hetgeen Defensie na het einde van de Koude Oorlog heeft ondernomen voor de instandhouding van de krijgsmacht, zie Jan Hoffenaar, 'Een politieke aangelegenheid, en daarmee nooit een uitgemaakte zaak. De ontwikkeling van de hoofdtaken en het ambitieniveau van de Nederlandse krijgsmacht na de Koude Oorlog' (Den Haag: NIMH 2009) Bijlage bij het *Eindrapport Verkenningen 2010. Houvast voor de krijgsmacht van de toekomst* (Den Haag: Ministerie van Defensie 2010).

<sup>55</sup> A.P.P.M. van Baal, 'Besturing van de krijgsmacht' in: Muller, *Krijgsmacht* 353-375, het schema op 365.





Sindsdien is de besluitvorming meer gestroomlijnd door deze in handen te leggen van een Stuurgroep Militaire Operaties, maar ook die is eerder een ambtelijk instrument, dan een voedingsbodem waarop de beste ideeën tot bloei komen.

Ten vierde is van belang dat Nederland en de overige westerse landen hun expeditionaire operaties ondernemen als democratie, terwijl het land en de rest van de krijgsmacht op voet van vrede verkeren. De strategie ontstaat dan niet meer uit een dialoog tussen uitsluitend de militaire leiding en het kabinet, maar moet worden verantwoord tegenover de volksvertegenwoordiging, het electoraat en de publieke opinie daarachter, inclusief de sociale media. In deze omstandigheden komt de strategie makkelijk onder de invloed van de emotionaliteit, verdeeldheid, wispelturigheid en vluchtigheid die het publieke debat eigen zijn. Deze dynamiek kan aan de politiek-maatschappelijke discussie over deelname aan de operatie een eigen wending geven. Aan de vraag hoe het politiek wenselijke en het militair realiseerbare met elkaar in overeenstemming kunnen worden gebracht in een militaire strategie die relevant is voor de concrete problematiek in het theater, gaat dan een andere vraag vooraf, namelijk hoe politieke overeenstemming kan worden bereikt over deelname aan de operatie. Pas daarna kan dan de vraag naar de te volgen militaire strategie aan de orde komen. De besluitvorming over Uruzgan laat zien dat daardoor een strategisch narratief kan ontstaan, dat het concipiëren van een bruikbare militaire strategie voor het theater, in de weg staat.

Het einde van de Koude Oorlog ging gepaard met de constructie van een onderscheid tussen de *wars by necessity* van vóór 1989 en de *wars by choice* van na dat jaar. Dat onderscheid was op dat moment begrijpelijk en nuttig als symbool van de veranderde tijden. Maar het is ook een misleidend onderscheid.<sup>56</sup> De suggestie dat er wat te kiezen valt, draagt het risico in zich dat de politiek-maatschappelijke besluitvorming geleid wordt door een zekere vrijblijvendheid, lichtsinnigheid en optimisme over wat de operatie zou kunnen bereiken. De planning gaat dan liever uit van het politieke ambitieniveau en de capaciteiten van de krijgsmacht, dan van de militaire doelstellingen van de operatie. Daarbij hoort de neiging, bij militairen zowel als politici, de risico's van de operatie als aanwezig, maar 'aanvaardbaar' te kwalificeren.<sup>57</sup> Een diep gevoel van verbondenheid met en aanspreekbaarheid op de resultaten ervan, is ogenschijnlijk niet nodig. Dat dit inderdaad slechts schijn is, hoeft geen betoog. Ieder gebruik van het militaire instrument is dermate complex, riskant en ingrijpend, dat de noodzaak daarvan altijd ondubbelzinnig moeten kunnen worden verantwoord. We kunnen het dus beter omdraaien: juist voor militaire operaties 'bij keuze', is een weldoordachte militaire strategie meer nodig dan ooit: zowel ten behoeve van de sturing van de operatie als voor het verwerven van politieke en maatschappelijke verbondenheid daarmee dan wel aanspreekbaarheid daarop.

Ten vijfde en tot slot is er het bijzondere karakter van de recente expeditionaire operaties. De operaties van na 1989 waaraan de Nederlandse krijgsmacht deelnam, van Angola en Cambodja in de eerste helft van de jaren negentig van de vorige eeuw, tot Kosovo en Afghanistan waren complexer dan de vroegere gevechtsoperaties, onder andere omdat hun karakter niet meer puur militair is. Het betreffen militaire interventies in gefragmenteerde, traditionele samenlevingen

---

<sup>56</sup> H. Strachan, *The Direction of War. Contemporary Strategy in Historical Perspective* (Cambridge: Cambridge UP 2013) 130-133. C. Klep, *Uruzgan. Nederlandse militairen op missie, 2005-2010* (Amsterdam: Boom 2011) 73-83. R. de Wijk, 'Defensiebeleid in relatie tot veiligheidsbeleid' in: Muller e.a., *Krijgsmacht* 147-178. Hoffenaar, 'Een politieke aangelegenheid'. Schoenmaker, *Terugkeer* 4. Simpson, *Ground Up* 1-14.

<sup>57</sup> De Wijk, 'Defensiebeleid' 163.

waarin tribale verhoudingen en informele machtsnetwerken de hoofdrol spelen. Die partijen jagen in de allereerste plaats hun eigen belangen na in het lokale machtsevenwicht. Zij gaan verbintenissen aan met de interventiemacht voor zover en voor zolang dat in hun eigen belang is. Dat gedrag doorkruist in de ogen van de interventiemacht het bereiken van diens doelstellingen, doelstellingen die zijn ontleend aan het westerse ideaalbeeld van staat en samenleving. De interventiemacht ervaart dat gedrag als onbetrouwbaar en ondoorgrondelijk, zolang hij de lokale drijfveren niet doorziet en het machtsspel niet heeft leren meespelen.<sup>58</sup>

Zulke campagnes vragen om vernuft en intellectuele kracht op alle niveaus. Succes blijkt in deze campagnes lastig te definiëren. Hoe moeilijk deze operaties conceptueel zijn te ontwerpen, zien we weerspiegeld in het scala aan diffuse nieuwe benamingen dat de laatste jaren is voorbij gekomen, van *Low Intensity Conflict*, *Counterinsurgency*, *Operations Other than War*, *vredesmissies*, *War amongst the People* en hybride oorlogvoering tot *Three Block War*, *Amorphous War*, *Fourth Generation Warfare* en stabilisatieoperaties aan toe.<sup>59</sup> En ik ben niet eens volledig. In Nederland zijn aanduidingen als *comprehensive approach*, geïntegreerde benadering of 3D-benadering in zwang gekomen, een verwijzing naar de drie samenstellende delen van de campagne, *Defence, Diplomacy and Development*.<sup>60</sup> De aanduidingen onderstrepen nog eens dat een militaire strategie hiervoor, deel uitmaakt van een meer omvattende aanpak. Dat heeft gevolgen voor de militair en de militaire strategie in dit soort operaties. Zij kunnen zich niet meer beperken tot de kinetische aspecten van de operatie.

Niet de Europese, maar een andere soort historische ervaring werd hiervoor relevant, namelijk die van de koloniale oorlogvoering. Die was de intellectuele eigendom geweest van koloniale legers, zoals het Koninklijk Nederlands-Indisch Leger (KNIL). Het KNIL was echter na de soevereiniteitsoverdracht ontbonden. De KNIL-officieren die naar de landmacht en luchtmacht overgingen, hebben we in de jaren zeventig en tachtig met pensioen zien gaan. En zo verdween ook de historische ervaring met oorlogvoering en strategie in traditionele samenlevingen uit de krijgsmacht.

Strategie kortom, is geen idylle. Zij is moeilijk, heeft allerlei obstakels te overwinnen zowel in eigen kring als tegenover de vijand en leidt makkelijk tot ruzie en geknakte ego's of gebroken reputaties. Verder is zij het toneel van het onvoorziene, van grandioze nederlagen dan wel wonderbaarlijke overwinningen. Maar de ondergrens is natuurlijk, dat slaande deuren en al dat andere drama, verre te verkiezen zijn boven het geheel ontbreken van een strategie.<sup>61</sup> Dat laatste leidt tot fouten in de operatie met als gevolg kostbaar tijdverlies, laat het initiatief aan de tegenstander en doet de militair te velde onrecht. We kunnen het verantwoordelijkheidsbesef en improvisatievermogen van de betrokken militairen in Uruzgan bewonderen, maar die zouden liever aan de operatie zelf zijn besteed.

---

<sup>58</sup> Voor een indrukwekkende, praktische zowel als theoretische doordenking van dit probleem zie: Simpson, *Ground Up*, met name 31-89. Voor Afghanistan zie bijvoorbeeld ook A. Wagemaker, *Afghanistan 2001-2011. Gewapende interventie en staatsvorming in een fragiele staat* (Breda: Nederlandse Defensie Academie 2012) 25-53, 65-104.

<sup>59</sup> De gevolgen voor strategievorming worden geanalyseerd in: Osinga en Lindley-French, 'Leading Military Organizations'.

<sup>60</sup> C.J. Matthijssen, 'Van 3D naar geïntegreerde benadering. Een beeld van de ontwikkelingen sinds Uruzgan' *Militaire Spectator* 183-5 2014 228-239.

<sup>61</sup> Freedman, *Strategy* 610.

## Hoe de strategie is teloor gegaan: *Grand Strategy*

Het voorgaande biedt al een zekere verklaring voor de teloorgang van de strategie in Nederland. Iets moeilijks, dat is verdeeld over twee rivaliserende departementen en bovendien verhuisde naar buitenlandse hoofdsteden, verliest in de Haagse bureaucratie makkelijk terrein. Maar een historicus kan er nog wel meer over zeggen.

We moeten ons realiseren, dat het begrip strategie sinds Clausewitz haar definieerde en Von Moltke zijn meesterschap erin toonde, van inhoud en strekking is veranderd. Zij is in de loop der tijd minder militair geworden, doordat anderen dan militairen zich er allengs mee zijn gaan bemoeien. De eerste grote verandering vond plaats tijdens de Eerste Wereldoorlog, de eerste moderne oorlog en de eerste die historici aanduiden als een Totale Oorlog.

De betrokken landen zagen zich gedwongen dit conflict uit te vechten als een existentiële worsteling. Ze transformeerden hun economie tot een oorlogseconomie, riepen industriëlen, bankiers, arbeidersorganisaties en de wetenschap te hulp voor de oorlogsinspanning. Verder mobiliseerden zij hun gehele bevolking mentaal zowel als fysiek, het eerste door propaganda, het tweede door de dienstplicht. Nooit tevoren grepen overheden zo diep in, in het maatschappelijke leven en in het persoonlijk leven van hun burgers. De organisatie van de oorlogseconomie werd vaak opgedragen aan een nieuw, afzonderlijk ministerie. Ook Nederland, hoewel neutraal, kon de oorlog alleen maar doorkomen met vergelijkbare maatregelen.<sup>62</sup>

Toen de internationale spanningen in de tweede helft van de jaren dertig opliepen, hervatte Nederland deze soort economische en maatschappelijke oorlogsvoorbereidingen. Door de korte duur van de strijd in 1940, is dat echter grotendeels papierwerk gebleven. Na de Tweede Wereldoorlog pakte de overheid de draad weer op, nu om het hoofd te bieden aan de maatschappelijke ontwrichting waarmee een nucleaire oorlog gepaard zou gaan.<sup>63</sup>

De Britse militair denker B.H. Liddell Hart heeft voor strategie in het tijdperk van de Totale Oorlog het begrip *Grand Strategy* bedacht.<sup>64</sup> Anderen duiden haar aan als *High Strategy*. Hierin doen politici niet alleen meer zaken met militairen, maar ook met allerhande maatschappelijke geledingen. De militaire strategie is dan maar één onderdeel van een veel bredere oorlogsinspanning.<sup>65</sup> Het begrip strategie heeft daardoor een veel omvattender betekenis gekregen.

## Hoe de strategie is teloor gegaan: nucleaire strategie

De tweede grote verandering in de strategie volgde vanaf 1945. Zij was het gevolg van de introductie van nucleaire wapens. Vanwege hun precedentloze vernietigingskracht kennen we ze als politieke wapens. Om de gedachten te bepalen: de vrijheid die Winkelman vanaf 13 mei 1940 genoot, was gedurende de Koude Oorlog ondenkbaar voor de *Supreme Allied Commander Europe* (SACEUR), ongeacht de omstandigheden. Nucleaire wapens behoren exclusief tot het primaat van

---

<sup>62</sup> Zie de verschillende bijdragen in W. Klinkert, *Defending Neutrality. The Netherlands Prepares for War, 1900-1925* (Leiden en Boston: Brill 2013).

<sup>63</sup> M. Traa, *De Russen komen! Nederland in de Koude Oorlog* (Amsterdam: Athenaeum-Polak & Van Gennep 2009). B. van der Boom, *Atoomgevaar? Dan zeker B.B. De geschiedenis van de Bescherming Bevolking* (Den Haag: Sdu 2000) 217-270.

<sup>64</sup> Hij definieert strategie als: 'to coordinate and direct all of the resources of a nation, or band of nations toward the attainment of the political objective of the war'. Het onderscheidende woord is: 'all'. B.H. Liddell Hart, *Strategy. The Indirect Approach* (Londen: Faber and Faber 1954) 335-336. Knox, 'Conclusion' 615. Azar Gat, *A History of Military Thought from the Enlightenment to the Cold War* (Oxford: Oxford UP 2001) 645-696.

<sup>65</sup> Voor de verbreding van het strategiebegrip zie Strachan, *Direction* 26-45.

de politiek. Verder is al vroeg ingezien dat ze, opnieuw wegens hun vernietigingskracht, onbruikbaar zijn om werkelijk mee te vechten. Reeds in 1946, toen de VS nog een nucleair monopolie genoot, noteerde Bernard Brodie: 'Thus far the chief purpose of our military establishment has been to win wars. From now on its chief purpose must be to avert them. It can have almost no other useful purpose'.<sup>66</sup>

Nadat in 1949 de Sovjet Unie zijn eerste atoomwapen tot ontploffing had gebracht, ontstond een zeker nucleair evenwicht en een wederzijdse nucleaire afschrikking. Van 1953 tot 1961 berustte de nucleaire strategie van Tweede Wereldoorlog-veteraan en president Dwight D. Eisenhower op *Massive Retaliation*. Die hield in de de VS iedere aanval van de Sovjet Unie, ongeacht de omvang en ongeacht of deze conventioneel of nucleair was, zou beantwoorden door een massale tegenaanval met strategische nucleaire wapens.

Eisenhower kwam tot deze strategie vanuit de Clausewitziaanse gedachtegang dat oorlogen, hoe klein ze ook beginnen, de inherente neiging hebben te escaleren. Beide partijen willen winnen, zodat zij zullen proberen om elkaar te overtroeven.<sup>67</sup> Sinds Hiroshima zou elke oorlog derhalve kunnen ontaarden in een nucleair conflict. De enige manier om dat te voorkomen, was de prijs voor de Sovjet Unie zo hoog te maken, dat Moskou van een oorlog met het Westen zou moeten afzien: het massaal in de as leggen van de Russische steden, infrastructuur en economie. Deze strategie was mogelijk dankzij het nucleaire overwicht dat de VS toen nog genoot ten opzichte van de Sovjet Unie.

Aan de wieg van deze strategie stonden echter geen militairen, maar burgers en wetenschapsbeoefenaars; geen historici meer trouwens. Herman Kahn was een natuurkundige, Albert Wohlstetter een wiskundige en Thomas Schelling een econoom. Bernard Brodie werd later politicoloog.<sup>68</sup> Ze werkten allen kortere of langere tijd bij de RAND Corporation, een onderzoeksinstituut voor strategische vraagstukken opgericht binnen de vliegtuigfabriek Douglas, en na zijn verzelfstandiging in 1948 nauw verbonden met de Amerikaanse strategische luchtmacht. Zij traden in de voetsporen van vakgenoten die tot 1945 de Amerikaanse oorlogsinspanning met wetenschappelijke analyses hadden ondersteund.

Hun drijfveer was wantrouwen jegens de militair.<sup>69</sup> Die schuwde in hun ogen academische vorming en theoretische reflectie, maar vertrouwde liever op toevallige praktijkervaring en oncontroleerbare intuïtie. In de juist voorbije Tweede Wereldoorlog was dat geen bezwaar geweest, maar nucleaire wapens mochten aan dergelijke lieden niet worden toevertrouwd. Het hanteren daarvan zou uitsluitend dienen te geschieden op basis van rationele, wetenschappelijke bevindingen. Samen begonnen zij een nieuwe tak van wetenschap, die van de Strategische Studies, een sociale wetenschap. Daaraan danken we de conceptuele kaders en het nieuwe vocabulair waarin politici en militairen sinds de jaren veertig van de vorige eeuw hebben leren nadenken over nucleaire oorlogvoering, van *first* en *second strike capability*, *counterforce*, *countervalue* en *deterrence by punishment* of *by denial*, tot *mutually assured destruction*, *ladder of escalation* en het onderscheid tussen tactische en strategische kernwapens.<sup>70</sup> De jaren 1950-1970 waarin dit

---

<sup>66</sup> B. Brodie, *The Absolute Weapon. Atomic Power and the World Order* (New York: Harcourt Brace 1946) 76.

<sup>67</sup> Stone, *Strategy* 106-108. Clausewitz, *Vom Kriege* Boek I hoofdstuk 1, paragraaf 3 Äusserste Anwendung der Gewalt 192.

<sup>68</sup> G. Till, 'The Evolution of Strategy and the New World Order' in: C.A. Snyder (red.), *Contemporary Security and Strategy* (Basingstoke: Palgrave Macmillan 2008) 109. Duyvesteyn, *Analfabetisme* 8.

<sup>69</sup> Freedman, *Strategy* 146-147. In de woorden van Brodie: 'The basic fact is that the soldier has been handed a problem that extends far beyond the *expertise* of his own profession'. B. Brodie, *Strategy in the Missile Age* (Princeton: Princeton UP 1959) 9.

<sup>70</sup> C. Gray, 'Strategy in the Nuclear Age: The United States, 1945-1991' in: Murray, *Making of Strategy* 585-588. C.A. Snyder, 'Contemporary Security and Strategy' in: Snyder, *Contemporary Security* 3.

strategisch denken ontstond, is de geschiedenis in gegaan als de 'golden age of strategic studies'.<sup>71</sup> Sterk schatplichtig was dit denken aan de speltheorie, die onderzoekt hoe tegenover elkaar staande partijen, elkaars gedrag positief kunnen beïnvloeden door het scheppen van een gezamenlijk voordeel, in dit geval de redding van de planeet.<sup>72</sup> Die leende zich goed voor het evalueren van allerhande strategische opties, voor het doorgronden van de dynamiek van besluitvorming onder crisismoments en alle mispercepties, groepsprocessen en groepsdenken die daarbij optraden. Op deze wijze heeft de speltheorie het inzicht in het strategisch denken en handelen sterk vergroot, zelfs al kon zij nooit de complexiteit van de echte wereld nabootsen. Sterker nog, juist dit onderzoek toonde aan dat de aanvankelijke veronderstelling van rationeel gedrag van de betrokkenen en van de transparantie van wederzijdse belangen en posities in werkelijkheid problematisch was.<sup>73</sup>

De vraag was intussen, of dit alles de titel militaire strategie wel verdiende. Vanouds immers, betreft die het daadwerkelijk gebruik van het militaire instrument voor het doel van de oorlog, dat wil zeggen, in een daadwerkelijk gevoerde oorlog op een concrete tijd en plaats, op basis van historische ervaring en inzichten. Dat alles was bij het nucleaire wapen uitdrukkelijk niet de bedoeling, althans na Hiroshima en Nagasaki. Sindsdien staan nucleaire wapens buiten de Clausewitziaanse orde. Niemand is erin geslaagd zich een betrouwbare voorstelling te maken van wat er gebeurt of nog te kiezen valt, nadat eenmaal de nucleaire drempel is overschreden. Nucleaire strategen kunnen niet steunen op welke concrete, historische ervaring dan ook, en dat moet zo blijven. En zo gaat alle nucleair-strategisch denken, gebukt onder 'the delusion of knowing the unknowable': een andere manier van zeggen dat het geen militaire strategie is.<sup>74</sup> Desondanks is zij gedurende de Koude Oorlog bedreven, als ware zij een militaire strategie, zij het een louter theoretische.<sup>75</sup> Desondanks maakten de NAVO-krijgsmachten, ook de Nederlandse, operatieplannen waarin nucleaire wapens werkelijk zouden kunnen worden ingezet. En desondanks werd de Nederlandse krijgsmacht opgeleid en getraind voor een daadwerkelijke nucleaire oorlog. Er was geen alternatief.

Deze paradox is tijdens de periode zelf reeds ingezien. Twee belangrijke pogingen hebben de VS en de NAVO ondernomen, om de rol van het kernwapen terug te dringen en de wereld veiliger te maken. Daardoor zou de militaire strategie in het nucleaire tijdperk haar oorspronkelijke rol

---

<sup>71</sup> D. Mutimer, 'Beyond Strategy: Critical Thinking on the New Security Studies' in: C.A. Snyder, *Contemporary Security* 53. R. Ayson, *Thomas Schelling and the Nuclear Age. Strategy as Social Science* (Londen en New York: Frank Cass 2004) VII. Duyvesteyn, *Strategisch analfabetisme* 5.

<sup>72</sup> Mutimer, 'Beyond Strategy' 53. Th.C. Schelling, *The Strategy of Conflict* (Oxford en New York: Oxford UP 1960). Ayson, *Thomas Schelling*. B. Brodie, *Strategy in the Missile Age* (Princeton: Princeton UP 1959). Freedman, *Strategy* 156-177. E.C. Sloan, *Modern Military Strategy. An Introduction* (Londen en New York: Routledge 2012) 100.

<sup>73</sup> Freedman, 'Future' 398. Vergelijk: 'If we confine our study to the theory of strategy, we seriously restrict ourselves by the assumption of rational behavior – not just of intelligent behavior, but of behavior motivated by a conscious calculation of advantages, a calculation that in turn is based on an explicit and internally consistent value system. [...] Whether the resulting theory provides good or poor insight into actual behavior is, I repeat, a matter for subsequent judgement'. Schelling, *Conflict* 4.

<sup>74</sup> E. Herring, 'The Decline of Nuclear Diplomacy' in: K. Booth (red.), *New Thinking about Strategy and International Security* (Londen: Harper Collins 1991) 105. Zie ook Stone, *Strategy* 127: 'Indeed to the extent that nobody has succeeded in explaining how a war fought with absolute weapons might reliably yield anything less than absolute destruction, it is questionable whether there has ever been any nuclear strategy'. Nucleaire strategie wordt daarom ook wel gekwalificeerd als een oxymoron, een enge verbinding van twee elkaar uitsluitende begrippen. Gray, 'Nuclear Age' 601.

<sup>75</sup> K. Booth, 'War, Security and Strategy: Towards a Doctrine for Stable Peace' in: Booth, *New Thinking* 357. Gray, 'Nuclear Age' 606-610. M. Sheenan, 'The Evolution of Modern Warfare' in: Baylis, *Contemporary World* 61.

kunnen terugkrijgen.<sup>76</sup> De eerste richtte zich op de nucleaire strategie zelf. Zij leidde tot die van de *Flexible Response*, de strategie van het aangepaste antwoord, vanaf 1961 geïntroduceerd door president John F. Kennedy.<sup>77</sup> Deze voorzag dat het bondgenootschap een aanval van het Warschaupact in eerste instantie zou opvangen in een conventioneel gevecht, de *Direct Defense*. Mocht deze niet volstaan, dan zou escalatie volgen door het gebruik van tactische nucleaire wapens. De noodzaak daartoe was overigens zeer waarschijnlijk, gezien het conventionele overwicht van het Warschaupact. Deze fase werd aangeduid als de *Deliberate Escalation*, in een poging hem te onderscheiden van de ongecontroleerde escalatie waar Eisenhower zo bezorgd over was geweest. Pas in laatste instantie kwamen strategische nucleaire wapens in overweging, de *General Nuclear Response*. Op deze wijze zou in een eeuw van twee Totale Oorlogen en ondanks het atoomwapen, *limited war*, zoals nucleair-strategen dat aanduiden, weer tot de mogelijkheden behoren.<sup>78</sup>

Om deze strategie tot een realistisch alternatief te maken, dienden de Europese NAVO-partners hun conventionele strijdkrachten te versterken. Maar die hadden zo hun bedenkingen, niet alleen wegens de kosten, maar ook omdat deze strategie de VS de mogelijkheid gaf een nucleaire oorlog tot Europa te beperken en zelf buiten schot te blijven.

De tweede poging dateert uit de jaren tachtig van de vorige eeuw. Nu zochten de VS en de NAVO hun heil buiten de strategie, namelijk in een nieuwe doctrine voor het gevecht aan het IJzeren Gordijn. In de VS ging ze door het leven onder de benaming *AirLand Battle*, bij het *Supreme Headquarters Allied Powers Europe* (SHAPE) als *Follow-on Forces Attack* (FOFA).<sup>79</sup> Ondanks aanmerkelijke onderlinge verschillen richtten zij zich beide op het conventionele gevecht. Dat zou meer diepte moeten krijgen, door niet alleen het eerste echelon van de tegenstander te bestrijden, maar door, in een gelijktijdige interdictieoperatie, ook het daarachter in opmars zijnde tweede echelon zo te ontwrichten dat het niet of verzwakt in de voorste lijn zou aankomen. Dat zou mogelijk zijn door een verbeterde samenwerking tussen de grond- en luchtmacht, de introductie van een nieuwe generatie wapensystemen en nieuwe technologie voor het inwinnen van informatie en *command and control*. Om dit aanzienlijk dynamischer gevecht in goede banen te leiden, zou in de commandovoering het operationele niveau terugkeren.

De ontwerpers van deze doctrine lieten zich sterk inspireren door het Russische en Duitse militaire denken uit het Interbellum en de profijtelijke functie die het operationele niveau bij alle strijdende partijen in de Europese theaters van de Tweede Wereldoorlog had gehad.<sup>80</sup> Ook speelden vergelijkbare ontwikkelingen aan Russische kant, met name de verdere ontwikkeling van de operationele manoeuvregroep, een rol.

Wanneer de NAVO-strijdkrachten erin slaagden, met deze nieuwe doctrine, materieel en operatieplannen een offensief van het Warschaupact tot staan te brengen, zou Moskou moeten kiezen tussen een perspectiefloze conventionele slijtageoorlog in West Europa of het risico van een

---

<sup>76</sup> Alternatieven buiten de sfeer van de militaire strategie blijven hier buiten beschouwing: politieke crisisbeheersing, ontspanningspolitiek, nucleaire wapenbeheersingsakkoorden en non-proliferatie.

<sup>77</sup> Stone, *Strategy* 111-127.

<sup>78</sup> Strachan, *Direction* 113-135. L. Freedman, 'Military Power and Political Influence' *International Affairs* 74-4 1998 762-779. Brodie, *Missile Age* 305 e.v.

<sup>79</sup> J.A. English, *Marching through Chaos. The Descent of Armies in Theory and Practice* (Westport en Londen: Praeger 1996) 153-205. R.M. Citino, *Blitzkrieg to Desert Storm. The Evolution of Operational Warfare* (Lawrence: UP of Kansas 2004) 254-266. C. McInnes, 'Nato Strategy and Conventional Defence' in: Booth, *New Thinking* 165-188. Verwant zijn het Britse *Corps Concept* en het *NORTHAG Concept of Operations*. De *Bundeswehr* ontwikkelde in dit verband het *HDv 100-100* en het plan *Bundeswehr 2000*.

<sup>80</sup> S. Naveh, *In Pursuit of Military Excellence. The Evolution of Operational Theory* (Londen: Frank Cass 1997). Freedman, *Strategy* 193-213. Duyvesteyn, *Analfabetisme* 8-9. Voor de bijdrage van John Boyd en het concept van de *OODA-loop* zie Osinga, *Strategy and War*.

nucleair Armageddon. De hoop was dat Moskou, gegeven diens voorkeur voor een beslissingsstrategie, die keus uit de weg zou gaan en zou willen onderhandelen, of beter nog, op voorhand van een oorlog met de NAVO zou afzien. Op deze wijze zou de afschrikking langs conventionele weg tot stand komen.

Maar noch de *Flexible Response*, noch het duo *AirLand Battle-FOFA* boden enige garantie dat zij een nucleaire escalatie konden voorkomen, zolang Oost en West onverzoenlijk tegenover elkaar stonden. Het was onmogelijk daarover enige betrouwbare voorspelling te doen. 'No amount of cleverness, scenario-drawing, history, psychology or game theory can overcome this problem'.<sup>81</sup> En dan blijft de vraag, of ze ooit tot een strategie in de Clausewitziaanse betekenis van het woord hadden kunnen leiden. Een vooraanstaande Russische deskundige, kolonel-generaal Andrian A. Danilevich oordeelde in elk geval over de gedachtegang waarop de nucleaire afschrikking was gebaseerd: 'But the fact is that these were all theoretical conclusions. In practice it often happens differently, especially in wars'.<sup>82</sup> Dat geeft te denken.

Beide pogingen de militaire strategie in het tijdperk van de Koude Oorlog te redden, zijn dus mislukt.

## Na de Koude Oorlog

In 1989 was de Koude Oorlog voorbij. Wat bleef, was een toegenomen geloof in de superieure kwaliteiten van de manoeuvreoorlog en meer in het algemeen de *manoeuvrist approach*. Het bewijs van de voortreffelijkheid daarvan werd graag gezien in de succesvolle Golfoorlog van 1991, ter bevrijding Koeweit van de Iraakse bezetting. Die claim is niet onomstreden, aangezien het getalsmatig overwicht, Norman Schwarzkopf's *overwhelming force* en de lage kwaliteit van het gros van de Iraakse eenheden, ook niet zonder betekenis waren.

Een andere opbrengst van deze oorlog was de opvatting dat de VS hun positie als enige militaire supermogenheid konden behouden dankzij slimme wapens en meer in het algemeen technologische superioriteit. Daaraan danken we de *Revolution in Military Affairs* (RMA) en het hele complex van daarmee samenhangende concepten als *Network Centric Warfare*, *Effect Based Operations*, *Rapid Decisive Operations* en *Transformation* inclusief een nieuwe generatie materieel en het alomtegenwoordige gebruik van ICT-verworvenheden, tot en met *Cyber Warfare*.

De verovering van Afghanistan in 2001 en Irak in 2003 had de beloften hiervan moeten inlossen, maar de resultaten bleken dubbelzinnig. Aan de ene kant bracht de militaire superioriteit aanvankelijk spectaculaire overwinningen. Maar aan de andere kant ontketenden deze een dynamiek die het initiële militair-strategische succes teniet deed, zoals blijkt uit de toestand waarin deze landen momenteel verkeren.<sup>83</sup> De strategische verwarring nam eerder toe. Het neo-conservatieve presidentschap van George W. Bush kondigde een 'war without end' en een 'war on terror' af. De eerste zette geen maat op de doelstellingen, wat een belangrijke functie van strategie

---

<sup>81</sup> E. Herring, 'Decline' 102.

<sup>82</sup> A. Butfoy, 'Nuclear Strategy' in: Snyder *Contemporary Security* 136. Geciteerd door C. Gray, *Modern Strategy* 310.

<sup>83</sup> Voor de ontstaansgeschiedenis en een beoordeling van de betekenis van de RMA zie Th. Farrell, S. Rynning, T. Terriff, *Transforming Military Power since the Cold War. Britain, France, and the United States* (Cambridge: Cambridge UP 2013) 1-115. T. Terriff, F. Osinga en Th. Farrell (red.), *A Transformation Gap? American Innovations and European Military Change* (Stanford: Stanford UP 2010). K.L. Shimko, *The Iraq Wars and America's Military Revolution* (Cambridge: Cambridge UP 2010). J. Ferris, 'Conventional Power and Contemporary Warfare' in: Baylis, *Contemporary World* 247-265. S. Biddle, 'Iraq, Afghanistan, and American Military Transformation' in: Baylis, *Contemporary World* 266-287. Freedman, *Strategy* 214-236. Voor een historisch-theoretische analyse van de complexiteit van hedendaagse oorlogvoering zie: A. Bousquet, 'Chaoplex Warfare or the Future of Military Organization' *International Affairs* 84-5 2008 915-929.

negeert en de tweede veronderstelt een strategie tegen een methode in plaats van een in tijd en plaats concrete tegenstander. Zij kan dus geen strategie in de klassiek betekenis van het woord worden genoemd.<sup>84</sup>

De *Flexible Response*, de herontdekking van het operationele niveau en de technologie van de RMA zijn belangrijke militaire vernieuwingen. Maar in het kader van dit betoog hebben ze nog iets anders gemeen. Alle hebben zij op hun eigen manier bijgedragen aan de teloorgang van de strategie en het verlies van praktische ervaring ermee. De nucleaire strategie, in welke vorm dan ook, verdiende die naam niet en was een zaak van burgers en politici. De *manoeuvrist approach* leidde de aandacht af naar doctrine, naar het operationele niveau, en vandaar naar dat van de taktiek. De RMA en alles wat erop volgde, verwacht het heil van een onoverbrugbare technologische voorsprong. Als die zou bieden wat zij belooft, is de overwinning verzekerd, met of zonder strategie.<sup>85</sup>

Sinds Napoleon Bonaparte is de westerse militaire cultuur in de ban van het ideaalbeeld van de beslissingsstrategie in korte, ongecompliceerde en goedkope oorlogen. De RMA is de technologische gedaante daarvan.<sup>86</sup> Het vertrouwen op een technologisch overwicht wortelt overigens eveneens diep in de westerse militaire cultuur. Twee oude culturele reflexen komen in de RMA dus samen.

Terwijl militairen de ontwikkeling van de strategie verwaarloosden, maakten anderen zich ervan meester. In de jaren zestig van de vorige eeuw ontdekten managers en het bedrijfsleven het nut strategie. In hun handen kreeg zij een andere betekenis. In het bedrijfsleven gaat het niet om de vernietiging van andere ondernemingen, maar om competitie en concurrentie. Strategie ontwikkelde zich hier als een intern gericht planningsinstrument voor het bereiken van een gesteld doel. En een plan is wat anders dan een strategie, zoals we al konden vaststellen. Dat heeft geleid tot een ongekeerde proliferatie van de strategie. Freedman opent zijn recente *magnum opus* over strategie met de woorden: 'Everyone needs a strategy'. En dat moeten we letterlijk nemen. Artsen hebben een klinische strategie, van universitaire bestuurders verwachten we strategisch leiderschap en een sollicitatiebrief die blijk geeft van een strategie voor persoonlijke ontwikkeling, maakt meer kans bovenop de stapel te belanden.<sup>87</sup> Zelfs de God van het Oude Testament en de duivel blijken er een strategie op na te houden.<sup>88</sup>

Dit bedrijfskundige strategiebegrip is inmiddels ook in de Nederlandse defensieorganisatie doorgedrongen, getuige de terminologie binnen de Bestuursstaf. Het verdringt er de klassieke militaire strategie.

In de wetenschap verloor de goede oude strategiebeoefening ook terrein. In de jaren tachtig van de vorige eeuw kwam een nieuwe wetenschapsdiscipline op, die van de Veiligheidsstudies. Die huldigde een holistische opvatting van veiligheid, door naast de traditionele militaire dimensie, ook

---

<sup>84</sup> Zie bijvoorbeeld Strachan, *Direction* 10-25. Een kritische bespreking van de 'global grand strategy' tegen het jihadisme van de Islamitische Staat (IS) is te vinden bij: B. de Graaff, 'There's a good reason they are called al-Qaeda in Iraq. They are al-Qaeda ... in ... Iraq'. The Impossibility of a Global Counterterrorism Strategy, or the End of the Nation State' in: L. Jarvis en M. Lister (red.), *Critical Perspectives on Counter-Terrorism* (Londen, New York: Routledge 2015) 11-40.

<sup>85</sup> Hiermee verbonden is het ideaal van een oorlog ten koste van geringe personele verliezen aan eigen zijde. M. Shaw, *The New Western Way of War. Risk-Transfer and its Crisis in Iraq* (Cambridge: Polity 2005) met name 71-97.

<sup>86</sup> Freedman, *Strategy* 219. Zie ook Strachan, *Direction* 64-70.

<sup>87</sup> C. Stolker, *Rethinking the Law School. Education, Research, Outreach and Governance* (Cambridge: Cambridge UP) 347-359.

<sup>88</sup> Freedman, *Strategy* IX-X, 10-21, 54-65.



politieke, economische, maatschappelijke en ecologische veiligheid te onderscheiden. Vervolgens maakte de overheid, het ministerie van Defensie daarbij inbegrepen, zich dit veiligheidsbegrip eigen, zodat uiteenlopende problemen als klimaatverandering, migratiestromen, uitputting van grondstoffen, kwaliteit van openbaar bestuur en het behoud van de eigen cultuur binnen het bereik van het veiligheidsbeleid kwamen.<sup>89</sup> Tegen de achtergrond van de mondialisering van alles, was dit een begrijpelijke en noodzakelijke ontwikkeling. Maar zij zette de praktische beoefening van de klassieke militaire strategie nog verder onder druk.<sup>90</sup>

## Nederland

Nederland is als lid van het Atlantisch bondgenootschap op verschillende manieren deel geworden van de hierboven uiteengezette ontwikkelingen. Het heeft na de Tweede Wereldoorlog aanvankelijk geprobeerd nationale elementen in de bondgenootschappelijke strategie te integreren. Het bondgenootschap legde zich er begin jaren vijftig aarzelend bij neer dat de verdediging achter de Rijn, op Nederlands grondgebied niet die rivier, maar de IJssel zou volgen. Een verdediging langs de Rijn zou het hart van het land immers op voorhand prijsgeven. Drie van de vier divisies van het Eerste Legerkorps zouden IJssellinie verdedigen, de vierde zou ten zuiden van het rivierengebied achter de Rijn worden geposteerd. Een dergelijke groepering was in vooroorlogse strategische oefeningen van de Generale Staf veelvuldig voorgekomen. Eind jaren vijftig moest Nederland deze ambitie laten varen, omdat de NAVO-hoofdverdediging toen dieper in Duitsland, langs de Weser en de Fulda kwam te liggen.<sup>91</sup>

De Koninklijke Marine zag na 1945 aanvankelijk haar taak in de wereldwijde bescherming van de omvangrijke nationale koopvaardijvloot. Toen de VS en het Verenigd Koninkrijk te kennen gaven dat de KM zich beter kon richten op de mijnenbestrijding op de Noordzee, zodat Nederland zijn schaarse middelen kon besteden aan land- en luchtmacht voor de Centrale Sector, reageerde de KM teleurgesteld. Met krachtige politieke steun kreeg het krijgsmachtdeel voor elkaar dat de NAVO-planners de KM een taak gunden op de Atlantische Oceaan.<sup>92</sup>

Met het vorderen van de tijd bouwde Nederland een complete, harmonieuze krijgsmacht op die volledig was geïntegreerd in de NAVO-commandostructuur, de NAVO-strategie en NAVO-operatieplannen.<sup>93</sup> De strategie was, zoals gezegd, nucleaire strategie en daarmee niet meer een zaak van Den Haag, maar van de NAVO en Washington. Binnen de NAVO-strategie kregen de Nederlandse eenheden tactische opdrachten, zo nodig inclusief het gebruik van nucleaire wapens. Het Legerkorps verdedigde een eigen vak binnen het bevelsgebied van de *Northern Army Group* (NORTHAG). Het gevecht bestond uit vertragend optreden, gevolgd door een hardnekkige

---

<sup>89</sup> Zie bijvoorbeeld het *Eindrapport Verkenningen. Houvast voor de krijgsmacht van de toekomst* (Den Haag: Ministerie van Defensie 2010) 47 e.v. <https://www.defensie.nl/documenten/rapporten/2010/03/29/eindrapport-verkenningen-2010>. Geraadpleegd 18 februari 2016.

<sup>90</sup> Snyder, 'Contemporary Security' 8-9. B. Buzan, 'Is international Security Possible?' in: Booth, *New Thinking* 31-55. M. Kaldor, M. Martin en S. Selchow, 'Human Security. A New Strategic Narrative for Europe' *International Affairs* 83-2 2007 273-288. Voor een theoretische grondslag van het moderne veiligheidsbegrip zie: B. Buzan, O. Wæver en J. de Wilde, *Security. A New Framework for Analysis* (Londen: Boulder 1998) 21-47.

<sup>91</sup> J. Hoffenaar, 'The Dutch Contribution to the Defense of the Central Sector' in: J. Hoffenaar en D. Krüger (red.), *Blueprints for Battle. Planning for War in Central Europe 1948-1968* (Lexington: UP of Kentucky 2012) 217-237. J. Hoffenaar en B. Schoemaker, *Met de blik naar het Oosten. De Koninklijke Landmacht 1945-1990* (Den Haag: Sdu 1994) 106-126.

<sup>92</sup> Schoonoord, *Patria* 23-67.

<sup>93</sup> J. Hoffenaar, *De Koude Oorlog en Nederlands Defensie* Inaugurele rede Universiteit Utrecht (Utrecht: Universiteit Utrecht 2007). Onder deze titel verschenen in *Armex* 91-6 2007 5-13.

verdediging van en zo mogelijk beslissend gevecht in het weerstandsgebied. Het gebruik van de diepte en het operationele niveau waren om politieke redenen, namelijk het vrijwaren van zoveel mogelijk Duits grondgebied van oorlogshandelingen, taboe.

De operatieplannen van het Legerkorps weerspiegelden de komst van de *Flexible Response* en de FOFA-doctrine. Dat van 1979 voorzag nog een agressieve voorwaartse verdediging om de tegenstander zo ver mogelijk naar het oosten tot staan te brengen en te vernietigen. De opvolger uit 1985 vertoonde meer diepte in het eigen optreden en dat uit 1989 sprak onomwonden over een *Deep Battle* tegen het tweede echelon van het Warschaupakt, op het grondgebied van de tegenstander. Terwijl de eerste twee nog goed gevulde bijlagen voor de nucleaire vuursteun kenden, bleef die uit 1989 leeg: 'to follow'. Daar is het bij gebleven.<sup>94</sup>

De Nederlandse tactische luchtmacht trad op binnen het verband van *2 Allied Tactical Airforce* (2 ATAF), ter ondersteuning van de operaties van NORTHAG. Op zee had de marine eveneens een tactische opdracht, het open houden van de verbindingen tussen Europa en de VS én de bestrijding van nucleaire onderzeeboten van de Sovjet Unie. Schepen van de KM opereerden binnen bondgenootschappelijke taakgroepen, op de Atlantische Oceaan en in het zeegebied van Het Kanaal en de Noordzee. Dat was eveneens een tactische opdracht.

Onder deze omstandigheden werden niet alleen de operatieplannen, maar ook de doctrine en voorschriften binnen de krijgsmacht meer Jominiaans en minder Clausewitziaans van karakter. De strategische traditie van Antoine-Henri de Jomini, de eigentijdse tegenpool en rivaal van Clausewitz, met haar naar kwantificering neigende lineaire logica, haar nadruk op de fysieke component van militair vermogen en belangstelling voor numerieke vergelijking van gevechtskracht, haar nadruk op het voorspelbare en op ondubbelzinnige, praktische voorschriften, dat alles paste beter bij de betrekkelijke eenvoud van het tactische niveau waarop de krijgsmacht zich nu bewoog. De Jominiaanse benadering van de militaire professie maakte deel uit van het meer algemene maatschappelijke proces waarin op allerlei terreinen management en bestuur zich bij voorkeur laten leiden door wat meetbaar is en kan worden gereduceerd tot getalsmatige relaties.

Daarnaast werd de defensieorganisatie als geheel gedurende de Koude Oorlog sterk in beslag genomen door budgettaire problematiek en materieelprojecten. Om het hoofd te bieden aan de numerieke superioriteit van het Warschaupact op conventioneel gebied, streefde de NAVO naar een kwalitatief voordeel, het bezit van de laatste materieelgeneratie voor hoofdwapensystemen als het fregat, het jachtvliegtuig en de gevechtstank annex pantserinfanterievoertuig. Gezien de ijzeren wet dat elke volgende generatie aanzienlijk duurder is dan de vorige, dwong dat tot een hoge investeringsquote.<sup>95</sup> *Flexible Response* en de FOFA-doctrine stelden eveneens steeds hogere eisen aan de conventionele slagkracht.

Die oplopende kosten gingen uiteraard gepaard met budgettaire rivaliteit tussen de krijgsmachtdelen, een verschijnsel dat tot 1971 in de hand werd gewerkt doordat zij elk op politieke steun konden rekenen van een eigen staatssecretaris. Bovendien traden de

---

<sup>94</sup> Het *Dictaat Vuursteun* van de Hogere Krijgsschool uit september 1965 behandelt het gebruik van kernwapens als één van de mogelijke wijzen van vuursteun door de veldartillerie. Het zegt in de inleiding dat wanneer kernwapens worden gebruikt deze 'als het meeste (sic) belangrijke element' van de vuursteun zijn te beschouwen. Daaromheen 'wordt de rest van de vuursteun opgebouwd'. *Dictaat Vuursteun* (Den Haag: Hogere Krijgsschool 1965) 2-8, citaten op 2. De operatieplannen van 1979 en 1985 zijn te vinden in het Nationaal Archief, archief van Staf-1 LK (2.13.148) onder de inventarisnummers 191 respectievelijk 201. Dat van 1989 is, blijkens een mededeling van het semi-statisch archief van Defensie, bij een recente archiefselectie vernietigd (!) maar wordt in kopie bewaard bij het NIMH in Den Haag.

<sup>95</sup> Bekend onder de populaire naam *Augustine's Law* in: N.R. Augustine, *Augustine's Laws* (Reston: AIAA 1979).

krijgsmachtdelen niet gezamenlijk op, als een nationale krijgsmacht, maar ieder afzonderlijk in hun eigen domein en NAVO-bevelslijn. Daardoor kenden zij elkaar steeds slechter. Dat was overigens niet geheel nieuw. Voor de Tweede Wereldoorlog hadden hun strategie en operationele taken fysiek nog verder uit elkaar gelegen. De hoofdtaak van het leger lag in Europa, die van de marine in de koloniën, met name Nederlands-Indië. Na het einde van de Koude Oorlog kreeg de rivaliteit een nieuwe dynamiek. Tegelijkertijd moest de krijgsmacht inkrimpen en bezuinigen én zich transformeren tot een expeditieorganisatie, geschikt voor operaties waar ook ter wereld. Uiteindelijk moesten de krijgsmachtdelen noodgedwongen leren in de operaties van na de Koude Oorlog meer met elkaar samen te werken en, in tijd van financiële schaarste, hun rivaliteit in betere banen te leiden. Dat heeft onder andere geleid tot een versterking van de positie van de CDS, eerst al *corporate planner* en daarna, vanaf eind 2005, ook als *corporate operator*.<sup>96</sup> Al met al is het geen wonder dat de praktische ervaring met strategie, als ook het besef van de noodzakelijkheid ervan in Nederland, net als elders in de westerse wereld, is verloren gegaan. In de eerste plaats was de periode van de Koude Oorlog een tijd van voorbereiden, trainen en klaar staan, maar niet van werkelijke operaties in de Centrale Sector. Verder is nucleaire strategie van meet af aan problematisch geweest, was zij een zaak van vreemde hoofdsteden en kreeg zij concurrentie van het tactische en het operationele niveau. De krijgsmacht concentreerde zich op zijn tactische taak en de defensieorganisatie besteedde veel van haar energie en tijd aan financiële bekommernissen, verwervingsprojecten, bezuinigingen en reorganisaties.

Er is na de Koude Oorlog misschien één moment geweest dat politiek en militair Nederland ervan doordrongen hadden kunnen raken, dat militaire operaties in het kader van het veiligheidsbeleid, sturing door middel van een militaire strategie vereisen. Dat is humanitaire catastrofe in Srebrenica in juli 1995.<sup>97</sup> De politieke beslissing een luchtmobiel bataljon aan de VN ter beschikking te stellen voor dit *Safe Area* werd sterk gedreven door de schending van de mensenrechten, humanitaire hulpverlening en morele overwegingen vanuit politiek en samenleving. De Koninklijke Landmacht zelf werd ook gedreven door de behoefte het bestaansrecht na het einde van de Koude Oorlog te bevestigen. Het Nederlandse militaire en politieke onvermogen de verovering van de enclave en de erop volgende genocide door Bosnisch-Servische troepen te beletten, confronteerde land en krijgsmacht met het ontbreken van een militaire strategie voor deze eventualiteit. Voor de NAVO, op dat moment een organisatie op zoek naar een nieuwe rol in de wereld, en de VN gold overigens hetzelfde. De eerlijkheid gebiedt te zeggen, dat het luide optimisme over de mogelijkheden van een nieuwe wereldorde en de grote rol van de VN daarin, toentertijd de eventuele roep om een strategie, had overstemd. Een aanwijzing daarvoor is dat de waarschuwing van de bevelhebber der Landstrijdkrachten luitenant-generaal H.A. Couzy dat een interventie in de Bosnische burgeroorlog zou kunnen uitlopen op een 'Tweede Vietnam' en dat de gevolgen van een interventie beter moesten worden doordacht, in de Tweede Kamer tot de reactie leidde dat hij zich tot het loyaal uitvoeren van politieke richtlijnen had te beperken.<sup>98</sup>

De nasleep in Nederland bracht evenmin ommekeer teweeg. Waar de reactie had kunnen zijn, dat aan toekomstige operaties wél een militaire strategie ten grondslag zou moeten liggen, volgde juist een toename van parlementaire betrokkenheid bij de besluitvorming, getuige de procedure van de

---

<sup>96</sup> Hoffenaar, 'Een politieke aangelegenheid' passim. Osinga en Lindley-French, 'Leading Military Organizations 17-28.

<sup>97</sup> J.C.H. Blom, *Srebrenica. Een 'veilig gebied'. Epiloog* (Amsterdam: Boom 2002). Onderdeel van J.C.H. Blom en P. Romijn (red.), *Srebrenica. Een 'veilig gebied'. Reconstructie, achtergronden, gevolgen en analyses van de val van een Safe Area* (drie delen Amsterdam: Boom 2002).

<sup>98</sup> C. Klep en R. van Gils, *Van Korea tot Kosovo. De Nederlandse militaire deelname aan vredesoperaties sinds 1945* (Den Haag: Sdu 1999) 111.

artikel 100-brief uit 2000 en de herziening van het Toetsingskader het jaar daarop. In de langdurige en ingewikkelde politiek-maatschappelijke verwerking van het echec van Srebrenica is geen plaats geweest voor een herwaardering van de functie van de militaire strategie.

### De terugkeer van de militaire strategie

Uit het voorgaande blijkt dat de teloorgang van de strategie veel oorzaken kent. Zij is een veelkoppig monster, dat moeilijk valt te verslaan. Maar ik wil niet in mineur eindigen. Het wordt tijd, de laatste vraag aan de orde te stellen door te bezien hoe de militaire strategie in Nederland kan terugkeren. Het voorgaande biedt daarvoor de aanknopingspunten. En ik stel u gerust: hoge kosten zijn er niet aan verbonden.

Het eerste dat we nodig hebben, is te erkennen dat de huidige praktijk militaire operaties te ondernemen, zonder sturing door een militaire strategie, een wezenlijk probleem vormt, dat opgelost dient te worden. Dat geldt voor de betrokken ministers, ministeries en volksvertegenwoordiging net zo goed als voor de krijgsmacht en de wetenschapsbeoefenaars in zijn dienst. Op deze wijze kan de historische functie van de militaire strategie in ere worden hersteld. Tevens kan zo de historische benadering van de wetenschap of leer van de strategie haar rol vervullen, naast de beoefening ervan als sociale wetenschap. Dat zal toekomstige operaties ten goede komen. Nederland heeft dan betere mogelijkheden zijn invloed in de bondgenootschappelijke planning zowel als bij het formuleren van het mandaat te laten gelden. Verder zal het dan nationaal het eigen aandeel in de operatie beter kunnen sturen.

De Nederlandse krijgsmacht heeft na de terugtrekking van de TFU in 2010 geen operaties van die omvang meer ondernomen. Inmiddels woedt aan de zuidoostgrens van het NAVO-verdragsgebied een uitermate complexe oorlog waaraan een groot aantal statelijke en niet-statelijke politieke en militaire actoren deelneemt. Het conflict heeft de laatste tijd steeds internationalere dimensies gekregen. Bovendien raken door dit conflict de nationale, binnenlandse veiligheid en de internationale, bondgenootschappelijke veiligheid steeds meer met elkaar verbonden. Tevens kan er een moment komen dat de bondgenootschappelijke solidariteit, die wordt uitgedrukt in artikel 5 van het NAVO-verdrag daadwerkelijk op de proef wordt gesteld.<sup>99</sup> Het is niet uitgesloten dat in de toekomst een groter beroep op de Nederlandse krijgsmacht zal worden gedaan dan de huidige F-16's. Verder is dit conflict dermate complex dat een effectieve strategie in sterke mate tijdens het conflict zelf zal moeten worden ontdekt, door doelen te formuleren, middelen ter beschikking te stellen en een begin van operaties te kiezen. Dat is een onzekere weg, die veel strategisch vernuft en voortdurend bijsturen vergt. Dat geeft de oplossing van het probleem urgentie.

Laten we daarom in de tweede plaats, de verplichting tot een militaire strategie protocollair vastleggen. Ik stel voor als punt één aan het Toetsingskader toe te voegen de bepaling, dat aan elke operatie van enige omvang waaraan de Nederlandse krijgsmacht deelneemt, een militaire

---

<sup>99</sup> Voluit luidt artikel 5 van het Noord-Atlantisch Verdrag van 4 april 1949: 'De partijen komen overeen dat een gewapende aanval tegen een of meer van hen in Europa of Noord-Amerika als een aanval tegen hen allen zal worden beschouwd; zij komen bijgevolg overeen dat, indien zulk een gewapende aanval plaatsvindt, ieder van hen de aldus aangevallen partij of partijen zal bijstaan, in de uitoefening van het recht tot individuele of collectieve zelfverdediging erkend in Artikel 51 van het Handvest van de Verenigde Naties, door terstond, individueel en in samenwerking met de andere partijen, op te treden op de wijze die zij nodig oordeelt met inbegrip van het gebruik van gewapend geweld om de veiligheid van het Noord-Atlantisch gebied te herstellen en te handhaven.'

[http://www.nato.int/cps/el/natohq/official\\_texts\\_17120.htm?selectedLocale=nl](http://www.nato.int/cps/el/natohq/official_texts_17120.htm?selectedLocale=nl). Geraadpleegd 2 februari 2016.

strategie in de Clausewitziaanse betekenis van het woord, ten grondslag moet liggen, en indien van toepassing als onderdeel van de geïntegreerde benadering. Als gevolg daarvan zal een aantal andere punten uit het Toetsingskader overigens een veranderde betekenis krijgen.<sup>100</sup> Dat effect dient dus ook in aanmerking te worden genomen. Daarmee is dan verzekerd dat de ontwikkeling van een militaire strategie voorafgaand aan de operatie begint. Maar dat is gezien het cyclische, iteratieve karakter van strategievorming niet voldoende. De strategie zal tijdens de operatie ook van onderaf door de dynamiek der eigen acties en reacties van de wederpartij gevoed moeten worden, op basis van de geboekte resultaten dan wel ondervonden tegenslagen.

In de derde plaats is daarom nodig, helderheid over de institutionele plaats van de strategie. In 2002 verscheen het rapport van de commissie Opperbevelhebberschap, ook bekend als de commissie Franssen, getiteld *Van wankel evenwicht naar versterkte Defensieorganisatie*. Naar aanleiding hiervan werd de positie van de Chef Defensiestaf opgewaardeerd tot die van Commandant der Strijdkrachten, zodat deze vanaf eind 2005 behalve zijn rol als *corporate planner*, ook die *corporate operator* op zich kon nemen.<sup>101</sup> Maar voor adequate strategievorming volstaat dat niet, omdat daarbij ook anderen dan de CDS zijn betrokken. Gevraagd wordt derhalve een afzonderlijke institutionele omgeving waarin de militaire strategie wordt uitgezet en bijgestuurd. Hier komen leiderschap, intellectuele kracht, professionele expertise en politiek-ambtelijk gezag samen, opdat de onvermijdelijke conflicten over de te volgen strategie, op een openhartige, constructieve manier worden uitgevochten, op weg naar een adequaat consensus. Daarin hebben vertegenwoordigers van alle betrokken ministeries een plaats en wat Defensie aangaat in elk geval de CDS. Om Clausewitz' Drievuldigheid vol te maken, zouden ook vertegenwoordigers van andere partijen in het operatiegebied, zoals non-gouvernementele organisaties, op ad-hoc basis er een plaats in kunnen krijgen. Laten we deze institutie voor het gemak aanduiden als de Nationale Strategische Raad (NSR). Dan kan, wat Defensie aangaat, de Bestuursstaf zich bezighouden met waar deze voor bedoeld is: besturen.

De goede verstander begrijpt ook, dat de volksvertegenwoordiging inzake de militaire strategie op deze wijze meer een controlerende rol krijgt en minder een, zoals tegenwoordig usance, mede-bepalende. Dat is staatsrechtelijk zuiverder en maakt de rol van de Tweede Kamer minder dubbelzinnig.

In die Strategische Raad wordt per operatie onderzocht hoe hetgeen politiek wenselijk is, in overeenstemming kan worden gebracht met wat militair te realiseren valt. Dat betekent dat de discussie zich in de eerste plaats richt, niet zozeer op beleidsdoelstellingen als het zijn van een goed bondgenoot, maar op de operatie zelf. Bureaupolitieke overwegingen zouden eveneens buiten beschouwing moeten blijven. In die discussie moet een eerste antwoord komen op concrete vragen als wat de problematiek in het theater zelf of het karakter van de crisis is, wat de aard van het conflict is, welke partijen daar de dienst uitmaken, wat die willen, kortom wat het bijzondere, het unieke van het theater is. De discussie wordt daarnaast gevoed door inzichten die zijn verkregen door systematische analyse van eerdere, vergelijkbare operaties en de daaraan ontleende vigerende doctrine. Een dergelijke aanpak geeft tevens mogelijkheden te onderzoeken wat realistische en realiseerbare doelstellingen van de operatie zouden kunnen zijn. Daarna gaat het om vragen als hoe te midden van die constellatie de interventiemacht aan zijn inlichtingen

---

<sup>100</sup> [http://www.parlement.com/id/vhnnmt7lidzz/besluitvorming\\_uitzending\\_militairen](http://www.parlement.com/id/vhnnmt7lidzz/besluitvorming_uitzending_militairen). Geraadpleegd 2 februari 2016.

<sup>101</sup> <http://wetten.overheid.nl/BWBR0012863/2001-10-03>.  
[http://www.parlementairemonitor.nl/9353000/1/j4nvg5k5kjg27kof\\_j9vvij5epmj1ey0/vi3ala8myuxk/f=/kst68539.pdf](http://www.parlementairemonitor.nl/9353000/1/j4nvg5k5kjg27kof_j9vvij5epmj1ey0/vi3ala8myuxk/f=/kst68539.pdf).  
<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/dossier/26237/kst-26237-14?resultIndex=1&sorttype=1&sortorder=4>.  
Geraadpleegd 3 februari 2016.

komt, welke soort inlichten van belang zijn, hoe de interventiemacht moet opereren en moet zijn georganiseerd en uitgerust. Tevens komt daar aan de orde hoe het gebruik van het militaire instrument zich verhoudt tot de overige instrumenten en partijen, zoals ontwikkelingsgelden en non-gouvernementele organisaties. Ook de afstemming van de eigen operatie met die van de bondgenoten in het theater komt hier aan de orde. Op deze wijze ontstaat een min of meer realistisch inzicht in wat wel en niet in de campagne te bereiken valt. Politici kunnen betere besluiten nemen, wanneer zij betere adviezen van militaire en ambtelijke zijde krijgen.<sup>102</sup> Zo valt te voorkomen dat van de krijgsmacht resultaten worden verwacht, die zij onmogelijk kan leveren. De Strategische Raad zou bij voorkeur een permanent karakter moeten hebben en fysiek moeten zijn opgenomen in het ministerie van Defensie. Hij formuleert immers niet alleen de strategie bij de aanvang van de operatie, maar moet daarna het verloop ervan op dagelijkse basis volgen. Gevoed door informatie uit het theater, informatiebronnen van andere ministeries, inlichtingendiensten en de Directie Operaties (DOPS), beoordeelt de raad of de bereikte resultaten bijdragen het gestelde doel, welke kansen zich voordoen en of bijsturing nodig is, hetzij van de operatie, hetzij van de strategische doelstellingen zelf. Ten behoeve van zijn werkzaamheden kan de raad al naar gelang van de aard van de operatie, ook een beroep doen op wetenschappelijke instituten en deskundigheid binnen en buiten de defensieorganisatie. De historici en andere onderzoekers van de NLDA komen daarvoor uiteraard ook in aanmerking. Zij hebben bovendien institutionele verbindingen met Nederlandse universiteiten.

Tot slot geeft het permanente karakter van de raad de mogelijkheid strategische oefeningen te houden.<sup>103</sup> Hierin kunnen alternatieve scenario's van de lopende operatie worden onderzocht en geëvalueerd. Ook is het mogelijk fictieve scenario's onafhankelijk van lopende operaties te onderzoeken. Op deze wijze ontstaat een plaats en komt tijd beschikbaar waarin de strategische planners zich tijdelijk kunnen onttrekken van de waan van de dag. Hier is ruimte voor reflectie en het scheiden van belangrijke en onbelangrijke zaken. In de Strategische Raad kunnen betrokkenen in een zekere rust de verhouding tussen te bereiken doelen en beschikbare middelen valideren en hun aannames over eigen acties en de reacties daarop van de tegenstander onderzoeken en evalueren. Al doende ontwikkelen de leden van de raad zo een strategisch beoordelingsvermogen. Verder doen zij routine en praktische ervaring op en worden verschillen van inzicht of denkwijze vroegtijdig expliciet, zodat zij die kunnen verhelpen. Tot slot ontstaan zo eenheid van denken en onderling vertrouwen tussen de betrokken autoriteiten, civiel zowel als militair, politiek zowel als ambtelijk.

Ten vierde staat of valt het ontwikkelen en uitvoeren van een strategie met de beschikbaarheid van goede inlichtingen over het inzetgebied. Dat vereist een Algemene Inlichtingen en Veiligheidsdienst (AIVD) en een Militaire Inlichtingen en Veiligheidsdienst (MIVD) die worden geleid en bemand door ervaren en deskundig personeel. Het zijn kennisintensieve organisaties. Dat is bij de laatste kabinetsformatie uit het oog verloren. De recente bezuinigingen op de veiligheidsdiensten zijn inmiddels ongedaan gemaakt, maar de Algemene Rekenkamer constateert in een rapport uit mei 2015 dat het onbestendige beleid 'diepe sporen' heeft nagelaten.<sup>104</sup> Beter ten halve gekeerd, dan ten heele gedwaald, zullen we maar zeggen.

---

<sup>102</sup> Duyvesteyn, *Analfabetisme* 13.

<sup>103</sup> Vergelijk de inmiddels gegroeide gewoonte van zulke oefeningen bij de staf 1 (GE/NL) Corps. Matthijssen, '3D' 238-239.

<sup>104</sup> [www.rekenkamer.nl/Publicaties/Onderzoeksrapporten/Introducties/2015/05/Bezuinigingen\\_en\\_intensiveringen\\_bij\\_de\\_AIVD](http://www.rekenkamer.nl/Publicaties/Onderzoeksrapporten/Introducties/2015/05/Bezuinigingen_en_intensiveringen_bij_de_AIVD). 62. Geraadpleegd 1 februari 2016.

Ten vijfde is er de kwestie van de civiel-militaire verhoudingen. Militairen zijn gewend van zichzelf te zeggen, dat zij ondergeschikt zijn aan het politiek gezag. De krijgsmacht gehoorzaamt aan democratisch genomen besluiten en voert die uit. Nederlandse militairen hebben deze houding reeds lang geleden volstrekt geïnternaliseerd. In 1957 heeft Samuel Huntington hieraan een theoretische basis gegeven door een onderscheid te maken tussen de functionele imperatief en de maatschappelijke imperatief.<sup>105</sup> De functionele imperatief erkent het bijzondere karakter van de professionele militaire organisatie. Wegens zijn taak en aard als geweldsinstrument neemt de krijgsmacht een afzonderlijke plaats in ten opzichte van de burgerlijke samenleving, met eigen waarden, ethos en gedragsregels. Daardoor vormt de krijgsmacht echter ook een potentieel gevaar voor de liberaal-democratische samenleving. Huntington lost dat op door de maatschappelijke imperatief, die zegt dat de krijgsmacht altijd onderworpen is aan het democratische politieke gezag. Zoals militairen zich onthouden van bemoeienis met de politiek met als uiterste de staatsgreep, zo respecteren politici het noodzakelijke eigen karakter van de militaire organisatie. Die onderschikking is in onze samenleving fundamenteel. Zij getuigt van staatsrechtelijke zuiverheid en schoonheid. Maar op het gebied van de strategie vormt zij tevens een hinderpaal, is zij zelfs kunstmatig.<sup>106</sup> Strategie dient wat politiek wenselijk en wat in de gegeven operatie militair realiseerbaar is, met elkaar in overeenstemming te brengen. Dat vergt van politici dat zij ondubbelzinnig en concreet onder woorden kunnen brengen wat zij willen bereiken. De militaire leiding dient zo nodig op het verschaffen van die helderheid aan te dringen, zonder daarbij uit het oog te verliezen dat de bewegingsruimte van politici in een democratie beperkt kan zijn. Van haar kant biedt de militaire leiding inzicht welke opties naar militair-professionele maatstaven beschikbaar zijn, die mogelijk het politieke doel zouden bereiken, inclusief een afweging van de voor- en nadelen van de verschillende alternatieven. Dat slaagt alleen, indien de militaire leiding de vrijheid neemt in de strategische dialoog openhartig te zijn over die realiseerbaarheid, ook als dat standpunten inhoudt die niet of nog niet politiek zijn gedekt of die de beperkingen van de krijgsmacht blootleggen. Die openhartigheid geldt in de eerste plaats voor het overleg achter gesloten deuren. In een liberale democratie, waar de publieke opinie bij de vorming van de strategie is betrokken, zou die vrijheid zich echter ook, zij het op gepaste wijze, kunnen uitstrekken tot het publieke debat en het uitdragen van het *strategic narrative*. De eigen stem van de professionele militair kan in het politieke en maatschappelijke debat niet worden gemist. En waar de militair spreekt, kunnen politicus en samenleving leren luisteren en de militaire expertise betrekken in hun doelstellingen en ambities. Dat schept mogelijk meer ruimte in het binnenlandse politieke debat over de na te streven doelen en te volgen militair-strategische koers. Dat zou ook het uithoudingsvermogen van politici en publieke opinie de operatie in de loop der tijd te blijven steunen kunnen vergroten dan wel het beëindigen van de operatie laten plaatsvinden op basis van aan de operatie ontleende gronden.

Door deelname aan het publieke debat van de militaire leiding lopen militair en politicus een zeker risico, omdat eventuele verschillen in opvatting zo gedeeltelijk in de openbaarheid komen, maar ik zou ervoor willen pleiten dat te nemen. Strategische besluitvorming is een zoektocht vol

---

<sup>105</sup> S.P. Huntington, *The Soldier and the State. The Theory and Politics of Civil-Military Relations* (Cambridge: Belknap Press of Harvard UP 1957). Voor een oproep aan het Amerikaanse militaire leiderschap vanuit zijn professionele expertise een grotere rol te spelen in de politiek-militaire strategische dialoog zie W.E. Rapp, 'Civil-Military Relations: The Role of Military Leaders in Strategy Making' *Parameters* 45-3 2015 13-26. Het klassieke werk over de rol van militairen in de politiek is S.E. Finer, *The Man on Horseback. The Role of the Military in Politics* (Londen: Pall Mall Press 1962).

<sup>106</sup> Simpson, *Ground Up* 111-129. Strachan, *Direction* 76-97.

ongewisheden en zonder garanties voor de goede afloop. We zouden eraan kunnen wennen, dat dit ook zichtbaar wordt in het openbare debat. Dat lijkt me een teken van kracht en niet van zwakte. En het lijkt me eerder een blijk van loyaliteit van de militaire leiding ten opzichte van de politieke leiding, dan van een gebrek daaraan. Een slechte strategie, omdat de realiseerbaarheid uit het oog werd verloren, is in elk geval schadelijker, zowel voor de operatie als voor het onderling vertrouwen.

De risico's zijn verder te verkleinen door, in de zesde plaats, goede militair-strategen op te leiden. Nu in de huidige tijd niet is te voorzien, wat de volgende operatie van de krijgsmacht zal zijn, heeft het geen zin op voorhand een militaire strategie voor alle jaargetijden klaar te hebben liggen. De tijden van Snijders, Winkelman en Spoor liggen achter ons. We hebben niet in de eerste plaats een strategie nodig, maar goede strategen. Dat zijn militairen en civiele deskundigen met een academisch werk- en denkniveau op het gebied van de militaire strategie en met operationele ervaring. Zij zijn dun gezaaid, ook in de huidige krijgsmacht, zodat we ze zullen moeten opleiden. Verschillende opleidingen komen daarvoor in aanmerking. Aan de FMW bestaat sinds februari 2013 een van meet af succesvolle masteropleiding *Military Strategic Studies* (MSS), de Hogere Defensievorming (HDV) van het Instituut Defensie Leergangen (IDL) kent een module strategie en aan verschillende Nederlandse universiteiten bestaan masteropleidingen waarvan individuele vakken zich ook op dit gebied bewegen. Er zijn recent initiatieven genomen die opleidingen met elkaar te verbinden, bijvoorbeeld door het onderling uitwisselen van vakken. Die initiatieven verdienen steun, als stap in de richting van een herstel van de vaderlandse strategiebeoefening. Wat Defensie aangaat, zou het goed zijn als niet alleen de HDV, maar ook de MSS en de daarmee verbonden universitaire masteropleidingen een erkende plaats krijgen in de militaire loopbaantrajecten. Op deze wijze kweekt Defensie een groep academisch opgeleide officieren die intellectuele vorming en praktische ervaring weten te combineren. Het sluitstuk van die opleiding vormt de academische promotie. Defensie stelt momenteel officieren in staat via een plaatsing aan de FMW of elders de doctorstitel te behalen en toe te treden tot het korps der *officer-scholars*. Zij vormen bij uitstek de kring waaruit toekomstige strategen kunnen worden gerekruteerd. Het zou daarom zijn aan te bevelen dat de gelegenheid voor officieren te promoveren minder afhankelijk wordt gemaakt van toeval, zoals nu vaak het geval is, en meer een erkende plaats krijgt in het loopbaanbeleid.

Tot slot moet de blik ook naar buiten. Want waarom zouden de NLDA en de daarmee verbonden universiteiten ook niet praktische opleidingen aanbieden aan politici, ambtenaren, journalisten en opinieleiders ter introductie in de bijzondere problematiek van strategie? In een tijd dat meer mensen, van buiten de militaire en politieke professie, zich bemoeien met de strategie, moeten die ook met verstand van zaken kunnen spreken.

### De noodzaak van geschiedenis

De ondertitel van dit college spreekt van de teloorgang van de strategie en de noodzaak van geschiedenis. Het eerste deel lijkt mij nu wel duidelijk. Het tweede deel zit op verschillende plaatsen in het betoog verweven. Ik resumeer het tot slot.

De wetenschap van de strategie wordt tegenwoordig bedreven als een sociale of politieke wetenschap en daarnaast als een historische wetenschap. Deze twee scholen zijn met elkaar verbonden, doordat ze uiteindelijk berusten op dezelfde historische ervaring en casuïstiek. Colin Gray, een prominente vertegenwoordiger van de eerste school, noemt zich daarom 'a social



scientist with a deep respect for history'.<sup>107</sup> Maar zij onderscheiden zich ook van elkaar. De sociaal-wetenschappelijke school streeft naar het identificeren van wetmatigheden die leiden tot theorievorming met een zeker voorspellend vermogen. Aldus biedt deze school een greep op de totaliteit en complexiteit van strategie. Tevens biedt deze een houvast voor de praktijk van strategische besluitvorming en een inzicht in de mogelijke reacties daarop van de wederpartij. Dezelfde Colin Gray omschrijft de ambitie van zijn school derhalve als het verkrijgen van inzicht in de verhouding tussen 'the evergrowing complexity of modern war and a general theory of war and strategy that, when properly formulated, is indifferent to the specifics of history'.<sup>108</sup> John Stone, eerder een vertegenwoordiger van de historische school, prijst de elegante eenvoud van dergelijke theorievorming wanneer hij deze kwalificeert als 'parsimonious and sophisticated'. Maar hij verwijt haar tegelijkertijd 'a failure to engage adequately with the challenge of translating theory (via the application of judgement) into practice in any given political context'.<sup>109</sup> Met andere woorden, het abstracte, algemene en theoretische karakter van de sociaal-wetenschappelijke school kan de ambitie een gids te zijn voor de praktijk en de gegeven, nieuwe omstandigheden in de weg staan.

De historische school concentreert zich juist op de bestudering van de praktijk van het strategisch denken en handelen, in het verleden. Zij schrikt terug voor het formuleren van wetmatigheden, vanuit het besef dat elk volgend geval zijn eigen, nieuwe en onherhaalbare dynamiek kent. Zij zoekt haar kracht eerder in de ontrafeling van het bijzondere, het unieke van een bepaalde situatie en het blootleggen van wat zich in het verborgene afspeelde. Diepe vertrouwdheid met de geschiedenis van de strategie is dan ook bij uitstek geschikt om de voornaamste kwaliteit van een strateeg, namelijk, inlevingsvermogen, beoordelingsvermogen en het stellen van de juiste vragen, te ontwikkelen. Historische casuïstiek, de bestudering van de geschiedenis van de strategie heeft daarom altijd gefunctioneerd als leerschool voor strategen. Het is daarom dat historische onderzoekers altijd deel hebben uitgemaakt van de hoogste staven van krijgsmacht delen. En het is daarom dat militair-historisch onderwijs sinds het ontstaan van militaire academies deel heeft uitgemaakt van het curriculum, van de initiële tot de verst gevorderde officiersopleidingen. Dat is in Nederland niet anders dan in het buitenland. Hoe noodzakelijk dat is, blijkt uit het feit dat behalve beoefenaars van de sociale wetenschappen, ook militair-historici de problematiek van de teloorgang van de strategie aan de orde hebben gesteld. In het Verenigd Koninkrijk is dat onder andere het werk geweest van Hew Strachan, in Nederland hebben de wetenschappelijk onderzoekers van de NLDA zich op dit terrein gewaagd. Kern van de zaak is dat in ons land de militaire strategie haar historische plaats weer inneemt in de besluitvorming over militaire operaties. Het verleden heeft voldoende bewezen welke onmisbare functie zij vervult als schakel tussen politieke doelstellingen en de uitvoering van militaire operaties. Zo zijn militaire geschiedenis en haar beoefenaars noodzakelijk voor een juist inzicht in de aard van krijgsmachten, oorlog en strategie.

Ik heb gezegd.

---

<sup>107</sup> Gray, *Strategy* 3.

<sup>108</sup> Gray, *Strategy* 1. Uitgangspunt van deze opvatting is dat 'there is an essential unity to all strategic experience in all periods of history because nothing vital to the nature and function of war and strategy changes'. Ibidem.

<sup>109</sup> Stone, *Military Strategy* VII.