

Nederlandse Defensie Doctrine

Colofon

Vormgeving & layout	Crossmedia MediaCentrum Defensie Den Haag
Historische inleidingen	Dr. A. ten Cate
Voorzitter werkgroep/penvoerder NLDA	Luitenant-kolonel drs. C.J. Sellmeijer

Verantwoording

De NDD is onder verantwoordelijkheid van de Defensiestaf samengesteld door een werkgroep met vertegenwoordigers van de operationele commando's en enkele betrokken defensie-onderdelen.

Reacties Defensiestaf (DS/DPlan/K&I)
Postbus 20701
2500 ES Den Haag

© Defensiestaf, Den Haag, februari 2019

No parts of this book may be reproduced in any form, by print, Photo print, microfilm or any other means without written permission from the Publisher.

Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, microfilm of op welke wijze dan ook zonder de voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Vooraf

De Nederlandse Defensie Doctrine verklaart het militaire instrument van de macht en het nut ervan, zowel in als buiten oorlogsvoering. Beroepen worden gedeeltelijk bepaald door hun professionele kennis en de NDD maakt deel uit van ons kennisdomein. Hoewel de NDD gezaghebbend is, vereist dit een oordeel door de professional over de toepassing ervan. Doctrine maakt gebruik van lessen uit de geschiedenis, van originele denkers en van ervaringen die zijn opgedaan met operaties en de voorbereidingen daarop. Het beschrijft de fundamentele principes waarmee het militaire machtsinstrument wordt gebruikt.

Directe aanleiding voor de herziening van de NDD 2013 was de ratificatie en implementatie van de NAVO Allied Joint Doctrine 01. Daarnaast verwerkt de herziene versie van de NDD de meest recente beleidsdocumenten en de meest recente operationele ervaring, bijvoorbeeld op het gebied van cyber. Tenslotte is deze versie aangepast aan de huidige veiligheidspolitieke visie van de Nederlandse regering en als gevolg daarvan de hernieuwde aandacht voor de eerste hoofdtaak van de Nederlandse krijgsmacht.

Doctrine is bij uitstek een instrument voor bevordering van interne en externe samenwerking door het weergeven van het gemeenschappelijke gedachtengoed en door het stimuleren van een vaktaal. Het doel van het vastleggen van ons gedachtengoed is om het geheel groter te maken dan de som der delen. Door een conceptueel kompas te bieden en een mentaal tegenwicht, kan het team beter omgaan met de chaos en onzekerheden van de oorlogsomstandigheden.

Wie deze doctrine leest, moet echter onthouden dat dit nooit het individueel initiatief kan vervangen. Doctrine is een gids voor commandanten en ondergeschikten over hoe te denken, niet wat te denken.

DE COMMANDANT DER STRIJDKRACHTEN

R. Bauer
Luitenant-admiraal



Inhoud

Inleiding	8
1 De context van militair optreden	17
1.1 Inleiding	17
1.2 Actoren en factoren	20
1.3 Doelstellingen en belangen	20
1.4 Machtsmiddelen	21
1.4.1 Het diplomatieke machtsmiddel	21
1.4.2 Informatie als machtsmiddel.	22
1.4.3 Het militaire machtsmiddel	22
1.4.4 Het economische machtsmiddel	23
1.4.5 Civiele capaciteiten.	23
1.5 Toepassing van machtsmiddelen	24
1.6 Niveaus van militair optreden	27
1.6.1 Het strategische niveau	28
1.6.2 Het operationele niveau	29
1.6.3 Het tactische niveau	30
1.6.4 Verwevenheid van de niveaus (strategische compressie)	32
1.6.5 Eenvormige benadering van planning en uitvoering van operaties	33
2 Nederlands veiligheidsbeleid	34
2.1 Inleiding	34
2.2 Internationale inbedding	37
2.3 Nederlands veiligheidsbeleid	38
2.3.1 Trends	38
2.3.2 Geïntegreerde Buitenland- en Veiligheidsstrategie	40
2.3.3 Defensienota	41
2.3.4 Strategie Nationale Veiligheid	41
2.4 Gevolgen van het veiligheidsbeleid voor de krijgsmacht	42
3 De krijgsmacht als instrument van de regering	45
3.1 Inleiding	45
3.2 Internationaalrechtelijk kader	48
3.2.1 Het soevereiniteitsbeginsel	48
3.2.2 Het geweldsverbod	48

3.2.3	Gebruik van geweld en recht op zelfverdediging	48
3.2.4	Rechtsregimes	49
3.2.5	Humanitair oorlogsrecht	49
3.2.6	Mensenrechten	50
3.3	Nationaalrechtelijk kader	50
3.3.1	Het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden	50
3.3.2	De Grondwet	51
3.4	Hoofdtaken	52
3.4.1	Eerste hoofdtak	53
3.4.2	Tweede hoofdtak	53
3.4.3	Derde hoofdtak	53
3.5	Besluitvorming over inzet	55
3.5.1	Besluitvorming over structurele inzet van de krijgsmacht binnen het Koninkrijk	55
3.5.2	Besluitvorming voor incidentele inzet van de krijgsmacht binnen het Koninkrijk	55
3.5.3	Optreden in geval van buitengewone omstandigheden in Nederland	57
3.5.4	Besluitvorming over inzet van de inlichtingen- en veiligheidsdiensten	57
3.5.5	Besluitvorming over inzet van de krijgsmacht buiten het Koninkrijk	58
3.6	Rules of Engagement	59
3.7	Aansturing tijdens inzet	60
3.7.1	Aansturing tijdens militaire bijstand en steunverlening binnen het Koninkrijk	61
3.7.2	Aansturing tijdens de inzet van de krijgsmacht buiten het Koninkrijk	61

4 Militair vermogen

4.1	Inleiding	63
4.2	De componenten van militair vermogen	66
4.2.1	De mentale component	67
4.2.1.1	Motivatie	67
4.2.1.2	Leiderschap	67
4.2.1.3	Verantwoord organiseren van de inzet	67
4.2.1.4	Perceptie	68
4.2.1.5	Militair werk is mensenwerk	69

4.2.2	De fysieke component	69
4.2.2.1	Mensen	69
4.2.2.2	Materieel	70
4.2.2.3	Standaardisatie/interoperabiliteit	71
4.2.3	De conceptuele component	72
4.2.3.1	Innovatie	72
4.3	Militair vermogen in de operationele omgeving	74
4.3.1	Het domeinmodel	74
4.3.1.1	Kenmerken van het maritieme domein	76
4.3.1.2	Kenmerken van het landdomein	77
4.3.1.3	Kenmerken van het luchtdomein	78
4.3.1.4	Kenmerken van het ruimtedomein	79
4.3.1.5	Kenmerken van het cyberspace domein	80
4.3.1.6	Kenmerken van het elektromagnetische spectrum	81
4.3.1.7	Kenmerken van het akoestische spectrum	81
4.3.2	Het dimensiemodel	82
4.3.2.1	Kenmerken cognitieve dimensie	83
4.3.2.2	Kenmerken virtuele dimensie	83
4.3.2.3	Kenmerken fysieke dimensie	83
4.4	Gereedstelling als basis van militair vermogen	83
4.5	Inzet van militair vermogen	85
4.5.1	Grondbeginselen van militair optreden	85
4.5.2	Operationele overwegingen bij militair optreden	88
4.5.3	Functies van militair optreden	90
4.5.4	Accenten	92
4.5.4.1	Manoeuvrebenedering	92
4.5.4.2	Opdrachtgerichte commandovoering	94
4.5.4.3	Genetwerkt optreden	94

“Doctrine is een gids voor iedereen die met behulp van boeken vertrouwd wil raken met oorlog(voering): het zal zijn pad verlichten, de voortgang vergemakkelijken, helpt zijn oordeel te vormen en voorkomt dat hij afdwaalt. Doctrine is meer bedoeld om de geest van de toekomstige commandanten te vormen, of beter hem in de zelfvorming te leiden, en niet om hem te begeleiden op het slagveld.”

Carl Von Clausewitz
Vom Kriege (1835)t

Brontaal:

Doktrine wird dann demjenigen ein Führer, der sich mit dem Kriege aus Büchern vertraut machen will; sie hellet ihm überall den Weg auf, erleichtert seine Schritte, erzieht sein Urteil und bewahrt ihn vor Abwegen. Sie soll den Geist des künftigen Führers im Kriege erziehen oder vielmehr ihn bei seiner Selbsterziehung leiten, nicht aber ihn auf das Schlachtfeld begleiten.



Inleiding

Aanleiding

In 2013 is voor de laatste keer de Nederlandse Defensiedoctrine (NDD) uitgegeven. Die uitgave kwam voort uit de toenemende nadruk op het hanteren van een geïntegreerde benadering als gemeenschappelijke noemer van bepaalde operationele concepten. In de daarop volgende vijf jaar is het militaire optreden verder geëvolueerd. De recente wereldwijde militaire inzet en de daaruit voortvloeiende ervaringen leren dat het militaire optreden doorgaans multinationalaal, joint en interagency ingebed is in een strategie waarin alle machtsmiddelen worden benut om aan het strategische doel bij te dragen. De veranderde en veranderende wijze waarop conflicten zich sinds 2013 manifesteren en het denken over de inzet van het militaire machtsmiddel dat onder andere tot uitdrukking komt in de hoogste doctrinepublicaties binnen de NAVO, hebben tot de herziening van de Nederlandse Defensiedoctrine (NDD) geleid.

Doctrine in historisch perspectief

Sinds de tijd van de Verlichting groeide in Europa de overtuiging dat, net als in andere disciplines van de wetenschap, de oorlog als onderzoeksobject, en de wijzen van oorlogvoering, konden worden doorgrond door studie en analyse. Eind 18e en begin 19e eeuw kwam daarom een hausse van militaire publicaties op gang. Diverse (militaire) auteurs, zoals Clausewitz en Jomini, deden in deze periode een eerste aanzet tot de beschrijving van wetmatigheden in de uitvoering en geleerde lessen van militaire operaties.

De professionalisering van het militaire vak en de ontwikkelingen richting massaoorlogvoering sinds de dagen van de Franse Revolutie maakten het tegelijkertijd nodig dat krijgsmachten hun optreden gingen vastleggen in doctrines. Hierin beschreven zij de functies van krijgsmachtonderdelen, wapens en dienstvakken tijdens een conflict en de manier waarop (grote) formaties doelen konden verwezenlijken. Zulke omschrijvingen verschaften eenheid van opvatting en kanaliseerden het militaire denken op de diverse niveaus van optreden. Krijgsgeschiedenis werd gezien als de voornaamste basis voor deze doctrinevorming.

De eerste doctrines boden een eenduidige leidraad voor de planning, uitvoering en afronding van militaire taken. Ze kenden, ook toen al, een zekere gelaagdheid. Er waren publicaties die het optreden van 'grote eenheden' op strategisch niveau beschreven, alsook uitgaven die het tactisch handelen van de wapens en dienstvakken behandelden, en handboeken voor het optreden op technisch niveau - de moderne '*tactics, techniques and procedures*'. De samenhang tussen de diverse publicaties en de mate van detail waren nog beperkt.

Ook de Nederlandse krijgsmacht bracht in de loop van de 20e eeuw diverse doctrines uit. Die hadden vooral betrekking op het land- en luchtoptreden. In 1925 verscheen bij de Luchtvaartafdeling van de landmacht het 'Voorschrift voor het gebruik van Luchtstrijdkrachten', met een nadruk op het optreden van het luchtwapen in grotere verbanden, zoals het toenmalige Veldleger of een divisie. In 1926 voerde de landmacht de 'Handleiding voor het gevecht der groote eenheden (de Gevechtshandleiding)' in. Hierin werden het optreden op de niveaus van een divisie en van een divisiegroep beschreven, in alle gevechtsvormen.

Het Koninklijk Nederlands-Indische Leger (KNIL) ontwikkelde eveneens een eigen doctrine, die ter bestrijding van het antikoloniale verzet vooral de contraguerrilla centraal stelde. Kern van de koloniale aanpak waren kleine groepen inheemse troepen onder leiding van een Nederlandse officier, die gewapend met karabijn en klewang de irreguliere tegenstander in de jungle opzochten en ontregelden. De aanpak met deze mobiele eenheden bleek succesvol en stond model voor het optreden van alle KNIL-infanterie. Het koloniale leger legde dit optreden vast in het 'Voorschrift voor de uitoefening van de politieke politionele taak van het leger' (VPTL). In 1948 zag een vernieuwde versie het levenslicht, speciaal voor de toen in Nederlands-Indië vechtende strijdkrachten. Na het beëindigen van de dekolonisatieoorlog in 1949 raakte deze doctrine in de vergetelheid.

In de jaren vijftig werd de Nederlandse krijgsmacht opgebouwd om een defensieve rol in NAVO-verband uit te voeren. Voor de landmacht betekende dit in eerste instantie het mede verdedigen van de Rijn - IJssel-linie. Later schoof de toegewezen verdedigingssector meer op naar het oosten, naar Duits grondgebied. Ook in de lucht en ter zee hadden de Nederlanders hun in het bondgenootschap ingebedde verdedigingstaak. De marine concentreerde zich op de bescherming van de *Sea Lines of Communication* en de luchtmacht richtte zich op het verkrijgen van luchtoverwicht en op grondgebonden luchtverdediging. Luchtmacht en marine legden dit optreden niet vast in nationale doctrinepublicaties, maar baseerden zich op bondgenootschappelijke doctrines. De landmacht ontwikkelde wel een eigen doctrinepublicatie voor het grondgebonden optreden, de Gevechtshandleiding VS 2-1386 uit 1957.

In de jaren zestig werden de nodige veranderingen doorgevoerd, mede door de introductie van tactische kernwapens. De NAVO-doctrine was in deze periode gebaseerd op de 'forward defence'. Hierbij zouden de NAVO-troepen de aanvaller eerst moeten vertragen en tot staan brengen, waarna een grootschalige tegenaanval, al dan niet ondersteund door de inzet van de tactische kernwapens, de oorspronkelijke situatie moest herstellen. Het optreden was centraal gepland en centraal aangestuurd.

Eind jaren zestig voerde de NAVO de 'Flexible Response' in. Dit verdedigingsconcept was in beginsel niet-nucleair, gericht op grootschalige slijtage van de vijand en het uitvoeren van

een beslissende tegenaanval. Kenmerkend voor de toenmalige toestand was het feit dat de krijgsmachtdelen hun separate taakvelden hadden, en joint optreden nog in de kinderschoenen stond.

In de jaren tachtig was het conventionele overwicht van het Warschaupact aanzienlijk. Om deze dreiging het hoofd te bieden, ontwikkelden de Amerikanen de *AirLand Battle* doctrine, door de NAVO gedeeltelijk overgenomen als *Follow On Forces Attack* (FOFA). Hierbij zette het bondgenootschap in op het uitbuiten van haar technologische overwicht, die het mogelijk moest maken de tegenstander ook in de diepte aan te vallen. Deze manier van oorlogvoering vereiste veel planning en coördinatie tussen de diverse bevelsniveaus en eenheden.

De aanzienlijke verandering maakte een herziening van de doctrines noodzakelijk, met een grotere nadruk op gedetailleerde gezamenlijke planning en afstemming. De krijgsmacht was in 1989 nog steeds bezig met deze aanpassing, toen het IJzeren Gordijn plotseling viel. In de jaren daarna kwam er een einde aan zowel het Warschaupact als de Sovjet-Unie. Van de een op de andere dag hadden de NAVO-bondgenoten geen vooraf te bepalen tegenstander en slagveld meer. De fixatie op het grootschalige en conventioneel uit te vechten conflict verdween. Er kwam weer aandacht voor andere vormen van militair optreden.

De krijgsmachtdelen kwamen midden jaren negentig met vernieuwde doctrines, die meer aansloten bij de veranderde omstandigheden. In 1996 verscheen de *Airpower Doctrine* (APD) van de luchtmacht, alsook de *Landmacht Doctrine Publicatie* (LDP) ‘*Militaire Doctrine*’, beide overkoepelende documenten met de algemene uitgangspunten van respectievelijk het lucht- en landoptreden. Omdat het palet aan inzetmogelijkheden door internationale missies en interventies aanzienlijk was toegenomen, werd de landmachtdoctrine meerdelig uitgegeven. Volgende delen behandelden ‘*Gevechtsoperaties*’, ‘*Vredesoperaties*’ en ‘*Nationale operaties*’. In deze nieuwe doctrinepublicaties golden als leidende beginselen de manoeuvrebenadering en de opdrachtgerichte commandovoering.

In 2005 verscheen naar aanleiding van het uitkomen van de toenmalige Nederlandse Defensie Doctrine (de eerste NDD) tevens een operationele leidraad over de maritieme component van militaire operaties, de *Leidraad Maritiem Optreden* (LMO). Sindsdien zijn de diverse doctrinepublicaties herzien en herschreven: in 2014 kwamen de Grondslagen voor het Maritieme Optreden (GMO), de *Doctrine Publicatie Landoptreden* en de Nederlandse Doctrine voor *Air & Space Operations* (DASO) tot stand. Het jaar daarvoor werd voor het eerst de NDD herzien. In de toenmalige editie stond een geïntegreerde benadering (*comprehensive approach*) van het militair optreden centraal.

Doel en belang van de Nederlandse Defensiedoctrine (NDD)

Eenheid van opvatting. Net als andere grote organisaties met een grote diversiteit aan werkterreinen en disciplines moet een krijgsmacht in staat zijn complexe activiteiten uit te voeren en te beheersen, zodat haar organisatiedoelstellingen worden gerealiseerd. Bovendien moeten strijdkrachten zich snel kunnen aanpassen aan wijzigende omstandigheden en effectief kunnen blijven werken in chaotische en levensbedreigende situaties. Militairen moeten het hoofd bieden aan complexe situaties en onder extreme omstandigheden met verstand van zaken handelen. Zij moeten onafhankelijk, mogelijk geïsoleerd van elkaar en in lijn met de door Defensie nagestreefde ethische en morele principes en verstrekte operationele richtlijnen, kunnen optreden. Eenheid van opvatting binnen de organisatie is hiervoor een voorwaarde.

Deze eenheid van opvatting is ook relevant in situaties waarin het verband tussen de Nederlandse militaire bijdrage en het nationale belang niet direct voor de hand ligt. Dit is vooral het geval bij operaties in het kader van de handhaving en bevordering van de internationale rechtsorde. De militair en de militaire eenheid worden gesteund in hun militaire professionaliteit en vastberadenheid, doordat de Nederlandse militaire bijdrage in de juiste context wordt geplaatst.

Op tactisch niveau leidt eenheid van opvatting tot handelen in de geest van de militaire organisatie in het algemeen en in de geest van de bevelvoerende commandant in het bijzonder.

Stuurmiddel Commandant der Strijdkrachten. Met doctrine wordt daarnaast de basis gelegd voor het plannen, voorbereiden en uitvoeren van militaire operaties. Hierdoor kunnen deze operaties efficiënter en effectiever worden uitgevoerd dan bij gebrek aan eenheid van opvatting. De Commandant der Strijdkrachten (CDS) heeft een centrale rol bij de inrichting en aansturing van de krijgsmachtdelen (operationele commando's) en de missies van de Nederlandse strijdkrachten. Met een joint doctrine heeft de CDS een stuurmiddel in handen, ook voor de werkzaamheden van zijn eigen stafdirecties. De NDD steunt de CDS bij het richting geven aan de wijze waarop de krijgsmacht wordt ingezet in het kader van het Nederlandse veiligheidsbeleid.

Nationale context. De NDD plaatst doctrine in de Nederlandse context. Hoewel de doctrine van de NAVO leidend is in het Nederlandse denken over de inzet van het militaire machtsinstrument, is de NDD bedoeld om specifieke, nationale accenten te belichten. Dat betekent dat nationale accenten anders kunnen liggen dan in NAVO-doctrine is verwoord. De NDD biedt het gemeenschappelijke kader dat joint inzet van de Nederlandse krijgsmacht mogelijk maakt. De toenemende verwevenheid bij het optreden van de eenheden van verschillende krijgsmachtdelen en de samenwerking met andere departementen en (overheids-) organisaties dwingt tot een eenduidige denkwijze over het uitvoeren van militaire operaties. De NDD geeft hieraan inhoud, en geeft richting aan het denken over het optreden van de krijgsmacht en van de afzonderlijke krijgsmachtdelen in onderlinge samenhang, hetgeen de samenwerking effectiever maakt en zorgt voor een beter wederzijds begrip.

Transparantie. De NDD is tevens een naslagwerk voor andere actoren die op enigerlei wijze betrokken zijn bij de missies van de krijgsmacht. Om samenwerking mogelijk te maken, is het nodig duidelijk te maken welke principes de basis vormen voor de inzet van de krijgsmacht en op welke manier operaties worden uitgevoerd. Ook zijn zoveel als mogelijk deze actoren via een klankbordgroep betrokken bij de totstandkoming van dit document. Ook zijn zoveel als mogelijk deze actoren via een klankbordgroep betrokken bij de totstandkoming van dit document. Daarmee wordt transparantie naar andere actoren bereikt. Deze transparantie komt ook ten goede aan iedereen die kennis wil nemen van de Nederlandse militaire doctrine.

Nieuw in deze doctrine zijn de ontwikkelingen in het denken over de inzet van de krijgsmacht in de informatie-omgeving en de plaatsing in de kaders van de drie opdrachten voor de binnenlandse- en buitenlandse rol van defensie: Veilig blijven, Veiligheid brengen en Veilig verbinden.¹ Tevens kenmerkt de hedendaagse veiligheidscontext zich door een nieuwe combinatie van reguliere, irreguliere en hybride dreigingen.

Hybrid threats occur where conventional, irregular and asymmetric threats are combined in the same time and space. Conflict could involve a range of transnational, state, group and individual participants operating globally and locally. Some conflict may involve concurrent inter-communal violence, terrorism, cyberspace attacks, insurgency, pervasive criminality and widespread disorder. Adversaries may also choose a long-term strategy to avoid defeat rather than seeking victory, to try to outlast NATO's will and determination. Countering such hybrid threats may require a broader approach, employing integrated capabilities some of which may be unconventional in nature. (AJP-01, Allied Joint Doctrine, Ed. E v1, feb 2017, pg. 2-11)

¹ Ministerie van Defensie, Defensienota 2018 – Investeren in onze mensen, slagkracht en zichtbaarheid, 26 maart 2018.

De NDD onderkent het digitaal domein (*cyberspace*) als nieuw militair domein naast de domeinen zee, land, lucht en ruimte.²

Cyberspace: Het wereldwijde domein dat bestaat uit alle onderling verbonden informatie en communicatie technologie (ICT) en andere elektronische systemen, netwerken en hun data, inclusief afzonderlijke of onafhankelijke systemen en netwerken die data verwerken, opslaan of versturen.

(AJP-3.20 study draft 3; *working definition*; Nederlandse vertaling)



De krijgsmacht reageert hiermee op de toenemende integratie van communicatie- en informatiesystemen, militair vermogen en -functies, in samenhang met andere militaire activiteiten. Dit draagt bij aan het begrijpen en vormen (*shaping*) van de informatie-omgeving en de beïnvloeding van actoren ter ondersteuning van de eigen operationele doelen in het kader van Strategic Communications (StratCom).³

Daarnaast beschrijft deze publicatie de vorming en inzet van militair vermogen binnen de operationele omgeving explicieter dan voorheen. Tevens bevestigt de herziene NDD de aandacht voor het handhaven van een geïntegreerde benadering in het kader van een

² Ministerie van Defensie, Defensie Cyber Strategie, 2012.

³ Nadere uitleg over de term StratCom staat in de tabel 4-2 'Operationele overwegingen bij militair optreden' in hoofdstuk 4, par. 4.5.2.

veranderde veiligheidsomgeving met o.a. de strategische wending naar meer aandacht voor gevechtsoperaties in (interstatelijke) grootschalige conflicten, multidimensionale statebuilding missies, en contraterrorisme. Het militair optreden vindt namelijk plaats in een *Joint, Interagency, Multinational en Public (JIMP) setting* (zie par. 2.4). Als gevolg van de toegenomen invloed van de informatie-omgeving op het militair optreden introduceert deze NDD tot slot het dimensie model als denkraam om domein-onafhankelijk potentiële effecten en afhankelijkheden van militaire activiteiten binnen de operationele omgeving weer te geven waardoor het zorgt voor een integrale benadering tot het bereiken van doelstellingen.

Doelgroepen

De NDD is primair bedoeld voor commandanten en staven op het militair-strategische, operationele en hogere tactische niveau. De NDD vormt bovendien een basis voor het militaire onderwijs, de militaire opleidingsomgeving en voor verdere studie van aan doctrine gerelateerde onderwerpen. De doelgroep is daarbij de militaire student of cursist. De NDD is ook het uitgangspunt voor de Nederlandse inbreng in bondgenootschappelijke doctrineontwikkeling en voor de verdere ontwikkeling van afgeleide doctrinepublicaties. Deze doelgroep bestaat uit de onderzoekers en doctrineontwikkelaars. Ten slotte de NDD ook bestemd voor niet-militaire medewerkers binnen het Ministerie van Defensie en voor medewerkers van andere ministeries en niet-militaire organisaties om de (wederzijdse) bewustwording te bevorderen.

Militaire doctrine - Begripsbepaling

NAVO definieert doctrine als *“fundamental principles by which the military forces guide their actions in support of objectives. It is authoritative but requires judgement in application”*.⁴ Doctrine geeft richting aan het operationeel optreden. Het beschrijft grondslagen, uitgangspunten en randvoorwaarden voor militaire operaties op de verschillende niveaus van militair optreden. Het adagium voor doctrineontwikkeling is “NAVO tenzij”. Nederland richt zich zoveel mogelijk - tenzij het de militaire effectiviteit schaadt - op NAVO-doctrine en waar mogelijk wordt deze overgenomen en van toepassing verklaard als nationale doctrine. Doctrine dient binnen de Nederlandse krijgsmacht op eenduidige wijze te worden ontwikkeld en onderhouden⁵.

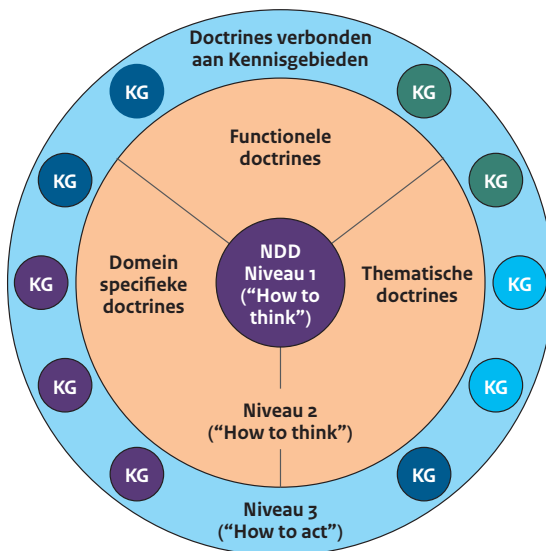
4 NATO AAP-47 Allied Joint Doctrine Development, Ed. CV1 (2018), pg. 1.

5 Zie Instructie CDS-1400 Doctrineontwikkeling. Deze geeft een gedetailleerde beschrijving van de processen om doctrineontwikkeling zo efficiënt mogelijk uit te voeren en identificeert de taken en verantwoordelijkheden van de diverse actoren.

Het nationale doctrineraamwerk geeft inzicht in de structuur en samenhang van doctrinepublicaties die binnen de krijgsmacht worden gebruikt en ondersteunt de eenduidigheid en samenhang van doctrine. Het doctrineraamwerk bestaat uit vijf lagen die de afzonderlijke domeinen land, maritiem, lucht, ruimte en cyberspace vertegenwoordigen. Binnen deze gelaagdheid is een verdere specificering van doctrine op basis van doelstelling en toepasbaarheid aangebracht.

Het doctrineraamwerk onderkent een bimodale onderverdeling in 'how to think' en 'how to act'. Deze onderverdeling leidt weer tot drie verschillende niveaus:

- Niveau 1 bevat de NDD als hoogste nationale doctrinepublicatie en is het verbindend element tussen de domeinen⁶;
- Niveau 2 omvat alle *Allied Joint Publications* (AJPs) en onze nationale (Joint of single service) doctrinepublicaties onderverdeeld in domein specifieke, functionele of thematische doctrine.
- Niveau 3 vormt de doctrine die ons handelen ('how to act') per kennisgebied (KG) beschrijft. Dit niveau omvat alle *Allied Tactical Publications* (ATPs) en nationaal ontwikkelde handboeken (HB) en handleidingen (HL), onderverdeeld in kennisgebieden per domein-laag.



Figuur 0-1: Gelaagdheid in het doctrineraamwerk

6 In de internationale omgeving wordt hiervoor de term 'capstone document' gebruikt.

Structuur van de NDD

De NDD heeft de volgende hoofdstukindeling:

- Hoofdstuk 1 beschrijft de context van militair optreden. De wijze waarop de Nederlandse krijgsmacht wordt ingezet, kan niet los worden gezien van de context waarin dat gebeurt. Dit hoofdstuk gaat in op de operationele omgeving, nationale en internationale actoren en factoren die invloed uit kunnen oefenen, de machtsmiddelen die de staat ter beschikking staan, de mechanismen die een rol spelen bij het omgaan met tegengestelde belangen en de niveaus van militair optreden.
- Hoofdstuk 2 beschrijft de politiek-strategische omgeving in algemene termen van het Nederlandse veiligheidsbeleid in de context van internationaal veiligheidsbeleid.
- Hoofdstuk 3 gaat in op de krijgsmacht als instrument van de regering, op de rol van de krijgsmacht in het beleid van de regering en de inbedding in de staatsstructuren.
- Hoofdstuk 4 behandelt het militair vermogen, hoe het militair vermogen wordt gegenereerd en de wijze waarop het militaire machtsinstrument wordt ingezet.

Bij ieder hoofdstuk is een militair-historische context opgenomen. Daarnaast zijn in de tekst kaders opgenomen die belangrijke beginselen accentueren.



1 De context van militair optreden

1.1 Inleiding

Nederland staat in de wereld niet op zichzelf, maar oefent invloed uit op andere staten, internationale organisaties en verschillende actoren. Omgekeerd oefenen deze staten, organisaties en actoren ook invloed uit op Nederland, haar burgers en hun belangen. De krijgsmacht speelt een rol in deze wisselwerking. Om de militaire doctrine te kunnen begrijpen is het noodzakelijk eerst de context te beschrijven, waarin de Nederlandse staat en haar machtsmiddelen acteren.

De (inter)nationale omgeving in historisch perspectief

De periode vanaf de 17e eeuw wordt beschouwd als het tijdperk van de moderne, soevereine (natie)staat. Wat betreft veiligheid hielden doorlopend wisselende coalities van staten elkaar in een machtsbalans (*balance of power*), waarbij zij onderlinge onevenwichtigheid met oorlogvoering corrigeerden. Internationale betrekkingen draaiden om diplomatie, mercantilisme, het dreigen met geweld of het toepassen van geweld. De eerste staatkundige entiteit op het grondgebied van de Nederlanden, de Republiek der Zeven Verenigde Provinciën, was in de 17e en 18e eeuw een mondiale grootmacht, geografisch klein, maar economisch ongeëvenaard. Ze was continu verwickeld in een gewapende concurrentieslag met grote rivalen. Van deze waren Spanje, Portugal, Frankrijk en Engeland de belangrijkste, zowel op het Europese continent als op de wereldzeeën. In dit gevecht tussen mogendheden delfde de Republiek – na een ‘Gouden Eeuw’ wereldmacht te zijn geweest – langzaam het onderspit.

De statelijke entiteit was sinds de Middeleeuwen uitgegroeid tot het belangrijkste instrument van oorlog en vrede. De overheid beloofde orde en rust, en vrede en veiligheid, in ruil voor het geweldsmonopolie, geld (belastingen) en loyaliteit (gehoorzaamheid). Dat laatste werd sinds de Napoleontische tijd onder andere ‘geheven’ in de vorm van dienstplicht. Voor het innen van de heffingen en de fysieke inzet van onderdanen schiep de staat een bureaucratie. Terwijl staten voor hun burgers de garandeurs waren van rust en (wettelijke) orde, en van overleving, waren zij met hun (al dan niet ingehuurde) krijgsmachten voor andere staten de grootste bedreiging. De staat creëerde hiermee zijn eigen bestaansrecht.

De *balance of power* heette in de 19e eeuw het Concert van Europa. Deze was feitelijk een restauratie van het premoderne *ancien regime* nadat de Franse Revolutie en het Napoleontische bewind de orde grondig aan het wankelen hadden gebracht. Het Concert, dat door de Europese mondiale dominantie de gehele wereldorde aanging, gaf lange tijd

een schijn van stabiliteit. Dit systeem kwam echter in de tweede helft van de eeuw alweer onder druk te staan door de opkomst van nieuwe ambitieuze staten. Nieuwe onevenwichtigheid werd bovendien veroorzaakt door een klassiek aspect van de internationale betrekkingen: de ondergang van rijken.

Nederland – sinds 1815 een eenheidsstaat en koninkrijk – trok zich na de afscheiding van België (1839) terug in een isolement van gewapende neutraliteit. De voormalige grootmacht laveerde tussen de Europese grote mogendheden, het meest letterlijk tussen Groot-Brittannië en Duitsland. Omdat met name oosterbuur Duitsland een agressieve buitenlandse politiek nastreefde, vormde het bijna een eeuw lang de grootste bedreiging voor de integriteit en het voortbestaan van de Staat der Nederlanden. Het Koninkrijk was inmiddels een kleine, rijke handelsnatie, met nog altijd aanzienlijke economische invloed. In Indië en het Caribische gebied exploiteerde het rendabele koloniën. Mede door die welvaart was Nederland ook een van de landen in Europa waar vanaf het midden van de 19e eeuw de eerste contouren ontstonden van een democratische rechtstaat (een liberale parlementaire democratie).

Na de grote ontwrichting door de Eerste Wereldoorlog en de Russische Revolutie – feitelijk het begin van een periode van strijd tussen grote wereldideologieën – bleek de staat zijn functie als beschermheer langzaam kwijt te raken. Dreigingen en veiligheidsvraagstukken werden steeds minder gezien als een zaak van enkel staten onderling, of als alleen kwesties van oorlog en vrede. Verder kreeg het idealistische concept van een universeel, supranationaal recht, dat de soevereiniteit van staten erodeerde, steeds meer voet aan de grond. Het leidde tot de vorming van een supranationale ordening, eerst in de vorm van de Volkenbond, later de Verenigde Naties, voor het vreedzaam tegengaan, dempen of beslechten van statelijke conflicten.

Daarnaast hadden de Industriële Revolutie en het Europese imperialisme een wereldeconomie doen ontstaan die in toenemende mate zodanig grensoverschrijdend was, dat belangrijke maatschappelijke (financiële en economische) processen buiten de invloed van de staat raakten, terwijl zij een steeds groter effect hadden op mondiale veiligheidsvraagstukken en op de internationale stabiliteit. Dit bleek bijvoorbeeld in de 19e eeuw bij de mondiale economische depressie die de katalysator werd van de revoluties van 1848, evenals in de 20e eeuw toen de beurscrash van 1929 en de Grote Depressie van de jaren dertig een opmaat bleken tot de Tweede Wereldoorlog. Ten slotte leidden technologische ontwikkelingen tot het ontwikkelen van massavernietigingswapens, eerst chemische en biologische, en daarna het kernwapen, waartegen geen staat zijn bevolking nog kon beschermen.

Tegelijkertijd mengden niet-statelijke actoren zich in het spel van de internationale betrekkingen. Sommige van deze actoren plaatsten bedreigingen en veiligheidsvraagstukken op de agenda van wat 'de internationale gemeenschap' ging heten, zoals schendingen van de mensenrechten of door de mens veroorzaakte ontwrichtingen van het milieu. Andere actoren waren een bedreiging op zich, uit naam van een ideologie of een (vermeend) onrecht, zoals terroristische organisaties.

Ondertussen bleven staten wel de centrale spelers op het wereldtoneel, alsook elkaars grootste bedreigingen. Nederland ondervond dat van 1940 tot 1945, toen het zuchtte onder de bezetting door nazi-Duitsland, totdat het werd bevrijd door een coalitie van democratische landen onder leiding van de Verenigde Staten en Groot-Brittannië. Na de Tweede Wereldoorlog kwam de dreiging verder uit het Oosten, van de Sovjet-Unie. Het gevaar van deze communistische dictatuur werd als zo groot ervaren, dat Nederland zijn oude standpunt van gewapende neutraliteit losliet. Het trad toe tot de Westerse coalitie, in 1949 bestendigd in de Noord-Atlantische Verdragsorganisatie (NAVO). Tevens raakte Nederland in deze naoorlogse jaren, net als de meeste andere Europese staten, zijn koloniën kwijt.

De staten van West-Europa gingen na de Tweede Wereldoorlog, in naam van het ideaal om desastreuze totale oorlogen voor eens en voor altijd uit te bannen, verregaande (en op bepaalde terreinen zelfs supranationale) samenwerkingsverbanden aan. Dit gebeurde op het gebied van belangrijke industriële grondstoffen (de Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal), van nucleaire energie (de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie), van belangrijke economische functies als de handel en de landbouw (de Europese Economische Gemeenschap) alsook de rechten van de mens en de waarborging van de democratische rechtstaat (de Raad van Europa). Op het gebied van Defensie stichtten zij de West-Europese Unie (WEU), een soort kleine broer van de NAVO. Na het einde van de Koude Oorlog in 1989 breidden deze instellingen zich uit naar de landen van Midden- en Oost-Europa en werden zij onder de noemer Europese Unie (EU) daadwerkelijk pan-Europese instellingen. Met het referendum in Groot-Brittannië over het verlaten van de EU in 2016 werd overigens ook duidelijk dat dit proces niet onomkeerbaar en nog lang geen vanzelfsprekendheid was.

Een teken van de tijd was tevens de waarschuwing in 1972 van een groep wetenschappers (de Club van Rome) voor een dreigende malthusiaanse catastrofe op planetaire schaal door (bijna) exponentiële bevolkingsgroei, energie- en voedselschaarste, milieuvuiling, uitputting van grondstoffen en hongersnoden, met effecten op de leefbaarheid in sommige delen van de wereld en potentieel onstuitbare migratiestromen als gevolg. Dergelijke scenario's, alsook mensenrechten en (humanitaire) interventiekwesties, werden onderdeel van de veiligheidsproblematiek. Steeds meer menselijke activiteiten raakten grensoverschrijdend met elkaar verweven. Deze ontwikkeling, mondialisering of

– met een anglicisme – ‘globalisering’ genoemd, kon stevig wortel schieten door massamedia als radio en televisie. Ze zou na het einde van de Koude Oorlog in een stroomversnelling raken door steeds snellere technologische ontwikkelingen, zoals bij automatisering en digitalisering, het internet en de mobiele communicatie. Deze ontwikkelingen hebben diepgaande invloed op het militair optreden.

1.2 Actoren en factoren

De (inter)nationale context en de operationele omgeving wordt bepaald door spelers (actoren) en door omgevingskenmerken (factoren).

Actoren handelen bewust en weloverwogen of onbewust en meer impulsief. Voorbeelden van actoren zijn staten, (internationale) organisaties, belangengroeperingen, religieuze instellingen, multinationals, invloedrijke personen (staatshoofden en regeringsleiders, krijgsheren, leiders van criminele of terroristische organisaties, maar mogelijk ook lokale bestuurders en ondernemers). Actoren hebben belangen en worden in denken en handelen geleid door opvattingen over de wijze waarop zij hun belangen het beste dienen. Niet alle actoren formuleren expliciet hun strategische doelstellingen en de wijze waarop hun belangen gediend worden.

Factoren zijn omgevingskenmerken die relevant zijn in de (inter)nationale context en operationele omgeving. Het kan daarbij gaan om de beschikbaarheid van energiebronnen en grondstoffen, om (veranderingen in) klimaat en milieu, om cultuur en historische aspecten, om religie, etniciteit en politiek gedreven gebeurtenissen, om demografische ontwikkelingen, om de beschikbaarheid van internationale media en de toegankelijkheid tot internet en nog vele andere factoren.

1.3 Doelstellingen en belangen

Staten hebben belang bij het handhaven van het soevereiniteitsbeginsel en het bevorderen van de welvaart van de bevolking. Daarnaast kan een staat ook hogere ideële doelstellingen nastreven. Hieruit vloeien keuzes en activiteiten voort die, ook gevoed door ideële doelstellingen, het nationale belang dienen. Het bevorderen van de internationale rechtsorde en het tegengaan van schendingen van de mensenrechten zijn voorbeelden van dergelijke ideële doelstellingen. Internationale organisaties als de VN, EU en NAVO komen op voor de gezamenlijke belangen van staten en bevorderen de internationale rechtsorde. Het lidmaatschap van deze organisaties en het leveren van een actieve inbreng is dan een

nationaal belang. Ideële en humanitaire organisaties, belangengroeperingen (veelal non-gouvernementele organisaties), private ondernemingen, bedrijven, organisaties en personen met een ideële grondslag (*Private Volunteer Organisations*) hebben hun eigen belangen en doelstellingen. Ze gebruiken daarom net zo goed (machts)middelen om invloed uit te oefenen en hun doelstellingen te realiseren.

Actoren zoals staten en organisaties verwoorden hun (multi)nationale belangen en doelstellingen veelal in een strategisch document (b.v. *'Grand Strategy'*, *'White Paper'*). Een nationale strategie van een staat heeft een grote overlap met het buitenlandbeleid, waarin de politieke leiding focust op de implicaties van het nationale veiligheidsbeleid, in het bijzonder hoe en met welke machtsmiddelen en methoden het beleid ten uitvoer wordt gebracht. Nederland heeft geen expliciete *'Grand Strategy'*, maar in de Grondwet staat een aantal elementen van een *'Grand Strategy'*. Zo bevat de Grondwet een aantal artikelen waar nationale belangen zijn verwoord, zoals bevordering van de werkgelegenheid (artikel 19), de bestaanszekerheid en spreiding van welvaart (artikel 20) en de volksgezondheid (artikel 21). De Grondwet bevat ook een strategische doelstelling, namelijk het bevorderen van de internationale rechtsorde (artikel 90).

1.4 Machtsmiddelen

Actoren kunnen meerdere instrumenten (of machtsmiddelen) inzetten om hun doelstellingen te realiseren en hun belangen te waarborgen. Deze machtsmiddelen zijn bedoeld om een andere partij te beïnvloeden en te bewegen tot een wijze van handelen die wordt voorgestaan door de actor die het machtsmiddel gebruikt. Daarmee kan de actor (bijvoorbeeld het Koninkrijk der Nederlanden of internationale organisaties als de VN, NAVO, EU) inhoud geven aan zijn veiligheidsbeleid. Door het ontplooiën van politieke, diplomatieke, economische, sociaal-culturele, humanitaire en militaire activiteiten wordt feitelijk invloed of macht uitgeoefend, om deze doelstellingen te realiseren. Machtsmiddelen van een staat worden ook *'instruments of national power'* genoemd. Ze zijn onder te verdelen in de volgende categorieën (DIME):

- het diplomatieke machtsmiddel,
- informatie als machtsmiddel,
- het militaire machtsmiddel,
- het economische machtsmiddel.

1.4.1 Het diplomatieke machtsmiddel is het instrument van een staat of internationale organisatie om relaties met buitenlandse mogendheden en andere actoren op het internationale speelveld aan te gaan, te onderhouden, belangen te behartigen en (de eigen)

doelstellingen te verwezenlijken. Via diplomatie wordt getracht andere actoren te beïnvloeden. Ook kan diplomatieke druk worden uitgeoefend, waarbij al dan niet openlijk met de inzet van andere machtsmiddelen wordt bedreigd. Internationale fora zijn een belangrijk toneel waarop actoren hun diplomatieke macht aanwenden. Een staat of een internationale actor oefent diplomatieke macht uit via politieke leiders en ambassadeurs. Andere uitingen van diplomatieke macht zijn de inzet van speciale gezanten, het voeren van onderhandelingen, het deelnemen aan of juist boycotten van allianties of coalities en het sluiten van verdragen.

1.4.2 Informatie als machtsmiddel. Actoren kunnen informatie als machtsmiddel gebruiken. Om redenen van (nationale) veiligheid en privacy moet de eigen informatie worden beschermd en moet aan buitenstaanders de toegang tot belangrijke (geheime) informatie worden ontzegd. Het gecontroleerd en gericht vrijgeven van al dan niet juiste informatie is een belangrijk instrument voor het beïnvloeden van de publieke opinie en van de perceptie van andere actoren. Massamedia (radio, televisie en internet) en de sociale media spelen hierin een grote rol. Het machtsmiddel informatie richt zich, naast het vrijgeven van informatie, ook op het beïnvloeden van de beschikbaarheid, betrouwbaarheid en integriteit van informatie en verstoren van informatiesystemen van een tegenstander, onder gelijktijdige bescherming van de eigen informatie en informatiesystemen. Hierbij spelen digitale aanvallen en *hacks* een steeds grotere rol. In dit opzicht maakt de informatieomgeving⁷ een steeds belangrijker deel uit van de operationele omgeving, bijvoorbeeld door de grotere afhankelijkheid.

1.4.3 Het militaire machtsmiddel kan worden ingezet door een regering of een coalitie van regeringen als middel om andere actoren te beïnvloeden iets te doen of te laten. Geloofwaardigheid (*'use of credible force'*) staat hierbij voorop. Het gaat er om aan alle partijen duidelijk te maken dat de regering of coalitie in staat is en bereid is geweld te gebruiken om een gewenste effect te kunnen bereiken. Hiermee onderscheidt het militaire machtsmiddel zich van andere machtsmiddelen: het dreigen met of daadwerkelijk toepassen van geweld. Het principe dat het gebruik van het militaire machtsmiddel vooral effectief is in combinatie met de andere machtsmiddelen, is een belangrijk uitgangspunt van de geïntegreerde benadering. Niet alleen omdat geen enkele crisis of conflict met het militaire machtsmiddel alléén kan worden opgelost, maar ook omdat andere machtsmiddelen minder effectief zijn bij het oplossen van gewapende conflicten.

⁷ Information Environment (IE): A part of the operating environment, that is comprised of the information itself, the individuals, organizations and systems that receive, process and convey the information, and the cognitive, virtual and physical space in which this occurs. (NATO term)

Met het gebruik van militaire macht alleen kan geen duurzame oplossing van een conflict worden bereikt. Een dergelijke oplossing ligt altijd op het terrein van of in combinatie met andere machtsmiddelen. Het is daarom belangrijk dat militaire planners en commandanten een veiligheidsvraagstuk in zijn volle breedte bezien. Hierdoor kan het effect van de eventuele aanwending van het militaire machtsmiddel in samenhang worden ingeschat. Dat neemt niet weg dat de dreiging met of het gebruik van geweld doorslaggevend kan zijn bij het scheppen van randvoorwaarden voor een duurzame oplossing, zoals een veilige omgeving. Door bij te dragen aan de succesvolle toepassing van andere machtsmiddelen, vervult het militaire machtsmiddel een ondersteunende en voorwaardenscheppende rol.

Het monopolie op het aanwenden van geweld ligt internationaal gezien niet per definitie bij een krijgsmacht of politie. Het militaire machtsmiddel in brede zin omvat alle vormen van geweld die een actor aanwendt. Een (terroristische) aanslag, het gebruik van milities en het vergiftigen van een specifieke persoon zijn ook voorbeelden van het gebruik van het militaire machtsmiddel.

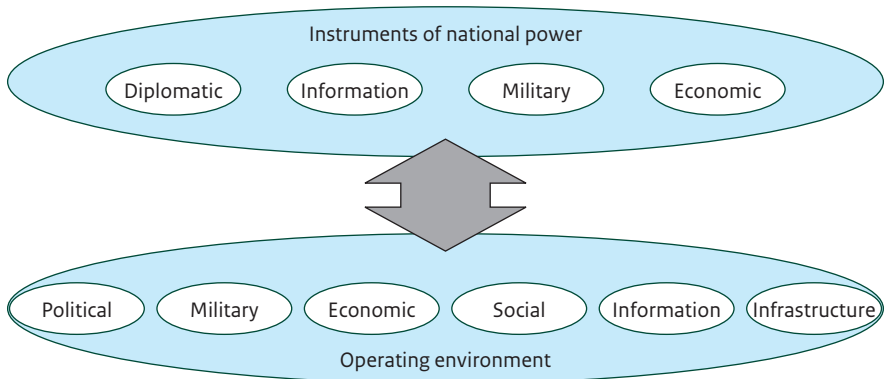
1.4.4 *Het economische machtsmiddel* biedt meerdere toepassingsmogelijkheden ter bevordering van de eigen welvaart en ter ondersteuning of bestrijding van andere actoren. Onder het economische machtsmiddel kunnen enerzijds economische hulp worden geschaard en anderzijds ook maatregelen als een embargo of een boycot. In algemene zin wordt het economische machtsmiddel ingezet door een bepaalde handelspolitiek te volgen en een fiscaal en monetair beleid te voeren. Als economische instrumenten worden ingezet ter bestrijding van een internationale actor, heeft dit meestal pas op langere termijn effect. In de praktijk worden de beoogde effecten zelfs niet altijd bereikt, omdat het economische machtsmiddel niet consequent wordt toegepast, bijv. bij regeringswisselingen of partijen die niet instemmen met de afgekondigde maatregelen. In de tweede plaats hebben regeringen in het Westerse democratische bestel geen absolute zeggenschap over het economische machtsmiddel. Dit geldt vooral voor multinationale ondernemingen, die zich eenvoudig kunnen onttrekken aan lokale wet- en regelgeving.

1.4.5 *Civiele capaciteiten*. Naast het diplomatieke en economische machtsmiddel bestaan ook andere civiele capaciteiten, maar deze worden in dit kader geen machtsmiddel genoemd omdat ze geen directe macht buiten het eigen territorium kunnen uitoefenen. Een staat kan de civiele capaciteiten die haar ten dienste staan inzetten voor het realiseren van haar strategische doelstellingen. Civiele capaciteiten omvatten een zeer gevarieerd palet aan middelen, zoals de inzet van rechterlijke macht, politiemacht, bestuurlijke instanties, onderwijs, gezondheidszorg, media en nutsbedrijven.

1.5 Toepassing van machtsmiddelen

Zoals hierboven beschreven zetten actoren hun machtsmiddelen in om hun belangen te waarborgen en hun strategische doelstellingen te behalen. Dat lukt het beste als de machtsmiddelen in samenhang worden ingezet. Niet altijd is inzet van alle machtsmiddelen tegelijk noodzakelijk. Afhankelijk van het te beschermen belang of de te realiseren doelstelling en de heersende situatie (vrede, confrontatie of conflict) is het ene machtsmiddel meer geschikt dan het andere.

Een goed begrip van de operationele omgeving ('*operating environment*')⁸ is van fundamenteel belang voor succesvolle inzet van de machtsinstrumenten. De operationele omgeving van de commandant bestaat uit de hiervoor genoemde actoren en activiteiten. De actoren hebben belangen die zij beschermen en doelstellingen die zij nastreven. De actoren hebben de beschikking over diverse machtsmiddelen om dat te doen. Om de operationele omgeving beter te begrijpen en zo het militaire vermogen op de juiste wijze te kunnen inzetten, analyseren commandanten en staven een aantal onderling verbonden (omgevings)factoren, te weten politiek, militair, economisch, sociaal, informatie en infrastructuur, de zogenaamde PMESII-factoren. Met het verkregen begrip van deze factoren kunnen de machtsmiddelen en civiele capaciteiten effectief worden ingezet en effecten gecreëerd die bijdragen aan het bereiken van de gewenste eindsituatie (zie figuur hieronder).



Figuur 1-1: relatie tussen de machtsmiddelen en de factoren in een operationele omgeving.

⁸ De *operating environment* is gedefinieerd als 'a composite of conditions, circumstances and influences that affect the employment of capabilities and bear on the decisions of the commander'.

Confrontaties en conflicten in het internationale speelveld zijn complex. De oorzaken zijn uiteenlopend, maar zij hebben nagenoeg altijd economische, ideologische en culturele dimensies. Dergelijke complexe problemen vragen om een geïntegreerde oplossing en een geïntegreerde aanpak. Een integrale afstemming van alle machtsmiddelen die een of meerdere internationale organisaties of een coalitie van landen ter beschikking staan, is daarom de leidende benadering voor het oplossen van confrontaties en conflicten.

Bij een **geïntegreerde benadering** (*comprehensive approach*) worden de machtsmiddelen die een staat ten dienste staan, op gecoördineerde en samenhangende wijze ingezet, met andere landen en internationale en niet-gouvernementele organisaties. De inzet van de krijgsmacht moet zodanig plaatsvinden, dat de inzet en inspanningen van andere middelen en partijen wordt versterkt en dat eventuele negatieve invloeden zoveel mogelijk worden beperkt. Bij een geïntegreerde benadering ontwikkelen de direct betrokkenen, op basis van een gemeenschappelijke analyse, een gezamenlijke aanpak waarin onderlinge coördinatie, taken, rollen en verantwoordelijkheden zijn vastgelegd. Een geïntegreerde benadering stemt het gebruik van de verschillende machtsmiddelen optimaal op elkaar af met als doel zo goed mogelijk een duurzame oplossing van een confrontatie of conflict te bewerkstelligen.

Niet alle direct betrokken actoren bedienen zich echter van eenzelfde strategie, of hebben een eensluidende opvatting over de (gewenste) eindsituatie. Dit is de achtergrond van het gegeven dat, hoewel betrokken actoren over het algemeen wel de zin van een gezamenlijke aanpak onderkennen, een gezamenlijke strategie en eindsituatie geen deel zijn geworden van het concept van de geïntegreerde benadering.



Belangentegenstellingen, confrontaties, crises en conflicten. In het (inter)nationale speelveld hebben alle actoren altijd eigen belangen en doelstellingen. Er is een belangentegenstelling als belangen en doelstellingen strijdig zijn met die van andere actoren. Als dit het geval is en actoren volharden in deze belangentegenstelling, spreekt men over een confrontatie. Confrontaties kunnen zich verharden en uitlopen op een crisis of een conflict. Voor een juist begrip worden deze termen hieronder toegelicht.

Bij **belangentegenstellingen** en **confrontaties** is sprake van een oplopend verschil van mening over doelstellingen dat zo belangrijk is, dat geen van de partijen wil toegeven. Doorgaans ligt de oorsprong van het meningsverschil in tegengestelde economische of politieke belangen. De oplossing moet in de eerste plaats in diezelfde belangensferen worden gezocht. Toch wordt soms gebruik gemaakt van de dreiging met of de inzet van militair vermogen. Deze inzet heeft dan doorgaans een beschermend, een preventief of een afschrikkend karakter:

- Beschermen van nationale belangen. Hieronder vallen bijvoorbeeld de luchtruim- en grensbewaking, de militaire bijdrage aan de kustwacht en de rechtshandhaving op volle zee, zoals de bestrijding van smokkel en piraterij. Ook de permanente aanwezigheid van militaire eenheden op strategisch belangrijke locaties (bijvoorbeeld op de Caribische eilanden) valt hieronder.
- Voorkomen van escalatie. Militaire inzet ondersteunt hierbij de inzet van andere machtsmiddelen. Voorbeelden zijn militaire diplomatie zoals vlagvertoon en militaire bezoeken, het verlenen van militair advies en assistentie, training aan bevriende staten en eventueel afschrikking.
- Afschrikking. Hierbij moet de militaire inzet andere actoren overtuigen van de bereidheid tot gebruik van het militaire machtsmiddel en tot het uitoefenen van dwang. Voorbeelden zijn het voorwaarts ontplooiën van militaire capaciteiten en het uitvoeren van gezamenlijke oefeningen in of nabij het gebied in kwestie.

De nadruk ligt bij presentie van militaire macht; daadwerkelijk gebruik van geweld is hierbij meestal niet aan de orde. Confrontaties kunnen zeer langdurig zijn, zoals de Koude Oorlog. Bij belangentegenstellingen en confrontaties is het van het grootste belang dat de situatie niet escaleert en onttaardt in een crisis of conflict. Dit is vooral van toepassing bij vitale belangen, waar de schade van een escalatie onevenredig groot of zelfs onomkeerbaar kan zijn. Bij vitale belangen zal daarom veel nadruk op preventie en bescherming liggen. Met preventief optreden, waarbij doorgaans nog geen sprake is van gebruik van geweld of

inmenging in een dreigend conflict, behoudt de politieke leiding van een staat de meeste keuzevrijheid voor de inzet van haar machtsmiddelen.

Er is sprake van een **crisis** wanneer staten of bevolkingsgroepen de controle over de situatie verliezen door een belangentegenstelling, een confrontatie of een dreigende of escalerende ramp. Crises kennen vaak geen vast stramien met een eigen dynamiek en een eigen karakter. Een crisis ontstaat over het algemeen niet door één specifieke gebeurtenis, maar door een serie gebeurtenissen die in tijd gespreid zijn. Meestal spelen meerdere belangentegenstellingen een rol bij het ontstaan van een crisis.

Een **ramp** leidt vaak tot een crisis en kan ook worden gerekend tot het fenomeen crisis, omdat de kenmerken van ramp lijken op die van een crisis. Het gaat om een ernstige verstoring van de openbare veiligheid, meestal veroorzaakt door een eenmalige, korte en catastrofale gebeurtenis op één locatie. Bij een ramp ontstaat in korte tijd groot gevaar voor veel mensen, grote materiële schade of omvangrijke schade aan het milieu. Rampen kunnen worden veroorzaakt door menselijk handelen (grote ongevallen) of door de natuur (aardbevingen, orkanen, overstromingen, pandemieën). Vaak zijn de sociaaleconomische gevolgen van een ramp een nog grotere ramp dan de fysieke ramp zelf.

Bij een (gewapend) **conflict** is de belangentegenstelling zo hoog opgelopen, dat naar de wapens wordt gegrepen om de eigen belangen zeker te stellen. Conflicten kunnen kleinschalig en plaatselijk zijn, maar kunnen ook leiden tot geweld op grote schaal.

1.6 Niveaus van militair optreden

Bij militaire operaties wordt een aantal hiërarchische niveaus in het optreden onderscheiden. Elk van deze niveaus heeft haar eigen kenmerken. Dit onderscheid heeft consequenties voor het denken over de toepassing van het militaire machtsmiddel. Aan elk niveau worden bepaalde taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden toebedeeld. De activiteiten die uit deze taken voortvloeien, zijn zodanig verschillend dat zij leiden tot specifieke theorieën en deels zelfs tot een eigen terminologie.

Bij de planning en uitvoering van militaire operaties worden drie niveaus te onderscheiden:

- het strategische niveau,
- het operationele niveau,
- het tactische niveau, daarbij inbegrepen het technische niveau.

Terwijl in het militaire domein wordt gewerkt met de hierboven genoemde niveaus, wordt ditzelfde onderscheid niet gemaakt binnen de diplomatieke en economische machtsinstrumenten. Er zijn wel ongeveer dezelfde niveaus van besluitvorming en planning, al was het maar voor de toewijzing van de hulpmiddelen en mankracht. Om een verenigde, geïntegreerde benadering voor crisisbeheersing te garanderen, is het belangrijk dat de interactie en samenwerking van de diplomatieke, militaire en economische activiteiten en activiteiten in de informatieomgeving plaats hebben op alle niveaus.

1.6.1 Het strategische niveau

Het strategische niveau kent een tweedeling in het politiek-strategische niveau en het militair-strategische niveau.

Het politiek-strategische niveau is belast met de gecoördineerde, systematische ontwikkeling en aanwending van alle machtsmiddelen (*Grand Strategy*) van een staat, een bondgenootschap of coalitie, om nationale, bondgenootschappelijke of coalitiebelangen te behartigen. Het opstellen van de Nederlandse *Grand Strategy* is de exclusieve verantwoordelijkheid van de regering, ongeacht of deze zelfstandig optreedt of handelt in samenwerking met andere regeringen in internationale organisaties of in een ad hoc-coalitie. Het politiek-strategische niveau besluit welke machtsmiddelen nodig zijn om de doelstellingen te bereiken. Ten slotte formuleert zij aanvullende richtlijnen voor het gebruik van de machtsmiddelen, zoals omvang, tijdsduur en mandaat, zonder daarbij de inzet in detail te beschrijven. In onderstaande tabel zijn voorbeelden opgenomen van actoren op het politiek-strategische niveau.

Het politiek-strategisch niveau vertaald naar de actoren Nederland, NAVO en EU:

NLD	Regering	gecontroleerd door het Parlement
NAVO	Noord-Atlantische Raad	met ambassadeurs van de lidstaten
EU	Political and Security Committee (PSC)	met ambassadeurs van de lidstaten

Het militair-strategische niveau. Militaire strategie is de gecoördineerde, systematische ontwikkeling en aanwending van de militaire machtsmiddelen van een staat, bondgenootschap of coalitie, zo mogelijk geïntegreerd met andere machtsmiddelen, om de doelstellingen van het politiek-strategische niveau te realiseren. Het militair-strategisch niveau is dus nauw betrokken bij de overwegingen op het politiek-strategische niveau. In overleg met relevante actoren van andere ministeries formuleert de militair-strategische autoriteit in haar strategische richtlijnen (*Strategic Guidances of Strategic Directives*) een algemeen mission statement op basis van de militair-strategische doelstellingen voor de campagne (*campaign*). Het streven is om zo vroeg mogelijk in de voorbereidende fase met vertegenwoordigers van

(andere) internationale en niet-gouvernementele organisaties en departementen af te stemmen. Vervolgens wijst dit niveau doelstellingen en middelen toe aan de commandanten op het operationeel niveau van militair optreden en stelt eventueel beperkingen voor de inzet vast, zonder zich in detail in de uitvoering te mengen.

Het militair-strategisch niveau vertaald naar de actoren Nederland, NAVO en EU:		
NLD	Commandant der Strijdkrachten	bijgestaan door de Defensiestaf, vertegenwoordigers van andere ministerie en niet-gouvernementele organisaties
NAVO	Supreme Allied Commander Europe (SACEUR)	bijgestaan door het Allied Command Operations en andere vertegenwoordigers en adviseurs
EU	EU Military Staff	met het Military Planning and Conduct Capability (MPCC) bijgestaan door het Civilian Planning and Conduct Capability (CPCC)

Zoals in hoofdstuk 3 wordt uiteengezet, valt de beslissing om militair geweld toe te passen onder het primaat van de politiek. De te kiezen militaire strategie moet overeenstemmen met de politieke strategie en de kaders van het internationaal recht. Deze strategie beoogt de realisatie van politieke doelstellingen dichterbij te brengen en moet afgestemd zijn met de inzet van de andere machtsmiddelen die de regering ten dienste staan. Het is de verantwoordelijkheid van de militair-strategische autoriteit en de operationele commandanten om de politieke doelstellingen en richtlijnen te vertalen in haalbare militaire doelstellingen tot op het tactische niveau. De militaire doelstellingen moeten specifiek, meetbaar, haalbaar, realistisch en beperkt in tijd zijn. Het definiëren van de politieke en militaire strategieën en de militaire doelstellingen kan nooit het resultaat zijn van eenrichtingsverkeer. Er moet sprake zijn van nauwe samenwerking tussen de politieke en de militaire leiding én met alle relevante en betrokken departementen. In de praktijk is er vaak nauwelijks een duidelijke scheiding te trekken tussen het politiek-strategische en het militair-strategische niveau. Er is sprake van een feitelijke overlap, waarbij topambtenaren en militaire leiders intensief samenwerken om beslissingen voor de inzet van het militaire machtsmiddel uit te werken en voor te bereiden.

1.6.2 Het operationele niveau

om de militaire doelstellingen te bereiken die de militair-strategische commandant in zijn strategisch directief voor de campagne heeft vastgesteld. Op die manier verschaft het operationele niveau de koppeling tussen de militair-strategische doelstellingen en de tactische inzet van eenheden. De commandant van de joint, multinationale troepenmacht (Joint (Task) Force Commander) zal als commandant op het operationele niveau zijn

campagne binnen de Joint Operations Area ontwerpen, plannen, uitvoeren en afronden. Dit vereist niet alleen ruime kennis van de doctrine van de joint troepenmacht en haar samenhang, maar vooral ook van de politiek- en militair-strategische overwegingen van alle betrokken landen in de coalitie. De operaties die worden uitgevoerd binnen de campagne beslaan alle operationele thema's (Warfighting, Security, Peace Support Operations en Peacetime Military Engagement). De tabel toont voorbeelden van actoren op het operationele niveau van militair optreden.

Het operationele niveau vertaald naar de actoren Nederland, NAVO en EU:		
NLD	Contingentscommandant	als hoogste Nederlandse vertegenwoordiger in een missiegebied bij expeditionair optreden ⁹ , de NAVO Joint Force Commander bij artikel 5, en de Algemeen Commandant of Operationeel Leider bij nationaal optreden
NAVO	Commandanten van Joint Forces Commands	met hoofdkwartieren in Brunssum en Napels, voor operaties te splitsen in een vooruitgeschoven hoofdkwartier, bijv. ISAF
EU	Operational Commander	per operatie (bijv. EUFOR ALTHEA, EU NAVFOR ATALANTA, EUTM Mali) wordt een operationele commandant aangewezen

De commandant op het operationele niveau bevindt zich in beginsel in het missiegebied en geeft leiding aan de hem toegewezen joint multinationale troepenmacht bij het uitvoeren van zijn campagneplan. Met het uitvoeren van zijn plan wordt beoogd de effecten te bewerkstelligen die nodig zijn om zijn doelstellingen te realiseren. Daarmee levert hij een bijdrage aan het bereiken van de strategische doelstellingen.

1.6.3 Het tactische niveau

Tactiek is de wijze van inzet en optreden van formaties en eenheden om in een bepaalde samenhang en volgorde militaire activiteiten uit te voeren om (militaire) effecten te bereiken ter ondersteuning van de doelstellingen van het operationeel niveau van militair optreden. Op het tactische niveau treden eenheden op om tactische opdrachten te volbrengen. In tegenstelling tot het operationele niveau, zet het tactische niveau eenheden direct in voor het uitvoeren van militaire activiteiten. Hierdoor draagt het bij aan de realisatie van de operationele doelstelling in een operatie. Er zijn ook voorbeelden waarbij

⁹ De Nederlandse contingentscommandant werkt op het operationeel niveau van militair optreden en heeft een coördinerende rol in de nationale lijn, in tegenstelling tot de commandant in de functionele lijn met een aansturende rol.

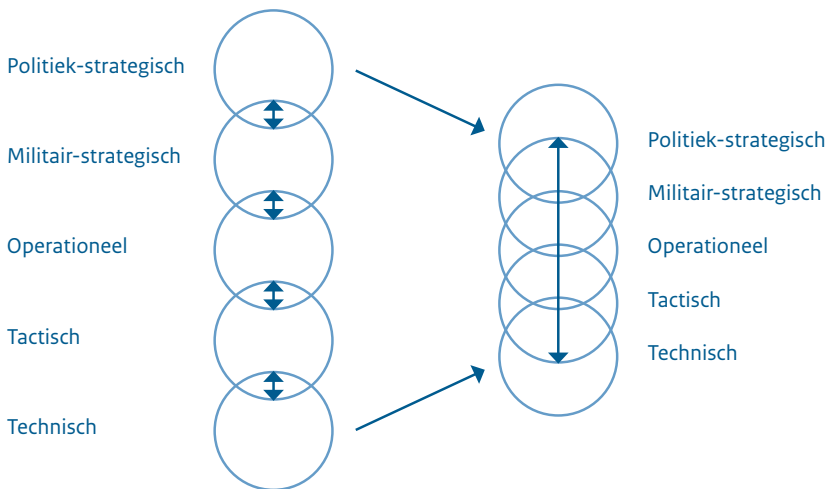
eenheden die optreden op het tactische niveau, een directe bijdrage kunnen leveren aan een militair-strategische doelstelling. Dit geldt bijvoorbeeld voor de inzet van Special Operations Forces, het verzamelen van strategische inlichtingen door onderzeeboten of het uitvoeren van een strategisch bombardement.



Op het technische niveau treden kleine eenheden op volgens een vast stramien. Het gaat daarbij om individuele militairen en (wapen)systemen. Op dit niveau wordt in een bepaalde volgorde van handelingen het (tactische) doel van een militaire activiteit bereikt. Op het technische niveau gaat het om het uitvoeren van gevechtstechnieken (*skills & drills*), met een of meer specifieke (wapen)systemen. De daadwerkelijke uitvoering van taken ter ondersteuning van gevechtshandelingen behoort eveneens tot het technische niveau. Voorbeelden hiervan zijn het herstellen van materieel, de installatie en bediening van radiostations, bevoorrading op zee en *air-to-air-refuelling*. Kenmerkend zijn vaste procedures en de afwezigheid van een uitgebreid besluitvormingsproces.

1.6.4 Verwevenheid van de niveaus (strategische compressie)

De behoefte aan (*near*) *real-time* informatievoorziening over militaire inzet in missiegebieden gaat gelijk op met de toenemende technische mogelijkheden. Tegenwoordig kunnen zowel de hogere staven en de politieke leiding de uitvoering van tactische opdrachten nauwkeurig volgen. Dit effect wordt versterkt doordat het handelen van eenheden of individuen op het technische en tactische niveau kan leiden tot vergaande consequenties op operationeel en strategisch niveau, zowel binnen als buiten het militaire domein. Andersom moeten commandanten er rekening mee houden dat het politiek-strategische niveau onder bepaalde omstandigheden invloed wil uitoefenen tot op het tactische en technische niveau. De politieke verwevenheid van het militaire handelen, ook op laag niveau, is door de transparante omgeving immers groot door bijvoorbeeld de toepassingen van (informatie) technologie. Dit kan echter ook een belemmering zijn in de besluitvormingsprocessen op operationeel en tactisch niveau van militair optreden.



Figuur 1-2: Toenemende verwevenheid van de niveaus van militair optreden

Deze mogelijkheid tot ingrijpen door de politiek-militaire leiding tijdens de uitvoering van operaties brengt grote risico's met zich mee. De uitvoerder beschikt -naast het daadwerkelijke zicht op de situatie- ook over andere kennis die nodig is om het beeld van de werkelijkheid te completeren. Ook kan de uitvoerder op tactisch niveau -soms onmiddellijk- de directe gevolgen van zijn handelen op de omgeving waarnemen en zal alleen hij de gevolgen van de genomen beslissing aan den lijve ondervinden. Maar bovenal is hij de enige, die ervaring heeft met de fysieke omgeving en alle daarin optredende actoren.

Ingrijpen door hogere commandanten, die in veel mindere mate beschikken over dit tactische overzicht, moet daarom met uiterste terughoudendheid geschieden.

1.6.5 *Eenvormige benadering van planning en uitvoering van operaties*

In beginsel worden alle operaties die de krijgsmacht uitvoert, op dezelfde manier benaderd. In het verleden is een onderscheid gemaakt tussen gevechts-, vredesondersteunende- en nationale operaties. De praktijk heeft aangetoond dat er geen schotten tussen gevechts- en vredesondersteunende operaties en de daarin voorkomende geweldsniveaus bestaan. Alle operaties worden daarom fundamenteel op dezelfde manier benaderd. Tijdens iedere operatie moeten eenheden een breed scala aan militaire activiteiten gelijktijdig uitvoeren. Dit varieert van offensieve en defensieve tot voorwaardenscheppende en stabiliserende activiteiten. De omstandigheden dicteren de verhouding tussen en prioriteit van deze verschillende activiteiten. Een eenheid kan dus een stabilisatietaak hebben, waarbij een van zijn subeenheden het gevecht aangaat met een tegenstander en een andere subeenheid een humanitaire opdracht vervult. Bij de planning en uitvoering van elke operatie moeten altijd alle functies van militair optreden in beschouwing worden genomen. Een eenduidige benadering van operaties is voor de eenheid van opvatting dus essentieel, waarbij de randvoorwaarden, zoals het gezag, het mandaat, de juridische basis, beperkingen en de accenten in de analyse van de commandant per niveau van militair optreden, kunnen verschillen.



2 Nederlands veiligheidsbeleid

2.1 Inleiding

Een Nederlandse militaire doctrine beschrijft het militaire denken zoals dat in de Nederlandse krijgsmacht wordt toegepast. Omdat de toepassing van het militaire machtsmiddel een afgeleide is van het Nederlandse veiligheidsbeleid, is het noodzakelijk eerst dit veiligheidsbeleid te omschrijven. Daarmee ontstaat inzicht in het hogere kader waarin de krijgsmacht haar doctrine toepast.

In dit hoofdstuk komt eerst het veiligheidsbeleid aan de orde, zowel vanuit internationaal als vanuit Nederlands perspectief. Daarna volgt een beschrijving van de Nederlandse belangen en de wijze waarop de Nederlandse regering deze belangen behartigt. Ten slotte wordt duidelijk gemaakt wat dit betekent voor de nationale veiligheidsinstituties en voor de krijgsmacht in het bijzonder.

Het Nederlandse veiligheidsbeleid in historisch perspectief

Vanaf het ontstaan van het Koninkrijk der Nederlanden in 1815 hadden de strijdkrachten twee taken: 1) de verdediging van het Rijk in Europa, en 2) de handhaving van orde en vrede in de koloniën. De eerste taak was de verantwoordelijkheid van de land- en zeemacht (leger en vloot), de tweede werd in Nederlands-Indië uitgevoerd door het Koninklijk Nederlands-Indische Leger (KNIL) en de Koloniale Marine (later Indische Militaire Marine). In het Caribisch gebied waren de Troepenmacht in Curaçao en de Troepenmacht in Suriname belast met de verdediging van de kolonies, en zorgde de Koninklijke Marine eveneens voor een maritieme presentie. De Nederlandse legers richtten zich op landsverdediging, op bijstand bij binnenlandse ordehandhaving en in de koloniën, op 'pacificatie'. Expeditionair optreden was daarnaast vooral het domein van de marine en het Korps Mariniers, die zich al sinds de jaren van de Nederlandse onafhankelijkheidstrijd (1568-1648) mondiaal bezighielden met militaire handelsbescherming, gewapende belangenbehartiging en vlagvertoon.

Politiek-strategisch voerde Nederland tot de Tweede Wereldoorlog een beleid van gewapende neutraliteit. De strijdkrachten in Europa richtten zich vooral op het kunnen voeren van het grootschalige conflict bij een eventuele schending daarvan. De mogelijke tegenstander, een krijgsmacht van een andere Europese mogendheid, zou daarbij vermoedelijk 'regulier' optreden, zo was de aanname. De koloniale troepen richtten zich, na de veroveringsoperaties in de 19e eeuw, vooral op het behoud van binnenlandse rust en orde. Het optreden van het KNIL was hoofdzakelijk gericht op het uitvoeren van

offensieve acties in opstandige regio's, het bestrijden van inheemse guerrillastrijders en het tegengaan van zeeroof en piraterij.

In 1913-1914 vond in het kader van een multinationale operatie in Albanië de allereerste uitzending plaats van Nederlandse militairen met een vredesopbouwende taak. Ruim twintig jaar later pas, in 1935, gebeurde dat opnieuw en werden bij een operatie van de Volkenbond (de voorloper van de Verenigde Naties) mariniers ingezet in het Duitse Saarland. In het algemeen echter kende het Nederlandse defensie- en veiligheidsbeleid, evenals dat van de overige Westerse landen, tot ver voorbij de Tweede Wereldoorlog nauwelijks ambities op het gebied van internationale crisisbeheersing en conflictoplossing.

Na het einde van de Duitse bezetting en het herstel van de Nederlandse onafhankelijkheid in 1945 richtte het Nederlandse defensie en veiligheidsbeleid zich op de landsverdediging in bondgenootschappelijk verband tegen de communistische dreiging uit het Oosten. Om zijn vitale belangen te beschermen, koos Nederland – aanvankelijk aarzelend, maar gaandeweg met overtuiging – voor internationale samenwerking en inbedding in multinationale (veiligheids-)structuren, zoals de Verenigde Naties (VN), de Noord-Atlantische Verdragsorganisatie (NAVO) en de diverse Europese Gemeenschappen, tegenwoordig de Europese Unie (EU). Daarmee gaf het overigens wel voor een deel de soevereine besluitvorming op die politiek-strategische en militair-strategische aangelegenheden betrof.

Tijdens de Koude Oorlog was het directe veiligheidsbelang van Nederland gericht op de territoriale verdediging van West-Europa in NAVO-verband tegen een militaire aanval van het door de Sovjet-Unie geleide Warschaupact. De heropgebouwde Nederlandse krijgsmacht bestond uit eenheden die op het reguliere gevecht waren gericht en daartoe uitgerust. Daarnaast toonde Nederland zich bereid kleine bijdragen te leveren aan vredeshandhavende en -ondersteunende operaties van de nieuwe VN, alsook aan humanitaire hulpoperaties, mits een dergelijke inzet de verdedigingstaak in het kader van de NAVO niet al te veel hinderde.

Het einde van de Koude Oorlog luidde een nieuw tijdperk in. De geostrategische omwenteling van de jaren 1989-1991 bracht een verschuiving in het Nederlandse veiligheidsbeleid teweeg. Nederland vormde zijn verdedigingsleger om tot een kleiner en flexibeler instrument voor internationale crisisbeheersing en interventies. De inzet in VN-verband nam toe, mede omdat de VN-Veiligheidsraad zich een belangrijkere rol toe-eigende bij het beslechten van conflicten. De NAVO maakte tegelijkertijd de omslag van een regionaal verdedigingscollectief naar een mondiaal opererende veiligheidsorganisatie. Deelname aan internationale operaties van dit bondgenootschap, aan ad hoc

coalities, of aan de militaire structuren van de EU, werd de norm. Na de val van Srebrenica (1995) ging Nederland wat betreft VN-operaties vaker de boot afhouden en ontwikkelde het een voorkeur voor NAVO- en EU-missies, en voor operaties in coalitieverband.

Begin jaren negentig sloot Nederland zich wat betreft veiligheidsbeleid aan bij een internationale trend die als uitgangspunt hanteerde dat interventies in zogenoemde 'falende' of 'mislukte' staten prioriteit moesten krijgen. Het paste in de tijdsgeschiedenis dat daartoe ambitieuze, multidimensionale vredesmissies werden opgetuigd, vooral in VN-verband, maar door de louterende ervaringen in de praktijk en het dikwijls falen van de VN als organisatie, ook in andere geallieerde verbanden. In het rapport *An Agenda for Peace* werd deze nieuwe generatie crisisbeheersingsoperaties als "peace-building" gecategoriseerd. Met dit VN-document werd feitelijk het intellectueel fundament gelegd voor wat later, in de nieuwe eeuw, in internationale interventies, de 'integrated', 3-D of 'comprehensive approach' zou gaan heten. Nederland paste de principes van deze vorm van moderne militaire inzet sindsdien steevast in zijn veiligheidsbeleid en doctrines toe.

De NAVO bleef de primaire steunpilaar van Nederland op veiligheidsgebied. Het bondgenootschap ontwikkelde naar aanleiding van de veranderde situatie in 1991 een nieuw Strategisch Concept. Dit voorzag in een ruimere, minder territoriaal gerichte, flexibele veiligheidsstrategie, met als kernpunten de verminderde afhankelijkheid van kernwapens en een grotere nadruk op het gebruik van multinationale formaties (*Combined Joint Task Forces*) voor een breed takenpakket op het gebied van crisisbeheersing en vredeshandhaving, ook buiten het eigen verdragsgebied.

Verder koos de NAVO voor het aangaan van partnerschappen met niet-lidstaten en voor een nadrukkelijke handreiking aan de oude vijanden aan de andere kant van het voormalige IJzeren Gordijn. In de jaren daarna groeide het bondgenootschap danig door de toetreding van deze Centraal- en Oost-Europese landen en (zelfs) van enkele oud-deelrepublieken van de gewezen Sovjet-Unie. In 1999 (het bondgenootschap bestond toen 50 jaar) en ook weer in 2010 vernieuwde de NAVO zijn Strategisch Concept, waarbij de lidstaten zich rekenschap gaven van het complexer wordende mondiale 'veiligheidsklimaat' en van de uitdagingen die dit met zich meebracht.

Parallel aan die aanpassingen verlegde ook de Nederlandse defensieorganisatie haar focus naar domeinen die lange tijd uit het zicht waren geweest. Zo kreeg de krijgsmacht taken op het terrein van de overzeese drugs- en piraterijbestrijding. Ook versterkten gespecialiseerde eenheden na 9/11 en diverse terroristische aanslagen in Europese steden hun capaciteiten op het gebied van de contraterreur, een ontwikkeling die na enkele grote aanvallen in Frankrijk in 2015 en 2016 werd versneld. Verder gingen militairen deelnemen aan de grensbewaking aan de buitengrenzen van Europa en verlenen Nederlandse militairen steeds vaker steun bij civiele rampenbestrijding in zowel binnen- als buitenland.

De vergrote assertiviteit van statelijke actoren als China en Rusland heeft geleid tot de strategische wending van de NAVO die is geformaliseerd tijdens de Wales Summit in 2014. Een gevolg hiervan voor de Nederlandse krijgsmacht is een hernieuwde aandacht voor de eerste hoofdtak, bijvoorbeeld middels de deelname van de Nederlandse krijgsmacht aan een *Enhanced Forward Presence* binnen het NAVO grondgebied.

2.2 Internationale inbedding

Een belangrijk uitgangspunt voor het Nederlandse veiligheidsbeleid is de verplichting tot collectieve verdediging van het NAVO-grondgebied, vastgelegd in artikel-5 van het Noord-Atlantisch Verdrag van 1949. Artikel 5 verplicht ieder NAVO-lid om in geval van een gewapende aanval op een NAVO-lid in Europa of Noord-Amerika terstond, individueel en in samenwerking met de andere partijen, op te treden op de wijze die zij nodig acht – met inbegrip van het gebruik van gewapende macht – om de veiligheid van het Noord-Atlantisch gebied te herstellen en te handhaven. Het Verdrag van Lissabon uit 2009 betreffende de Europese Unie bevat ook een verplichting tot wederzijdse bijstand tussen de lidstaten van de EU. Hierin staat, voor die EU-lidstaten die tevens lid van de NAVO zijn, dat de NAVO de basis is voor de collectieve verdediging van haar leden en het instrument voor de uitvoering van deze collectieve verdediging. Dit Verdrag stelt verder dat de Europese Unie een gemeenschappelijk veiligheids- en defensiebeleid (GVDB) heeft.



2.3 Nederlands veiligheidsbeleid

De hoofddoelstelling van het Nederlandse veiligheidsbeleid is gebaseerd op de Grondwet en bestaat uit het verzekeren van de onafhankelijkheid, integriteit, stabiliteit en welvaart van de eigen staat. Het Nederlandse veiligheids- en defensiebeleid is gestoeld op een breed veiligheidsbegrip en een geïntegreerde benadering. De Geïntegreerde Buitenland- en Veiligheidsstrategie¹⁰ (GBVS) en de Defensienota¹¹ zijn in samenhang opgesteld, mede op basis van een geïntegreerde dreigingsanalyse van binnenlandse- en buitenlandse dreigingen en vormen de basis voor een geïntegreerde veiligheidsaanpak. Door de Nederlandse Strategie Nationale Veiligheid¹² (SNV) wordt het binnenlandse gedeelte van de veiligheidsstrategie afgedekt. Immers, de territoriale veiligheid kan niet alleen in gevaar komen door een interne dreiging (terrorisme, guerrilla, burgeroorlog) maar ook door een internationale/supranationale dreiging (een andere staat of een internationaal terreurnetwerk). De territoriale veiligheid is niet beperkt tot de fysieke grenzen, maar ook in cyberspace dient de veiligheid te zijn gewaarborgd.

2.3.1 Trends

De belangrijkste trends die momenteel onze internationale veiligheidssituatie bepalen:

1. Multi-orde wereld

De hedendaagse multi-orde wereld uit zich in verschillende dimensies en heeft impact op de nationale en regionale stabiliteit in belangrijke delen van de wereld. Dit zet de geopolitieke verhoudingen sterk onder druk en dit alles brengt toenemende onvoorspelbaarheid met zich mee. Geopolitiek verschuift de internationale machtsbalans naar een meer multipolaire orde. Dit heeft gevolgen voor de internationale rechtsorde, democratische grondbeginselen en de universaliteit van mensenrechten.

Het effect van deze multi-orde wereld is dat internationale samenwerking wezenlijk verandert. Door de verslechterende verhoudingen kunnen grote multilaterale verbanden hun effectiviteit verliezen. Hierbij speelt een mix van statelijke en niet-statale actoren een steeds belangrijker rol, positief dan wel negatief. De invloed van grote multinationale bedrijven valt op, maar ook die van NGO's, invloedrijke individuele actoren en criminele en terroristische organisaties.

¹⁰ Ministerie van Buitenlandse Zaken, 'Wereldwijd voor een veilig Nederland' -Geïntegreerde Buitenland- en Veiligheidsstrategie 2018-2022, 19 maart 2018.

¹¹ Ministerie van Defensie, Defensienota 2018, 26 maart 2018

¹² Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Strategie Nationale Veiligheid, 8 mei 2007.

2. Instabiliteit en dreigingen rond Europa en de Caribische gebiedsdelen

Veel studies wijzen op de groeiende verwevenheid tussen externe en interne veiligheid. De verwachting is dat deze verwevenheid de komende jaren verder toeneemt. Nu de instabiliteit in landen en regio's aan de randen van en rond Europa en de Caribische gebiedsdelen van het Koninkrijk toeneemt, brengt dit grote risico's met zich mee. Voor zowel de duurzame ontwikkeling in die regio's als de veiligheid in het Koninkrijk. Het risico bestaat dat omringende landen worden meegezogen in een neerwaartse spiraal van geweld en falend bestuur. Het Koninkrijk heeft belang bij stabiliteit in de regio's. Hoewel symptoombestrijding in sommige gevallen nodig is op de kortere termijn, kunnen preventieve maatregelen de veiligheidsrisico's voor Nederland, Europa en het Koninkrijk op de lange termijn temperen.

3. Versnelling technologische ontwikkelingen en hybride conflictvoering

Technologische en digitale ontwikkelingen zorgen voor snelle veranderingen op veiligheidsgebied. Dit biedt kansen voor de Nederlandse welvaart en veiligheid. Tegelijkertijd wordt hoogwaardige technologie geavanceerder, goedkoper en voor steeds meer actoren beschikbaar. In handen van de verkeerde actoren kunnen ze snel leiden tot een veiligheidsrisico. De mogelijkheden die staten hebben voor hybride conflictvoering nemen hierdoor toe. Dat geldt ook voor dreigingen en activiteiten die onder de openlijke geweldsdrempel blijven. Technologie wordt toegankelijker, de kosten lager en het wordt makkelijker om verschillende instrumenten gelijktijdig en in samenhang in te zetten.

4. Spanningen in Nederland en Europa

Naast deze trends, waaruit externe veiligheidsrisico's voortvloeien, is sprake van een potentieel groeiende veiligheidsproblematiek in Nederland en Europa. Bepaalde ontwikkelingen kunnen een directe impact hebben op de kwetsbaarheid en weerbaarheid van Nederland in Europees verband. Om deze reden is dit relevant voor het Nederlandse en Europese strategische denken over veiligheid.

2.3.2 Geïntegreerde Buitenland- en Veiligheidsstrategie

Omdat het buitenland steeds belangrijker is voor de nationale veiligheid, heeft de regering de GBVS (2018) opgesteld. De GBVS biedt de strategische kaders voor de wereldwijde inzet voor een veilig Nederland. De veiligheidsaanpak in de GBVS rust op drie pijlers (Voorkomen, Verdedigen en Versterken)¹³ waarbinnen de volgende specifieke ((politiek-) strategische) doelen zijn geformuleerd:

- Voorkomen (van onveiligheid waar mogelijk)
 1. Conflictpreventie rond Europa en het Koninkrijk
 2. Voedingsbodem voor terrorisme wegnemen
 3. Ontwapening, wapenbeheersing en non-proliferatie
 4. Normatief internationaal kader voor cyberactiviteiten
- Verdedigen (van Nederland met een effectieve en moderne aanpak)
 5. Moderne verdediging en bewaking van het grondgebied
 6. Cyberafschrikking met slagkracht
 7. Terrorismebestrijding
 8. Maatschappelijke weerbaarheid tegen inmenging
 9. Borgen economische veiligheid
 10. Aanpakken grensoverschrijdende criminaliteit
- Versterken (van het Nederlandse veiligheidsfundament)
 11. Versterken internationale rechtsorde en duurzame vrede
 12. Versterken internationale veiligheidssamenwerking
 13. Robuust grensbeheer en -controle



¹³ Ministerie van Buitenlandse Zaken, 'Wereldwijd voor een veilig Nederland', pg 22-41; zie par. 2.3.2.

2.3.3 Defensienota

In de Defensienota (2018) wordt de binnenlandse- en buitenlandse rol van defensie belicht. Daarbij worden drie opdrachten onderscheiden:

- Veilig blijven: in Nederland, het koninkrijk, de EU en het grondgebied van de NAVO;
- Veiligheid brengen: Rondom Europa (het Midden-Oosten, Noord-Afrika en de delen van de sub-Sahara en West-Afrika);
- Veilig verbinden: van het knooppunt Nederland met zijn aan- en afvoerlijnen.

Daarbij is expliciet gesteld dat de kans is toegenomen dat tegelijk een beroep op de krijgsmacht wordt gedaan in binnen- en buitenland.

2.3.4 Strategie Nationale Veiligheid

De kern van de Strategie Nationale Veiligheid is dat integraal wordt gezien waar de nationale veiligheid wordt bedreigd. De strategie richt zich op de bescherming van de samenleving en bevolking op eigen grondgebied tegen interne en externe dreigingen. Onze nationale veiligheid kan niet los worden gezien van de veiligheid van andere landen, in het bijzonder van onze Europese partners en NAVO-bondgenoten. Mede daarom zijn het binnenlandse veiligheidsbeleid waarop deze strategie vooral betrekking heeft en het Nederlandse internationale veiligheidsbeleid nauw met elkaar verbonden.

De nationale veiligheid is in het geding als vitale belangen van de Nederlandse staat en/of samenleving zodanig bedreigd worden dat sprake is van potentiële maatschappelijke ontwrichting.

Als vitale belangen zijn gedefinieerd:

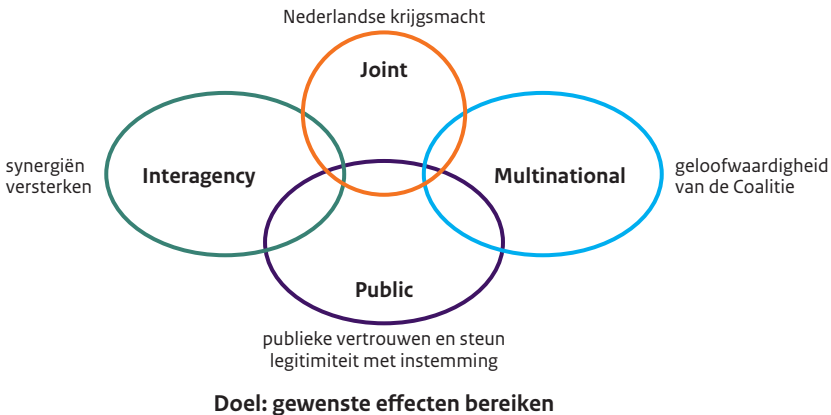
- territoriale veiligheid (in gevaar bij aantasting van ons grondgebied),
- economische veiligheid (ongestoord handelsverkeer),
- ecologische veiligheid (leefomgeving),
- fysieke veiligheid (volksgezondheid),
- sociale en politieke stabiliteit (bijvoorbeeld respect voor kernwaarden als vrijheid van meningsuiting)
- een goed functionerende internationale rechtsorde.

Met de werkwijze die in de strategie wordt beschreven, kan het kabinet bepalen welke dreigingen de nationale veiligheid in gevaar kunnen brengen en hoe te anticiperen op die dreigingen, ongeacht de herkomst en de aard ervan. Daarnaast kan het Kabinet goed onderbouwde keuzes maken waar de prioriteiten liggen en hoe die te effectueren, en die keuzes in onderlinge samenhang bezien.

2.4 Gevolgen van het veiligheidsbeleid voor de krijgsmacht

In de hedendaagse veiligheidsomgeving zal de inzet van alleen het militaire machtsinstrument de nationale doelstellingen niet volledig kunnen bereiken. In een wereld waar conflicten etnische, religieuze, ideologische en materiële drijfveren blijven omvatten, zal het vermogen om alle instrumenten van zowel een nationale- als coalitiemacht en de invloed op het probleem op een gecoördineerde, samenwerkende manier tot stand te brengen essentieel zijn voor het bereiken van effectieve resultaten. Dit geldt ook voor het vermogen om de meningen en reacties van het publiek - zowel nationaal als internationaal - en ook de media - mee te nemen en zo mogelijk effectief aan te wenden naarmate de operaties zich verder ontwikkelen.

De Nederlandse overheid erkent de noodzaak van een dergelijke geïntegreerde aanpak van operaties.¹⁴ Dit vereist van de Nederlandse krijgsmacht een verbeterd vermogen om samen te werken met joint, interagency en multinationale partners. Het vereist tevens dat de krijgsmacht een gecoördineerde aanpak van operaties volgt die het publiek en de media erkennen als cruciaal voor het succes van operaties. Naar buiten gerichte, geïntegreerde en multidisciplinaire benaderingen moeten de norm zijn om de complexe problemen en uitdagingen aan te pakken die worden veroorzaakt door een multidimensionale veiligheidsomgeving.



Figuur 2-2: Joint Interagency Multinational and Public (JIMP)¹⁵

¹⁴ Ministerie van Buitenlandse Zaken, Leidraad Geïntegreerde Benadering, 11 juli 2014.

¹⁵ Canadian Defence Publication, *Land Operations 2021: The Force Employment Concept for Canada's Army of Tomorrow*, pg. 25.

Vertrouwen van het publiek en ondersteuning van legitimiteit op basis van consensus

Militaire operaties moeten worden bekeken in een JIMP-context, waarbij de Nederlandse krijgsmacht samenwerkt met de multinationale- en interagency-partners teneinde door eenheid van doelstelling en -inspanning de gewenste effecten te bereiken. Dit alles terwijl rekening wordt gehouden met de eisen van het publieke vertrouwen en de publieke steun, zowel in eigen land als internationaal. Publieke instemming verleent de militaire operatie namelijk legitimiteit.

Het veiligheidsbeleid - zowel het nationale, het internationale als het buitenlandbeleid - leidt tot een aantal uitgangspunten voor het optreden van de Nederlandse krijgsmacht: joint, multinationaal en interagency en publiek (*public*). Het realiseren van een dergelijke geïntegreerde benadering kan worden bereikt door het toepassen van een raamwerk waarin de effectieve samenwerking en gezamenlijke inspanning van sleutelfunctionarissen in de volgende vier gebieden de norm is:

- **Joint optreden**, gedefinieerd als operaties waarbij minimaal twee krijgsmachtsdelen zijn betrokken¹⁶ omdat de krijgsmachtdelen ieder beschikken over capaciteiten die aan elkaar complementair zijn. Door deze elkaar aanvullende capaciteiten van meerdere krijgsmachtdelen geïntegreerd in te zetten, wordt een optimale effectiviteit bereikt teneinde de operationele doelstellingen te realiseren.
- **Multinationaal** (*combined*) optreden omdat gekozen is voor het NAVO-lidmaatschap, voor het optreden in EU-verband, of voor een andere veiligheidsorganisatie of coalitie die multinationaal is samengesteld. De Nederlandse krijgsmacht zal daarom vrijwel altijd worden ingezet in het kader van een overkoepelende strategie, die door een alliantie of coalitie wordt geformuleerd. Dit sluit niet uit dat voor kleine operaties uitsluitend Nederlandse eenheden worden ingezet. Deze situatie doet zich doorgaans voor bij nationale operaties.

¹⁶ Joint: "Adjective used to describe activities, operations and organizations in which elements of at least two services participate" (NATO agreed).

- **Interagency** optreden omdat in het kader van de geïntegreerde benadering militair vermogen altijd in samenhang met andere machtsmiddelen wordt ingezet. Dit vindt zijn basis in de wetenschap dat militair vermogen alleen niet in staat is om een belangtenstelling, confrontatie, crisis of conflict op te lossen.
- **Publieke** optreden met verschillende elementen, waaronder nationaal- en internationaal publiek, niet-gouvernementele organisaties (NGOs), vrijwilligersorganisaties, evenals media- en commerciële organisaties (zowel binnenlandse als buitenlandse), omdat de krijgsmacht hier haar vertrouwen, steun en legitimiteit aan ontleent.



3 De krijgsmacht als instrument van de regering

3.1 Inleiding

De Nederlandse staatsinrichting heeft als een van haar uitgangspunten dat de krijgsmacht een instrument in handen van de Nederlandse regering is. Om het militaire denken over de inzet van de krijgsmacht voor operaties te begrijpen, is het noodzakelijk de context voor haar inzet te doorgronden. Deze context bestaat uit het juridische kader, de toegewezen hoofdtaken, de strategische doelstellingen en de besluitvormingsproces voor de inzet binnen en buiten de landsgrenzen, en aansturing van eenheden tijdens inzet. Deze context heeft invloed op de inzet van delen van de krijgsmacht en daarmee op de militaire doctrine en wordt in dit hoofdstuk behandeld.

De krijgsmacht als instrument van de regering – historisch perspectief

Besluiten over oorlog en vrede, en over de inzet en taken van de krijgsmacht, werden in Nederland van oudsher genomen door een kleine bestuurlijke elite. Sinds de oprichting van het Koninkrijk in 1815 was deze bevoegdheid staatsrechtelijk belegd bij de Regering (staatshoofd en kabinet). Aanvankelijk was het de koning die het politieke en militaire leiderschap alleen droeg. Hij had “het oppergezag over de vloten en legers”. Na de staats hervorming van 1848 en de invoering van de ministeriële verantwoordelijkheid kwam de aansturing van legers en marine, en de ontwikkeling van het krijgsbeleid, te liggen bij het kabinet - in het bijzonder de bewindslieden van Oorlog, Marine en Koloniën.

Lange tijd bleef de traditie gehandhaafd dat de hoogste militaire bevelvoering, het opperbevel in oorlogstijd, lag bij de vorst en zijn familie. Leden van het Huis van Oranje hadden dit ambt al sinds de tijd van de Republiek stevast bekleed en deden dat weer tijdens de veldtochten in het kader van de Belgische Opstand in 1830 en 1831 en bij de mobilisatie voor de Frans-Duitse Oorlog van 1870. Deze positie van het Koningshuis bleek, door het ontbreken van mannelijke Oranjes aan het einde van de 19e eeuw, niet gecontinueerd te kunnen worden. Bij de mobilisatie van 1914 kreeg de krijgsmacht voor het eerst een opperbevelhebber uit de top van het professionele militaire kader. In 1939 gebeurde dit aan de vooravond van de Tweede Wereldoorlog wederom. In Nederlands-Indië was de gouverneur-generaal zowel de civiel-bestuurlijke vertegenwoordiger van de Nederlandse Kroon als de opperbevelhebber van de daar opererende land- en zeemachten.

Tot 1940 beperkte de daadwerkelijke inzet van de krijgsmacht zich hoofdzakelijk tot de koloniën. Vooral in de 19e eeuw ondernamen de Koninklijke Marine en het Koninklijk Nederlands-Indische Leger tal van expedities om Indië te ‘pacificeren’. De regering vroeg voor dit soort operaties niet formeel toestemming aan het parlement; er was evenmin een formele verantwoordingsprocedure. Van een officiële oorlogsverklaring was bij de militaire expedities of langduriger campagnes tegen lokale vorstendommen geen sprake. Over de bevoegdheid van het verklaren van de oorlog zei de Grondwet (in de versies van 1815, 1848 en 1887) aanvankelijk: “de Koning verklaart oorlog en hij geeft daarvan onmiddellijk kennis aan beide Kamers van de Staten-Generaal”. Bij de grondwetsherziening van 1922 werd deze clausule aangepast en bepaalde de wet voortaan dat de Koning geen oorlog verklaarde “dan na voorafgaande toestemming van de Staten-Generaal”.

Sinds de Grondwetswijziging van 1983 was het niet meer het staatshoofd maar de Regering, en daarmee het kabinet, dat een oorlog kon verklaren. Internationaal was zo’n verklaring tegen deze tijd overigens niet meer in gebruik. Door de aard van het internationale systeem zoals vastgelegd in het Handvest van de Verenigde Naties, en door de bondgenootschappelijke inbedding van de Nederlandse krijgsmacht sinds de Tweede Wereldoorlog, was een officiële oorlogsverklaring een gebruik uit het verleden geworden. Met deze internationale ontwikkelingen was bovendien de besluitvorming over politiek-strategische en militair-strategische vraagstukken voor een groot deel buiten het nationale soevereine domein komen te liggen.

De Ministeries van Oorlog en Marine werden in 1959 samengevoegd tot het Ministerie van Defensie. De Nederlandse krijgsmacht van na de Tweede Wereldoorlog was net als zijn voorgangers een naar krijgsmachtdeel en specialisatie verzuilde organisatie. Overkoepelend bestond er sinds 1948 een Comité van Verenigde Chefs van Staven (CVCS), een overleg van de bevelhebbers van de krijgsmachtdelen onder leiding van een voorzitter. In de jaren zestig ontwikkelde het voorzitterschap van dit CVCS zich door de behoefte aan betere coördinatie van de steeds intensievere bondgenootschappelijke en internationale samenwerking tot een permanente functie. De voltijdse voorzitter van het CVCS kreeg een eigen Gezamenlijke Staf. In de jaren zeventig groeide deze staf uit tot een beleidsdirectie voor operaties, die in 1976 Defensiestaf ging heten. Aan het hoofd stond voortaan de Chef Defensiestaf (CDS).

Het einde van de Koude Oorlog maakte aanpassingen noodzakelijk. De krijgsmacht werd een kleiner, flexibeler en expeditionair gericht instrument. Inzet bij internationale crisisbeheersingsoperaties en internationale interventies werd een gelijkwaardige hoofdtaak naast de algemene verdedigingsopdracht. De verdere internationalisering van de inzet van de Nederlandse strijdkrachten leidde tot een uitbreiding van het takenpakket van de CDS en Defensiestaf. Katalysator was de crisis in Srebrenica (1995).

De Defensiestaf werd hierna integraal verantwoordelijk voor het plannen, voorbereiden, uitvoeren en evalueren van internationale operaties. In de loop der jaren ontwikkelde deze verantwoordelijkheid zich tot een volwaardige, overkoepelende opperbevelhebber. De krijgsmacht kwam in 2005 definitief onder de eenhoofdige leiding van de CDS, die nu Commandant der Strijdkrachten ging heten. De CDS werd zo de hoogste nationale militair-strategische autoriteit.

Het nieuwe expeditionaire tijdperk kenmerkte zich ook door een grotere maatschappelijke en politieke aandacht voor militaire operaties. Bij uitzendingen bleek de krijgsmacht vaker onder een vergrootglas te liggen. De politiek koos daardoor voor het uitoefenen van meer controle. De binnenlandse politiek-strategische inkadering van de krijgsmacht werd controleerbaarder en concreter gemaakt met de toepassing van inzetcriteria. In 1993 stelde het kabinet een lijst met toetsingselementen op, in 1995 geformaliseerd in een zogenoemd Toetsingskader. Hierin stonden 14 aandachtspunten om de politieke wenselijkheid en de praktische haalbaarheid van de Nederlandse deelname aan een crisisbeheersingsoperatie te bepalen. In 2001 en 2009 onderging het Toetsingskader aanpassingen. Sindsdien is het Toetsingskader 2009 uitgangspunt van besluitvorming en informatievoorziening aan het parlement.

In 2000 werd tevens een actieve informatieplicht van de regering over de uitzending van militairen in het kader van de handhaving of bevordering van de internationale rechtsorde vastgelegd in artikel 100 van de Grondwet. Hoewel het parlement formeel geen instemmingsrecht heeft, is een operatie zonder steun van een parlementaire meerderheid ondenkbaar. De traditie dat een substantieel deel van de parlementariërs achter een uitzending moet staan, is wel aan erosie onderhevig gebleken. Uit recente besluitvorming kan worden afgeleid dat een gewone parlementaire meerderheid inmiddels voldoende is.

De publieke opinie, die zich een tijdlang eveneens tot een belangrijk element in de besluitvorming leek te ontwikkelen, heeft door de jaren heen slechts een beperkte invloed weten te verwerven. Regering en parlement letten wel op signalen, gevoelens en percepties uit de maatschappij, maar tegelijkertijd kende het Toetsingskader sinds 2001, anders dan de oorspronkelijke versie, niet meer het criterium van 'draagvlak in de samenleving'. Wel was de steun voor internationale vredeshandhavende en vredesondersteunende operaties in Nederland jarenlang traditioneel hoog en al heel lang constant, zowel tijdens als na de Koude Oorlog. Tegen de deelname aan stabilisatie- en gevechtsoperaties van ad hoc coalities, zo wezen opiniepeilingen uit, bleek de Nederlandse bevolking de afgelopen decennia kritischer aan te kijken.

3.2 Internationaalrechtelijk kader

Het internationale recht bestaat uit geschreven en ongeschreven regels die de onderlinge relaties tussen staten en internationale organisaties beheersen. De inzet van het militaire machtsmiddel buiten de eigen landsgrenzen dient een rechtsgrondslag te hebben in het internationaal recht. Stelregel is dat Nederland niet in een andere staat optreedt zonder toestemming van die staat. Hiervoor bestaan in hoofdzaak twee universele regels: het soevereiniteitsbeginsel en het geweldsverbod, zoals verwoord in het VN-Handvest. Na deze twee regels wordt ingegaan op een aantal andere rechtsbeginselen en op de rechtsregimes die gelden tijdens het militaire optreden.

3.2.1 Het soevereiniteitsbeginsel

Dit beginsel houdt in dat het staatsgezag niet afhankelijk is van een ander hoger gezag voor het handelen binnen haar eigen staat. Op grond van het non-interventiebeginsel, als uitvloeisel van het soevereiniteitsbeginsel, mag geen enkele staat ingrijpen in de interne en externe aangelegenheden van een andere staat.

3.2.2 Het geweldsverbod

Het VN-Handvest verbiedt in artikel 2, lid 4 het gebruik van, of het dreigen met militair geweld in de internationale betrekkingen. Deze bepaling heeft tot doel te voorkomen dat staten uit eigener beweging of op basis van hun nationale wetgeving, op het grondgebied van of tegen een andere staat met militair geweld optreden.

3.2.3 Gebruik van geweld en recht op zelfverdediging

Op het geweldsverbod bestaan drie algemeen aanvaarde uitzonderingen.

De eerste rechtsgrond is het in artikel 51 van het VN-Handvest erkende recht op individuele of collectieve zelfverdediging. Het recht op zelfverdediging geldt in geval van een (onmiddellijk dreigende) gewapende aanval op een land door een andere staat of door een georganiseerde gewapende organisatie. Als afgeleide daarvan geldt ook dat staten onder strikte voorwaarden hun onderdanen mogen beschermen en, zo nodig, door inzet van militaire eenheden, mogen evacueren uit een ander land. Eén van de daarvoor geldende voorwaarden is dat het gastland in kwestie niet langer bereid of in staat is deze onderdanen de noodzakelijke bescherming te bieden. De tweede rechtsgrond is autorisatie van geweldgebruik door de VN-Veilighedsraad op grond van hoofdstuk VII van het VN-Handvest. De derde rechtsgrond is een uitnodiging van het gastland. Deze derde rechtsgrond richt zich primair maar niet uitsluitend op stationering en oefening, of als voorbereiding op optreden in het kader van de collectieve zelfverdediging van de staat in kwestie (bijvoorbeeld de *Enhanced Forward Presence* in Litouwen).

Daarnaast is er discussie over andere uitzonderingen op het geweldsverbod. In het bijzonder gaat het daarbij om het toestaan van humanitaire interventie. Het Nederlandse standpunt is dat in een humanitaire noodsituatie militair ingrijpen gerechtvaardigd kan zijn op morele en politieke gronden. Dat betekent dat humanitaire interventie in uitzonderlijke gevallen en onder strikte voorwaarden als laatste redmiddel, toelaatbaar is. Dat betekent echter niet dat humanitaire interventie een rechtsgrond is. Consequentie van de verschillende rechtsgronden is dat verantwoordelijkheden en bevoegdheden van militairen per operatie sterk kunnen verschillen.

3.2.4 Rechtsregimes

Het internationaal recht dat regelt of een staat geweld mag gebruiken, moet worden onderscheiden van de rechtsregimes die het geweldsgebruik zelf reguleren. Het van toepassing zijnde juridische kader tijdens inzet buiten Nederland verschilt per operatie en soms zelfs tussen verschillende gebieden of fasen van een en dezelfde operatie. Zo kunnen bij drugsbestrijding- en antipiraterij-operaties (rechtshandhaving) bijvoorbeeld ook de regels van het Wetboek van Strafrecht en het Wetboek van Strafvordering van toepassing zijn. In alle gevallen geldt dat de wijze waarop de toegekende taken en bevoegdheden worden uitgeoefend, in overeenstemming moet zijn met de beschermende bepalingen uit het humanitair oorlogsrecht.

3.2.5 Humanitair oorlogsrecht

Het humanitair oorlogsrecht, het *jus in bello*, zoals onder meer beschreven in de Verdragen van Genève met de daarbij behorende aanvullende protocollen, is kader stellend tijdens militaire operaties. Het doel van het humanitair oorlogsrecht is een balans te realiseren tussen militaire noodzaak (realiteit van geweldgebruik) en humaniteit (voorkomen van onnodig leed). Het humanitair oorlogsrecht kent hiertoe bevoegdheden en beperkingen. De bevoegdheden omvatten voornamelijk het recht van combattanten om deel te nemen aan vijandelikheden. De beperkingen behelzen voornamelijk regels over de methoden en middelen in de oorlogvoering en regels over de bescherming van personen en goederen.

Het humanitair oorlogsrecht is formeel alleen van toepassing wanneer er sprake is van een 'gewapend conflict'.¹⁷ Of sprake is van een gewapend conflict hangt af van feitelijke gebeurtenissen en niet van uitspraken of politieke standpunten van strijdende partijen. Ook wanneer het humanitair oorlogsrecht formeel niet van toepassing is, is het beleid van de NAVO en van Nederland om de beschermende bepalingen uit dit rechtsgebied te hanteren

17 Er zijn twee soorten gewapend conflict, te weten tussen twee of meer staten (internationaal gewapend conflict), of tussen een of meer staten en een of meer georganiseerde gewapende groepen, of tussen deze groepen onderling (niet-internationaal gewapend conflict).

als veilige marge bij het optreden van de krijgsmacht. Daarmee wordt voorkomen dat onduidelijkheid ontstaat over de bevoegdheden van een interventiemacht als gevolg van haar soms wisselende status in een conflictgebied. Deze status kan immers variëren van het met geweld afdwingen van vrede of het handhaven van de rechtsorde en stabiliteit, tot het helpen bij de wederopbouw en het lenigen van humanitaire nood.

3.2.6 Mensenrechten

In beginsel zijn de bepalingen uit de mensenrechtenverdragen van toepassing tijdens militaire operaties. De belangrijkste mensenrechtenverdragen zijn het Europees Verdrag tot bescherming van de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden (EVRM) en het Internationaal Verdrag inzake Burgerrechten en Politieke Rechten (IVBPR). Deze verdragen hebben een extraterritoriale werking. Dat betekent dat ze van toepassing zijn op militaire operaties in het buitenland voor zover er sprake is van uitoefening van rechtsmacht in de zin van deze verdragen. Daarvan zal gelet op de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens in de meeste gevallen sprake zijn.

Mensenrechten gelden ook in gewapende conflicten, behoudens internationaalrechtelijk erkende uitzonderingen. Het afwijken van mensenrechtelijke verplichtingen (derogeren) is een besluit dat alleen door de regering genomen kan worden. Indien er in een gewapend conflict sprake is van conflicterende bepalingen tussen toepasselijke regels uit de mensenrechtenverdragen en het humanitair oorlogsrecht, is in beginsel het humanitair oorlogsrecht leidend. Dat betekent dat waar het humanitair oorlogsrecht niet of niet voldoende duidelijk voorziet in specifieke regels, de mensenrechten leidend zijn.

3.3 Nationaalrechtelijk kader

Behalve aan het internationaal recht, is de inzet van de krijgsmacht ook onderworpen aan nationale wet- en regelgeving. Deze wet- en regelgeving bevat onder andere bepalingen over het bestaan van de krijgsmacht, definieert de omstandigheden waaronder de krijgsmacht wordt ingezet en stelt regels voor haar inzet en optreden.

3.3.1 *Het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden*

Het Statuut regelt de rechtsorde binnen het Koninkrijk en maakt onderscheid tussen de aangelegenheden van het Koninkrijk en die van de landen Nederland, Aruba, Curaçao en St. Maarten. Over de krijgsmacht bepaalt het Statuut dat de handhaving van de onafhankelijkheid en de verdediging van het Koninkrijk een aangelegenheid van het Koninkrijk is (artikel 3, lid 1.a). De Nederlandse krijgsmacht vervult deze taak voor alle landen van het Koninkrijk.

3.3.2 De Grondwet

Het bestaan, de aansturing en de inzet van de krijgsmacht zijn verankerd in de Nederlandse Grondwet, met name in de artikelen 97 en 100:

Artikel 97

1. Ten behoeve van de verdediging en ter bescherming van de belangen van het Koninkrijk, alsmede ten behoeve van de handhaving en de bevordering van de internationale rechtsorde, is er een krijgsmacht.
2. De Regering heeft het oppergezag over de krijgsmacht.

Artikel 100

1. De Regering verstrekt de Staten-Generaal vooraf inlichtingen over de inzet of het ter beschikking stellen van de krijgsmacht ter handhaving of bevordering van de internationale rechtsorde (lees: de 2e hoofdtak). Daaronder is begrepen het vooraf verstrekken van inlichtingen over de inzet of het ter beschikking stellen van de krijgsmacht voor humanitaire hulpverlening in geval van gewapend conflict.
2. Het eerste lid geldt niet, indien dwingende redenen het vooraf verstrekken van inlichtingen verhinderen. In dat geval worden inlichtingen zo spoedig mogelijk verstrekt.

Het tweede lid van artikel 97 bepaalt dat het oppergezag over de krijgsmacht exclusief berust bij de regering: het primaat van de politiek. Dat brengt ook met zich mee dat de regering de politieke verantwoordelijkheid draagt tegenover het parlement. Ten slotte blijkt hieruit dat de regering het oppergezag niet uit handen geeft, ook niet wanneer zij troepen ter beschikking stelt van internationale organisaties.

Artikel 100 geeft aan dat de regering het parlement vooraf moet informeren over de inzet of het ter beschikking stellen van de krijgsmacht voor de handhaving of bevordering van de internationale rechtsorde, tenzij de uitzondering in het tweede lid van het artikel van toepassing is. In dat geval moeten volgens het tweede lid inlichtingen zo spoedig mogelijk worden verstrekt aan het parlement na aanvang van de inzet of de ter beschikkingstelling. Deze informatieplicht geldt niet voor de verdedigingstaak. Bij de verdedigingstaak gaat het om individuele of collectieve zelfverdediging zoals omschreven in artikel 51 van het VN-Handvest. Inzet voor collectieve zelfverdediging kan plaatsvinden op grond van de internationale bijstandsverplichting in artikel V van het NAVO-verdrag en artikel 42 van het Verdrag betreffende de Europese Unie.

3.4 Hoofdtaken

In 1999 zijn de hoofdtaken van de krijgsmacht geformuleerd. Deze hoofdtaken zijn een nadere detaillering van artikel 97 van de Grondwet. Er worden drie hoofdtaken onderscheiden:

1. bescherming van het eigen en bondgenootschappelijk grondgebied, inclusief de Caribische delen van het Koninkrijk,
2. handhaving en bevordering van de internationale rechtsorde en stabiliteit,
3. ondersteuning van civiele autoriteiten bij rechtshandhaving, rampenbestrijding en humanitaire hulp, zowel nationaal als internationaal.

Deze opsomming is niet hiërarchisch: de taken zijn gelijkwaardig en moeten altijd kunnen worden uitgevoerd. De waarschijnlijkheid van uitvoering van een bepaalde taak kan in tijd nogal verschillen.



3.4.1 Eerste hoofdtaak

De algemene verdedigingstaak manifesteert zich in diverse verschijningsvormen zoals het intensiveren van de NAVO inzet. Omdat de veiligheid van de inwoners van de NAVO-lidstaten daarmee uitdrukkelijk is gediend, worden de strijdkrachten van de NAVO ook buiten het verdragsgebied ingezet. De militaire capaciteiten van het bondgenootschap garanderen echter onverminderd de territoriale integriteit van de lidstaten. Daarnaast blijft Defensie verantwoordelijk voor de territoriale integriteit van de Caribische landen van het Koninkrijk (Aruba, Curaçao en St. Maarten) en Caribisch Nederland (Bonaire, St. Eustatius en Saba).

3.4.2 Tweede hoofdtaak

De handhaving en bevordering van de internationale rechtsorde en stabiliteit vereist de uitvoering van expeditionaire, in de regel multinationale operaties. Het accent van de missies is in de loop der jaren verschoven van inzet op grond van hoofdstuk VI van het VN-Handvest waarbij met instemming van de strijdende partijen getracht wordt de vrede te bewaren, naar missies op grond van hoofdstuk VII, met de mogelijkheid zo nodig afdwingend met geweld op te treden. Ook operaties met als doel intra-staatelijke conflicten te beperken of te beëindigen vereisen een robuust optreden. Deze operaties worden gekenmerkt door een intense, maar relatief korte interventiefase hoog in het geweldsspectrum, gevolgd door een langdurige stabilisatiefase. Langdurige stabilisatieoperaties zijn kostbaar en hebben een hoog afbreukrisico. Om deze reden, en omdat 'voorkomen beter is dan genezen', gaat de voorkeur steeds meer uit naar deelname aan preventieve operaties. Ook militaire presentie, het ondersteunen van diplomatieke missies en het opleiden en trainen van - en oefenen met - andere krijgsmachten kunnen een preventief effect hebben. Tot de tweede hoofdtaak behoort ook de inzet voor internationale rechtshandhaving, zoals de bescherming van koopvaardij tegen piraterij en het bestrijden van de smokkel van wapens en drugs over zee. De inzet van de Nederlandse krijgsmacht voor de tweede hoofdtaak gebeurt zoveel mogelijk in bondgenootschappelijk of coalitieverband, bij voorkeur samen met landen die lid zijn van dezelfde veiligheidsorganisaties waarvan Nederland ook lid is.

3.4.3 Derde hoofdtaak

De Nederlandse krijgsmacht heeft zich ontwikkeld tot een structurele veiligheidspartner binnen het Koninkrijk. De krijgsmacht heeft met haar sterk ontwikkelde specialistische en unieke capaciteiten tegenwoordig bredere ondersteuningsmogelijkheden. Zij fungeert met grote regelmaat als partner op gebieden als hulpverlening, opsporing, inlichtingen, beveiliging en (rechts)ordehandhaving.



In beginsel is de gehele krijgsmacht beschikbaar voor de derde hoofdtaak. De taak omvat echter een aantal structurele activiteiten, zoals explosievenopruiming, luchtruimbewaking en inzet in het kader van kustwachtoperaties op de Noordzee en in het Caribisch gebied. In het kader van de civiel-militaire samenwerking is de beschikbaarheid van bepaalde specialistische capaciteiten (zoals EOD- en CBRN-verdediging¹⁸) door de krijgsmacht gegarandeerd. Deze beschikbaarheid is gekoppeld aan reactietijden. De inzet van de militaire capaciteiten vindt plaats onder de verantwoordelijkheid van het civiele gezag.

De derde hoofdtaak heeft ook een internationale component. De krijgsmacht kan ook internationaal optreden als veiligheidspartner, bij inzet in het kader van rampenbestrijding en het verlenen van humanitaire hulp. Voorbeelden hiervan zijn de inzet van geniehulpbataljons in Irak (1991) en Kosovo (1999), de humanitaire hulpverlening in Albanië (1999), de assistentie met transportmiddelen en militairen na de zware aardbeving op Haïti in 2010 en de noodhulp bij diverse orkanen in het Caribische gebied, zoals Irma (2017) waarbij onder andere Sint Maarten werd getroffen.

¹⁸ EOD-capaciteit: Explosieven Opruimingsdienst, CBRN-capaciteit: bescherming tegen chemische, biologische, radiologische en nucleaire effecten.

3.5 Besluitvorming over inzet

Artikel 97 van de Grondwet bepaalt dat de regering het oppergezag over de krijgsmacht heeft. Een besluit tot inzet van de krijgsmacht vindt daarom altijd door de regering plaats. De vorm van het besluit tot militaire inzet en de wijze waarop dat besluit tot stand komt, is afhankelijk van de reden voor inzet. Er is onderscheid tussen de besluitvorming over de permanente taken van de krijgsmacht en de besluitvorming bij incidentele inzet. Bij de incidentele inzet zijn er verschillen in de besluitvorming bij inzet binnen het Koninkrijk en bij inzet daarbuiten.

3.5.1 *Besluitvorming over structurele inzet van de krijgsmacht binnen het Koninkrijk*

Er is sprake van permanente inzet van de krijgsmacht wanneer militairen belast zijn met een steeds terugkerende taak zonder eindsituatie. Deze taken zijn in de regel nationaal van aard en vinden plaats in Nederland en in het Caribische deel van het Koninkrijk. Voorbeelden van deze permanente inzet zijn de verdediging van het grondgebied en de militaire presentie in het Caribische deel van het Koninkrijk.

Besluiten over deze permanente, militaire inzet komen tot stand op departementaal niveau en worden vastgelegd in structurele afspraken tussen het Ministerie van Defensie en andere ministeries of andere betrokken overheden. Deze afspraken hebben meestal de vorm van een regeling, een convenant of een gebruiksovereenkomst, zoals het convenant Intensivering Civiel-Militaire Samenwerking uit 2006.

3.5.2 *Besluitvorming voor incidentele inzet van de krijgsmacht binnen het Koninkrijk*

Er is sprake van incidentele inzet van de krijgsmacht binnen het Koninkrijk wanneer publieke instituties worden bijgestaan of gesteund door eenheden van de krijgsmacht. De wijze van besluitvorming voor deze militaire inzet is afhankelijk van de soort bijstand of steun en de plaats waar deze nodig zijn.

Binnen Nederland bestaan de volgende vormen voor militaire bijstand of steunverlening.

- **Militaire bijstand op basis van de Politiewet.** De krijgsmacht kan op basis van deze wet verzocht worden bijstand te verlenen aan de politie ten behoeve van de handhaving van de openbare orde en de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde. Inzet van bijzondere eenheden vindt plaats na het doorlopen van een tussen de departementen afgesproken procedure.
- **Militaire bijstand op grond van de Wet Veiligheidsregio's.** In geval van een ramp of een crisis, of van ernstige vrees voor het ontstaan daarvan, kan militaire bijstand worden aangevraagd door de voorzitter van de Veiligheidsregio.
- **Militaire steunverlening in het openbaar belang.** Indien dringend behoefte is aan goederen of diensten waarin Defensie kan voorzien, kan een bestuursorgaan hiertoe een verzoek indienen.

Voor militaire bijstand in het Caribische deel van het Koninkrijk moet onderscheid worden gemaakt tussen de Caribische landen van het Koninkrijk (Aruba, Curaçao en St Maarten) en Caribisch Nederland (Bonaire, St. Eustatius en Saba – BES-eilanden).

- Voor Aruba, Curaçao en Sint Maarten is de juridische grondslag voor het verlenen van militaire bijstand het Koninklijk Besluit over aanwijzingen voor de inzet van de krijgsmacht (1987). Dit besluit geeft de gouverneur van deze landen de mogelijkheid om delen van de krijgsmacht ter beschikking te stellen van de regeringen van Aruba, Curaçao of Sint Maarten ten behoeve van militaire bijstand ter handhaving van de interne veiligheid en de openbare orde (ook wel 'harde bijstand' genoemd), of bij rampen, ongevallen en storingen in het verkeer of de verbindingen (zgn. 'zachte bijstand').
- Voor de BES-eilanden geldt dat zij als openbaar lichaam van Nederland deel uitmaken van Nederland. Op grond van de Veiligheidswet BES (2010) is de Rijksvertegenwoordiger bevoegd tot het, op verzoek van de procureur-generaal, indienen van een verzoek tot militaire bijstand ter strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde of ter uitvoering van taken ten dienste van Justitie. Ook is de Rijksvertegenwoordiger bevoegd om een verzoek tot militaire bijstand in te dienen in geval van een ramp, crisis of van ernstige vrees voor het ontstaan daarvan. De gezaghebber is bevoegd tot het indienen van een verzoek tot militaire bijstand ter handhaving van de openbare orde.



3.5.3 Optreden in geval van buitengewone omstandigheden in Nederland

Er kan in Nederland een situatie ontstaan waarin de gewone bevoegdheden van de overheid niet meer voldoende zijn om adequaat te reageren en op te treden. Wanneer er dan ook nog een vitaal belang van de maatschappij wordt bedreigd, kan sprake zijn van buitengewone omstandigheden. Hierin kan de overheid de beschikking krijgen over zgn. 'buitengewone bevoegdheden', die ook tot stand kan komen op een wijze die afwijkt van de gewone wet- en regelgeving¹⁹. Het gaat hierbij om zeer ingrijpende bevoegdheden die vallen onder het staatsnoodrecht. Voorbeelden van deze bijzondere bevoegdheden zijn het ontruimen of evacueren van gebieden en het vorderen van goederen en diensten van burgers en andere overheden.

3.5.4 Besluitvorming over inzet van de inlichtingen- en veiligheidsdiensten

Het optreden van de twee inlichtingen- en veiligheidsdiensten (de Algemene Inlichtingen en Veiligheidsdienst (AIVD) en de Militaire Inlichtingen en Veiligheidsdienst (MIVD)) wordt bepaald door de Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten 2017 (Wiv 2017). De Wiv 2017 geeft een uitputtende regeling voor de verzameling en verwerking van gegevens door de twee diensten, zowel waar het gaat om de verwerking van persoonsgegevens als andere gegevens.

¹⁹ Zie de Regeling Aanwijzing Militaire Gezagsdragers (RAMG) en de bepalingen uit de Noodwetgevingen.

3.5.5 Besluitvorming over inzet van de krijgsmacht buiten het Koninkrijk

Het besluit om de krijgsmacht in te zetten en daarbij zo nodig militair geweld te gebruiken valt onder het primaat van de politiek. Besluitvorming over hoe en waartoe de krijgsmacht wordt ingezet, hangt samen met de politieke doelstelling en het (inter)nationale recht. Militaire inzet moet in het kader van de geïntegreerde benadering zijn afgestemd met de inzet van de andere machtsmiddelen die de regering inzet. Op departementaal niveau en in nauwe samenwerking met de militaire leiding worden de strategische doelstellingen van een militaire operatie vastgelegd. Hoewel in het kader van de geïntegreerde benadering meerdere ministeries betrokken kunnen zijn bij de besluitvorming, zijn het vooral de minister-president en de ministers van Buitenlandse Zaken, Ontwikkelingssamenwerking en Defensie die een hoofdrol spelen bij de besluitvorming over militaire inzet buiten het Koninkrijk. Bij een optreden in NAVO-verband besluit de Noord-Atlantische Raad over de inzet van de NAVO, waarbij de Nederlandse regering een besluit neemt over een mogelijke militaire bijdrage van Nederlandse zijde. De Nederlandse regering neemt een dergelijk besluit ook voor verzoeken tot deelname aan een militaire operatie afkomstig van autoriteiten binnen de EU (in het *Political and Security Committee*), de OVSE of de VN. Er zijn situaties waarbij (deel)operaties vervolgens onder nationaal bevel worden uitgevoerd, zoals speciale operaties en onderdelen van de bestrijding van piraterij.

Op grond van artikel 100 van de Grondwet informeert de regering het parlement vooraf schriftelijk over een besluit tot deelname aan een internationale operatie in het kader van de tweede hoofdtak en de daaraan verbonden voorwaarden. Datzelfde geldt voor operaties waarbij sprake is van overlappende doelstellingen uit de eerste en tweede hoofdtak. Operaties die uitsluitend de verdedigingstaak betreffen, vallen niet onder artikel 100 van de Grondwet. Bij de besluitvorming zijn in het bijzonder drie instrumenten van belang:

- de dreigingsanalyse van de MIVD;
- voor operaties die onder artikel 100 van de Grondwet vallen: het Toetsingskader, met aandachtspunten die aan de orde moeten komen bij een weloverwogen besluit tot inzet. Hiertoe behoren o.a. de politieke aspecten, het mandaat, andere deelnemende landen, de haalbaarheid en de veiligheidsrisico's;
- het operationeel planningsproces van de CDS.

Op grond van het tweede lid van artikel 100 van de Grondwet kan de regering besluiten om het parlement in beslotenheid of niet vooraf te informeren, maar zo spoedig mogelijk na inzet, bijvoorbeeld speciale operaties. Deze onderscheiden zich door de hoge mate van politiek of militair risico, onconventionele operationele en tactische technieken, bijzondere omstandigheden en wijzen van inzet. Het zijn operaties die bijdragen aan doelstellingen of effecten op het operationele of het strategische niveau. Speciale operaties worden

doorgaans uitgevoerd door speciaal daartoe geselecteerd en opgeleid personeel en kennen een hoge mate van complexiteit en heimelijkheid. Voor deze speciale operaties gelden dezelfde instrumenten als voor de besluitvorming van andere internationale operaties, met het verschil dat het wordt behandeld in een apart overlegforum.

Eenheden van de krijgsmacht kunnen zich ook buiten het Nederlands grondgebied bevinden, zonder dat er sprake is van inzet zoals hierboven omschreven. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om situaties waarbij militaire eenheden oefenen en daarmee bijdragen aan de *Security Sector Development* van een land. Vaak zijn de belangen meer van economische of diplomatieke aard, bijvoorbeeld presentie ter ondersteuning van een handelsmissie of ondersteuning van diplomatieke onderhandelingen. Besluitvorming over een dergelijke militaire bijdrage buiten het Koninkrijk vindt plaats door de CDS in nauw overleg met de andere betrokken ministeries en de krijgsmachtdelen.

Al vroeg in het voorbereidingsproces van militaire inzet buiten het Koninkrijk moet de overweging worden gemaakt of een *civil assessment* noodzakelijk is. Een *civil assessment* is een beoordeling van de situatie in een conflictgebied, waarbij een analyse wordt gemaakt van onder andere de conflictorzaken, de civiele instituties, infrastructuur, activiteiten en attitudes van civiele autoriteiten en andere leiders, de lokale bevolking, enz. Deze analyse leidt tot conclusies over de behoefte aan inzet van niet-militaire machtsmiddelen en civiele capaciteiten. Idealiter wordt deze beoordeling in multinationalaal verband opgemaakt. Indien een *civil assessment* noodzakelijk is, zijn de resultaten van zo'n assessment vroeg in het proces -en ten behoeve van een geïntegreerde benadering vóórdat besluitvorming plaatsvindt- belangrijk voor een effectieve militaire inzet.

3.6 Rules of Engagement

Als er een rechtsgrond is om internationaal militair op te treden, zullen voor de in te zetten militaire eenheden een heldere opdracht, een oogmerk en de *Rules of Engagement* (ROE) moeten worden geformuleerd. ROE zijn regels voor de commandant van een militaire operatie die de formele kaders ten aanzien van de aard en wijze van gebruik van geweld bevatten. ROE voor Nederlandse eenheden, inclusief eventuele afwijkingen van internationale afspraken (*caveats*), worden vastgesteld door de CDS. ROE zijn geen middel om specifieke taken toe te wijzen. Commandanten mogen vigerende ROE altijd inperken voor ondercommandanten, maar op eigen gezag uitbreiden mag niet. ROE dienen altijd binnen de grenzen van het toepasselijke recht, waaronder het humanitair oorlogsrecht, te blijven.

Omdat de staat het geweldsmonopolie bezit, moet de rechtmatigheid van de toepassing van geweld getoetst kunnen worden; de ROE zijn hierbij instrumenteel. ROE beperken nooit het recht op (collectieve) zelfverdediging. Bij inzet in multinationalaal verband komen de ROE tot stand binnen het desbetreffende bondgenootschap of unie, of -in geval van optreden in een coalitie van landen- in overleg met de aan de coalitie deelnemende landen. Op basis van nationaal beleid of nationaal recht kan een land afwijken van de overeengekomen ROE en deze afwijkingen aan de ingezette eenheden als aanvullende richtlijnen meegeven. Dergelijke afwijkingen mogen nooit ruimere bevoegdheden opleveren dan in de ROE zijn opgenomen. In de praktijk worden de beperkingen op de ROE aangeduid als *caveats* en zij moeten aan de commandant van de troepenmacht worden meegedeeld. De commandant van de troepenmacht dient er bij de planning van de opdrachten aan de eenheden rekening mee te houden, dat geen opdrachten worden verstrekt die buiten de ROE of de voor die eenheden geldende *caveats* vallen. De Nederlandse, nationale vertegenwoordiger (*Senior National Representative*) bewaakt namens de CDS het mandaat, de toepassing van de ROE en het respecteren van de *caveats* bij de inzet van Nederlandse eenheden. Als *Red Card-Holder* kan hij zo nodig ingrijpen. De meest relevante ROE worden voor de individuele militair samengevat in een 'Instructiekaart Geweldgebruik' en in sommige gevallen voor het kader in een Aide-Mémoire.

3.7 Aansturing tijdens inzet

Met uitzondering van de Koninklijke Marechaussee in de uitvoering van de aan haar in de Politiewet opgedragen (politie-)taken, staan ingezette eenheden van de krijgsmacht altijd onder bevel van de CDS (*Full Command*)²⁰, ongeacht of deze eenheden zijn ingezet binnen of buiten de grenzen van het Koninkrijk. Er is echter een verschil in aansturing tussen enerzijds de inzet binnen het Koninkrijk (inzet in het kader van de derde hoofdtaak) en anderzijds, de inzet buiten het Koninkrijk (ongeacht de hoofdtaak). Beide situaties worden hierna toegelicht.

²⁰ *Full Command: the military authority and responsibility of a superior officer to issue orders to subordinates. It covers every aspect of military operations and administration and exists only within national Services. The term 'command', as used internationally, implies a lesser degree of authority than when it is used in a purely national sense. No NATO or coalition commander has full command over the forces assigned to him. (AJP-3(C) V1 Allied Joint Doctrine for the Conduct of Operations, feb 2019).*

3.7.1 Aansturing tijdens militaire bijstand en steunverlening binnen het Koninkrijk

Nadat een besluit is genomen om de krijgsmacht in te zetten in het kader van de derde hoofdtak worden eenheden onder civiel gezag²¹ gesteld. Hierbij kan het besluit tot inzet vergezeld gaan van randvoorwaarden, beperkingen en aanwijzingen voor de inzet van de eenheden of specifieke (wapen)systemen, of de interpretatie van regels. Deze eenheden blijven onder bevel van de CDS. De CDS draagt zorg voor een militair adviseur ter ondersteuning van het civiel gezag voor de planning en uitvoering.

In beginsel worden alle militaire operaties aangestuurd door de CDS, met uitzondering van de in de Politiewet aan de Koninklijke Marechaussee opgedragen (politie-)taken. Deze taken worden uitgevoerd in ondergeschiktheid aan het bevoegd gezag, zoals omschreven in de Politiewet.

3.7.2 Aansturing tijdens de inzet van de krijgsmacht buiten het Koninkrijk

Na een regeringsbesluit tot deelname aan een missie legt de CDS in een 'Operatie-aanwijzing' de nationale richtlijnen, opdrachten, taken, verantwoordelijkheden en de wijze waarop de *Transfer of Authority* (TOA)²² aan de commandant van de multinationale troepenmacht is geregeld, vast.

Deze TOA beperkt zich tot het operationele deel van de missie. De Nederlandse regering behoudt de uiteindelijke zeggenschap (het oppergezag uit de Grondwet) en de CDS het opperbevel. Het besluit tot Nederlandse deelname aan een operatie kan vergezeld gaan van nationale beperkingen (*national caveats*) voor de inzet van Nederlandse eenheden, of specifieke (wapen)systemen of de interpretatie van regels. Daarbij dient men zich wel te realiseren dat *national caveats* de vrijheid van handelen van de commandant van de multinationale troepenmacht beperken.

²¹ Het gezag over de inzet van de krijgsmacht, of eenheden daarvan, in het kader van de derde hoofdtak betekent de bestuurlijke bevoegdheid om de inzet daarvan op te dragen teneinde enige door de bestuurder wenselijk of noodzakelijk geachte inzet uit te voeren. Deze bevoegdheid gaat gepaard met de bestuurlijke verantwoordelijkheid en bepaalt dus tevens de plicht om verantwoording af te leggen over de genomen besluiten en de opgedragen inzet van militaire eenheden en middelen.

Bevelsrelaties bepalen de bevoegdheden die commandanten hebben om opdrachten of bevelen te geven aan onder hen gestelde commandanten of eenheden ter uitvoering van door het bevoegd gezag opgedragen inzet.

²² De *Transfer of Authority* (TOA) is de overdracht of terugname van de bevoegdheid om operationele bevelen en opdrachten te verstrekken van de ene aan een andere commandant. Zij kan gefaseerd plaatsvinden. TOA vindt onder andere plaats bij het onderbevelstellen van een nationaal contingent aan een commandant van een internationale troepenmacht en omgekeerd.

De CDS draagt er zorg voor dat deze commandant rekening houdt met de geformuleerde beperkingen. Hij behoudt ook na TOA de volledige verantwoordelijkheid voor de ingezette eenheden van de krijgsmachtdelen. Hij is verantwoordelijk voor de aansturing van de eenheden van de krijgsmachtdelen. De CDS stuurt ook de eenheden van de Koninklijke Marechaussee aan bij inzet in het buitenland voor niet-politietaken.



4 Militair vermogen

4.1 Inleiding

De totale capaciteit die de krijgsmacht levert om de haar opgedragen hoofdtaken te vervullen, wordt ‘militair vermogen’ genoemd. Dit militaire vermogen bestaat niet alleen uit personeel en materieel, maar ook uit minder zichtbare factoren als bereidheid, cohesie, leiderschap, doctrine, vernieuwend vermogen, enz. Om doctrine te kunnen toepassen, is inzicht noodzakelijk in al deze factoren.

Het militaire vermogen wordt uitgedrukt in een model (zie figuur 4-1) bestaande uit een mentale, een fysieke en een conceptuele component. Dit hoofdstuk beschrijft het model en bespreekt dit in relatie met de operationele omgeving, alsmede het ontwikkelen en de inzet van militair vermogen. Zowel de omgeving als de inzet van militair vermogen stellen eisen aan de effectiviteit en efficiëntie van het ontwikkelde militair vermogen. Dit betekent dat het in te zetten militaire vermogen op een bepaald niveau moet worden gebracht voordat het kan worden ingezet.

Militair vermogen in historisch perspectief

Sinds de jaren negentig van de 20e eeuw ontstond als concept in de doctrine het begrip ‘militair vermogen’, bestaande uit een conceptuele, een fysieke en een mentale component. Op zich waren deze drie aspecten van vermogen niet nieuw aan de militaire machtsuitoefening. Hun verschijningsvormen en onderlinge samenhang wijzigden in de loop der tijd wel.

Vanaf het midden van de 19e eeuw was er sprake van een constante wapen-technologische ontwikkeling. Door de komst van automatische wapens, snelvuurgeschut, rookloos kruit, gepantserde (stoom)schepen, spoorwegen, vliegtuigen en ‘vechtwagens’ nam de effectiviteit, mobiliteit en slagkracht van krijgsmachten toe. De toenemende controle van overheden op de maatschappij maakte het tevens mogelijk om steeds meer mensen en middelen te mobiliseren. Globaal waren er drie fases: 1) het vergroten van de vuurkracht (19e eeuw), 2) het vergroten van de mobiliteit (eerste helft 20e eeuw) en 3) het vergroten van de commandovoeringsmogelijkheden en digitalisering (eind 20e eeuw).

De komst van legers met dienstplichtigen maakte het nodig een centraal geformuleerde manier van optreden te ontwikkelen. Landen ontwikkelden in de loop van de 19e en 20e eeuw hun eigen doctrines, gebaseerd op eigen oorlogservaringen, maar zeker ook maatschappelijke opvattingen. Het gedachtegoed van klassieke militaire denkers als

Jomini en Von Clausewitz (landoptreden), Mahan en Corbett (maritiem optreden) en Douhet en Mitchell (luchtop treden) heeft nog steeds invloed op het conceptueel denken van moderne krijgsmachten.

De mentale component speelde van oudsher een belangrijke rol bij het bepalen van het militair vermogen. In de 19e eeuw lag de nadruk vooral op fysieke en mentale hardheid, opofferingsgezindheid en het willen en kunnen incasseren van zware verliezen, zonder de wil om te vechten (en te winnen) te verliezen. In de loop van de 20e eeuw werd de nadruk op de fysieke offers minder en werd er meer aandacht geschonken aan zaken als motivatie, teamgeest, training, rechtvaardiging en maatschappelijke acceptatie en ondersteuning.

Tot en met de Eerste Wereldoorlog beschouwden militair denkers de mentale component als doorslaggevend. Het land met het grootste incasseringsvermogen zou uiteindelijk de oorlog winnen. Op grond van de ervaringen uit 1914-1918 verschoof de nadruk naar het conceptuele en het fysieke element. De Tweede Wereldoorlog liet zien dat de fysieke component uiteindelijk inderdaad de doorslag gaf. Na de Koude Oorlog kwam de nadruk weer meer te liggen op de conceptuele component. In 'de nieuwe wereldorde' moesten krijgsmachten het hoofd bieden aan een veelheid van dreigingen en kregen ze te maken met een veelheid van taken, zoals pacificatie en stabilisatie, militair gezag, *peacekeeping* en *counter-insurgency*. Ooit daarvoor ontwikkelde doctrines en geleerde lessen werden weer bestudeerd en geoefend.

Van oudsher werd bij militaire operaties een onderscheid gemaakt tussen tactiek en strategie. Tactiek behelsde de activiteiten op het gevechtveld; strategie alle overige zaken, zoals de manier waarop de veldslagen voorbereid en opgezet moesten worden (de campagne). In de 19e eeuw werd de moderne oorlogvoering door technologische ontwikkelingen en betere nationale organisatie massaler en complexer. Strategie was in toenemende mate het niveau waarop de maatregelen en doelstellingen ter voorbereiding op de oorlog vorm kregen. Bij de militaire inzet ontstond zo ruimte voor een 'operationeel' niveau. Na de Eerste Wereldoorlog waren het de Russische en Duitse krijgsmachten die dit niveau als eersten een eigen plek gaven binnen hun militair optreden en doctrines.

Uiteindelijk werden na de Tweede Wereldoorlog de volgende vijf niveaus van optreden onderkend, beschreven en geïnstitutionaliseerd: het politiek-strategische, het militair-strategische, het operationele, het tactische en het technische niveau. Tot het einde van de Koude Oorlog was de overlap tussen deze niveaus beperkt, al waren er verschillen per krijgsmachtdeel. Bij de landstrijdkrachten waren de niveaus in het kader van de verdedigingstaak op West-Duits grondgebied het meest gekoppeld aan de omvang van eenheden. Het militair-strategisch niveau was het werkterrein van de theater

commandant, in hedendaagse termen de commandant van de *Combined Joint Task Force*. Legergroepen en legers waren actief op operationeel niveau, en legerkorpsen (ook het Nederlandse) op tactisch niveau.

Bij de lucht- en zeestrijdkrachten waren niet de omvang van eenheden, maar vooral de taakstellingen bepalend voor het niveau van optreden. Zo richtte de Koninklijke Marine zich op onderzeebootbestrijding in de noordelijke Atlantische Oceaan. Deze taak had tot doel de voor de NAVO militair-strategisch cruciale *Sea Lines of Communication* (SLOCs) te beveiligen. Door het hoge technische niveau van hun onderzeebootbestrijdingscapaciteit kregen bepaalde marine-eenheden tevens de strategische taak toegewezen Sovjet-SSBN's (nucleair aangedreven en met ballistische raketten uitgeruste onderzeeboten) te volgen en onder oorlogsomstandigheden te vernietigen.

De naoorlogse Nederlandse luchtmachten ontbeerden, in tegenstelling tot bijvoorbeeld die van de Verenigde Staten, juist de strategische dimensie. De Koninklijke Luchtmacht was vooral een tactisch luchtwapen. De squadrons luchtverdedigingsjagers streefden naar (plaatselijk) luchtoverwicht door onderschepping van vijandelijke vliegtuigen. De squadrons jachtbommenwerpers waren bestemd voor (offensieve) taken zoals de uitschakeling van vijandelijke vliegvelden en radarstations, interdictie achter de frontlinie, luchtsteun aan de grondstrijdkrachten en tactische (foto)verkenning. Beide clusters opereerden samen met andere NAVO-luchtmachten in een geïntegreerd (*combined*) verband.

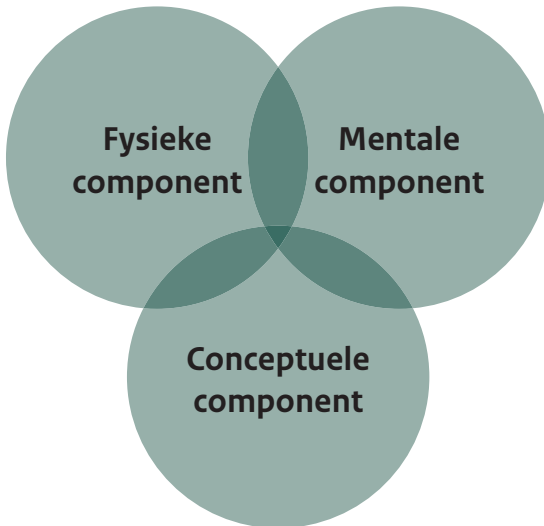
Na de Koude Oorlog nam bij de modulaire deelname aan vredesmissies en internationale interventies, door de steeds kleinere omvang van de ingezette eenheden en de toegenomen mogelijkheden tot commandovoering (een gevolg van steeds betere sensoren en steeds snellere communicatie door de digitalisering) de real-time interactie en verwevenheid tussen de niveaus van militair optreden toe. Hierdoor werd de afbakening tussen de niveaus, zoals die van oudsher had bestaan, minder scherp en ontstonden 'genetwerkte' wijzen van optreden. Tegelijkertijd ontstond door de digitalisering van samenleving en krijgsmachten een nieuw domein van optreden: het cyberdomein. Daarin was eveneens sprake van taakbepaalde niveaus van optreden, van tactisch tot strategisch, en van grote verwevenheid.

Na het einde van de Koude Oorlog hebben met name China en Rusland vormen van 'onbepaalde', 'whole of society' of 'hybride' oorlogvoering (mengvormen van regulier en irregulier optreden, gelijktijdig openlijk en ondergronds, inclusief in het cyberdomein, op alle segmenten van de vijandelijke samenleving gericht) doorontwikkeld. Hierbij wordt gebruik gemaakt van alle DIME-machtsmiddelen en PMESII-factoren (zie par. 1.4) waarbij vermenging plaats heeft van regulier en irregulier optreden, gelijktijdig openlijk en ondergronds, inclusief het cyberdomein, op alle segmenten van de samenleving gericht.

Met beperkte middelen, kleine aantallen personeel en van grote afstand kan met deze wijze van postmoderne, *multi domain* oorlogvoering doorgaans zonder 'kinetische' wapensystemen al grote effecten worden bereikt. De verwevenheid van de niveaus van militair optreden wordt daarmee nog groter.

4.2 De componenten van militair vermogen

Militair vermogen (*fighting power*) is het in staat zijn militaire operaties uit te voeren met een optimaal samenhangend geheel van functionaliteiten en componenten. Militair vermogen omvat meer dan uitsluitend de beschikbaarheid van middelen (*capacities*). Men moet ook bereid en in staat (*capable*) zijn om deze middelen in te zetten. Als dit goed ontwikkeld is, dan spreekt men van militair vermogen (en worden *capacities* verheven tot *capabilities*). De componenten kunnen niet los van elkaar worden gezien; de één beïnvloedt de ander. Zo is geavanceerd materieel nutteloos zonder gemotiveerd en getraind personeel en zonder een doordachte wijze van inzet, gebaseerd op een doctrine.



Figuur 4-1: De componenten van militair vermogen

4.2.1 De mentale component

Oorlogvoering is een activiteit die door mensen wordt uitgevoerd. De bereidheid om zo nodig het gevecht aan te gaan, speelt daarbij een belangrijke rol. De mentale component van militair optreden is dan ook een combinatie van vier factoren, die onderling samenhangen: motivatie, leiderschap, verantwoord organiseren van de inzet van beschikbare personele en materiële middelen en perceptie. De mentale component is van groot belang, juist omdat militairen doorgaans optreden onder omstandigheden die niet alleen een groot beroep op de mentale weerbaarheid doen, maar ook zware eisen stellen aan de houding in een missiegebied. Deze eisen zijn bijvoorbeeld het beschikken over cultureel besef, empathie, een open houding, maar ook het tonen van gepast initiatief, creativiteit, en de mentale houding om terughoudend te zijn bij de toepassing van geweld.

4.2.1.1 Motivatie

Motivatie is het resultaat van training, vertrouwen in het materieel, effectief leiderschap en management, sterke discipline, zelfrespect, wederzijds respect en een goed begrip van wat er gaande is. Motivatie hangt in de praktijk nauw samen met een hoog moreel. De motivatie is ook te beïnvloeden door externe factoren, zoals de publieke opinie. De overtuiging van de individuele militair dat het publiek de inzet in een conflict steunt, het doel en de uitvoering ervan als legitiem beschouwt, en ziet dat de militaire activiteiten materieel goed worden ondersteund, draagt in grote mate bij aan de gevechtsbereidheid. Media spelen hierbij een belangrijke rol.

4.2.1.2 Leiderschap

De commandant is de belichaming van (effectief) leiderschap. Dat geeft commandanten op alle niveaus een belangrijke rol in de mentale component. Daarnaast is hij verantwoordelijk voor de training voorafgaande aan inzet. Tijdens de inzet is het de commandant die als leider de uitvoering van opdrachten verzekert door actie, motivatie, inspiratie en het vermogen om de wil 'ervoor te gaan' over te brengen op zijn personeel. De commandant treedt bij inzet op als gezicht van de eenheid. Hij bepaalt door zijn optreden het beeld dat alle andere leden van de eenheid hebben. Hij is verantwoordelijk voor het optreden van alle individuele militairen onder zijn commando.

4.2.1.3 Verantwoord organiseren van de inzet

De manier waarop een commandant de inzet van zijn middelen organiseert, is van invloed op de mentale component. Door dit op een verantwoorde wijze te doen, zorgt hij voor vertrouwen in het eigen kunnen van zijn militairen, voor vertrouwen in de organisatie en creëert hij draagvlak voor de operatie. Verantwoord organiseren van de inzet betekent onder andere dat voldoende middelen (personeel, materieel en financiën) beschikbaar zijn

om een operatie met succes uit te kunnen voeren. Daarnaast is het nodig dat er draagvlak bestaat, bij zowel de militairen als de bevolking. Een gedegen voorbereiding, ook in opleiding en training, en goede plannen zijn een organisatorische voorwaarde voor succes. Een belangrijk middel om verantwoord te organiseren is de toepassing van risicomanagement. Commandanten dienen zorg te dragen voor een gewogen balans tussen opgedragen doelstellingen en de risico's die horen bij activiteiten die nodig zijn om deze doelstellingen te realiseren. Dat betekent dat risico's worden onderkend, gewogen en zonnodig aangepakt. Dit draagt bij aan een veilige werkomgeving voor mens en materieel en het verantwoord realiseren van de opgedragen doelstellingen. Hierbij moet ook rekening worden gehouden met de weerslag die inzet in een missiegebied, dag en nacht blootgesteld aan gevaar, vaak onder zware omstandigheden en ver van huis, heeft op de individuele militair.

4.2.1.4 Perceptie

Perceptie is de subjectieve waarneming van een objectieve werkelijkheid. Perceptie wordt gevormd door het wereldbeeld en de 'mind-set' waardoor een actor de werkelijkheid op een specifieke manier waarneemt, interpreteert en er op anticipeert. Perceptie, als kernelement van de cognitieve dimensie, is daarmee een filter waardoor een actor de wereld ziet. Het filter is gebaseerd op culturele, maatschappelijke en religieuze aspecten. De beïnvloeding van het wereldbeeld verandert de perceptie van een actor waardoor deze een dreiging, uitdaging maar ook een eigen zwakte anders gaat interpreteren en daar ook anders op zal anticiperen. De wijze van beïnvloeding van een actor is afhankelijk van het te bereiken doel en de actor. Dit laatste kan zowel vriend, vijand als een neutrale partij zijn. De beïnvloeding van het wereldbeeld kan indirect middels fysieke middelen plaatsvinden, maar ook direct in de informatieomgeving zoals via misleidende berichtgeving of *fake news* al dan niet als onderdeel van een strategische communicatie campagne.

Het oogmerk van beïnvloeden van de cognitieve dimensie is het teweeg brengen van een verandering in de wil en het gedrag van een actor.



4.2.1.5 Militair werk is mensenwerk

Voldoende gemotiveerd, getraind en opgeleid personeel is een belangrijke voorwaarde voor een effectieve inzet van de krijgsmacht. Ondanks de groei van onbemande technologie en ontwikkelingen op roboticagebied blijft de militair als persoon centraal staan. De fysieke aanwezigheid van militairen blijft noodzakelijk, doordat alleen op die manier contact met de lokale bevolking kan worden gelegd. Dat persoonlijk contact is nodig om een goed inzicht te krijgen in de behoeftes, verwachtingen, intenties en de lokale omstandigheden. Zo kan alleen door fysieke aanwezigheid draagvlak bij de lokale bevolking ontstaan; militairen zijn dus niet alleen relevant voor het voeren van een gevecht. Daarnaast zijn alleen mensen in staat snel te reageren op wisselende omstandigheden, emoties te lezen, en te handelen in de geest van de commandant.

4.2.2 De fysieke component

De mensen en middelen van de krijgsmacht vormen de fysieke component van het militaire vermogen. Dit zijn het personeel en het materieel dat georganiseerd wordt ingezet in een operatie. Voor de planning, voorbereiding en inzet wordt de term ‘operationele gereedheid’ en ‘inzet gereedheid’ gehanteerd. De wijze van inzet van de krijgsmacht bepaalt de juiste samenstelling, omvang en kwaliteit van de fysieke component. De inzetopties zijn de basis voor behoeftestellingen en opleidings- en trainingstrajecten.

4.2.2.1 Mensen

Het ingezette personeel moet, met het beschikbaar gestelde materieel, in staat zijn om alle opgedragen militaire activiteiten onder alle omstandigheden uit te voeren. Werving en selectie is er op gericht personeel in de juiste aantallen en kwaliteiten aan te stellen zodat aan deze eis wordt voldaan. Het personeel krijgt een daarop afgestemde opleiding en training met aandacht voor specifieke elementen die zijn afgeleid van de inzetopties. Dit betekent dat in iedere fase van opleiding en training ruimte moet zijn voor motivatie, fysieke gezondheid en mentale hardheid (zie de ‘mentale component’), voor kennis van de mogelijke inzetopties, voor kennis van tactieken en technieken (*skills & drills*), voor basisvaardigheden (waaronder fysieke training, fysieke hardheid) en voor specifieke vaardigheden gericht op de functievervulling. Wanneer eenheden of individuele militairen zijn aangewezen voor een specifieke missie, kan het noodzakelijk zijn te voorzien in aanvullende training, specifiek gericht op de eisen die deze missie stelt.

Om personeel beschikbaar en inzetbaar te houden is aandacht nodig voor het voortzettingsvermogen, motivatie en psychische gezondheid. Daarbij wordt bijvoorbeeld steeds nadrukkelijker gekeken naar mogelijkheden om geautomatiseerde en onbemande systemen taken van mensen over te laten nemen.

4.2.2.2 Materieel

De krijgsmacht beschikt over een breed palet materiële middelen: wapensystemen, voertuigen, vliegtuigen en schepen, en daaraan gerelateerde systemen zoals bijvoorbeeld verbindingsmiddelen, optronica, brandstoffen, munitie, voeding en de uitrusting van de individuele militair. Deze middelen moeten worden aangeschaft, ingezet, onderhouden en uiteindelijk worden afgestoten. Veel van het materieel is specifiek militair en daardoor vaak uniek: de krijgsmacht beschikt daarom over eigen organisatiedelen die belast zijn met genoemde taken. Materieel in onderhoud is niet beschikbaar voor gereedstelling en/of inzet. Daarom beschikt de krijgsmacht doorgaans over meerdere exemplaren van een bepaalde materiële capaciteit. Deze materiele middelen kunnen elkaar aflossen in een doorlopende cyclus van gereedstellen, inzet en onderhoud waardoor voortzettingsvermogen ontstaat. Om uitval tijdens inzet te voorkomen, is er vaak sprake van redundantie: het rekening houden met verliezen in de aantallen, extra beschermen van kritische middelen en/of dubbel uitvoeren van kritieke systemen zoals voortstuwing, energievoorziening, computers en verdedigingsmiddelen. Daarnaast is logistieke ondersteuning essentieel om operationeel gebruik van militaire materiele middelen te kunnen realiseren en voort te zetten: een verzekerde aanvoer van onder andere brandstof, reservedelen, munitie, voeding en geneeskundige dienstgoederen naar het oefen- of inzetgebied is vaak een kritische factor voor het succes van een militaire operatie.



4.2.2.3 Standaardisatie/interoperabiliteit

Voor het efficiënt en effectief optreden van multinationalaal samengestelde troepenmachten is standaardisatie cruciaal. Standaardisatie van middelen leidt hierbij vooral tot verbeterde doelmatigheid, terwijl interoperabiliteit en eenheid in procedures en tactieken vooral de effectiviteit ten goede komen.

Standaardisatie kan worden bereikt op drie niveaus: compatibiliteit, uitwisselbaarheid en interoperabiliteit. Compatibiliteit (*compatibility*) is de geschiktheid van apparaten, systemen, processen of diensten om onder specifieke omstandigheden samen te gebruiken zonder dat onaantoonbare interacties of neveneffecten optreden. Uitwisselbaarheid (*interchangeability*) is de mogelijkheid om een apparaat, systeem, proces of dienst te gebruiken in plaats van een andere om toch hetzelfde doel te bereiken. Interoperabiliteit (*interoperability*) ten slotte is de mogelijkheid om samen met andere eenheden of organisaties coherent op te treden en zo samen effectief en efficiënt de eigen of gezamenlijke tactische, operationele en/of strategische doelstellingen te verwezenlijken.

Standaardisatie is het opleggen van een bepaalde norm of standaard voor het ontwerp, de constructie, het testen, het gebruik van een product of de toepassing van een proces. Met het nastreven van een bepaalde mate van standaardisatie in de militaire organisatie wordt uniformiteit van operationele procedures en middelen beoogd.

Na haar oprichting onderkende de NAVO het belang van interoperabiliteit en de daarvoor benodigde standaardisatie. Binnen de NAVO wordt standaardisatie uitgelegd als 'de ontwikkeling en implementatie van concepten, doctrines, procedures en ontwerpen met als doel het bereiken en handhaven van compatibiliteit, uitwisselbaarheid en gemeenschappelijkheid, nodig om het vereiste niveau van interoperabiliteit te bereiken'. Daarom werd in 1951 de *Military Agency for Standardization* opgericht met als doel de begeleiding van standaardisatie van oorlogsmateriaal en van operationele en administratieve procedures. In de daaropvolgende decennia zijn de NAVO-lidstaten vele *Standardization Agreements* (STANAGs) overeengekomen over een veelheid van onderwerpen, zoals operationele en tactische doctrines en procedures, technische specificaties en opleidingseisen. In 2001 is de *Military Agency for Standardization* opgegaan in een nieuwe organisatie, genaamd *NATO Standardization Office* (NSO).

Nederland ondersteunt deze standaardisatie en past de eigen standaarden (werkwijzen en procedures, tactische en technische standaarden en coderingen) zoveel mogelijk aan de NAVO aan. Hierdoor wordt bijgedragen aan een zo groot mogelijke interoperabiliteit met bondgenoten. Een eenvoudig voorbeeld is het gebruik van de Engelse taal als standaard.

Daarmee worden concepten, doctrines, procedures niet meer in het Nederlands vertaald voor gebruik in een Nederlandse omgeving.

4.2.3 De conceptuele component

De conceptuele component voorziet in de coherente intellectuele basis en het theoretische fundament voor de inzet van militaire eenheden en troepen. Zij is relevant voor alle niveaus van militair optreden; op het strategische niveau voorziet zij in de intellectuele achtergrond voor een effectieve besluitvorming op het politiek-militaire scheidsvlak. De conceptuele component speelt ook een belangrijke rol bij het behoud en de ontwikkeling van het institutionele geheugen en ervaringen. Daartoe brengt zij historische ervaringen, ontwikkelingen in de operationele praktijk (via lessen, analyses en experimenten) en een permanente beschouwing van de strategische omgeving bijeen.

De belangrijkste functie van de conceptuele component is het bieden van een denkkader waarmee militaire leidinggevendenden begrip verwerven van hun professie en van de activiteiten die zij geacht worden te ontplooiën, zowel in het heden als in de toekomst. De conceptuele component levert de commandant het noodzakelijke begrip van de context waarin hij optreedt, het is de basis voor creativiteit, vernuft en initiatief in complexe situaties. Een succesvolle uitvoering van militaire operaties vereist intellectueel zorgvuldig en helder geformuleerde opvattingen die op ervaring gebaseerd zijn. De intellectuele activiteit om tot heldere opvattingen te komen wordt wel het ‘militaire denken’ genoemd. Het militaire denken is het intellectuele proces dat leidt tot concepten voor de strategische, operationele en tactische praktijk. Dit wetenschappelijke proces wordt gevoed door de militaire en krijgsgeschiedenis, door recente ervaringen in conflicten en oefeningen, en door innovatieve ideeën. De concepten die dit proces genereert zijn een antwoord op de uitdagingen in militaire operaties. Deze operationele concepten kunnen de basis gaan vormen van doctrine. Vaardigheid in de toepassing van de doctrine kan alleen worden verworven door de conceptuele component zo breed mogelijk te bestuderen en aan te leren.

4.2.3.1 Innovatie

De conceptuele component wordt voortdurend verder ontwikkeld door conceptuele innovatie, waarbij wordt nagegaan welke veranderingen kunnen optreden door een veranderende omgeving, nieuwe technologieën en uitdagingen, door een reeds veranderde omgeving of activiteiten, methoden en processen, of omdat bestaande oplossingen niet meer blijken te werken. Conceptuele innovatie moet, samen met nieuwe capaciteiten en vernieuwde wijze van optreden leiden tot effectief en derhalve relevant blijven van het militaire vermogen. Deze innovatie wordt gerealiseerd door het wetenschappelijke debat

over militaire operaties, door onderzoek en ontwikkeling en door een geïnstitutionaliseerd proces waarin ervaringslessen worden geïdentificeerd, geëvalueerd en geïmplementeerd.

Innovatie kan plaatsvinden binnen organisaties maar ook binnen bredere verbanden. Het proces van innoveren (innovatieproces) omvat het geheel van menselijke handelingen gericht op vernieuwing. Innovatie is meer dan alleen een technische verbetering of modernisering. Innovatie kan ook in bijvoorbeeld commandovoering, management of beleid plaatsvinden. De gevolgen van het op een nieuwe wijze toepassen van een bestaande werkwijze of procedure die hoort bij bijvoorbeeld de invoering van een nieuw wapensysteem kunnen even groot zijn als de gevolgen van (de bijvoorbeeld veel grotere effectiviteit van) het nieuwe systeem zelf.

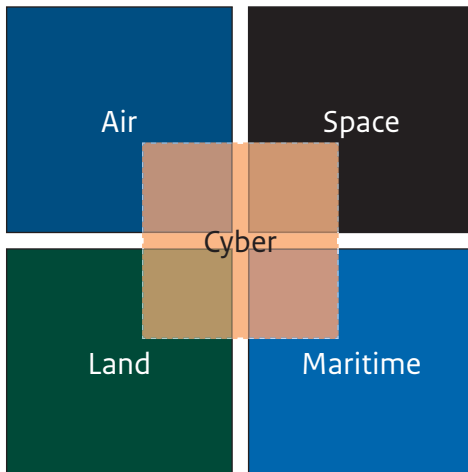
Innovatie is breder dan alleen de conceptuele component van militair vermogen, maar raakt ook met name aan de fysieke component. In de continue wapenwedloop is innoveren voor een krijgsmacht van levensbelang. Vroeger vonden veel uitvindingen hun oorsprong in het militaire werkveld (telegrafie, radar, internet etc.), maar heden ten dage is de krijgsmacht veelal een volger van innovaties uit de civiele sector. Ook de innovatie in de bedrijfsvoering van de krijgsmacht is gestoeld op kennis uit de civiele sector en financieel gedreven, en heeft daardoor een steeds nadrukkelijker impact op het militaire bedrijf.



4.3 Militair vermogen in de operationele omgeving

Militair vermogen moet worden afgestemd op de operationele omgeving om effectief te kunnen zijn. Historisch gezien was deze afstemming zichtbaar door de vorming van gespecialiseerde krijgsmacht delen: zee-, land- en luchtmacht. De hedendaagse complexiteit van deze omgeving vergt naast deze gespecialiseerde krijgsmacht delen een meer holistische benadering van afstemming op diezelfde omgeving.

De operationele omgeving beïnvloedt de inzet van militair vermogen en de besluitvorming van een commandant. Begrip van deze omgeving is noodzakelijk om militair vermogen op de meest efficiënte en effectieve wijze in te zetten. Om de complexe operationele omgeving te kunnen begrijpen worden modellen gebruikt. Modellen geven conceptuele ondersteuning maar ze geven slechts een gesimplificeerde weergave van de werkelijkheid. Om deze omgeving van de krijgsmacht te modelleren, wordt gebruikt gemaakt van domeinen en dimensies. De modellen zijn mogelijke denkkaders bij de planning van militaire operaties.



Figuur 4-2: Domeinen in de operationele omgeving

4.3.1 Het domeinmodel

Het denken in domeinen wordt gebruikt om militair vermogen te organiseren voor activiteiten in onderkende domeinen. De diverse domeinen hebben hun eigen karakteristieken die bepalend zijn voor de wijze waarop strijdkrachten worden ingericht en aangewend.

Het denken in domeinen is instrumenteel om militair vermogen te organiseren voor een specifiek domein maar kan leiden tot een te grote focus op individuele domeinen (een ‘single-domain’ aanpak). De domeinen moeten als verweven geheel beschouwd worden: alle domeinen zijn afhankelijk van elkaar. Het uitschakelen of beschadigen van een zendmast in het landdomein kan bijvoorbeeld voor communicatieproblemen zorgen in de lucht, op zee, in de ruimte, of de toegang tot cyberspace beperken. Naast onderlinge afhankelijkheid kunnen gesynchroniseerde militaire activiteiten in verschillende domeinen elkaar versterken. Een doel kan onderkend zijn door speciale eenheden op land, waarbij de informatie verstuurd is via een satelliet. Dat doel kan uitgeschakeld worden door gevechtsvliegtuigen, ondersteund met radarbeelden van een fregat terwijl een militaire cyberoperatie de vijandelijke luchtverdediging neutraliseert. Door op te treden in meerdere domeinen kunnen doelstellingen op een effectievere of efficiëntere manier bereikt worden dan via een enkel domein. Dit pleit voor een zgn. ‘multi-domein’ benadering van het militaire optreden.

Het elektromagnetisch- en het akoestisch spectrum zijn weliswaar een door fysieke wetmatigheden gevormde omgeving, maar vormen geen domein op zich. Beide spectra zijn sterk verweven met de vijf onderkende domeinen. De mogelijkheid om (binnen de fysieke wetmatigheden) gebruik te kunnen maken van deze spectra is essentieel om effectief activiteiten uit te kunnen voeren in de domeinen.

De meeste strijdkrachten kennen een indeling in drie krijgsmachtdelen, bestemd voor het maritieme, het land- en het luchtdomein. Deze indeling is weliswaar historisch, maar ook heden ten dage heeft elk domein zijn kenmerkende eigenschappen die zich vertalen naar verschillen in cultuur en soorten personeel, materieel, tactieken en technieken. Ook de Nederlandse strijdkrachten zijn georganiseerd voor de drie domeinen: het zee-, land- en luchtdomein. Zee-, land- en luchtstrijdkrachten hebben met hun specifieke capaciteiten hun eigen inbreng in operaties. Daarnaast hebben alle krijgsmachtdelen hun inbreng in het cyberdomein, het elektromagnetisch spectrum en het akoestisch spectrum en maken zij gebruik van het ruimtedomein. Bij het tot gelding brengen van deze capaciteiten beperken de effecten van de krijgsmachtdelen zich niet tot hun eigen natuurlijke omgeving (land, zee, lucht, ruimte), omdat veel effecten meer of minder domein overschrijdend zijn. Grondgedachte is dat de krijgsmachtdelen elkaar ondersteunen en aanvullen, waardoor een synergetisch effect wordt bereikt, lees het ‘joint’ optreden.



4.3.1.1 Kenmerken van het maritieme domein

De wereldzeeën verbinden landen door een onderling afhankelijk netwerk van economische, financiële, sociale en politieke relaties. Het is een feit dat het grootste deel van de aarde is bedekt met water, het grootste deel van de wereldbevolking dicht bij de kust woont, en het grootste deel van de internationale wereldhandel over zee gaat, door een paar kwetsbare kanalen en internationale zeestraten. De maritieme omgeving omvat handelsroutes, knelpunten, havens, en andere voor de mens belangrijke infrastructuur zoals pijpleidingen, windmolenparken, platforms voor olie en aardgasproductie, en overzeese telecommunicatiekabels. Bovendien wordt de zee geëxploiteerd vanwege haar economische middelen, zij het op volle zee, in exclusieve economische zones (EEZ), of in de territoriale wateren. Kortom, de zee biedt strategische toegang.

Het maritieme domein varieert van de volle zee tot de meer begrensde of ondiepe wateren binnen de kust en kustgebieden, estuaria en de lucht- en waterkolom erboven en daaronder. De meeste menselijke, maritieme activiteiten – scheepvaart, visserij, olie-exploitatie, enz. – worden momenteel uitgevoerd in EEZ's waar oorlogsschepen en onderzeeboten vrije toegang hebben om oefeningen en routinematige operaties uit te voeren. Dit betekent dat een aanzienlijk deel van de economische en politieke activiteiten van de wereld worden uitgevoerd in een smalle strook van land en zee. Hoe beperkter de maritieme omgeving wordt, des te groter de kans dat het een omstreden, overbelaste, onoverzichtelijke en beperkte ruimte is.

In de loop van de geschiedenis zijn verschillende afspraken gemaakt om het gebruik van de zee in goede banen te leiden en om aanspraken van landen en gebruikers te regelen. Veel van deze afspraken hebben invloed op maritiem optreden. De belangrijkste internationale regels zijn vastgelegd in het Verdrag van de Verenigde Naties inzake het recht van de zee (*United Nations Convention on the Law of the Sea*, UNCLOS) en waar van toepassing aangevuld met nationale wetgeving.

Zeerijdkrachten, bestaande uit vlootverbanden, amfibische manoeuvre-eenheden en maritieme special forces zijn wereldwijd mobiel en inzetbaar, onder uiteenlopende klimatologische en geografische omstandigheden, in het gehele geweldsspectrum. Zij worden gekenmerkt door *access, mobility, lift capacity, posture, sustained reach, resilience, leverage, versatility and availability*.

4.3.1.2 Kenmerken van het landdomein

De bron van het menselijk bestaan ligt in het landdomein. Conflicten worden uiteindelijk op het land beslist omdat daar het voortbestaan en de welvaart van een land, een volk, een groepering, een ideologie, enz. kan worden verzekerd. Conflicten hebben daardoor per definitie altijd een landdimensie in zich. In dit domein treden dan ook vijandelijke landrijdkrachten op, zowel regulier, als irregulier.

Het landdomein kenmerkt zich als de 'thuisbasis' van de actoren in het internationale speelveld. In dit domein is de directe interactie met de actoren in een conflict. Het landdomein is opgedeeld in territoria, gescheiden door landsgrenzen. Natuurlijke kenmerken als bergketens en rivieren vormen vaak natuurlijke grenzen tussen territoria en bevolkingsgroepen. Anderzijds zijn soms grenzen getrokken zonder rekening te houden met bevolkingsgroepen, wat een bron van conflict kan zijn. In het landdomein komen vele verschillende vormen van terrein voor (bergen, woestijnen, jungle, steden, polders, open vlaktes) die elk hun invloed hebben op de mogelijkheden van bepaalde vormen van militair optreden. Het uitvoeren van activiteiten in het landdomein wordt, naast internationaal recht zoals bij de andere domeinen, sterk geregeld door nationale wetgeving.

Landrijdkrachten zijn ingericht om activiteiten uit te voeren in het landdomein, waar nodig aangepast aan geografische en klimatologische omstandigheden. Landrijdkrachten worden gekenmerkt door een veelheid aan kleine wapensystemen, van de individuele soldaat tot geavanceerde gevechtsvoertuigen, die beschikken over eigen sensoren en communicatiemogelijkheden en veelal optreden in grotere verbanden (bataljon/brigade/divisie). Landrijdkrachten kunnen, mits voorzien van adequate logistiek, langdurig en volcontinu in het operatiegebied opereren. Grootschalige verplaatsingen en inzet van een

veelheid aan wapensystemen en bijbehorende logistiek vergen coördinatie en voorbereidingstijd.



4.3.1.3 Kenmerken van het luchtdomein

Het luchtdomein omspant de hele aardbol en maakt een toegang tot elke willekeurige plek op aarde mogelijk, niet of nauwelijks gehinderd door geografische beperkingen. Het biedt daardoor de mogelijkheid om snel en overal ter wereld de omstandigheden in de andere domeinen te observeren en te beïnvloeden. Het domein voegt zich naar de kenmerken van beide andere domeinen: boven land is de lucht ingedeeld in 'territoria' (nationale luchtruimen). Boven open zee is het luchtruim ook een openbare ruimte waar vrijheid van navigatie geldt. Internationale gebruiksregels zijn vastgelegd in het verdrag inzake de internationale burgerluchtvaart (*Convention on International Civil Aviation*), ook wel het Verdrag van Chicago genoemd. Deze internationale regels worden aangevuld met nationale wetgeving voor de nationale luchtruim.

Het optreden in het luchtdomein, ook wel bekend onder de term 'Airpower', heeft een sterke invloed op de 'onderliggende' domeinen (maritieme domein en landdomein). De karakteristieken van Airpower (hoogte, snelheid en bereik) maken het mogelijk om optimaal gebruik te maken van tijd en ruimte factoren, en middelen snel te concentreren. De voornaamste beperkingen van Airpower zijn schaarste vanwege de beperkte aantallen, de afhankelijkheid van infrastructuur en tijdelijkheid vanwege de beperkte vluchtduur.

Luchtstrijdkrachten zijn ingericht om activiteiten uit te voeren in, door en vanuit het luchtdomein. Ze zijn snel, flexibel en overal ter wereld inzetbaar, in het gehele geweldsspectrum en onder uiteenlopende omstandigheden. Daarnaast hebben luchtstrijdkrachten een sterke focus op technologie en vergen ze een sterk specialistisch ingerichte organisatie met specialistisch personeel en hoogwaardig materieel.



4.3.1.4 Kenmerken van het ruimedomein

Het ruimedomein bevindt zich fysiek aan de bovenzijde van het luchtdomein (boven de Kármánlijn, 100 km boven zeeniveau als internationaal erkende grens tussen de atmosfeer van de aarde en de kosmische ruimte). Omdat het zich nog verder dan het luchtdomein boven de aardse obstakels bevindt heeft het ruimedomein in zekere zin dezelfde karakteristieken als Airpower. Daarom hebben Airpower en Spacepower een nauwe band.

Er zijn echter ook verschillen. Vanwege de sterk verschillende fysieke omgevingen, zoals bijvoorbeeld vacuüm vergeleken met de atmosfeer, zijn de karakteristieken ‘hoogte, snelheid en bereik’, van een andere orde van grootte. Tevens moet rekening gehouden worden met natuurlijke dreiging van rondvliegende asteroïden en met de effecten van *space weather*, zoals elektromagnetische straling als gevolg van activiteiten van de zon, die communicatie- en navigatiemiddelen nadelig kunnen beïnvloeden. In tegenstelling tot het luchtdomein is het hele ruimedomein ‘openbare ruimte’ waarvan het gebruik voor iedereen vrij staat. Daardoor is het bijvoorbeeld mogelijk informatie te verzamelen zonder daarbij de soevereiniteit van een staat te schenden. Het gebruik is echter wel onderhevig aan internationale wetgeving, waarvan de belangrijkste het verdrag inzake de beginselen waaraan de activiteiten van Staten zijn onderworpen bij het onderzoek en gebruik van de kosmische ruimte, met inbegrip van de maan en andere hemellichamen (“*The Outer Space Treaty*”) is.

Zoals in hoofdstuk 2 onder trends is beschreven, is het gebruik van in de ruimte geplaatste middelen niet meer weg te denken uit de hedendaagse samenleving. Deze middelen worden onder andere gebruikt voor satellietcommunicatie ten behoeve van snelle en breedbandige verbindingstoepassingen, voor precisienavigatie die efficiënt verkeersstromen reguleert, voor accurate timing die wereldwijde financiële transacties faciliteert, en voor *remote sensing*, waarmee geospatiale informatie van allerlei aard kan worden verzameld, geanalyseerd, en verspreid, ten behoeve van zowel militaire en civiele doeleinden.

Het beschermen van de eigen vrije toegang tot het gebruik van de ruimte is dan ook van strategisch belang. Daarnaast is de vrije toegang tot de in de ruimte geplaatste middelen onverkort van belang voor militaire operaties. Deze middelen zijn een integraal onderdeel geworden van zowel de planning als de uitvoering van militaire operaties. Wanneer geen gebruik kan worden gemaakt van in de ruimte geplaatste middelen, heeft dit een negatieve invloed op effectiviteit van vele militaire systemen, zoals precisiewapens, onbemande vliegtuigen, *Blue Force Tracking*²³, vroegtijdige waarschuwing voor inkomende ballistische raketten, alsmede op de mogelijkheid tot delen van vergaarde informatie en inlichtingen. De moderne militaire missie is dan nagenoeg onuitvoerbaar geworden. Het is voor Defensie dan ook van groot belang om op de hoogte te zijn wat er in de ruimte gebeurt. Dit is onderdeel van *Space Situational Awareness*.

4.3.1.5 Kenmerken van het cyberspace domein

Het cyber domein onderscheidt zich van de andere domeinen doordat het volledig door de mens gecreëerd is. Cyberspace bestaat uit fysieke en niet-fysieke elementen. Cyberspace is afhankelijk van fysieke netwerkinfrastructuur op land (bijvoorbeeld zendmasten, routers, datacentra), de zee (zoals onderzeese kabels), in de lucht of in de ruimte (bijvoorbeeld communicatiesatellieten). Communicatie via fysieke netwerkinfrastructuur wordt mogelijk gemaakt door software (bijvoorbeeld applicaties, besturingssystemen, mobiele apps, sociale-media platforms, protocollen, etc.). Via de hardware die zich op een fysieke locatie bevindt en de software creëren systemen en gebruikers data, netwerken en een virtuele identiteit (sociale-media profielen, telefoonnummers, mailadressen).

Cyberspace heeft geen gedefinieerde geografische grenzen en strekt zich virtueel uit over de fysieke grenzen van de andere domeinen. Overigens zijn geografische grenzen wel van belang in juridische zin en waar het gaat om nationale verantwoordelijkheden. Cyberspace kan worden benaderd vanuit alle andere domeinen en kan omgekeerd zelf alle andere domeinen benaderen. In de context van soevereiniteit bestaan er wel degelijk geografisch

²³ *Blue Force Tracking* is een digitaal systeem dat de locaties van alle eigen eenheden weergeeft, o.a. ter voorkoming van blue-on-blue-incidenten (deze incidenten verwijzen naar zgn. 'fracticide': eigen vuur op eigen troepen).

grenzen met nationale verantwoordelijkheden. Relevante wetgeving is voortdurend in ontwikkeling om activiteiten binnen cyberspace te reguleren.

Het cyber domein ontwikkelt zich continu en kan door bijna elk individu voor vrijwel elk doel worden gebruikt. Cyberspace wijkt af van de overige domeinen omdat het in stand wordt gehouden door fysieke, kunstmatige componenten. Hierdoor is het mogelijk om, in tegenstelling tot de andere domeinen, risico's en kwetsbaarheden te beheersen door het domein te manipuleren.

4.3.1.6 Kenmerken van het elektromagnetische spectrum

Het elektromagnetische spectrum betreft het gebruik van elektromagnetische signalen inclusief licht. Elektromagnetische signalen zijn vooral bruikbaar in de lucht en de ruimte: het bereik onder de grond, in gebouwen of onder water is doorgaans zeer beperkt. Elektromagnetische signalen worden gebruikt voor het verkrijgen en verspreiden van informatie (radio, radar, af luisterapparatuur). Op dezelfde wijze kan het elektromagnetische spectrum ook gebruik worden om informatie te ontzeggen of te misleiden, bijvoorbeeld door het storen van verbindingen en sensoren (*jamming*), of door valse radarecho's te genereren of door foutieve gegevens te versturen over verbindingen (*spoofing*). Het elektromagnetische spectrum kan ook worden gebruikt voor het creëren van fysieke effecten, bijvoorbeeld met een *directed energy weapon* zoals de *high energy laser*.

4.3.1.7 Kenmerken van het akoestische spectrum

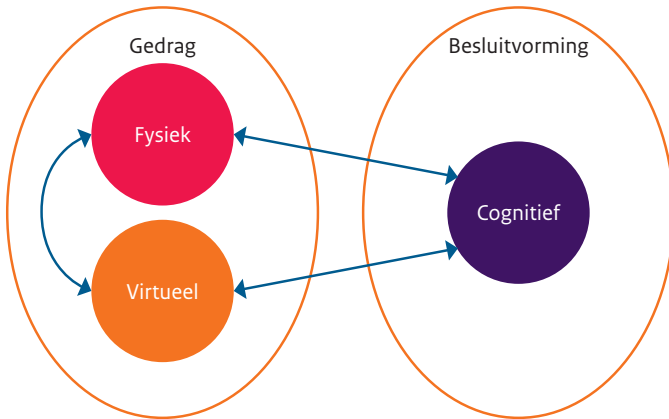
Het akoestische spectrum betreft het gebruik van geluid. Geluid is bruikbaar in de lucht maar de voornaamste militaire toepassing is onderwater. Akoestische sensoren (sonars) vormen de belangrijkste bron voor het verkrijgen van informatie over objecten onder water, zoals onderzeeboten en zeemijnen. Akoestische sensoren in de lucht (microfoons) worden gebruikt bij het bepalen van de positie van vijandelijk geschut.

Met geluid kunnen zowel fysieke als cognitieve effecten worden gecreëerd. Het fysieke effect van geluid bestaat uit het overbelasten of beschadigen van het menselijk gehoororgaan. Dit kan zowel in de lucht als onderwater (bijvoorbeeld antisabotageladingen (ASL) tegen duikers). Het cognitieve effect van geluid onder water bestaat uit het storen of misleiden van sonarapparatuur, bijvoorbeeld met behulp van luchtbellens. Het cognitieve effect van het gebruik van geluid in de lucht bestaat voornamelijk uit het creëren van angst en verwarring, bijvoorbeeld door met een gevechtsvliegtuig laag, snel en met veel lawaai over een bepaald object te vliegen (*show of force*).

4.3.2 Het dimensiemodel

Het dimensiemodel is een manier van denken om domein-onafhankelijk potentiële effecten en afhankelijkheden van militaire activiteiten binnen de operationele omgeving te duiden. Daarmee zorgt het voor een integrale benadering tot het bereiken van doelstellingen zonder daarbij in de valkuil van een ‘single-domain’ benadering te stappen.

Dit dimensiemodel vormt een raamwerk om het doel en de consequenties van militaire activiteiten te kunnen begrijpen, en is daarmee mede bepalend voor de ontwikkeling van effectief militair vermogen. Het raamwerk wordt gevormd door drie dimensies: fysiek, virtueel en cognitief. In de fysieke dimensie worden fysieke effecten gerealiseerd en in de virtuele dimensie niet-fysieke effecten. De gerealiseerde effecten in deze beide dimensies zijn primair gericht op het (veranderen van) gedrag. In de cognitieve dimensie worden percepties gevormd en besluiten genomen en is daarmee gericht op de (beïnvloeding van) besluitvorming. Alle dimensies zijn met elkaar verbonden en beïnvloeden elkaar.



Figuur 4-3: het dimensiemodel

Het dimensiemodel kan verder worden uitgebreid met lagen (omgevingen) en entiteiten. De lagen vormen de context voor militaire activiteiten terwijl de entiteiten binnen deze lagen aangegrepen kunnen worden door activiteiten en/of operaties. De fysieke dimensie omvat de geografische en fysieke lagen met de entiteiten geografische locaties, fysieke objecten en fysieke personen. De virtuele dimensie omvat de lagen/entiteiten virtuele objecten en -personen. De cognitieve dimensie omvat de sociale en cognitieve lagen met de entiteiten psyche (wil, perceptie, gedrag) en (doel)groepen.

4.3.2.1 Kenmerken cognitieve dimensie

De cognitieve dimensie vormt de omgeving waarbinnen sociale en psychologische effecten bereikt kunnen worden. Deze effecten hebben invloed op het gedrag van het individu, en is veelal beslissend in het wel of niet bereiken van de gewenste eindsituatie. Effecten in deze dimensie worden veelal bereikt als indirect effect als gevolg van bereikte effecten in de fysieke of virtuele dimensie.

4.3.2.2 Kenmerken virtuele dimensie

De virtuele dimensie vormt de omgeving waarbinnen niet tastbare entiteiten aanwezig zijn. Dit kunnen virtuele personages zijn zoals te vinden op sociale media maar ook geschreven en ongeschreven gedragsregels zoals software. Deze dimensie is op te splitsen in een virtuele personen en –objecten laag. Deze dimensie is kunstmatig gevormd door de mens, en kan daardoor ook door de mens worden gemanipuleerd.

4.3.2.3 Kenmerken fysieke dimensie

De fysieke dimensie vormt de omgeving waar interactie plaatsvindt tussen geografie, infrastructuur, flora en fauna, individuen, staten, culturen en samenlevingen en waar fysieke effecten worden gerealiseerd. Deze dimensie is op te splitsen in een geografische en een fysieke laag waarbinnen entiteiten aanwezig zijn die aangegrepen kunnen worden. Deze dimensie is deels door de mens gevormd. Manipulatie van deze dimensie kan alleen met aanzienlijke inspanningen of is soms volledig onmogelijk.

4.4 Gereedstelling als basis van militair vermogen

Defensie is een operationele en uitvoerende organisatie met als hoofddoel het kunnen inzetten van militair vermogen. Militair vermogen ontstaat door het samensmeden van de fysieke component (de mensen en de middelen), de conceptuele component en de mentale component. Door middel van gereedstelling ontwikkelen wij militair vermogen. Gereedstelling samen met inzet vormen de belangrijke processen binnen de defensieorganisatie.

Gereedheid bestaat uit drie elementen:

- Personele Gereedheid (PG): de mate waarin het personeel van een eenheid beschikbaar en geschikt is voor het uitvoeren van de organieke taak van de eenheid.
- Materiele Gereedheid (MG): de mate waarin het materieel van een eenheid beschikbaar en geschikt is voor het uitvoeren van de organieke taak van de eenheid.
- Ge oefendheid (GO): de mate waarin een eenheid de benodigde vaardigheden heeft beoefend en daarbij voldoende niveau van beheersing van taken heeft getoond.

De mate van gereedheid wordt uitgedrukt in:

- Operationele gereedheid (OG): een eenheid voldoet aan de normen voor personele gereedheid en materiele gereedheid en geoefendheid om de organieke taak uit te kunnen voeren. Deze taken zijn gebaseerd op een analyse van de meest waarschijnlijke inzetopties voor een dergelijke eenheid.
- Inzet Gereedheid (IG): een eenheid is IG als zij in staat is binnen de gestelde *notice-to-move* (NTM) de opdracht tot een specifieke inzet uit te voeren. Deze opdracht is door de CDS gespecificeerd in een takenlijst (*Mission Essential Task List*, METL) in de (voorlopige) Formerings- en Gereedstellingsopdracht ((v)FGO) en/of Operatie Aanwijzing c.q. Operatiebevel.

Het verband tussen het ontwikkelen van militair vermogen en gereedstelling wordt inzichtelijk gemaakt in onderstaand figuur.

De fysieke en mentale componenten worden op het gewenste peil gebracht door activiteiten uit te voeren in het kader van PG, MG, GO en missie specifieke voorbereiding (MSV) waarbij de conceptuele component in het denkkader voorziet. De conceptuele component geeft ook het integrerende denkkader voor alle activiteiten in het kader van OG en IG. Observaties die in het kader van opleiden, trainen, oefenen en inzet leiden tot *lessons learned* vormen de basis tot innovatie van de fysieke, mentale en conceptuele component. Gereedstelling en militair vermogen zijn daarmee nauw met elkaar verbonden, en beïnvloeden elkaar voortdurend.

Nadat een eenheid OG is zijn er de volgende mogelijkheden:

- De eenheid wordt aangewezen voor inzet en begint haar missie-specifieke voorbereiding om IG te worden voor daadwerkelijke inzet.
- De eenheid is aangewezen om stand-by te staan voor een specifieke inzet of doel (bijvoorbeeld als Snel Inzetbare Capaciteit (SIC)). In dat geval kan er ook een missie-specifieke voorbereiding worden gestart om al IG te zijn in geval van daadwerkelijke inzet. Eenheden met deze status blijven oefenen om het vereiste niveau te handhaven.
- De eenheid blijft OG en staat stand-by voor een mogelijke inzet. Eenheden met deze status blijven oefenen om het vereiste niveau te handhaven.

De periode waarin een eenheid een hoog niveau van gereedheid kan vasthouden, is eindig. Dit komt omdat materieel (groot) onderhoud nodig heeft en personeel behoefte heeft aan recuperatie en verlof. De eenheid valt dan terug van IG naar OG, of van OG naar de status 'niet gereed'. De eenheid moet dan opnieuw opwerken om de status OG of IG te verkrijgen. Zo ontstaat een doorlopende cyclus van onderhoud/recuperatie, opwerken en inzet. Door meerdere identieke eenheden in aansluitende cycli elkaar te laten aflossen, ontstaat voortzettingsvermogen. Dit is de reden waarom Defensie vaak wel over meerdere eenheden van hetzelfde type beschikt, maar dat daarvan slechts een deel daadwerkelijk direct inzetbaar is.

4.5 Inzet van militair vermogen

Bij de inzet van militair vermogen dient rekening gehouden te worden met een aantal grondbeginselen, overwegingen bij militair optreden, joint functies van militair optreden, en doctrinaire accenten. Deze worden in de volgende subparagrafen verder besproken.

4.5.1 Grondbeginselen van militair optreden

Een belangrijk onderdeel van de conceptuele component zijn de grondbeginselen van militair optreden (*principles*). Het zijn regels van fundamentele aard voor het gebruik van militaire middelen. Zij zijn gevormd door jarenlange militaire ervaring en zijn daarmee een goede leidraad voor het militair optreden. Vaak kunnen zij dienen als toetsing voor de volledigheid en de haalbaarheid van een operatieconcept. Een juiste toepassing van deze beginselen vraagt om gezond verstand en een professioneel oordeel en draagt daardoor bij aan succes in een militaire operatie.

De grondbeginselen van militair optreden moeten altijd in hun onderlinge samenhang worden beoordeeld. De commandant bepaalt op basis van de situatie welke grondbeginselen op een bepaald moment doorslaggevend zijn. Het volledig voldoen aan het ene grondbeginsel, kan de toepassing van een ander grondbeginsel beperken of zelfs onmogelijk maken. Bij deze afweging houdt de commandant rekening met het oogmerk van de hogere commandant, de opdracht en doelstelling, het optreden van andere partijen in het conflict, en de factoren tijd en ruimte.

Een uitzondering hierop vormt het grondbeginsel legitimiteit, waaraan altijd moet worden voldaan. Daarnaast hanteren niet alle landen en allianties dezelfde grondbeginselen. Zij maken hierin een keuze:

Grondbeginselen ²⁴	Korte toelichting
Unity of effort	Eenheid van inspanning benadrukt het vereiste dat alle middelen zijn gericht op een gemeenschappelijk doel. Militaire troepen bereiken dit voornamelijk door commandovoering.
Concentration of force	Concentratie houdt in dat gevechtskracht (fysiek, intellectueel en moreel) gesynchroniseerd moet worden ingezet op een vooraf gekozen tijd en plaats teneinde beoogde beslissende effecten te realiseren.
Economy of effort	Economisch gebruik van middelen onderkent dat als een concentratie van militaire kracht beslissend moet worden ingezet (<i>main effort</i>), dat er dan op andere minder belangrijke plaatsen noodzakelijkerwijs compromissen gesloten moeten worden.
Freedom of effort	Vrijheid van handelen machtigt commandanten om hun opgedragen missies uit te voeren en moet de beperkingen die hen worden opgelegd minimaliseren.
Definition of objectives	Militaire operaties moeten gericht zijn op duidelijk gedefinieerde en algemeen begrepen doelstellingen die bijdragen aan het bereiken van de eindtoestand.
Flexibility	Plannen en procedures moeten voldoende flexibel zijn om te reageren op het onverwachte en commandanten te machtigen met maximale bewegingsvrijheid.
Initiative	Initiatief gaat over het herkennen en benutten van kansen en op een originele manier oplossen van problemen. Een commandant moet de vrijheid krijgen om initiatieven te gebruiken en hij moet op zijn beurt ondergeschikten aanmoedigen hetzelfde te doen. Initiatief kan worden bevorderd door vertrouwen en wederzijds begrip en ontwikkeld door training.
Offensive spirit	De kern van een offensieve mindset is het idee van een proactieve manier van denken. Dit bevordert het vertrouwen, moedigt initiatieven aan, en een vastbeslotenheid om het initiatief niet uit handen te geven.
Surprise	Verrassing betekent het aangrijpen van de tegenstander op een tijd of plaats of op een manier waarvoor ze onvoorbereid zijn. Een verrassende actie kan resultaten opleveren die niet in verhouding staan tot de geleverde inspanning.

²⁴ Details met betrekking tot de grondbeginselen van militair optreden zijn te vinden in AJP3, *Allied Joint Doctrine for the Conduct of Operations*.

Security	Beveiliging vergroot de vrijheid van handelen door de kwetsbaarheid voor vijandige activiteiten en bedreigingen te beperken door middel van het nemen van actieve en passieve beveiligingsmaatregelen.
Simplicity	Eenvoud vereist eenvoudige plannen, duidelijke en beknopte orders om misverstanden en verwarring tot een minimum te beperken.
Maintenance of morale	Behoud van moreel is essentieel voor operationeel succes. Een hoog moreel hangt af van goed leiderschap, dat moed, energie, vastberadenheid, respect, en zorg zowel voor als onder het personeel aanjaagt dat onder commando staat.
Legitimacy	Legitimiteit heeft een juridische en een ethische kant. Juridische legitimiteit vereist in de eerste plaats een rechtsbasis voor de inzet (rechtsgrondslag). In de tweede plaats is legitimiteit gebaseerd op de naleving van de vigerende regels tijdens de inzet (rechtsregimes). Het gaat dan om het naleven van bijv. het humanitair oorlogsrecht, de <i>Status of Forces Agreements</i> en de <i>Rules of Engagement</i> . Juridische legitimiteit is een absoluut grondbeginsel en kan niet ten gunste van andere grondbeginselen worden afgewogen. Juridische legitimiteit draagt bij aan de ethische legitimiteit. Ethische legitimiteit richt zich op het behoud van acceptatie en draagvlak bij de lokale bevolking, de eigen bevolking en de publieke opinie; het is een belangrijke voorwaarde voor een succesvolle voortzetting en afronding van militaire operaties. Tot slot moet een commandant verantwoording afleggen inzake legitimiteit (accountability)
Selection and maintenance of the aim	Selectie van en vasthouden aan het doel wordt beschouwd als het hoofdprincipe van oorlog. Een ondubbelzinnig oogmerk is de sleutel tot succesvolle militaire operaties.

Tabel 4-1: grondbeginselen van militair optreden

4.5.2 Operationele overwegingen bij militair optreden

De bovenstaande grondbeginselen worden ondersteund door operationele overwegingen (*operational considerations*) die naast politieke en juridische overwegingen bij het militair optreden van principieel belang zijn. Voordat een commandant tot zijn besluit komt, zal hij de bijdragen van zijn ondercommandanten en de uitkomsten en adviezen van de staf moeten overwegen (*consideration*) waarbij hij rekening houdt met de uitkomsten van overleg met het hogere niveau, indien dit mogelijk is geweest. Bij zijn overwegingen speelt zijn eigen mening, gebaseerd op kennis, ervaring en intuïtie, een belangrijke rol. De volgende operationele overwegingen zijn altijd relevant, maar het relatieve belang is afhankelijk van het operationele thema:

Operationele overwegingen ²⁵	Korte toelichting
Credibility	Een door Nederland ingezette militaire eenheid moet geloofwaardig zijn. Een belangrijke factor voor deze geloofwaardigheid is het verzekeren dat op alle niveaus de woorden overeenkomen met de daden en dat elke ingezette Nederlandse eenheid gezien wordt als professioneel en in staat om haar missie te volbrengen.
Consent	Het bevorderen van instemming, en samenwerking, van het gastland is een voorwaarde voor het uitvoeren van operaties. Voor de uitvoering, moet elke militaire inzet die een verlies van instemming tot gevolg kan hebben, zeer zorgvuldig worden afgewogen en beoordeeld tegen de lange termijn doelstellingen van de militaire operatie.
Mutual respect and understanding	Het respect voor een Nederlandse militaire eenheid is een rechtstreeks gevolg van haar professioneel gedrag. De wijze waarop de Nederlandse eenheid de lokale actoren behandelt en het gezag erkend, hoewel zij bepaalde uitzonderingsposities kan hebben die verband houden met haar taken, is belangrijk voor het volbrengen van haar missie.
Transparency	De missie en het operatieconcept, net als het einddoel, moet makkelijk te begrijpen zijn en duidelijk zijn voor alle betrokken actoren. Het bereiken van een gemeenschappelijk begrip zal het wantrouwen wegnemen en vertrouwen genereren.
Freedom of movement	Bewegingsvrijheid is essentieel voor elke operatie. Het mandaat, de SOFA en ROE moet de militaire eenheden in staat stellen te allen tijde zich vrij te bewegen in het operatiegebied om hun taken uit te voeren zonder inmenging van een van de lokale groepen en organisaties.

²⁵ Details met betrekking tot de overwegingen bij militair optreden zijn te vinden in AJP3, *Allied Joint Doctrine for the Conduct of Operations*.

Strategic communications	Strategische Communicatie integreert communicatie capaciteiten en functies, in samenhang met andere militaire activiteiten, om de operationele omgeving te begrijpen en vorm te geven en om de doelgroep te informeren, overtuigen en beïnvloeden ter ondersteuning van de militaire doelstellingen.
Cyberspace Operations	Veel aspecten van militaire operaties zijn afhankelijk van cyberspace, dat zich uitstrekt over geografische en geopolitieke grenzen, waarvan een groot deel buiten het bereik van het eigen grondgebied en dat van bondgenoten kan liggen. Cyberspace is ook geïntegreerd in de werking van kritieke infrastructuren, evenals het economisch verkeer, bestuur en nationale veiligheid. Daarom moeten commandanten rekening houden met hun kritieke afhankelijkheden van informatie en cyberspace, evenals factoren zoals inbreuken op de vertrouwelijkheid, beschikbaarheid en integriteit van informatie- en informatiesystemen, wanneer zij plannen maken en zich voorbereiden op operaties.
Environmental protection	Het voorkomen of verminderen van nadelige milieueffecten. Het betreft de toepassing en integratie van alle aspecten van milieuoverwegingen voor militaire operaties.
Gender perspective	De ervaring in missiegebieden leert dat het toepassen van een gender perspectief in de aanloop naar en uitvoering van iedere operatie, een positieve bijdrage levert aan het resultaat van de missie. Door een gender perspectief te integreren in operaties, wordt iedere militair bewust gemaakt van de lokale gender gerelateerde omstandigheden die van invloed zullen en/of kunnen zijn op de uitvoering van de operatie en het operationele succes. Zo helpt het gender perspectief de militair bij het verkrijgen van een goed besef van de verschillende intenties -positief of negatief-, verwachtingen en behoeften en de verschillen daar tussen voor mannen, vrouwen en kinderen.
Protection of Civilians	De bescherming van burgers is relevant voor alle taken van de krijgsmacht. Alle operaties, missies en andere gemandateerde activiteiten worden uitgevoerd in overeenstemming met internationale wetten en internationale mensenrechten. De bescherming van burgers in operaties gebaseerd op wettelijke, morele en politieke regels is belangrijk voor de geloofwaardigheid en legitimiteit van de krijgsmacht.
Risk management	Commandanten op alle niveaus wegen de operationele risico's en veiligheid tegen elkaar af bij de totstandkoming van plannen voor inzet en bij de daadwerkelijke toepassing van militair vermogen.

Tabel 4-2: operationele overwegingen

4.5.3 Functies van militair optreden

Functies van militair optreden (*joint functions*) zijn een conceptueel hulpmiddel voor commandant en staf bij het integreren, synchroniseren en dirigeren van capaciteiten en activiteiten bij operaties. Analyse van de rol en de invulling van de functies van militair optreden zorgt er voor dat commandanten en staven alle aspecten van een operatie in beschouwing nemen. De resultaten van de analyse worden zichtbaar in een operationeel concept en een plan voor de inzet van eenheden. De kracht van de functies van militair optreden zit in hun integratie: gezamenlijk leveren zij het militaire vermogen van een eenheid. De functies van militair optreden moeten daarom altijd in hun onderlinge samenhang worden beschouwd. Alleen een inzet waarbij de functies op elkaar zijn afgestemd, heeft kans op succes. Daarbij geldt dat het relatieve belang van een functie varieert naar gelang de doelstelling van de operatie varieert. Het is ook niet zo dat een bepaalde functie van militair optreden is terug te voeren op een bepaalde functionaliteit of krijgsmachtdeel. Doorgaans zijn bij de invulling van een functie van militair optreden meerdere functionaliteiten en krijgsmachtdelen betrokken. Andersom geldt dat een functionaliteit of eenheid kan bijdragen aan meer dan één functie van militair optreden.

De functies van militair optreden zijn van toepassing op alle niveaus van militair optreden. Bij de uitvoering van joint operaties zijn de volgende functies van militair optreden te onderscheiden:

Joint functies van militair optreden ²⁶	Korte toelichting
Manoeuvre	Primair doel van de manoeuvre is een zo voordelig mogelijke positie ten opzichte van de tegenstander of een andere actor te verwerven. Zijn sterkste punten worden vermeden en zijn zwakke punten worden uitgebuit. Manoeuvre omvat het richten van militair vermogen waar dit het meeste effect heeft; daarbij gaat het niet alleen om de fysieke component van een tegenstander in positionele of geografische zin. Manoeuvre in brede zin beïnvloedt ook 'de wil van de vijand' of de 'perceptie van de actor'.
Fires	<i>Fires</i> creëert effecten op actoren. <i>Fires</i> kan direct en indirect worden toegepast om een breed scala aan fysieke en psychologische effecten te bewerkstelligen. <i>Fires</i> geeft de commandant de mogelijkheid om de fysieke component van de opponent aan te grijpen, inbreuk te plegen op zijn beoordelingsvermogen en op zijn morele component met als gevolg de beïnvloeding van zijn wil. <i>Fires</i> wordt bij voorkeur geïntegreerd met manoeuvre.

²⁶ Allied Joint Doctrine (AJP-01(E)).

Command and Control	De functie commandovoering betreft de leiding en aansturing van een militaire organisatie om haar doelstellingen te realiseren. Commandovoering bestaat uit de onderdelen leiderschap, besluitvorming en bevelvoering en integreert de andere functies van militair optreden tot een enkelvoudig concept. Planning, aansturing, coördinatie en controle garanderen de verticale en horizontale integratie van (militaire) eenheden en toegewezen middelen. Zodra deze integratie tot meer synergie in optreden leidt, vormt commandovoering een force multiplier van militair vermogen. ²⁷
Intelligence	Inlichtingen zijn de resultante van kennis en begrip over de activiteiten, mogelijkheden (<i>capabilities</i>) en intenties van alle relevante actoren en factoren. Inlichtingen voorzien in een zo volledig mogelijk beeld van de situatie (<i>situational awareness</i>) en zijn een randvoorwaarde voor succes in elke operatie.
Information	De functie Information betreft enerzijds het toepassen van informatie als middel om meningen, zienswijzen en percepties van actoren te wijzigen en daarmee hun gedrag te veranderen. Het gaat hierbij om strategische communicatie, information operations, psychologische oorlogvoering en persvoorlichting. Anderzijds is informatie van essentieel belang binnen de eigen besluitvormingsprocessen. Informatie gestuurd optreden stelt ons in staat om alle relevante informatie op ieder gewenst niveau tijdig te verwerven, te verwerken en te verspreiden opdat we zo veel mogelijk met de juiste middelen, op het juiste moment en op de juiste plaats kunnen zijn.
Sustainment	De functie voortzettingsvermogen omvat de steun met materiele, medische, financiële en personele middelen, die benodigd is om het militair vermogen op te bouwen en in stand te houden. De instandhouding van het eenmaal opgebouwde militair vermogen is van belang voor het handhaven en voortzetten van operaties tot de opdracht is afgerond. Een toenemende rol in het kader van het voortzettingsvermogen is de vraag van energie efficiency bij militair optreden. Een optimum van consumptie en productie van energie ten behoeve van een kleinere logistieke voetprint van de eigen eenheden vergroot hun autonomie, hun weerbaarheid (<i>resilience</i>) en beschikbaarheid van eigen middelen.
Force Protection	Voor een commandant is het van het grootste belang dat zijn militair vermogen gedurende alle stadia van een operatie wordt beschermd. Het primaire doel van bescherming is behoud van vrijheid van handelen, zodat een succesvolle uitvoering van de opdracht mogelijk blijft. De functie bescherming omvat alle activiteiten (zowel verdediging (defense), als beveiliging (security) als bedrijfsveiligheid (safety), gericht op het voorkomen van ongewenste effecten op de eigen troepenmacht; daarbij worden risico's beperkt en zo mogelijk geneutraliseerd. Dit vraagt altijd en op alle niveaus aandacht voor bescherming bij de planning en uitvoering van operaties. Bescherming heeft meerdere aspecten: actief en passief, fysiek en mentaal.

²⁷ Een gedetailleerde beschrijving van commandovoering is terug te vinden in de Nederlandse doctrinepublicatie JDP-5, Commandovoering.

Civil-military cooperation (CIMIC)	Het ondersteunen van een militaire opdracht door coördinatie en samenwerking tussen de militaire commandant en civiele actoren, inbegrepen de nationale burgerbevolking en plaatselijke autoriteiten, alsmede internationale, nationale en non-gouvernementele organisaties en instellingen. ²⁸
---	--

Tabel 4-3: Joint functies van militair optreden

4.5.4 Accenten

Zoals eerder beschreven volgt en implementeert de Nederlandse krijgsmacht de in bondgenootschappelijk verband ontwikkelde en geratificeerde doctrine. De Nederlandse krijgsmacht is meestal betrokken geweest bij de ontwikkeling van en heeft ingestemd met de doctrine. Deze overkoepelende Nederlandse Defensiedocctrine is daarom ook in lijn met de in NAVO-verband ontwikkelde doctrines. Evenals de NAVO benadrukt de Nederlandse krijgsmacht de aspecten van manoeuvrebenadering, opdrachtgerichte commandovoering, en genetwerkt optreden. Deze aspecten worden in de volgende paragrafen nader geduid.

4.5.4.1 Manoeuvrebenadering

Het kunnen beschikken over voldoende militair vermogen is nog geen garantie voor succes. Een benadering waarin de eigen kracht vooral wordt ingezet tegen geïdentificeerde zwakheden van andere actoren en waarbij deze wordt gericht tegen de mentale component, wordt de manoeuvrebenadering (*manoeuvrist approach*) genoemd. Deze benadering is gericht op het beïnvloeden van de perceptie van de werkelijkheid, het gedrag en het optreden van actoren. Belangrijke aspecten hierbij zijn momentum, tempo en mentale beweeglijkheid (*agility*) die gecombineerd leiden tot een schokeffect en verrassing bij de actoren. De manoeuvrebenadering vereist een mentale houding waarin creativiteit, risicobereidheid en vasthoudendheid centraal staan.

De traditionele manoeuvrebenadering is gericht op het breken van de wil van de tegenstander en diens bereidheid om de strijd voort te zetten. De nadruk ligt dus op zijn mentale component en niet op de vernietiging van zijn fysieke component; een rechtstreekse confrontatie wordt daarbij zo veel mogelijk vermeden.

De manoeuvrebenadering is:

- gericht op het nemen van het initiatief, dit te behouden en doorlopend druk uit te oefenen op plaatsen en tijden waar de tegenstander dit het minst verwacht. Daarmee wordt de wil (will) van de tegenstander en diens bereidheid om de strijd voort te zetten ondergraven,

²⁸ Handboek CIMIC 1e druk 2 april 2002, pg1-4.

- het richten van de effecten van eigen middelen tegen de onderkende kwetsbaarheden van de tegenstander, waardoor zijn samenhang (cohesion) wordt verbroken,
- het beperken van de mogelijkheden van de tegenstander om situationeel inzicht te verkrijgen, waardoor diens perceptie (understanding) wordt aangetast.

Een selectieve uitschakeling van capaciteiten (mensen en middelen) past binnen de manoeuvrebenadering. Aan de manoeuvrebenadering kan invulling worden gegeven door preventieve actie, door het uitmanoeuvreren en door het ontwrichten van de tegenstander. Om kwetsbare plekken te vinden en uit te buiten zijn niet alleen goede inlichtingen vereist, maar zijn ook een hoog operationeel tempo en meerdere, gelijktijdige activiteiten nodig.

Een hoog operationeel tempo wordt bereikt door een snelle besluitvorming, door snelheid in de uitvoering en door snel te wisselen van activiteiten. Door dit hoge tempo kan de besluitvormingscyclus van de tegenstander worden verstoord, zodat hij niet meer adequaat kan reageren; zijn wil, samenhang en perceptie worden daardoor aangetast.

Ondanks de nadruk op de mentale component omvat de manoeuvrebenadering in het gevecht ook altijd elementen van fysieke beweging, vuurkracht en beheersing van zeegebieden, terrein of luchtruim. In deze benadering bestaat ook de noodzaak tot het binden van de tegenstander, het ontzeggen van routes, ruimtes en gebieden en het behoud van eigen essentiële ruimten en sleutelpunten. Dergelijke defensieve maatregelen zijn echter altijd een middel tot een hoger doel, nl. het verslaan van de tegenstander.

Het is niet altijd mogelijk de wil tot optreden van een tegenstander te breken. Bij ideologisch gedreven groeperingen moet naar andere instrumenten worden gezocht om het gewenste effect te bereiken. Dit kan door binnen de filosofie van de manoeuvrebenadering te streven naar de steun van alle actoren voor het eigen optreden, maar ook door externe steun aan de tegenstander te ontzeggen. Het voortzettingsvermogen van een tegenstander kan immers afhankelijk zijn van deze vormen van steun. Op deze manier is het mogelijk de tegenstander het initiatief te ontnemen.

Effectief optreden wordt bepaald door benadering van alle actoren en niet alleen door de wijze waarop een tegenstander wordt benaderd. In het verlengde hiervan kan daarom de 'wil van de vijand' uit de traditionele manoeuvrebenadering worden gezien als de 'opinie van de actor'. De opinie vertaalt zich in steun en daarmee in samenhang (cohesion). Steun voor het eigen optreden moet worden behouden en vergroot. Steun voor de tegenstander moet worden beperkt, zodat hij uiteindelijk opgeeft. Door de eigen activiteiten gewogen af

te stemmen op de *will, cohesion* en *understanding* van alle actoren, wordt invulling gegeven aan het denken in effecten en de manoeuvrebenadering in bredere zin.

4.5.4.2 Opdrachtgerichte commandovoering

In de Nederlandse krijgsmacht is opdrachtgerichte commandovoering²⁹ de leidende commandovoeringsstijl. Bij opdrachtgerichte commandovoering staat het vaststellen en communiceren van het oogmerk (intent) van de commandant centraal, waarmee maximale vrijheid van handelen wordt gegeven aan de lagere uitvoerende niveaus. Het oogmerk richt zich op de context waarin de opdracht moet worden uitgevoerd en op de te bereiken resultaten en effecten, en niet op de wijze waarop die behaald worden. De autoriteit voor de uitvoering wordt daarmee gedecentraliseerd. Dat wil zeggen dat bevoegdheid wordt gedelegeerd naar het laagste niveau dat geschikt is voor de meest effectieve en efficiënte inzet van de middelen en capaciteiten. De Nederlandse doctrinepublicatie 'Commandovoering' (JDP-5) gaat dieper in op opdrachtgerichte commandovoering en de voorwaarden om dit succesvol te kunnen toepassen.

4.5.4.3 Informatie gestuurd optreden³⁰

Een voorwaarde voor een effectieve, efficiënte en geïntegreerde inzet van militair vermogen is het verbinden van effectenbrengers, sensoren, commandovoeringselementen en communicatie- en informatiesystemen in een netwerk. Samen met de interoperabiliteit van deze middelen maakt dit informatie gestuurd optreden (IGO) het mogelijk de eigen besluitvormingscyclus te versnellen en kwalitatief te verbeteren. Dit stelt echter ook eisen aan (de kwaliteit en mogelijkheden van) het materieel waarmee we werken en aan onze manier van werken. De toegenomen technologische mogelijkheden van communicatie- en informatiesystemen dragen bij aan het versterkende effect van netwerken op het militair vermogen. Naast de toepassing van technologie zijn ook procesmatige, personele, culturele en organisatorische aspecten van belang bij het verbeteren van IGO. Dit alles maakt snelle en gerichte informatiestromen mogelijk om daarmee een grotere snelheid van handelen en besluitvorming te krijgen dan die van de tegenstander. De versterking van militair vermogen door sneller en beter informatie te verwerken en te verspreiden wordt binnen de NAVO *Network Enabled Capabilities* genoemd.

Even relevant als technische netwerken zijn sociale netwerken. Met sociale netwerken wordt gebouwd aan het vertrouwen tussen de leden van het netwerk. Het kennen en vertrouwen

²⁹ Opdrachtgerichte commandovoering is synoniem van het Britse begrip *Mission Command* en het Duitse begrip *Auftragstaktik*.

³⁰ Waar we voorheen spraken over Network Enabled Capabilities (NEC) en genetwerkt optreden, wordt dit nu veelal aangeduid met Informatie gestuurd optreden (IGO).

van mensen is daarom de basis voor informatie gestuurd optreden. Ondanks alle moderne technologie is de inzet van liaisonpersoneel en van personeel op multinationale hoofdkwartieren een noodzakelijke aanvulling op technische netwerken. Direct persoonlijk contact zal nooit volledig kunnen worden vervangen door de uitwisseling van digitale beelden, geluiden en teksten.

In het kader van een geïntegreerde benadering beperkt IGO zich niet uitsluitend tot de militaire inzet. Om ook in dit brede verband een effectieve en efficiënte inzet van alle middelen te realiseren, is het -afgezien van de genoemde sociale netwerken- noodzakelijk dat ook niet-militaire actoren deel kunnen uitmaken van de informatie uitwisseling, zoals in een JIMP samenwerkingsverband. De structuren en procedures moeten daarom ook zo zijn ingericht dat dit mogelijk is. Dit vergt bijzondere aandacht voor de afweging welke informatie voor wie beschikbaar moet zijn. Uit oogpunt van *Operational Security* of nationale belangen kan het nodig zijn een deel van de informatie af te schermen.



Literatuurlijst

- Allied Joint Doctrine, 2017, NATO, Allied Joint Publication-01(E) V1
- Allied Joint Doctrine for the Conduct of Operations, 2019, NATO, AJP-3 E(C) V1
- British Defence Doctrine, Ministry of Defence, London, Joint Doctrine Publication 0-01 (5th Ed)
- Canadian Defence Publication, *Land Operations 2021: Adaptive Dispersed Operations* Kingston, 2007)
- Grondwet voor het Koninkrijk der Nederlanden
- Handvest van de Verenigde Naties, 1945, San Francisco
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Strategie Nationale Veiligheid (Den Haag, 8 mei 2007)
- Ministerie van Buitenlandse Zaken, Leidraad Geïntegreerde Benadering (Den Haag, 11 juli 2014)
- Ministerie van Buitenlandse Zaken, 'Wereldwijd voor een veilig Nederland' - Geïntegreerde Buitenland- en Veiligheidsstrategie 2018-2022 (Den Haag, 19 maart 2018)
- Ministerie van Defensie, Defensienota 2018 – Investeren in onze mensen, slagkracht en zichtbaarheid, beleidsnota (Den Haag, 26 maart 2018)
- Noord-Atlantisch Verdrag, 1949, Washington
- Regeling Militaire Steunverlening in het Openbaar belang, 2004, Ministerie van Defensie, Ministeriele Publicatie MP 11-10
- Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden
- Szayna, T., Rand Corporation (2017), *Conflict Trends and conflict Drivers: an empirical assessment of historical conflict patterns and future conflict projections*, Research report, Santa Monica Calif., RAND Corporation