

Politici en militairen, een ongemakkelijk verbond?

Lo Casteleijn

In zijn memoires beschrijft de oud-Commandant der Strijdkrachten Peter van Uhm zijn relatie tot de politiek met een ironische metafoor: “Ik sta niet in het politieke speelveld, maar wel met mijn tenen tegen de rand... En soms leun ik heel ver voorover”.¹ Bij wie hem bezig zag, roept die metafoor toch ook de associatie op met de geoefende skischansspringer die met zijn scherpe hoek het diepe in speert; en Van Uhms landing was altijd vlekkeloos. Wat is de verhouding tussen militairen en politici in Nederland? En hoe is die verhouding in de VS, en in bondgenootschappelijk verband binnen de NAVO? Licht het primaat van defensie en veiligheid bij de politiek?

Nederland

In 2005 maakte minister Kamp met behoud van de naam CDS de Chef Defensiestaf tot Commandant der Strijdkrachten. De Bevelhebbers van de krijgsmachtdelen werden Commandanten, ondergeschikt aan de CDS; de eerste was Dick Berlijn. Afgezien van zijn versterkte interne positie bracht die verandering de CDS ook regelmatig sprekend in de ministerraad bij de besluitvorming over internationale militaire missies. Het betekende eveneens dat hij nadrukkelijker een externe rol kreeg toebedeeld. De CDS was nooit erg zichtbaar geweest, maar nu lag het voor de hand dat hij als herkenbare, hoogste militair zelfstandig naar buiten zou treden. Dit gold zeker het geven van militaire toelichtingen op het verloop van de missie in Afghanistan en het bekend maken van ernstige incidenten waarbij slachtoffers te betreuren vielen. Zijn uitspraken kunnen daarnaast gaan over de toestand en de toekomst van de krijgsmacht. Ook de Tweede Kamer ontdekte de CDS. Debatten over de Nederlandse deelneming aan militaire operaties worden niet gevoerd zonder een of meer ‘technische briefings’ door de militaire top.

De herinrichting van de krijgsmacht van 2005 schiep ook betere voorwaarden voor het tijdig en goed inlichten van

de minister, iets wat in de pijnlijke nasleep van Srebrenica (1995) hopeloos was misgegaan. De minister (Voorhoeve) werd toen bij herhaling voor verrassingen gesteld, omdat de legerleiding het niet nodig vond het Plein te informeren.

Hoe complex de politiek-militaire relatie is, blijkt uit een recent proefschrift over de voorbereiding van de Uruzgan-missie in 2005.² De ministers liepen achter de feiten aan en konden uiteindelijk weinig anders doen dan het politiek afzegen van wat de eigenzinnige Directie Operaties van de Defensiestaf had afgesproken met de Britse en Canadese collega's. Dat rechtvaardigt echter nog niet de conclusie dat de politiek buitenspel stond. Want er staat tegenover dat, toen duidelijk werd hoe ver de voorbereidingen waren gevorderd, minister Kamp een stevige lijst van voorwaarden dicteerde waaraan moest zijn voldaan, wilde hij deelname goedkeuren. Het ging daarbij niet om kleinigheden, maar om het scheppen van belangrijke militaire en politieke zekerheden die van grote invloed waren op het verloop van de missie in Uruzgan.

De opwaardering van de CDS in 2005 betekende wel dat het risico groter werd dat de relatie tussen de minister en de CDS onder spanning komt te staan. De CDS moet ervoor waken zich op politiek terrein te begeven en zich ervan bewust zijn



dat zijn technisch-professionele inbreng plotseling politieke lading kan krijgen. Hij is de onafhankelijke professional, de hiërarchische commandant, én de ondersteunende militair adviseur ineen. In dit opzicht is zijn positie uniek in het Nederlandse overheidsapparaat. Nu zullen minister en CDS wel zo verstandig zijn hun eventuele meningsverschillen niet te laten blijken; en “*letzten Endes*” geldt natuurlijk het primaat van de politiek. Politici van hun kant moeten de indruk vermijden dat zij aan de hand van de militairen lopen. Een manier om de politiek-militaire relatie in evenwicht te houden is een degelijke verankering van de beleidsvorming en de politieke toetsing in de ambtelijke organisatie van de ministeries van Defensie en Buitenlandse Zaken.

Overigens geldt de noodzaak van terughoudendheid aan twee kanten. De politiek, inclusief het parlement, moet de verleiding weerstaan een beter militair oordeel te willen geven dan de professionals of hen met onwerkbare opdrachten op pad te sturen.

Een Amerikaanse evaluatie

Men kan zich de ergernis voorstellen van NAVO-secretaris-generaal De Hoop Scheffer, toen hij in de nazomer van 2009

ontdekte dat hij, anders dan zijn militaire evenknie SACEUR, geen afschrift had gekregen van de evaluatie van de Afghanistan-strategie door de nog verse ISAF-commandant McChrystal. En dat terwijl die laatste nota bene een NAVO-commandant was. De evaluatie was beschouwd als een Amerikaanse, strikt militaire aangelegenheid die, toegegeven, vooral ook bedoeld was als grondslag voor het aantal Amerikaanse troepen in Afghanistan. Defensie-minister Bob Gates had, zo blijkt uit diens memoires, wel begrip voor het onbegrip van De Hoop Scheffer; een maand later kreeg die wel een exemplaar van het *top secret*-advies van McChrystal over het troepenniveau dat nodig was om de aanbevolen strategie uit te voeren.

Om verschillende redenen is het bovenstaande een interessant incident. In 2009 was de regering-Obama verwickeld in een heftig debat (de journalist Woodward sprak zelfs over “*Obama’s Wars*”) over de strategie en het troepenniveau in Afghanistan.³ Een belangrijk conflictpunt was dat topmilitairen zich in niet mis te verstane termen publiekelijk uitlieten over de noodzakelijk geachte versterkingen in Afghanistan, terwijl de president daar nog lang niet aan toe was. Het was oorlog tussen de (zeer politiek opererende) staf van het Witte Huis en het Pentagon, vooral toen de militaire commandanten bekend

De Amerikaanse ‘Joint Chiefs’ tijdens een hoorzitting van het Congres. De Amerikaanse militaire leiding neemt, en krijgt, veel ruimte om in het openbaar haar opvattingen kenbaar te maken, vooral in briefings aan het Congres (foto: Flickr/Frank Grass)

Beschouwing

maakten dat verhoging met 40.000 militairen nodig was. Er ontstond, zo zegt Gates in zijn memoires, het toenemende gevoel dat de generaals “*were trying to box in the President*”.⁴ Hij doet z'n best de verhoudingen zo goed mogelijk te plooiën. Deze oorlog in Washington duurde tot december 2009, toen Obama een verhoging met 30.000 militairen aankondigde, ervan uitgaande dat de bondgenoten in 2010 ook een extra inspanning zouden leveren (wat ook gebeurde, zij het zoals bekend niet door Nederland).

Hoe het ook zij, de Amerikaanse militaire leiding neemt, en krijgt, veel ruimte om in het openbaar haar opvattingen kenbaar te maken, vooral in briefings aan het Congres. In 2009 liep het uit de hand, maar ook onder normale omstandigheden, en onder Republikeinse presidenten, hebben de topmilitairen in de VS een grote armslag, in ieder geval veel meer dan voor Nederlandse militairen gebruikelijk is. Minister Gates beklagt zich er overigens over dat het militaire huis een in zichzelf besloten bastion is dat zich volstrekt autonoom gedraagt. Dat geldt zowel de militaire planning als de operaties. De prioriteiten worden ontleend aan de traditionele (Koude Oorlogs-)taken. Het kost moeite financiële ruimte af te dwingen voor de acute behoeften in Irak en Afghanistan, zoals transport, middelen ter verdediging tegen geïmproviseerde explosieven, gewondenverzorging, en het verzamelen van inlichtingen met onbemande systemen. Gates concludeert gelaten dat het Pentagon vrijwel niet bij te sturen is.

De NAVO

Het is de moeite waard de beslissingen over Afghanistan niet alleen te bezien vanuit de Nederlandse en de Amerikaanse invalshoek, maar ook in de NAVO-context. Men kan zich niet aan de indruk onttrekken dat de besluitvorming over ISAF binnen de NAVO werd gedomineerd door de militaire kant van de organisatie. Daar zijn verschillende redenen voor. De uitbreiding van ISAF over heel Afghanistan verliep voorspoedig in een geoliede militaire campagne. Overigens kon de NAVO wel de militaire inbreng leveren, maar zelf niet de politieke problemen oplossen die Afghanistan stelde. SG De Hoop Scheffer riep bij herhaling topconferenties van de staats- en regeringsleiders bijeen in aanwezigheid van de SG van de VN en de directeur van de Wereldbank om de civiel-politieke aanpak van de problemen in Afghanistan gestalte te geven; die moest immers het complement worden van het militaire optreden van de NAVO. Maar een geïntegreerde benadering kwam niet van de grond.

In de NAVO-organisatie zelf is de politieke sturing door de secretaris-generaal en de NAVO-raad van permanente

vertegenwoordigers en ministers niet sterk ontwikkeld. Het intergouvernementele karakter van de Raad maakt deze weinig slagvaardig. De militaire kant van het huis is natuurlijk ook internationaal; en het spreekt vanzelf dat de stem van de Verenigde Staten, die veruit het grootste aandeel leveren van de gezamenlijke militaire inspanningen, zwaar weegt.

*De professionele
inbreng van
militairen laat
weinig ruimte voor
discussie*

De strakke hiërarchie van hun vak geeft de militaire autoriteiten meer slagvaardigheid dan aan de civiele kant mogelijk is. En de professionele inbreng van de militairen laat doorgaans weinig ruimte voor discussie: het gaat om het “onversneden militaire advies”

dat — zo wordt er dan bij gezegd — niet door politieke overwegingen mag verwateren. De vertegenwoordigers van de lidstaten, diplomaten en ministers, moeten sterk in hun schoenen staan om daaraan tegenwicht te bieden.

Als we de Nederlandse, Amerikaanse, en bondgenootschappelijke ervaringen overzien, blijkt het politieke primaat op het gebied van internationale veiligheid en defensie niet vanzelfsprekend. De samenwerking tussen politici en militairen is op z'n best een dynamisch evenwicht, en als het maar even misgaat, een ongemakkelijk verbond.

Lo Casteleijn was beleidsdirecteur op het ministerie van Defensie en is nu verbonden aan Instituut Clingendael.

Wilt u reageren?

Mail de redactie: redactie@atlcom.nl.

1. Peter van Uhm (met Sander Koenen), *Ik koos het wapen* (Atlas Contact, 2014), blz. 300.
2. Mirjam Miranda, *Deadly Embrace? The decision paths to Uruzgan and Helmand*, dissertatie aan de Universiteit Leiden, 2 april 2015, *Chapter 6: The Dutch Case*.
3. Bob Woodward, *Obama's Wars* (Simon&Schuster, London/ New York, 2010).
4. Robert M. Gates, *Duty, Memoirs of a Secretary at War* (Alfred A. Knopf, New York, 2014), *Chapter 10: Afghanistan: A house divided*.