



Ministerie van Defensie

Nederlandse Defensie Doctrine



Colofon

Historische inleidingen

Dr. Rolf de Winter van het NIMH

Voorzitter schrijfgroep/penvoerder NLDA

Luitenant-kolonel drs. C.J. Sellmeijer

Leden van de schrijfgroep

Ltkol dr. G.C.H. Kamp- Bakx

KLTZ G.P. van Someren

KLTZ bd R.A. van Vuure

LKOL B.P. Hoeberichts

KOL drs. E.G. van Veenendaal EMSD

Vormgeving & layout

Crossmedia | MediaCentrum Defensie | Den Haag

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, januari 2025

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 veeleenvoudigd 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

Met trots presenteer ik u de geactualiseerde versie van de Nederlandse Defensie Doctrine (NDD), het fundament dat het denken en handelen van onze krijgsmacht richting geeft. De NDD beschrijft de fundamentele principes van het militaire machtsinstrument. Het is gebaseerd op lessen uit het verleden, maar dan wel vertaald naar de tijdsgeest van vandaag. De NDD geeft richting, maar ook de ruimte voor flexibiliteit en de ontwikkeling van nieuwe manieren van optreden. De krijgsmacht opereert immers in een dynamische omgeving, waarin nieuwe dreigingen, geopolitieke verschuivingen, technologische ontwikkelingen en andere mondiale uitdagingen elkaar in rap tempo opvolgen. Het is belangrijk op deze veranderingen te anticiperen en ons vermogen om Nederland en onze bondgenoten te beschermen, te versterken.

De NDD dient als kompas voor iedereen in onze organisatie, van beleidsmedewerkers en commandanten tot de mannen en vrouwen in het veld. Het biedt ons een helder kader voor militaire operaties en benadrukt het belang van samenwerking met internationale partners en civiele organisaties. In deze doctrine staat de totstandkoming van het militair vermogen centraal, evenals de integratie van militaire capaciteiten met diplomatieke, economische en informatieve inspanningen. De NDD is een gids voor hoe te denken, niet voor wat te denken.

De menselijke factor blijft de kern van ons vermogen: onze militairen en burgermedewerkers, die de keus maken op te staan voor Nederland en te werken aan onze veiligheid, vormen het hart van onze kracht. Met hun professionele oordeel geven zij de toepassing van de doctrine kracht en een goede invulling mee, passend bij de actualiteit van de situatie.

De veiligheid van Nederland, ons Koninkrijk en onze bondgenoten vraagt om niets minder dan voortdurende waakzaamheid en paraatheid. Ik roep iedereen binnen onze krijgsmacht daarom op de NDD niet alleen te gebruiken als naslagwerk, maar vooral als bron van inspiratie om in deze uitdagende tijd het beste van zichzelf te geven. In dienst van de samenleving en de internationale rechtsorde en in samenhang met elkaar en onze partners.

De Commandant der Strijdkrachten
Generaal Onno Eichelsheim



We cannot eliminate uncertainty, friction or human fallibility in competition. We can minimize its impact with rigorous training and adaptive doctrine to overcome our own friction and uncertainty, as well as maintaining our humanity.

(AJP-01 pg 10)

Inhoud

Inleiding 7

1 De krijgsmacht als nationaal (machts)instrument 17

1.1 Inleiding	17
1.2 Algemene inzetcontext	20
1.2.1 Factoren	20
1.2.2 Actoren	20
1.2.3 Competitie continuüm ('continuum of competition')	21
1.3 Internationaalrechtelijk kader	22
1.3.1 Het soevereiniteitsbeginsel	22
1.3.2 Het geweldsverbod	23
1.3.3 Gebruik van geweld en recht op zelfverdediging	23
1.3.4 Rechtsregimes	24
1.3.5 Humanitair oorlogsrecht	24
1.3.6 Mensenrechten	25
1.4 Nationaalrechtelijk kader	26
1.4.1 Het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden	26
1.4.2 De Grondwet	27
1.5 Machtsmiddelen	28
1.5.1 Machtsmiddelen van een staat	28
1.5.2 Machtsmiddelen niet-statelijke actoren	31
1.6 Toepassing van het militaire machtsmiddel	32
1.6.1 Manoeuvrebenadering (Manoeuvrist Approach)	32
1.6.2 Gedragsgerichte aanpak (Behavioural-centric Approach)	32
1.6.3 Opdrachtgerichte commandovoering (Mission Command)	32
1.6.4 Geïntegreerde benadering	33
1.6.5 Multidomein concept	34

2 Nederlands veiligheidsbeleid

37

2.1 Inleiding	37
2.2 Internationale inbedding	39
2.3 Nationale inbedding: Hoofdtaken	40
2.3.1 Eerste hoofdtak	40
2.3.2 Tweede hoofdtak	40
2.3.3 Derde hoofdtak	41
2.4 Belegging van het Nederlands veiligheidsbeleid	42
2.4.1 Trends	43
2.4.2 De Rijksbrede Risicoanalyse	44
2.4.3 De Veiligheidsstrategie voor het Koninkrijk der Nederlanden	44
2.4.4 Defensienota	45
2.5 Gevolgen van het veiligheidsbeleid voor de krijgsmacht	46

3 De krijgsmacht als instrument van de regering

49

3.1 Inleiding	49
3.2 Besluitvorming over inzet	51
3.2.1 Besluitvorming over structurele inzet van de krijgsmacht binnen het Koninkrijk	51
3.2.2 Besluitvorming voor incidentele inzet van de krijgsmacht binnen het Koninkrijk	51
3.2.3 Optreden in geval van buitengewone omstandigheden in Nederland	52
3.2.4 Besluitvorming over inzet van de inlichtingen- en veiligheidsdiensten	53
3.2.5 Besluitvorming over inzet van de krijgsmacht buiten het Koninkrijk	53
3.3 Rules of Engagement	55
3.4 Militaire niveaus van aansturing	56
3.4.1 Het strategische niveau	57
3.4.2 Het operationele niveau	59
3.4.3 Het tactische niveau	60
3.4.4 Verwevenheid van de niveaus (strategische compressie)	61
3.5 Aansturing tijdens inzet	62
3.5.1 Aansturing tijdens militaire bijstand en steunverlening binnen het Koninkrijk	63
3.5.2 Aansturing tijdens de inzet van de krijgsmacht buiten het Koninkrijk	63

4 Militair vermogen

65

4.1	Inleiding	65
4.2	De componenten van militair vermogen en de force multipliers	67
4.2.1	De fysieke component (generates the means to fight)	67
4.2.2	De morele component (the ability to get people to fight)	68
4.2.3	De conceptuele component (the ideas and thought process)	69
4.2.4	Force multipliers	70
4.2.4.1	Interoperabiliteit	70
4.2.4.2	Reactievermogen	71
4.2.4.3	Het creëren van samenhang tussen de componenten van militair vermogen (to orchestrate)	72
4.3	Het organiseren van militair vermogen	73
4.3.1	Krijgskunst (operational art)	73
4.3.2	Gevechtskracht (combat power)	73
4.3.3	Gevechtsbereidheid (fighting spirit)	74
4.4	Militair vermogen in de operationele omgeving	75
4.4.1	Het domeinmodel	75
4.4.2	Effectdimensies	76
4.5	Het ontwikkelen en gereedstellen van militair vermogen	78
4.6	Het instandhouden en verbeteren van militair vermogen	80
4.6.1	Rotatie van eenheden	80
4.6.2	Host Nation Support	81
4.6.3	Lessons learned	81

Literatuurlijst

83



DEFENSIE
BEVEILIGING

Inleiding

Aanleiding

De directe aanleiding om de NDD 2019 aan te passen, is de ratificatie door Nederland van de NAVO publicatie AJP-01 (F) *Allied Joint Doctrine*. De AJP-01 is de NAVO *capstone* doctrine voor bondgenootschappelijke joint operaties en activiteiten. Het document verklaart de strategische context voor dergelijke operaties en focust op de basisbeginselen voor het NAVO optreden. De aangepaste versie introduceert en beschrijft het competitie continuüm en de gedragsgerichte benadering ('*behaviour-centric approach*'). Het actualiseert verder de geïntegreerde benadering ('*comprehensive approach*') in relatie tot het thema multidomein optreden. De geactualiseerde versie beschrijft in detail militair vermogen (*fighting power*) en ondersteunende concepten die van invloed zijn op de beschrijving van de domeinen, wat tot een aanzienlijke aanpassing van hoofdstuk 4 heeft geleid.

Een indirecte aanleiding voor het aanpassen van de NDD is de veranderde tijdsgeest en daarmee de doorontwikkeling van de Nederlandse krijgsmacht sinds 2019. In vorige versies van de NDD lag de nadruk op de tweede hoofdtak van de Nederlandse krijgsmacht. Echter vanwege geopolitieke veranderingen en met name door een oorlog op het Europese continent, zijn zowel de NAVO als de Nederlandse krijgsmacht sinds 2014 bezig met een strategische wending waarin meer aandacht wordt geëist voor de eerste hoofdtak en daarbinnen de dreiging van een grootschalige conflict. Dit heeft geleid tot de aanpassing in deze doctrinepublicatie teneinde de huidige tijdsgeest beter weer te geven.

Doctrine in historisch perspectief

In de periode van de Verlichting groeide in Europa het vertrouwen in wetenschap en logica. Ook fenomenen als oorlog en oorlogvoering konden, zo was de overtuiging, worden doorgrond door studie en analyse. Het leidde in de loop van de 18e en 19e eeuw tot een hausse aan publicaties, waarin befaamde militaire denkers hun bevindingen over militaire operaties op papier zetten en aanzetten gaven tot het vastleggen van 'oorlogswetmatigheden'.

Sinds de Franse Revolutie was er een trend naar massaoorlogvoering, die gepaard ging met verdere professionalisering van het militaire vak. Dit noopte krijgsmachten hun optreden in doctrines vast te leggen. Doctrines behandelden de functies van krijgsmachtonderdelen, wapens en dienstvakken en de wijze waarop deze in een oorlog doelen konden realiseren. De vastlegging in doctrines beoogde eenheid van opvatting in het militaire denken op de

verschillende niveaus van optreden. Bij doctrinevorming leverde krijgsgeschiedenis belangrijke bouwstenen. De eerste doctrines kenden van meet af aan een zekere gelaagdheid. In sommige publicaties kwam het optreden van grote formaties op strategisch niveau aan bod, in andere het tactisch handelen van wapens en dienstvakken. Verder waren er handboeken voor het optreden op technisch niveau. Er bestond echter weinig samenhang tussen deze publicaties.

Gedurende de 20e eeuw publiceerde de Nederlandse krijgsmacht verschillende doctrines, die vooral betrekking hadden op land- en luchtop treden. De naoorlogse wederopbouw van de Nederlandse krijgsmacht was gericht op een defensieve taak in NAVO-verband. Mede door de introductie van tactische kernwapens veranderde de NAVO-doctrine in de jaren zestig. Het optreden was gebaseerd op de *'forward defence'*, waarbij NAVO-eenheden de aanvaller eerst vertraagden en tot staan brachten. Vervolgens moest een grootschalige tegenaanval, al dan niet ondersteund door inzet van tactische kernwapens, de oorspronkelijke situatie herstellen. Eind jaren zestig introduceerde de NAVO een nieuw – in beginsel niet-nucleair – verdedigingsconcept: de *'Flexible Response'*, gericht op grootschalige slijtage van de vijand en het uitvoeren van een beslissende tegenaanval. Het joint optreden was nog weinig ontwikkeld en de krijgsmachtdelen hadden separate operatietonelen.

Om het conventionele overwicht van het Warschaupact te pareren ontwikkelden de Amerikanen in de jaren tachtig de *AirLand Battle* doctrine, die de NAVO gedeeltelijk overnam als *Follow On Forces Attack* (FOFA). De NAVO zette hierbij in op het benutten van haar technologisch overwicht, waarmee het mogelijk moest zijn de vijand in de diepte aan te grijpen. De herziening van de NAVO-doctrine was nog gaande toen eind 1989 de Berlijnse Muur viel en in de daaropvolgende jaren het Warschaupact en de Sovjet-Unie verdwenen. De NAVO verloor daarmee haar 'vaste' tegenstander en slagveld. Focus op een grootschalig conventioneel conflict werd minder relevant, waardoor meer aandacht kwam voor andere vormen van militair optreden.

Aansluitend op de gewijzigde geopolitieke context formuleerden de krijgsmachtdelen nieuwe doctrines. De eerste versie van de – voor alle krijgsmachtdelen bestemde – *Nederlandse Defensie Doctrine* zag in 2005 het licht en is sedertdien diverse malen herzien. De in aantal en kwaliteit toenemende doctrinepublicaties vervulden een belangrijke rol bij opleidingen, indoctrinatie en oefeningen en droegen zo bij aan de vorming van het esprit de corps, temeer omdat recente ervaringen in deze publicaties konden worden meegenomen.

Doel en belang van de Nederlandse Defensie Doctrine (NDD)

Eenheid van opvatting. Een krijgsmacht moet in staat zijn complexe activiteiten uit te voeren en te beheersen, zodat haar organisatiedoelstellingen worden gerealiseerd. Militairen moeten het hoofd bieden aan complexe situaties en onder extreme omstandigheden met verstand van zaken handelen, waarbij zij aan een grote diversiteit aan werkterreinen en disciplines invulling moeten geven. Het is een vereiste om zich snel aan te kunnen passen aan wijzigende omstandigheden en effectief te kunnen blijven werken in chaotische en levensbedreigende situaties. 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. Zowel op tactisch als op operationeel niveau leidt eenheid van opvatting tot handelen in de geest van de militaire organisatie. Eenheid van opvatting leidt bovendien tot tactisch handelen in de geest van de bevelvoerende commandant.

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 en uitgangspunten te belichten. Dit betekent dat accenten in de NDD anders kunnen liggen dan in NAVO-doctrine is verwoord. De NDD biedt het gemeenschappelijke kader dat gezamenlijk inzet van de Nederlandse krijgsmachtonderdelen en van de krijgsmacht als geheel met andere machtsmiddelen mogelijk maakt. De toenemende verwevenheid bij het optreden van de eenheden van verschillende krijgsmachtdelen en de samenwerking met andere departementen en andere (overheids-)organisaties dwingt tot een eenduidige denkwijze over het uitvoeren van militaire operaties. De NDD geeft richting aan dit 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.

Richtmiddel Commandant der Strijdkrachten. 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. De NDD steunt de CDS daarin door richting te geven aan de wijze waarop de krijgsmacht wordt ingezet in het kader van het Nederlandse veiligheidsbeleid. De NDD geeft ook richting aan de werkzaamheden binnen en van de eigen stafdirecties. Met deze doctrine wordt bovenal de basis gelegd voor het voorbereiden van militaire operaties.

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”*.

Doctrine beschrijft in algemene zin hoe te denken, niet wat te denken. Het is een weerslag van het gemeenschappelijk beeld over operationeel optreden. In combinatie met deskundige toepassing door professionals legt doctrine een basis voor het plannen, voorbereiden en uitvoeren van militaire operaties. Doctrine waarborgt daarmee eenheid van opvatting en het effectief realiseren van de militaire doelstellingen. Het maakt onderdeel uit van de conceptuele component van militair vermogen en geeft actuele denkkaders die eenheid van opvatting waarborgen. Daarmee versterkt doctrine interoperabiliteit. Doctrine bevordert het nadenken over het toepassen van het militaire (machts)instrument. De praktische waarde ervan hangt samen met de deskundige toepassing door professionals.



Doctrine is een operationele standaard. Binnen de krijgsmacht volgen we in beginsel NAVO doctrines (het principe “NAVO, tenzij”). Dit houdt in dat we waar mogelijk de NAVO-doctrine overnemen en vaststellen als nationale doctrine. Pas wanneer behoefte bestaat aan een specifieke doctrinepublicatie, waarvoor het niet mogelijk is om NAVO-doctrine over te nemen of te voorzien van nationale toevoegingen, ontwikkelen we een separate nationale doctrine.

“When armies prepare, be it for a war against another state or counterinsurgency operations, they almost always need to work with a larger factor of uncertainty. Armed forces are hardly ever able to predict exactly where, how and against whom or what the battle will take place. This is why doctrines have been created and numerous handbooks exist for tactical activities and procedures that facilitate a unity of understanding about what troops ought to do. These are essentially models built on reference frames. Armed forces often have only one or two chances during a fight, which is too little and too costly to build a decent reference frame. This is why it is important to train extensively. It also explains why military history is immensely important for upgrading reference frames with experiences from previous battles and exercises.”¹

Defensie hanteert drie niveaus van doctrine:

- Niveau 1 doctrines omvatten de *capstone* en *keystone* publicaties. Deze bieden een gemeenschappelijk raamwerk van begrip, denkwijze en zienswijze. Ze zijn richtinggevend. De NAVO *capstone* doctrine, de Allied Joint Publication (AJP) -01 beschrijft de joint strategie van de NAVO. Nederland kent naast de AJP-01 deze NDD als *capstone* publicatie. *Keystone* doctrines zijn fundamenteel richtinggevende documenten voor verschillende aspecten van militair optreden. Zij staan, onderliggend aan de AJP-01 en NDD, centraal in de Defensie Joint Doctrine Architectuur. Onder *keystone* publicaties vallen de NAVO AJP-2, -3, -4, -5, -6, -10 publicaties, alsmede de *keystone* Nederlandse Joint Doctrine Publicaties (JDP).
- Niveau 2-doctrines omvatten ondersteunende *joint* doctrines voor specifieke aspecten op het operationele niveau. Deze bieden een denkraam om geïntegreerd mogelijkheden en capaciteiten samen te brengen en gecombineerd in te zetten. Deze publicaties bevatten geen gedetailleerde procedures maar benoemen operationele uitgangspunten. Daarmee vormen ze een gemeenschappelijke basis voor operaties. Onder de niveau-2 doctrine scharen we de overige AJP's en JDP's.

¹ Mulder, Ltcol R.E. (2024) 'How to think and act faster than the enemy. Reinterpreting the OODA loop through the lens of neuroscience', *Militaire Spectator* (193) nr. 10, Den Haag, pp. 560-571.

- Niveau-3 doctrines omvatten tactieken, technieken en procedures die de werking van het gedachtengoed uit de AJP's/JDP's ondersteunen en bevorderen. Zij bieden een gemeenschappelijk kader van handelen, teneinde specifieke handelingen en procedures uit te kunnen voeren. Doorgaans zijn niveau 3-doctrines verbonden aan specifieke, (*joint* en anderszins) kennisgebieden. Onder niveau-3 doctrine vallen doctrinepublicaties, handboeken, handleidingen en overige Allied Publications.

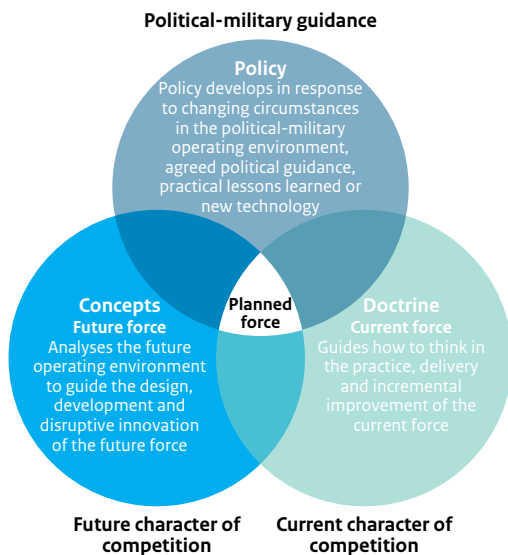
Doelgroepen

De NDD is bedoeld om richting te geven aan de denkwijze van alle militaire en niet-militaire medewerkers binnen het Ministerie van Defensie. De primaire doelgroep bestaat echter uit de commandanten en de staven op het militair-strategische, operationele en het operationeel-tactische niveau. Het NDD is een naslagwerk. De NDD is daarnaast bedoeld als communicatiemiddel naar nationale en internationale bondgenoten. De NDD vormt bovendien het uitgangspunt voor verdere ontwikkeling van afgeleide doctrinepublicaties, evenals voor de Nederlandse inbreng in bondgenootschappelijke doctrineontwikkeling. De doelgroep in dit kader bestaat uit onderzoekers en doctrineontwikkelaars. De NDD vormt een basis voor het militaire onderwijs, de militaire opleidingsomgeving en voor verdere studie van aan doctrine gerelateerde onderwerpen. De doelgroep is daarbij niet enkel de militaire student of de cursist, maar ook de opleider. Tot slot is de NDD bedoeld om de (wederzijdse) bewustwording te bevorderen bij medewerkers van andere ministeries en niet-militaire organisaties.



Relatie tot beleid en concepten

Idealiter vormen doctrine, beleid en concepten een consistent geheel met elkaar. Beleid over de inzet van het militaire machtsinstrument ontwikkelt zich primair als gevolg van veranderingen in de strategische omgeving, politieke aanwijzingen, praktische *lessons learned* en nieuwe technologie. Via de ontwikkeling van concepten stuurt dit beleid doctrinevorming, waarbij het fundamentele karakter van doctrine er voor zorgt dat zij niet te veel onderhevig is aan korte termijn beleidswijzigingen. Concepten behelzen uitwerkingen van strategische visies over (toekomstig) optreden en/of – meer praktisch georiënteerd – mogelijke oplossingen voor tekortkomingen in optreden. Doctrine behelst vervolgens het gemeenschappelijk beeld over dat optreden en is daarbij gebaseerd op gevalideerde concepten. Meer en meer comprimeert de geopolitieke strategische competitie de ontwikkelhorizonnen van beleid, concepten en doctrine. De praktijk is daardoor dat zowel beleid als doctrine in co-evolutie met conceptvorming ontstaan (zie Fig 1). De opname van een beknopte uitwerking van het concept multidomein operaties in deze NDD is daar een voorbeeld van.



Figuur 1: co-evolutionair proces van ontwikkeling van doctrine, beleid en concepten (Bron: AJP-01(F)) ²

² *Planned force* is een term die we binnen de krijgsmacht in het proces Strategie- en krijgsmachtsontwikkeling (SKMO) niet hanteren. Met *Planned Force* wordt hier bedoeld de organisatie in transitie gestuurd door een goedgekeurd concept en gespiegeld aan de geldende doctrine.

Transparantie

Transparantie over de NDD is nodig naar iedereen die op enigerlei wijze betrokken is bij de missies van de krijgsmacht. Dit zijn specifieke actoren maar ook, zeker in het kader van een *whole of society* benadering, de samenleving als geheel. Voor een goede samenwerking is het nodig duidelijk te maken welke principes de basis vormen voor de inzet van de krijgsmacht en op welke manier operaties worden uitgevoerd. Om de transparantie naar deze actoren zo groot mogelijk te maken is een significant aantal stakeholders via een klankbordgroep actief betrokken bij de totstandkoming van dit document. Deze transparantie komt ten goede aan iedereen die kennis wil nemen van de Nederlandse militaire doctrine.

Aangebrachte wijzigingen ten opzichte van de vorige versie

Oorlog op het Europese continent en de versteviging van de strategische competitie op het wereldtoneel hebben geleid tot een hernieuwde focus op de eerste hoofdtak en de daarbij behorende inzetscenario's. Dit maakt onderdeel uit van de transformatie die de Nederlandse krijgsmacht na 2014 heeft ingezet. Hierdoor heeft een accentverschuiving plaatsgevonden in de invulling van (de morele component van) het militair vermogen. In deze editie van de NDD wordt deze accentverschuiving bekrachtigd als uitdrukking van het transformatieproces.

Het hedendaagse optreden vereist meer domein overstijgend optreden. Met het herzien van de NDD is dit in de tekst geïntegreerd. Zo is de terminologie van multidomein operaties (MDO) opgenomen en is in de tekst de samenwerking tussen eenheden en krijgsmachtonderdelen aangevuld met het benadrukken van vooral de samenhang van activiteiten en effecten, in eerste aanleg militair onderling, maar ook met civiele instanties. Verder zijn de beleidsdocumenten met betrekking tot het Nederlandse veiligheidsbeleid in hoofdstuk 2 vervangen door recente versies en is de terminologie ten aanzien van het competitie continuüm uit de AJP-01 overgenomen, evenals die van force multipliers. Ook is in navolging van de herziening van de AJP-01 de gedragsgerichte benadering (*behaviour-centric approach*) geïntroduceerd.

Tot slot is de structuur van de NDD aangepakt. Hierbij is gebruik gemaakt van de basis voor militaire strategie waarbij doelen (*ends*), methoden (*ways*) en middelen (*means*) op elkaar worden afgestemd.

Structuur van de NDD

Hoofdstuk 1 beschrijft de context waarbinnen de Nederlandse krijgsmacht opereert. Het hoofdstuk start met de beschrijving van de algemene inzetcontext. Daarna volgt de behandeling van eerst aspecten van het internationaalrechtelijke kader en dan aspecten van het nationaalrechtelijk kader. Vervolgens worden de fundamenteën van de krijgsmacht als militair (machts)instrument van een staat beschreven en wordt ingegaan op een aantal doctrinaire grondbeginselen voor de toepassing ervan.

Hoofdstuk 2 behandelt de strategische doelstellingen (*ends*) van de krijgsmacht aan de hand van het Nederlandse Veiligheidsbeleid en de doorvertaling daarvan naar de Nederlandse krijgsmacht.

Hoofdstuk 3 gaat in op de krijgsmacht als instrument van de Nederlandse regering. Het behandelt achtereenvolgens de besluitvorming over inzet, enkele kaders voor vaststellen van *rules of engagement*, de militaire niveaus van aansturing en de wijze waarop het militaire machtsmiddel wordt aangestuurd tijdens inzet (*ways*).

Hoofdstuk 4 behandelt het Nederlands militair vermogen (*means*). Onder andere wordt ingegaan op hoe Nederland dit militair vermogen genereert. Vervolgens wordt het domeinmodel en de effectdimensies behandeld, hoe Nederland haar militair vermogen ontwikkelt en gereed stelt, hoe zij de inzet van haar militair vermogen organiseert en orkestreert en hoe zij haar militair vermogen in standhoudt en verbetert.

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



1 De krijgsmacht als nationaal (machts)instrument

1.1 Inleiding

Om de militaire doctrine te kunnen begrijpen is het noodzakelijk om de algemene nationale en internationale (veiligheids)context voor de inzet van nationale machtsmiddelen te doorgronden, evenals de positie van het militaire machtsmiddel daarbinnen. Staten hebben bijvoorbeeld belang bij het handhaven van het soevereiniteitsbeginsel en het bevorderen van de welvaart van de bevolking. Daarnaast kan een staat hogere ideële doelstellingen nastreven. Het bevorderen van de internationale rechtsorde en het tegengaan van schendingen van de mensenrechten zijn voorbeelden van dergelijke ideële doelstellingen. Dit soort nationale belangen kunnen gefrustreerd worden door andere actoren zoals andere staten, organisaties en groeperingen. Die perceptie kan nochtans bestaan. Een staat kan, om haar belangen te dienen, machtsmiddelen inzetten en daarmee invloed uitoefenen op anderen, zowel nationaal als internationaal. De krijgsmacht speelt een rol in deze wisselwerking. Dit hoofdstuk gaat daarom in op welk(e) (soort) actoren en factoren de strategische veiligheidsomgeving vormgeven en daarmee de algemene inzetcontext van de krijgsmacht bepalen, binnen welke internationaal- en nationaalrechtelijke kaders de krijgsmacht op dient te treden en welke machtsinstrumenten een staat tot haar beschikking heeft. Het hoofdstuk sluit af met de behandeling van een aantal fundamentele grondbeginselen voor de toepassing van specifiek het militaire machtsmiddel.

Het militaire machtsinstrument in historisch perspectief

De periode vanaf de 17e eeuw geldt als het tijdperk van de moderne, soevereine (natie) staat. Voor hun veiligheid streefden doorlopend wisselende coalities van staten naar een machtsbalans, waarbij zij verstoringen onderling via oorlogvoering trachtten te corrigeren. De eerste staatkundige entiteit op het grondgebied van de Nederlanden was de Republiek der Zeven Verenigde Provinciën, die in de 17e en 18e eeuw uitgroeide tot een geografisch weliswaar kleine, maar in economisch opzicht mondiale grootmacht. De Republiek was zowel op het Europese continent als op de wereldzeeën continu verwickeld in een gewapende concurrentieslag met grote statelijke rivalen als Spanje, Portugal, Frankrijk en Engeland. Na een 'Gouden Eeuw' als wereldmacht werd de Republiek langzaam maar zeker overvleugeld door andere grootmachten. Nederland – sinds 1815 een eenheidsstaat en koninkrijk – trok zich na de afscheiding van België (1830) terug in een politiek isolement van gewapende neutraliteit en trachtte te laveren tussen de Europese grootmachten. Geleidelijk ontwikkelde Nederland zich tot een democratische rechtsstaat, die vorm kreeg als een liberale parlementaire democratie.

Na de grote ontwrichtingen door de Eerste Wereldoorlog en de Russische Revolutie werden dreigingen en veiligheidsvraagstukken steeds minder gezien als een zaak van enkel staten onderling, of als uitsluitend kwesties van oorlog en vrede. Het (idealistische) concept van een universele, supranationale rechtsorde kreeg steeds meer voet aan de grond, wat ten koste ging van de soevereiniteit van staten. Het leidde tot de vorming van intergouvernementele organisaties als de Volkenbond (1919-1946) en (vanaf 1945) de Verenigde Naties, die zich inzetten voor het voorkomen en beëindigen van statelijke conflicten.

Ondertussen was door de Industriële Revolutie en het Europese imperialisme een wereldeconomie ontstaan waarin maatschappelijke, financiële en economische processen een toenemend effect kregen op mondiale veiligheidsvraagstukken en de internationale stabiliteit. Technologische ontwikkelingen leidden bovendien tot de productie van massavernietigingswapens.

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

Ondertussen bleven staten wel de centrale spelers op het wereldtoneel, alsook elkaars grootste bedreigingen. Na de Tweede Wereldoorlog zorgde de Sovjet-Unie spoedig voor het grootste gevaar. De dreiging van deze communistische dictatuur ervoer Nederland als zo groot, dat niet werd teruggekeerd naar het vooroorlogse beleid van gewapende neutraliteit. Nederland sloot zich formeel aan bij de coalitie van Westerse democratieën, die in 1949 uitmondde in de oprichting van een defensief militair bondgenootschap: de Noord-Atlantische Verdragsorganisatie (NAVO). In de periode van de Koude Oorlog (1945-1991) was sprake van een gewapende vrede tussen de kapitalistische wereld en de communistische landen.

Vanuit het ideaal om desastreuze (wereld)oorlogen voor eens en voor altijd uit te bannen, ontwikkelden West-Europese staten na de Tweede Wereldoorlog verregaande – en op bepaalde terreinen zelfs supranationale – samenwerkingsverbanden, zoals de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie en de Europese Economische Gemeenschap. De Raad van Europa beoogde samenwerking op het terrein van de rechten van de mens en de waarborging van de democratische rechtsstaat. Na het einde van de Koude Oorlog breidden



deze instellingen zich uit naar de landen van Midden- en Oost-Europa. Onder de noemer van de Europese Unie (EU) ontwikkelden zij zich daadwerkelijk tot pan-Europese instellingen. Het uittreden van Groot-Brittannië uit de EU, de Brexit in 2020, maakte overigens duidelijk dat Europese samenwerking niet langer vanzelfsprekend of onomkeerbaar was.

Fenomenen als exponentiële bevolkingsgroei, energie- en voedselschaarste, milieuvervuiling, uitputting van grondstoffen, hongersnoden en klimaatverandering beïnvloedden niet alleen de leefbaarheid in sommige delen van de wereld met migratiestromen als gevolg. Zij vormden tevens een substantieel onderdeel van de veiligheidsproblematiek. Dat gold evenzeer voor mensenrechten en (humanitaire) interventiekwesties. Menselijke activiteiten raakten in toenemende mate grensoverschrijdend met elkaar verweven. Bij deze mondialisering of globalisering speelden massamedia als radio en televisie een eigen rol. Na de Koude Oorlog was er sprake van een stroomversnelling door steeds snellere technologische ontwikkelingen, zoals automatisering en digitalisering, internet, mobiele communicatie en sociale media. Deze ontwikkelingen misten hun invloed niet op het militair optreden; ze maken er inmiddels onlosmakelijk én integraal deel van uit.

1.2 Algemene inzetcontext

De strategische veiligheidsomgeving, met daarin de machtsverhoudingen op het nationale en het internationale speelveld, geeft richting aan wat als de algemene inzetcontext (*‘operating environment’*) van de krijgsmacht wordt gezien. Een goed begrip hiervan is van fundamenteel belang voor een succesvolle inzet van machtsmiddelen, waarmee bedoeld wordt een inzet die bijdraagt aan de gewenste eindsituatie. De machtsverhoudingen worden bepaald door omgevingskenmerken (factoren) en spelers (actoren).

1.2.1 Factoren

Omgevingskenmerken die relevant zijn in de (inter)nationale context en operationele omgeving zijn bijvoorbeeld de beschikbaarheid van energiebronnen en grondstoffen, (veranderingen in) klimaat en milieu, culturele en historische aspecten, religie en etniciteit, politiek gedreven gebeurtenissen, demografische ontwikkelingen, de beschikbaarheid van internationale media, of de toegankelijkheid tot internet en nog vele andere factoren.

1.2.2 Actoren

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

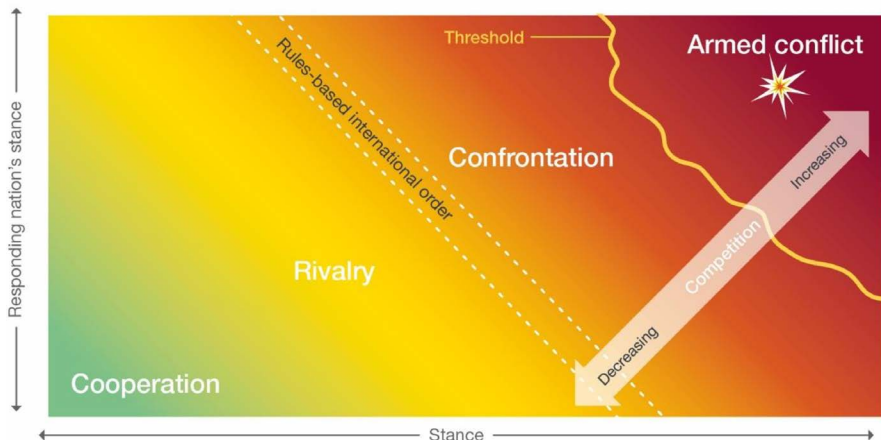
Actoren zoals staten en organisaties verwoorden hun (multi)nationale belangen en doelstellingen veelal in een strategisch document (b.v. ‘Grand Strategy’, ‘White Paper’). Een nationale strategie van een staat heeft een grote overlap met het nationale en het internationale veiligheidsbeleid, waarin in het bijzonder aandacht bestaat voor hoe en met welke machtsmiddelen en methoden dit 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 de bevordering van werkgelegenheid (artikel 19), 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).

Staten zijn veelal lid van internationale organisaties als de VN, de EU en de NAVO. Dit soort organisaties komt op voor de gezamenlijke belangen van haar lidstaten en bevorderen de internationale rechtsorde. Het lidmaatschap van deze organisaties en het leveren van een actieve inbreng aan de doelstellingen van deze organisaties is daarom een nationaal belang. Tegelijkertijd zijn dit soort organisaties te beschouwen als zelfstandige actoren, die ieder hun eigen doelen en belangen nastreven. Zowel statelijke als niet-statale actoren handelen immers naar hun eigen belangen en doelstellingen. Ieder van hen zal daarom (machts)middelen inzetten om invloed uit te oefenen op anderen om zo de eigen doelstellingen te realiseren.

1.2.3 Competitie continuüm ('continuum of competition')

Om de machtsverhoudingen tussen actoren (en verschuivingen daarin) op het internationale speelveld te duiden hanteert NAVO het competitie continuüm (zie Figuur 1-1). Dit continuüm geeft aan dat actoren zich in dit speelveld in feite altijd tot elkaar verhouden in termen van competitie, waarbij de mate van competitie tussen die actoren kan verschillen en daarmee over het continuüm kan verschuiven.

Het continuüm onderscheidt vier fasen of verschijningsvormen daarvan: 'samenwerken', 'rivaliteit', 'confrontatie' en 'gewapend conflict'. Tussen deze vier fasen bestaan geen heldere scheidslijnen. De overgang van de ene naar de andere machtsverhouding kan daarom ongemerkt plaatsvinden of juist gepaard gaan met veel onzekerheid en frictie.



Figuur 1.1 | Competitie continuüm (bewerkte versie van Fig. 1.4 AJP-01(F))



1.3 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 of zonder autorisatie van de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties. 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.

1.3.1 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.

1.3.2 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 eigen beweging of op basis van hun nationale wetgeving, op het grondgebied van of tegen een andere staat met militair geweld optreden.

1.3.3 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-Veiligheidsraad 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.

1.3.4 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, tenminste in overeenstemming moet zijn met de beschermende bepalingen uit het humanitair oorlogsrecht en, waar van toepassing, de bescherming op grond van de mensenrechten.

1.3.5 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 vijandelijkheden. 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'. 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 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.



1.3.6 Mensenrechten

In beginsel zijn de bepalingen uit de mensenrechtenverdragen van toepassing tijdens de inzet van de krijgsmacht. 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.

1.4 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.

1.4.1 *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 krijgsmacht vervult deze taak voor alle landen van het Koninkrijk.



1.4.2 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 licht de Staten-Generaal vooraf in 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.

1.5 Machtsmiddelen

Actoren kunnen meerdere instrumenten van macht (machtsmiddelen) inzetten om in hun operationele omgeving 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. In de basis worden er zes machtsbronnen onderscheiden, namelijk beloningsmacht, afgedwongen macht, legitieme macht, expertisemacht, informatiemacht en referentiemacht. Deze kunnen aan iemands positie of persoon verbonden zijn. Dit is van belang omdat de beschrijving van de algemene inzetcontext hierboven ook invloedrijke personen als relevant aanmerkt. Bovendien zijn alle institutionele theorieën over machtsbronnen altijd terug te brengen tot deze zes basisbronnen. Een andere gangbare onderverdeling van machtsinstrumenten die in de AJP-01 wordt gebruikt, is in een harde en zachte werking van de machtsinstrumenten. Harde instrumenten baseren zich op het actief en gericht toepassen van straffen en belonen, het bewerkstelligen van een afschrikkende werking en afdwingen. Zachte instrumenten kennen een basis in overreding en aanmoediging. Hoewel de werking zachte machtsinstrumenten uiterst krachtig kan zijn, is de uitkomst ervan onzeker. Bovendien zijn ze lastiger op een specifiek doel te richten.

1.5.1 Machtsmiddelen van een staat

De Nederlandse regering beschikt over instrumenten waarmee zij op het nationale niveau invulling geeft aan haar verantwoordelijkheden. Zo beschikt de regering over wet- en regelgevende bevoegdheden, kan het financiële middelen zoals subsidies en belastingen inzetten en kan het afspraken met andere organisaties of binnenlandse overheden maken. Op het internationale speelveld oefenen staten invloed (oftewel macht) uit door politieke, diplomatieke, economische, sociaal-culturele, humanitaire en militaire activiteiten te ontplooiën. Het militaire machtsmiddel maakt daar expliciet onderdeel van uit. Met deze middelen trachten staten de eigen doelstellingen binnen de internationale veiligheidsomgeving te realiseren en geven zij inhoud aan het eigen veiligheidsbeleid. De machtsmiddelen van een staat op het internationale speelveld worden ook wel instrumenten van nationale macht genoemd (*'instruments of national power'*) en zijn onder te verdelen in de volgende categorieën (DIME):

Het diplomatieke machtsmiddel (D) is het instrument van een staat 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 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.

Informatie als machtsmiddel (I) 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 onzegd. 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. Zowel traditionele als 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. Daarnaast richt het zich op het 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. Onder andere vanwege de toename in proliferatie van mogelijkheden tot manipulatie en de grotere afhankelijkheid maakt informatie een steeds belangrijker deel uit van de algemene inzetcontext.

Het militaire machtsmiddel (M) onderscheidt zich van de andere nationale machtsmiddelen in die zin dat dit middel het dreigen met en het daadwerkelijk toepassen van geweld behelst. Doorgaans heeft dit een beschermend, preventief of afschrikkend karakter. De nadruk kan liggen op de presentie van militaire macht en is de daadwerkelijk inzet van geweld niet aan de orde. Wanneer het militaire machtsmiddel wordt ingezet staat geloofwaardigheid (*'use of credible force'*) 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 gewenst effect te bereiken.

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 vergiften van een specifieke persoon zijn ook voorbeelden van het gebruik van het militaire machtsmiddel.

Het economische machtsmiddel (E) biedt meerdere toepassingsmogelijkheden ter bevordering van de eigen welvaart en ter ondersteuning of bestrijding van andere actoren. Onder het economische machtsmiddel kan economische hulp worden geschaard, maar 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, hebben deze meestal pas op langere termijn effect. In de praktijk worden de beoogde effecten veelal niet bereikt, bijvoorbeeld omdat het economische machtsmiddel niet consequent wordt toegepast bij regeringsswisselingen, of partijen niet instemmen met de afgekondigde maatregelen. Een bijkomende complicatie is dat in het Westerse democratische bestel regeringen geen absolute zeggenschap hebben over het economische machtsmiddel. Multinationale ondernemingen kunnen zich daardoor aan lokale wet- en regelgeving onttrekken.

Bovengenoemde machtsmiddelen vormen de klassieke basisinstrumenten van nationale macht. Duidelijk daarin is dat het militaire machtsmiddel een machtsmiddel naast andere machtsmiddelen bestaat. De staat kan er voor kiezen om machtsmiddelen gecombineerd en/of gesynchroniseerd met elkaar in te zetten (zie onder, “Toepassing van machtsmiddelen”).

Recente publicaties suggereren de noodzaak tot het uitbreiden van DIME naar DIMEFIL. Dit zou de lijst uitbreiden met het financiële machtsmiddel (F), het machtsmiddel inlichtingen (I) en wetshandhaving ‘*law enforcement*’ of ‘*lawfare*’ (L). Wat voor deze uitbreiding pleit is dat bijvoorbeeld het bevriezen van tegoeden van specifieke actoren een effectief machtsmiddel is dat niet onder een van de DIME categorieën te plaatsen is. Hetzelfde geldt voor ‘*lawfare*’, het inzetten van wetgeving en van internationale verdragen om doelen te bereiken. Vooral in de rivaliteitsfase (*‘rivalry phase’*) en de confrontatiefase (*‘confrontation’*), waarin actoren veelal - en soms voor lange tijd - bewust onder de grens van het gewapend conflict (blijven) bewegen, worden dit soort alternatieve instrumenten steeds nadrukkelijker ingezet. Over de exacte invulling van deze instrumenten bestaat echter geen sluitende overeenstemming. De uitbreiding van DIME naar DIMEFIL is in deze doctrine daarom niet overgenomen.

1.5.2 Machtsmiddelen niet-statelijke actoren

Behalve niet-statelijke actoren met een bedoeling (waarop hier verder niet wordt ingegaan), bestaan er niet-statelijke actoren die vanuit staten opereren en die in beginsel niet tegenover deze staten staan. Denk hierbij aan internationale organisaties zoals de VN, de NAVO en de EU, maar ook aan actoren als niet-gouvernementele organisatie en grote commerciële partijen. Zij beschikken soms over vergelijkbare machtsmiddelen als statelijke actoren. Het verschil is dat zij voor wat betreft de inzet van hun machtsmiddelen weliswaar onderworpen zijn aan allerlei internationale wetgeving en afspraken, maar niet onder de controle van de nationale autoriteiten vallen. Het gevolg hiervan is dat zij – al dan niet bedoeld – de werking van machtsmiddelen van nationale macht zowel in positieve als in negatieve zin kunnen beïnvloeden en in die zin een significante rol kunnen spelen in de operationele omgeving (bijvoorbeeld commerciële capaciteiten in het ruimedomein).



1.6 Toepassing van het militaire machtsmiddel

Bij het ontwikkelen en de inzet van militair vermogen is een aantal doctrinaire grondbeginselen van belang. Deze worden in de volgende subparagrafen besproken.

1.6.1 Manoeuvrebenedering (Manoeuvrist Approach)

Het kunnen beschikken over voldoende militair vermogen is nog geen garantie voor succes. Een benadering waarin het eigen militair vermogen vooral wordt ingezet tegen geïdentificeerde zwakheden op de morele component van andere actoren, wordt de manoeuvrebenedering genoemd. Dit is een benaderingswijze van operaties die beoogt een opponent te verslaan door het breken van zijn morele en fysieke cohesie – zijn vermogen om te vechten als een effectief en samenhangend geheel – in plaats van hem stapsgewijs fysiek uit te schakelen. De benadering is gericht op het beïnvloeden van de perceptie, 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 manoeuvrebenedering vereist een mentale instelling waarin creativiteit en vasthoudendheid centraal staan. De *manoeuvrist approach* vereist een specifieke *mindset*, praktische kennis en opdrachtgerichte commandovoering.

1.6.2 Gedragsgerichte aanpak (Behavioural-centric Approach)

Mensen staan centraal in de competitie tussen samenlevingen en groepen. Het vermogen om in een *operating environment* het gedrag van actoren te beïnvloeden vormt daarom veelal de sleutel tot succes. In de hedendaagse realiteit echter, wordt informatie door een veelheid aan entiteiten wereldwijd gecommuniceerd aan doelgroepen. Dit verplicht commandanten om rekening te houden met een breed publiek, breder dan de geijkte actoren. Door middel van narratieven kunnen we een veelheid aan effecten creëren maar kunnen anderen ook onze doelgroepen bedreigen. De gedragsgerichte benadering richt zich op het plannen en uitvoeren van activiteiten op alle niveaus van militair optreden om de houding en het gedrag van specifieke doelgroepen te beïnvloeden. Het identificeren van die specifieke doelgroepen en de gewenste gedragsveranderingen biedt commandanten handvatten bij het selecteren en het behalen van hun bredere doelstellingen.

1.6.3 Opdrachtgerichte commandovoering (Mission Command)

In de Nederlandse krijgsmacht is opdrachtgerichte commandovoering de leidende commandovoeringsfilosofie. Bij opdrachtgerichte commandovoering staat het vaststellen en het helder communiceren van het oogmerk (*intent*) van de commandant centraal. Hiermee wordt de maximale vrijheid van handelen gegeven aan de lagere uitvoerende niveaus. Het oogmerk richt zich op de te bereiken resultaten en effecten van de opdracht

en op de context waarin de opdracht moet worden uitgevoerd, 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 NAVO doctrinepublicatie AJP-01 gaat dieper in op opdrachtgerichte commandovoering en de voorwaarden om dit succesvol te kunnen toepassen.

1.6.4 Geïntegreerde benadering

De (dynamiek in de) huidige inzetcontext is veelal ingewikkeld. Een integrale afstemming van machtsmiddelen is daarom de leidende benadering voor een staat voor het duurzaam oplossen van confrontaties en conflicten. Bij de geïntegreerde benadering (*comprehensive approach*) stemt een staat het gebruik van verschillende machtsmiddelen optimaal op elkaar af. Vooral als een duurzame oplossing van een confrontatie of conflict wordt nagestreefd is dit nodig. Niet altijd is daarbij de inzet van alle machtsmiddelen tegelijk noodzakelijk. Afhankelijk van het te beschermen belang of de te realiseren doelstelling en de heersende situatie (gebaseerd op het conflict continuüm) is het ene machtsmiddel of combinatie aan machtsmiddelen, meer geschikt dan het andere.

De geïntegreerde benadering kan zo ver worden doorgevoerd dat alle machtsmiddelen die een staat ten dienste staan, op gecoördineerde en samenhangende wijze worden ingezet, zo nodig met die van andere landen en internationale en niet-gouvernementele organisaties. De direct betrokkenen ontwikkelen daarbij – op basis van een gemeenschappelijke analyse – een gezamenlijke aanpak waarin onderlinge coördinatie en synchronisatie, taken, rollen en verantwoordelijkheden zijn vastgelegd. Dit houdt niet per definitie in dat alle betrokkenen eenzelfde strategie na moeten streven, of een eensluidende opvatting moeten hebben over de (gewenste) eindsituatie, wel dat zij de zin van een gezamenlijke aanpak onderkennen.

Een belangrijk uitgangspunt van de geïntegreerde benadering is dat het gebruik van het militaire machtsmiddel vooral effectief is in combinatie met de andere machtsmiddelen. 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. De inzet van het militaire machtsmiddel moet zodanig plaatsvinden, dat het de inzet en inspanningen van de andere machtsmiddelen versterkt en dat eventuele negatieve invloeden zoveel mogelijk worden beperkt.



Door preventief op te treden, 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. Door bij te dragen aan de succesvolle toepassing van andere machtsmiddelen, vervult het militaire machtsmiddel een ondersteunende en voorwaardenscheppende rol.

1.6.5 Multidomein concept

Om het militaire machtsinstrument in samenhang met andere machtsmiddelen in te zetten is een omvattend operationeel concept noodzakelijk. Het concept Multidomein Operaties (MDO) voorziet in deze behoefte. Daar waar *joint* en *combined* optreden betrekking hebben op het aspect van samenwerking tussen krijgsmachtonderdelen, betreft MDO de samenhang van effecten (*converging effects*).

Binnen MDO staat het denken in het in-samenhang-met-elkaar realiseren van effecten vanuit verschillende operationele domeinen centraal. Door effecten (al dan niet uitgaande van de verschillende machtsmiddelen) vanuit de diverse domeinen te realiseren en deze integraal op elkaar af te stemmen, kunnen zij elkaar versterken tot een overkoepelend (sterker) hoofdeffect. Ook kunnen ze de tegenstander overstelpen met dilemma's door deze met een veelheid aan effecten op diverse terreinen tegelijkertijd te confronteren.

Het organiseren van samenhang in het militaire optreden wordt orkestreren genoemd. Daar waar MDO de domein overstijgende inzet van het militaire machtsmiddel in samenhang met niet-militaire machtsmiddelen betreft wordt van synchronisatie gesproken. Het synchroniseren van het militaire machtsmiddel met de andere instrumenten van nationale macht valt binnen een *whole of government* en *whole of society* benaderingen. Het denken en werken in termen van MDO geeft hier meer richting en sturing aan.



2 Nederlands veiligheidsbeleid

2.1 Inleiding

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 het veiligheidsbeleid aan de orde, zowel vanuit internationaal als vanuit Nederlands perspectief. Na het historisch perspectief volgt een uitleg over de verankering van het Nederlandse veiligheidsbeleid in het internationale systeem en in onze Grondwet. Daarna volgt een beschrijving van de vigerende beleidsdocumenten. Ten slotte wordt duidelijk gemaakt wat dit betekent voor de nationale veiligheidsinstituten 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 primaire taken. Dit waren ten eerste de verdediging van het Rijk in Europa en ten tweede de handhaving van orde en vrede in de koloniën. De eerste taak was de verantwoordelijkheid van de land- en zeemacht: het leger en de vloot. De tweede taak werd in Nederlands-Indië uitgevoerd door het Koninklijk Nederlands-Indische Leger 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, verder zorgde de marine voor een maritieme presentie.

Politiek-strategisch voerde Nederland tot de Tweede Wereldoorlog een beleid van gewapende neutraliteit. De strijdkrachten in Europa concentreerden zich vooral op het kunnen voeren van een grootschalig conflict bij schending van die neutraliteit. De koloniale troepen focusten zich, na de veroveringsoperaties in de 19e eeuw, vooral op het behoud van binnenlandse rust en orde. Na de bevrijding van de Duitse bezetting in 1944-1945 richtte het Nederlandse defensie- en veiligheidsbeleid zich op een bondgenootschappelijke verdediging tegen de communistische dreiging uit het Oosten. Om zijn vitale belangen te beschermen koos Nederland voor internationale samenwerking en inbedding in multinationale (veiligheids-)structuren. De Verenigde Naties (VN), de Noord-Atlantische Verdragsorganisatie (NAVO) en (voorlopers van) de Europese Unie (EU) vormden hierbij de voornaamste organen.

Tijdens de Koude Oorlog was het primaire veiligheidsbelang van Nederland gericht op de verdediging van West-Europa in NAVO-verband tegen een militaire aanval van het door de Sovjet-Unie geleide Warschaupact. Het einde van de Koude Oorlog veroorzaakte een geostrategische omwenteling en leidde tot aanpassingen in het Nederlandse veiligheidsbeleid. Nederland transformeerde zijn verdedigingsleger tot een kleinere en flexibelere krijgsmacht gericht op internationale crisisbeheersing en interventies. De inzet in VN-verband nam toe, mede omdat de VN-Veiligheidsraad een prominentere rol wenste te spelen bij het beslechten van conflicten. Gevolg was een frequente deelname aan internationale operaties in VN- en NAVO-verband, in ad hoc coalities, of in de militaire structuren van de EU.

Op veiligheidsgebied bleef de NAVO voor Nederland de belangrijkste steunpilaar. Het bondgenootschap ontwikkelde in 1991 een nieuw Strategisch Concept wat voorzag in een ruimere, minder territoriaal gerichte, flexibele veiligheidsstrategie. Bovendien koos de NAVO voor het aangaan van partnerschappen met niet-lidstaten en voor een handreiking aan de voormalige lidstaten van het Warschaupact. De NAVO groeide fors door de gefaseerde toetreding van Centraal- en Oost-Europese landen en zelfs van enkele oud-deelrepublieken van de gewezen Sovjet-Unie. In 1999 en opnieuw in 2010 vernieuwde de NAVO haar Strategisch Concept, waarbij de lidstaten zich rekenschap gaven van het mondiale veiligheidsklimaat en de daarmee verbonden uitdagingen.

Parallel hieraan verlegde ook de Nederlandse defensieorganisatie haar focus naar domeinen die lange tijd niet (meer) tot de harde kern van de militaire bijstand waren gerekend. Zo kreeg de krijgsmacht taken op het terrein van de overzeese drugs- en piraterijbestrijding. Na 9/11 en andere terroristische aanslagen in Europese steden versterkten gespecialiseerde eenheden hun capaciteiten op het gebied van de contraterreur. Voorts gingen militairen deelnemen aan de grensbewaking te land en ter zee aan de buitengrenzen van het Europese continent en verleenden zij vaker steun bij civiele rampenbestrijding, zowel in binnen- als buitenland.

De toegenomen assertiviteit van statelijke actoren als China en Rusland leidde in 2014 tot een strategische wending van de NAVO die tijdens de Wales Summit dat jaar haar beslag kreeg. Voor de Nederlandse krijgsmacht bracht dit keerpunt een hernieuwde focus op de eerste hoofdtaak. De Russische inval in Oekraïne in februari 2022 onderstreepte het belang van deze strategische heroriëntatie en gaf een krachtige impuls extra te investeren in de capaciteiten van de krijgsmacht.

2.2 Internationale inbedding

Het Koninkrijk is voor zijn welvaart en veiligheid sterk afhankelijk van een stabiele en veilige wereld met een functionerende rechtsorde, waaronder het bevorderen van mensenrechten en een inclusief en effectief multilateraal stelsel. Het streven naar collectieve veiligheid en stabiliteit staat centraal in het buitenlands- en defensiebeleid van Nederland. Multilaterale samenwerking vormt de kern van dit beleid, waarbij internationale organisaties zoals de NAVO, EU en de VN een prominente rol spelen. De strategische keuzes van de Nederlandse krijgsmacht zijn sterk afhankelijk van de internationale verplichtingen en samenwerkingsverbanden.

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 direct, 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. Artikel 42, zevende lid, van het verdrag bevat eenzelfde soort bepaling als artikel 5 van het Noord-Atlantisch Verdrag. Ook in deze bepaling is vastgelegd dat een aanval op één van de lidstaten door de overige lidstaten als een aanval op alle lidstaten wordt beschouwd. Zowel artikel 5 van het Noord-Atlantisch Verdrag als artikel 42, zevende lid, van het Verdrag betreffende de Europese Unie verwijzen naar het recht op individuele en collectieve zelfverdediging zoals erkend in artikel 51 van het Handvest van de Verenigde Naties.

Naast de NAVO en de EU werkt Nederland nauw samen met andere internationale organisaties zoals de VN en de Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa (OVSE). Deze organisaties bieden een platform voor diplomatieke samenwerking, conflictpreventie en conflictmanagement. Nederland draagt actief bij aan deze structuren om internationale stabiliteit te bevorderen en maakt daarbij gebruik van een breed palet aan instrumenten, variërend van diplomatie en ontwikkelingssamenwerking tot militaire inzet.

2.3 Nationale inbedding: Hoofdtaken

In 1999 zijn de hoofdtaken van de krijgsmacht geformuleerd. Deze hoofdtaken volgen uit de Grondwet, het Statuut voor het Koninkrijk, de Politiewet en de Wet Veiligheidsregio's. 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.

2.3.1 Eerste hoofdtak

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).

Op het grondgebied van het Koninkrijk wordt de algemene verdedigingstaak vormgegeven door het samenspel van de militaire en de civiele verdediging. De civiele verdediging (voetnoot art 61 AP) is de aanvullende taak van civiele autoriteiten en organisaties om de krijgsmacht te ondersteunen in de bescherming van de territoriale veiligheid. Het in te stellen Militair Gezag heeft een coördinerende taak om, namens de overheid, alle maatregelen te nemen ten behoeve van de inwendige en uitwendige veiligheid.

2.3.2 Tweede hoofdtak

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 intrastatelijke 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 hoofdtak 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 hoofdtak gebeurt zoveel mogelijk in bondgenootschappelijk of coalitieverband, bij voorkeur samen met landen die lid zijn van dezelfde veiligheidsorganisaties waarvan Nederland ook lid is.

2.3.3 Derde hoofdtak

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 hoofdtak. 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 enkele specialistische capaciteiten gekoppeld aan reactietijden. De inzet van de militaire capaciteiten vindt plaats onder de verantwoordelijkheid van het civiele gezag. De derde hoofdtak 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 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, en diverse uitgevoerde *Non-combattant Evacuation Operations* in augustus 2021 in Kabul en in oktober 2024 in Beiroet.



2.4 Belegging van het 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 veiligheidsbeleid richt zich op het beschermen van de Nederlandse belangen en het waarborgen van de nationale veiligheid binnen een dynamische mondiale omgeving. De belangrijkste uitgangspunten van het Nederlandse veiligheidsbeleid worden gevormd door een combinatie van nationale en internationale samenwerking, risicomanagement, en strategische paraatheid. Het beleid wordt vormgegeven door strategische documenten. Na een overzicht van de belangrijkste trends op geopolitiek gebied zullen achtereenvolgens de Rijksbrede Risico Analyse, de Veiligheidsstrategie voor het Koninkrijk der Nederlanden en de Defensienota 2024 in deze paragraaf kort worden toegelicht.

2.4.1 Trends

De belangrijkste trends die momenteel onze internationale veiligheidssituatie bepalen:

1. **Verschuiving van de machten:** De opkomst van landen als China en India verandert de machtsverhoudingen, waardoor de VS minder dominant worden. Dit leidt tot nieuwe samenwerkingsverbanden en spanningen.
2. **Regionale conflicten:** Conflicten in gebieden zoals het Midden-Oosten, Oost-Europa en de Indo-Pacifische regio zijn aanhoudend en kunnen bredere implicaties hebben voor wereldwijde stabiliteit.
3. **Technologische concurrentie:** De race om technologische dominantie, vooral op het gebied van kunstmatige intelligentie en cybertechnologie, wordt steeds belangrijker en heeft invloed op nationale veiligheidsstrategieën.
4. **Populisme en nationalisme:** In veel landen zien we een opkomst van populistische en nationalistische bewegingen, wat leidt tot een verschuiving weg van multilaterale samenwerking en internationale instellingen.
5. **Klimaatverandering:** De impact van klimaatverandering op veiligheid en migratie wordt steeds duidelijker, wat leidt tot nieuwe geopolitieke spanningen en uitdagingen.
6. **Duurzaamheid en energiezekerheid:** De transitie naar duurzame energiebronnen heeft invloed op geopolitieke allianties en afhankelijkheden, vooral in relatie tot olie- en gasproducenten.
7. **Veranderingen in handelsrelaties:** Toenemende protectionistische maatregelen en handelsconflicten, zoals tussen de VS en China, beïnvloeden wereldwijde economische verhoudingen.
8. **Bovenregionale samenwerkingen:** Initiatieven zoals de EU, ASEAN en andere regionale samenwerkingsverbanden versterken regionale integratie en hebben invloed op globale politieke dynamiek.
9. **De urgente structurele economische uitdagingen** zoals krapte op de arbeidsmarkt en schaarste in bredere zin. Hierdoor moeten keuzes worden gemaakt tussen verschillende (veiligheids)belangen waaronder het leveren van (quasi-)publieke goederen zoals zorg, onderwijs en defensie, maar ook de beschikbaarheid van drinkwater en grondstoffen.

De trends tonen aan hoe complex en onderling verbonden het wereldtoneel is. Onderdeel daarvan is dat de verschillende hierboven genoemde trends niet alleen los van elkaar in verandering zijn, maar dat deze ook op elkaar inwerken en zorgen voor een cumulatief effect, hetgeen pleit voor een integrale beschouwing.

2.4.2 De Rijksbrede Risicoanalyse

De Rijksbrede Risicoanalyse (RbRa) is een instrument binnen het Nederlands veiligheidsbeleid dat wordt gebruikt om systematisch de belangrijkste risico's voor de nationale veiligheid in kaart te brengen. De RbRa biedt een grondslag voor het anticiperen op dreigingen en het formuleren van beleidsmaatregelen. Een veelheid aan dreigingen kunnen onze nationale veiligheid schaden, ook tegelijkertijd. De oorlog in Oekraïne laat dit zien: Militaire en hybride dreiging, oplopende geopolitieke spanningen, dreiging voor vitale processen (energie) en cyber- en economische dreigingen komen hier samen. Door technologische ontwikkelingen wordt deze verwevenheid van dreigingen steeds groter.

In de RbRa is een groot aantal dreigingen en bijbehorende risico's geïdentificeerd, van cyber- en economische dreigingen tot klimaatrampen en infectieziekten. De nationale veiligheidsbelangen vormen de basis voor de analyse van dreigingen binnen de RbRa. Als één of meer van de zes nationale veiligheidsbelangen worden aangetast, is er sprake van maatschappelijke ontwrichting en kan worden gesteld dat een dreiging potentieel de nationale veiligheid van het Koninkrijk kan raken. Hierbij wordt aan de hand van scenario's gekeken naar de waarschijnlijkheid en impact op de zes nationale veiligheidsbelangen: territoriale veiligheid, fysieke veiligheid, economische veiligheid, ecologische veiligheid, sociale en politieke stabiliteit en internationale rechtsorde en stabiliteit. Deze belangen kunnen door verschillende soorten dreigingen worden aangetast. Daarom hanteert de RbRa een all hazard aanpak; zowel moedwillige (security) als niet-moedwillige (safety) en zowel interne als externe dreigingen worden in de analyse beschouwd.

De RbRa en actuele ontwikkelingen in het dreigingslandschap tonen het belang om ons weerbaarder te maken. We moeten de schokbestendigheid en het herstelvermogen van onze samenleving vergroten. Daarom zijn de resultaten van de RbRa een belangrijke basis voor de ontwikkeling van de Veiligheidsstrategie teneinde prioriteiten te stellen en proactief beleid aan te passen.

2.4.3 De Veiligheidsstrategie voor het Koninkrijk der Nederlanden

De Veiligheidsstrategie voor het Koninkrijk der Nederlanden (2023 – 2029) bouwt voort op de RbRa en breidt de reikwijdte van het veiligheidsbeleid uit naar bredere, grensoverschrijdende risico's. Het doel van de Veiligheidsstrategie is om een geïntegreerde en overkoepelende visie te bieden op de nationale veiligheid, waar de RbRa risico's in kaart brengt. De Veiligheidsstrategie legt sterk de nadruk op samenwerking tussen nationale en internationale partners om een geïntegreerde aanpak van de dreigingen te waarborgen. De strategie focust op weerbaarheid en preventie, waarbij ook aandacht is voor niet-traditionele veiligheidsuitdagingen zoals pandemieën en economische afhankelijkheden.

De 3 hoofddoelstellingen van de strategie zijn:

1. een veilig Koninkrijk in een multipolaire wereld,
2. een weerbare democratische rechtsorde en
3. een parate en veerkrachtige samenleving.

De strategische koers op nationale veiligheid kan alleen worden gerealiseerd door meer integrale regie en sturing op de implementatie en uitvoering. Dit vergt een overheids- en maatschappij-brede aanpak, inclusief duidelijke risicocommunicatie, teneinde de samenhang tussen de dreigingen en de aanpak te borgen.

Voorbeelden die het belang van een geïntegreerd Nederlands veiligheidsbeleid onderstrepen

COVID-19 pandemie: de pandemie heeft aangetoond dat een niet-militaire dreiging, zoals een gezondheids crisis, een enorme impact kan hebben op de nationale veiligheid en maatschappelijke stabiliteit. Het veiligheidsbeleid is daarom gericht op het vergroten van de veerkracht van vitale sectoren.

Cyberaanvallen op publieke en private sectoren: incidenten zoals cyberaanvallen op Nederlandse ziekenhuizen en overheidsinstellingen illustreren de kwetsbaarheid van de samenleving voor digitale bedreigingen. Het veiligheidsbeleid is daarom gericht op het versterken van cyberweerbaarheid en de integratie van cybercapaciteiten.

45

2.4.4 Defensienota

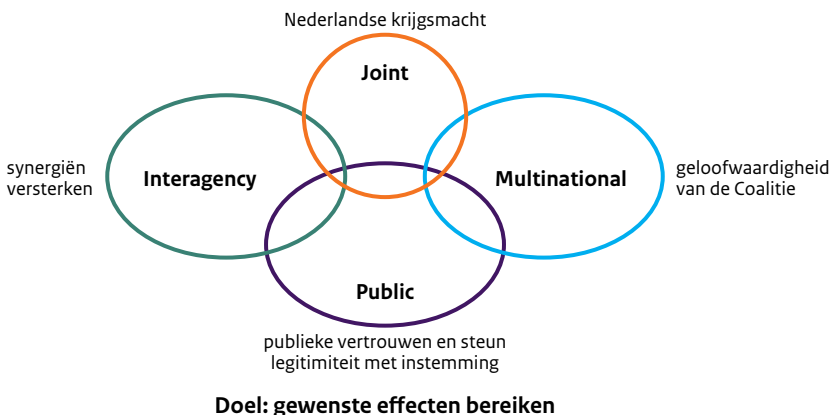
De Defensienota (2024) vormt het operationele kader voor de wijze waarop de Nederlandse krijgsmacht wordt ingezet om de geïdentificeerde risico's uit de RbRa tezamen met de Veiligheidsstrategie te adresseren. De Defensienota vertaalt de strategische aanwijzingen naar praktische maatregelen voor de krijgsmacht.

De Defensienota zet sterk in op het versterken van de krijgsmacht om de diversiteit aan dreigingen aan te kunnen. De nota benadrukt het belang van interoperabiliteit met NAVO-bondgenoten en samenwerking binnen de EU om snel en adequaat te reageren op crises. Dit wordt ondersteund door investeringen in innovatieve technologieën en door het verhogen van de militaire gereedheid om te kunnen voldoen aan de verdragsverplichtingen. De Nederlandse krijgsmacht bereidt zich voor op een veiligheidsomgeving waarin innovatie, wendbaarheid en hybride dreigingen centraal staan. Dit stelt het Koninkrijk in staat om niet alleen de Nederlandse belangen te beschermen middels een effectieve afschrikking te bieden, maar ook actief bij te dragen aan de internationale stabiliteit en veiligheid.

2.5 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. 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.

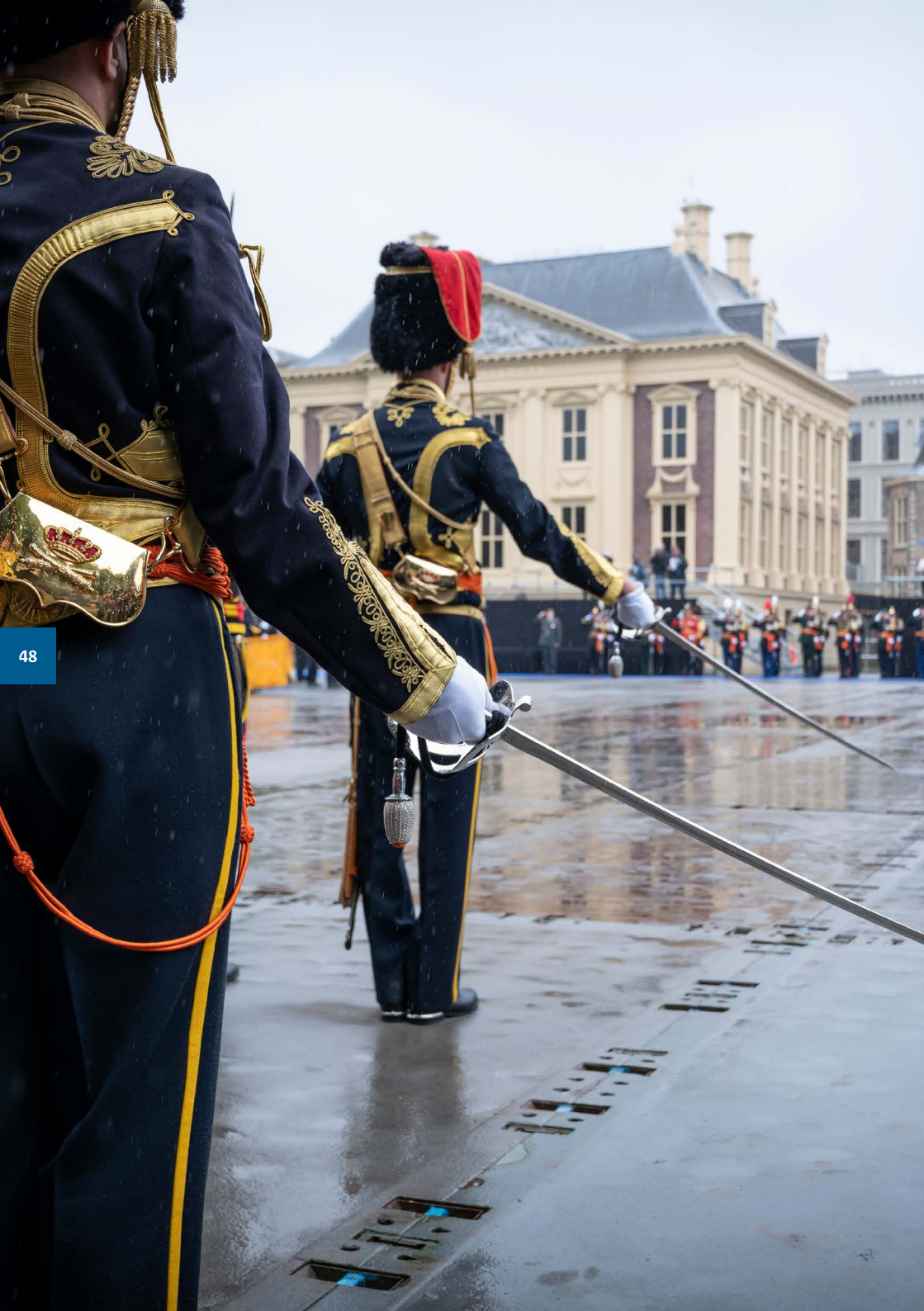


Figuur 2.1 | Joint Interagency Multinational and Public (JIMP)

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, 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 die complementair zijn aan elkaar met elkaar samenwerken. Door deze elkaar aanvullende capaciteiten van meerdere krijgsmachtsdelen met elkaar samen te laten werken, 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.
- **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 belangentegenstelling, confrontatie, crisis of conflict op te lossen.
- **Publiek 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 om de methoden voor haar inzet te doorgronden. Daarvoor wordt in dit hoofdstuk het besluitvormingsproces voor de inzet binnen en buiten de landsgrenzen, de rules of engagement, de niveaus van aansturing, en de aansturing van eenheden tijdens inzet uitgelegd. Dit denken over de aansturing van de krijgsmacht heeft invloed op de inzet en daarmee op de militaire doctrine.

De krijgsmacht als instrument van de regering – historisch perspectief

Sinds de oprichting van het Koninkrijk in 1815 was de bevoegdheid om besluiten over oorlog en vrede te nemen staatsrechtelijk belegd bij de Regering, gevormd door het staatshoofd en kabinet. Aanvankelijk droeg alleen de koning het politieke en militaire leiderschap; hij bekleedde “het oppergezag over de vloeten en legers”. Na de staatshervorming van 1848 en de invoering van de ministeriële verantwoordelijkheid lag de aansturing van de krijgsmacht en de formulering van het krijgsbeleid bij het kabinet, in het bijzonder bij de ministers van Oorlog, Marine en Koloniën.

In de versies van de Grondwet van 1815, 1848 en 1887 stond over de bevoegdheid van het verklaren van de oorlog: “de Koning verklaart oorlog en hij geeft daarvan onmiddellijk kennis aan beide Kamers van de Staten-Generaal”. In de grondwetsherziening van 1922 kreeg deze clausule een aanpassing: voortaan verklaarde de Koning geen oorlog “dan na voorafgaande toestemming van de Staten-Generaal”. Sinds de Grondwetswijziging van 1983 kon niet langer het staatshoofd maar alleen de Regering, in casu het kabinet, een oorlog verklaren. Ondertussen was een oorlogsverklaring tussen staten internationaal in onbruik geraakt. Bepalingen van het Handvest van de Verenigde Naties en de naoorlogse bondgenootschappelijke inbedding van de Nederlandse krijgsmacht beïnvloedden het nationale soevereine domein. Of Nederland daadwerkelijk met militaire eenheden en middelen aan een oorlog zou deelnemen bleef echter een beslissing van de nationale regering.

Na het einde van de Koude Oorlog werd de krijgsmacht omgevormd tot een kleinere, flexibelere en expeditieaire strijdmacht. Inzet bij internationale crisisbeheersingsoperaties en interventies promoveerde tot een gelijkwaardige (tweede) hoofdtaak, naast de verdediging van het eigen en bondgenootschappelijk grondgebied. Voortgaande internationalisering van de inzet van de Nederlandse strijdkrachten leidde tot een uitbreiding van het takenpakket van de Defensiestaf (de departementale beleidsdirectie voor operaties) en de Chef Defensiestaf, sedert 1976 de hoogste militaire functionaris in de defensieorganisatie. De Defensiestaf werd integraal verantwoordelijk voor het plannen, voorbereiden, uitvoeren en evalueren van internationale operaties. Geleidelijk ontwikkelden de verantwoordelijkheden van de CDS zich tot een volwaardig overkoepelend opperbevelhebberschap. In 2005 kwam de krijgsmacht definitief te ressorteren onder de eenhoofdige leiding van de CDS, die voortaan als Commandant der Strijdkrachten (CDS) ging functioneren als hoogste nationale militair-strategische autoriteit.

Het nieuwe expeditieaire tijdperk kenmerkte zich door een toenemende maatschappelijke en politieke aandacht voor militaire missies in het kader van de tweede hoofdtaak. Het kabinet en parlement wensten echter meer controle uit te oefenen. Door toepassing van inzetcriteria werd het besluitvormingsproces rond de krijgsmacht controleerbaarder en concreter gemaakt. In 1993 stelde het kabinet een lijst met toetsingselementen op, in 1995 geformaliseerd in een zogenaamd Toetsingskader. Het Toetsingskader 2009 geldt nog steeds als uitgangspunt voor besluitvorming en informatievoorziening aan het parlement.

Vanaf 2000 werd 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.

Hoewel de overheid rekening hield met de publieke opinie, was er door de jaren geen sprake van grote maatschappelijke invloed op de besluitvorming. Regering en parlement letten wel op signalen uit de maatschappij, maar tegelijkertijd kende het Toetsingskader sinds 2001, anders dan de oorspronkelijke versie, niet langer het criterium van 'draagvlak in de samenleving'. In Nederland was steun voor internationale vredeshandhavende en -ondersteunende operaties al sinds de Koude Oorlog traditioneel hoog en bleef lang constant. Deelname aan stabilisatie- en gevechtsoperaties van ad hoc coalities, zo wezen opiniepeilingen uit, beoordeelde de Nederlandse bevolking de afgelopen decennia kritischer.

3.2 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.

3.2.1 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 tussen de marine en de Kustwacht uit maart 2022.

3.2.2 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 ten behoeve van de publieke zaak van een bestuursorgaan, kan deze 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) kan op aangeven van de procureur-generaal, een verzoek tot militaire bijstand ter strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde of ter uitvoering van taken ten dienste van Justitie worden ingediend. Ook kan een verzoek tot militaire bijstand worden ingediend in geval van een ramp, crisis of van ernstige vrees voor het ontstaan daarvan ten behoeve van de handhaving van de openbare orde.

3.2.3 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 regelgeving. 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.

Om invulling te kunnen geven aan de coördinerende taak ten behoeve van de algemene verdedigingstaak zal het Militair Gezag een plaats krijgen in de Nationale Crisisstructuur.

3.2.4 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.

3.2.5 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. In het kader van de geïntegreerde benadering kunnen meerdere ministeries betrokken zijn 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 verdedigingszaak 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, de rechtsgrond, 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 bij 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.

3.3 Rules of Engagement

Bij elk besluit 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.

3.4 Militaire niveaus van aansturing

Bij militaire operaties worden drie niveaus van aansturing (*‘levels of command’*) onderscheiden:

- het strategische niveau,
- het operationele niveau,
- het tactische niveau

Elk van deze niveaus heeft haar eigen kenmerken wat mede haar grondslag heeft in de aanverwante niveaus van militair optreden, waarvoor verwezen wordt naar AJP-01(F). Dit onderscheid in niveaus heeft consequenties voor het denken over de toepassing van het militaire machtsmiddel. Aan ieder niveau zijn bepaalde taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden toebedeeld. Hieronder volgt de beschrijving van de drie niveaus van aansturing.



Alle militaire operaties worden fundamenteel op dezelfde manier benaderd, vanuit een vaste commandostructuur. Om een verenigde, geïntegreerde benadering met de andere instrumenten van nationale macht te garanderen is het belangrijk dat interactie van activiteiten en samenwerking op alle niveaus tussen deze instrumenten van nationale macht plaatsvindt. Bij de inzet van de andere nationale instrumenten van macht wordt echter niet volgens de militaire niveaus van aansturing gewerkt. Wel zijn daarin vergelijkbare niveaus van besluitvorming en planning te vinden.

3.4.1 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 is belast met 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*). Hierbij wordt zo vroeg mogelijk in de voorbereidende fase met vertegenwoordigers van (andere) internationale en niet-gouvernementele organisaties en departementen afgestemd. Vervolgens wijst dit niveau doelstellingen en middelen toe aan de commandanten op het operationeel niveau van militair optreden en stelt zij eventuele 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)

Het definiëren van de politieke en militaire strategieën en vervolgens 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.

Tegelijkertijd, zoals in hoofdstuk 3 wordt uiteengezet, valt de beslissing om militair geweld toe te passen onder het primaat van de politiek. De militaire strategie waarmee vervolgens beoogd wordt de politieke doelstellingen te realiseren moet overeenstemmen met de politieke strategie en de kaders van het internationaal recht. Ook moet deze afgestemd zijn met de inzet van de andere machtsmiddelen die de regering ten dienste staan. Daarna is het 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. Deze militaire doelstellingen moeten specifiek, meetbaar, haalbaar, realistisch en beperkt in tijd zijn.

3.4.2 Het operationele niveau

Het operationele niveau is belast met de planning, leiding en uitvoering van de operaties en campagneplannen waarmee beoogd wordt om de militaire doelstellingen te bereiken die de militair-strategische commandant in zijn strategisch directief voor de campagne heeft vastgesteld (al dan niet joint, multidomein en/of multinationalaal ingezet). Op die manier verschaft het operationele niveau de koppeling tussen de militair-strategische doelstellingen en de tactische inzet van eenheden.

De operationele commandant ontwerpt en plant de operaties en overkoepelende campagneplannen binnen zijn of haar toegewezen operatiegebied ('operating area'). Hij of zij voert deze ook uit en zorgt voor de afronding. Dit vereist niet alleen ruime kennis van de doctrine van de toegewezen strijdmacht en haar samenhang, maar vooral ook van de politiek- en militair-strategische overwegingen van alle betrokken actoren (alle landen in een coalitie bijvoorbeeld). De tabel toont voorbeelden van hoe de militaire aansturing op het operationele niveau van militair optreden door Nederland, de NAVO en de EU zou kunnen worden ingericht.

Het operationele niveau vertaald naar de actoren Nederland, NAVO en EU		
NLD	Contingentscommandant	Als hoogste Nederlandse vertegenwoordiger in een missiegebied bij expeditionair optreden, de NAVO bij artikel 5, en de Algemeen Commandant of Operationeel Leider bij nationaal optreden
NAVO	Joint force commander of joint task force commander	Commandanten van joint force commands of joint task forces, bijv. ISAF
EU	Force 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 strijdmacht bij het uitvoeren van zijn campagneplan. Met het uitvoeren hiervan wordt beoogd die effecten te bewerkstelligen die nodig zijn om de operationele doelstellingen te realiseren en om daarmee bij te dragen aan de gegeven strategische doelstellingen. De operaties die worden uitgevoerd binnen het campagneplan beslaan alle campagne thema's (Warfighting, Security, Peace Support en Peacetime Military Engagement).



3.4.3 Het tactische niveau

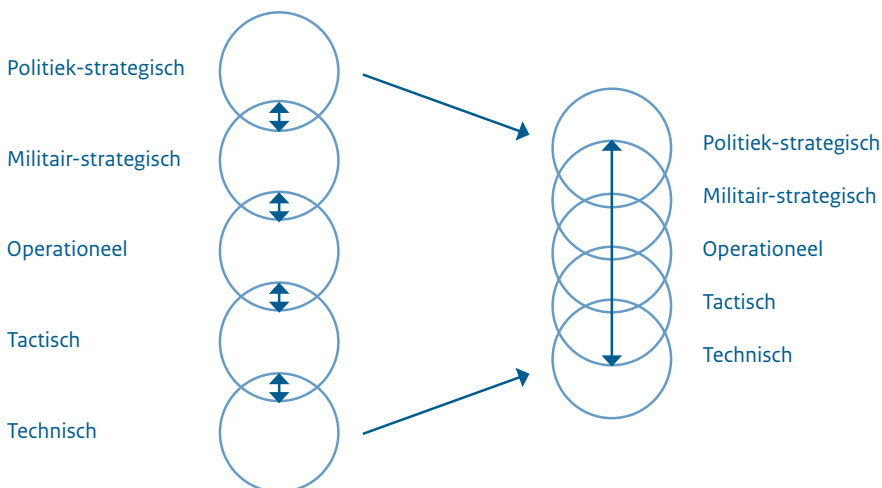
Het tactische niveau stuurt de wijze van inzet en optreden van formaties en eenheden aan om in een bepaalde samenhang en volgorde militaire activiteiten uit te voeren om (militaire) effecten te bereiken ter ondersteuning van de doelstellingen van het operationeel niveau van militair optreden. In tegenstelling tot het operationele niveau, zet het tactische niveau eenheden direct in voor het uitvoeren van militaire activiteiten. Sommige eenheden aangestuurd door het tactische niveau kunnen een directe bijdrage leveren aan een militair-strategische doelstelling. Dit geldt bijvoorbeeld voor specifieke inzetten van speciale eenheden, voor het verzamelen van strategische inlichtingen door onderzeeboten of het uitvoeren van een strategisch bombardement.

Het tactische niveau vertaald naar de actoren Nederland, NAVO en EU

NLD	Eenhedencommandant	Commandanten van aan de missie toegewezen eenheden
NAVO	Component commander of commandanten van formaties	Commandanten van component commands zoals MCC Northwood en 1GNC in Münster; Commandanten van divisies, brigades en taakgroepen
EU	Component commander	Conform NAVO structuur

3.4.4 Verwevenheid van de niveaus (strategische compressie)

Door nieuwe toepassingen binnen de (informatie)technologie komt meer en sneller informatie over het strijdtoneel tot op het hoogste aansturningsniveau beschikbaar. Daar waar het tijdspad waarop tactische acties worden uitgevoerd nagenoeg niet veranderd is, zorgt de alom beschikbaarheid van (*near*) *real-time* informatievoorziening ervoor dat de planningshorizon van strategische planners danig wordt ingekort. Het resultaat is dat de politieke verwevenheid met het militaire handelen groot kan zijn, tot op het laagste niveau. Dit kan belemmerend werken in de besluitvormingsprocessen op operationeel en tactisch niveau.



Figuur 3.1 | Toenemende verwevenheid van de niveaus van aansturing

De mogelijkheid tot het beïnvloeden van en zelfs ingrijpen in de uitvoering van operaties door het strategische niveau brengt grote risico's met zich mee doordat dat strategische niveau niet (of in ieder geval in mindere mate) over het tactische overzicht beschikt. Het ingrijpen door hogere commandanten moet daarom met uiterste terughoudendheid geschieden.

3.5 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*), 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.



3.5.1 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 gezag 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.

3.5.2 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) 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.

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

Het geheel aan capaciteiten en vaardigheden dat de krijgsmacht levert om de haar opgedragen hoofdtaken te vervullen, wordt ‘militair vermogen’ (*fighting power*) genoemd. Dit militaire vermogen vormt de potentie om het militaire machtsinstrument in te kunnen zetten. Militair vermogen omvat meer dan uitsluitend de beschikbaarheid van middelen (capaciteiten). Men moet ook bereid en in staat zijn om deze middelen in te zetten. De operationele omgeving stelt eisen aan die ontwikkeling van militair vermogen. Dit betekent dat het in te zetten militaire vermogen naar een bepaald niveau moet worden gebracht voordat het effectief kan worden ingezet.

Dit hoofdstuk beschrijft militair vermogen en bespreekt dit vervolgens in relatie met de operationele omgeving, alsmede het ontwikkelen en gereedstellen, de inzet en de instandhouding van militair vermogen.

Militair vermogen in historisch perspectief

Het begrip ‘militair vermogen’ ontwikkelde zich als doctrinair concept sinds de jaren negentig van de 20e eeuw. Militair vermogen omvat een conceptuele, fysieke en morele component. Bij militaire machtsuitoefening waren deze drie componenten al eerder bekend maar hun verschijningsvormen en onderlinge samenhang veranderden in de loop der tijd.

Vanaf het midden van de 19e eeuw was er sprake van een voortdurende wapentechnologische ontwikkeling waardoor de effectiviteit, mobiliteit en slagkracht van krijgsmachten toenam. Door de toenemende controle van overheden op de maatschappij konden steeds meer mensen en middelen worden gemobiliseerd. In de ontwikkeling van militair vermogen zijn drie fases te onderscheiden: toename van de vuurkracht en omvang van de strijdkrachten (19e eeuw); toename van de mobiliteit (eerste helft 20e eeuw) en het vergroten van de commandovoeringsmogelijkheden en digitalisering (eind 20e eeuw).

De morele 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, dat alles met behoud van de wil om te vechten én te winnen. In de loop van de 20e eeuw kwam minder nadruk op fysieke offers en meer aandacht voor zaken als motivatie, teamgeest, training, rechtvaardiging, alsook maatschappelijke acceptatie en ondersteuning.

Tot en met de Eerste Wereldoorlog beschouwden militaire denkers de morele component als doorslaggevend. Het land met het grootste incasseringsvermogen zou uiteindelijk de oorlog winnen. Door de ervaringen uit 1914-1918 verschoof de nadruk naar het conceptuele en het fysieke element. Na de Koude Oorlog kwam nog meer nadruk op de conceptuele component. In 'de nieuwe wereldorde' moesten krijgsmachten het hoofd bieden aan talrijke dreigingen en kregen ze te maken met uiteenlopende taken, als pacificatie en stabilisatie, militair gezag, *peacekeeping* en *counter-insurgency*. Eerder daarvoor ontwikkelde doctrines en geleerde lessen herkregen relevantie en werden weer beoefend.

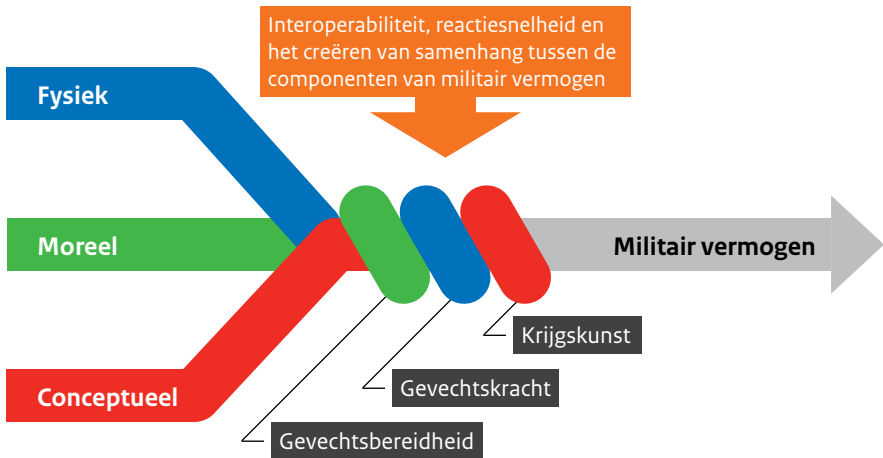
Van oudsher bestond bij militaire operaties onderscheid tussen tactiek en strategie. Tactiek behelsde de activiteiten op het gevechtveld; strategie alle overige zaken, zoals voorbereiding van veldslagen en opzet van campagnes. Door technologische ontwikkelingen en betere nationale organisatie werd oorlogvoering in de 19e eeuw massaler en complexer. Strategie gold in toenemende mate als het niveau waarop de maatregelen en doelstellingen ter voorbereiding op de oorlog vorm kregen. Bij de militaire inzet ontstond zo ruimte voor een tussenliggend 'operationeel' niveau. Na de Eerste Wereldoorlog waren het de Russische en Duitse krijgsmachten die het operationele niveau als eersten een eigen plek gaven in hun doctrines en militair optreden.

Na de Koude Oorlog nam bij de deelname aan vredesmissies en internationale interventies, door de steeds kleinere omvang van de ingezette eenheden en de toegenomen mogelijkheden tot commandovoering de real-time interactie en verwevenheid tussen de niveaus van militair optreden toe. Dit was mede een gevolg van betere sensoren en snellere gedigitaliseerde communicatie. Tegelijkertijd ontwikkelde zich door de digitalisering van samenleving en krijgsmachten een nieuw domein van optreden die deze verwevenheid onderstrepte: het cyberdomein.

Ook vormen van 'whole of society' of 'hybride' oorlogvoering zorgen voor een toename aan verwevenheid van niveaus van militair optreden. Deze vormen van oorlog voeren werden na de Koude Oorlog onder andere door China en Rusland doorontwikkeld. Dit type oorlogvoering is gericht op alle segmenten van de vijandelijke samenleving en behelst mengvormen van regulier en irregulier optreden, gelijktijdig openlijk en ondergronds, ook in het cyberdomein.

4.2 De componenten van militair vermogen en de force multipliers

Militair vermogen wordt uitgedrukt in een model (zie figuur 4-1) bestaande uit een fysieke, een morele en een conceptuele component. Deze componenten kunnen niet los van elkaar worden gezien; de één beïnvloedt de ander. De ontwikkeling van militair vermogen wordt versterkt door interoperabiliteit, reactiesnelheid en door het creëren van samenhang (*orchestrate*) tussen de componenten van militair vermogen (*force multipliers*). In de praktijk worden de drie componenten zichtbaar in de vorm van gevechtskracht, gevechtsbereidheid en krijgskunst. Hieronder volgt een beknopte uiteenzetting van de componenten van militair vermogen en de force multipliers. Een uitgebreide uitwerking hiervan is te vinden in de AJP-01(F).



Figuur 4.1 | De componenten van militair vermogen en force multipliers

4.2.1 De fysieke component (*generates the means to fight*)

De mensen en middelen van de krijgsmacht vormen de fysieke component van het militaire vermogen. Ook valt hieronder op welke wijze het personeel en het materieel georganiseerd worden voor inzet in een operatie. De context waarbinnen de krijgsmacht wordt ingezet bepaalt wat de juiste samenstelling, omvang en kwaliteit moet zijn van de fysieke component. Deze context vormt ook de basis voor behoeftestellingen en opleidings- en trainingstrajecten. Voor het totaal aan planning, voorbereiding en inzet(baar houden) van mensen en middelen worden respectievelijk de termen 'operationele gereedheid' en 'inzet gereedheid' gehanteerd.

De fysieke component is opgebouwd uit de onderstaande elementen.

- a. De juiste samenstelling van getraind en gemotiveerd personeel is fundamenteel voor succesvol optreden. Het vermogen om competente mensen te werven en te behouden is essentieel voor het genereren van militair vermogen.
- b. Materieel omvat het ontwerpen, het bouwen en het leveren van militaire platformen, systemen en wapens die nodig zijn om individuele militairen en eenheden uit te rusten voor hun taak.
- c. Training zet personeel, materieel en de wijze waarop deze zijn georganiseerd om tot eenheden die operationeel gereed zijn. Training vormt een essentieel deel van militair vermogen.
- d. Gereedheid is het voorbereid zijn om bepaalde taken uit te kunnen voeren. De gereedheidscultuur van de NAVO moet voorkomen dat potentiële tegenstanders hun doelen ongehinderd kunnen behalen.
- e. Voortzettingvermogen behelst meer dan het aanhouden van voorraden en versterkingen die nodig zijn om inzet en operaties mogelijk te maken. Het voorzien in immateriële behoeften (zoals thuisfront ondersteuning) maakt ook deel uit van het voortzettingvermogen.

4.2.2 De morele component (*the ability to get people to fight*)

Oorlogvoering is mensenwerk. De morele component gaat over de wilskracht om te vechten en de bereidheid om in de geest van het opgedragen gevecht door te zetten in moeilijke omstandigheden. Het vermogen en de bereidheid om het gevecht aan te gaan, spelen een belangrijke rol. Niet voor niets richt de manoeuvrebenadering zich primair op het verslaan van de morele in plaats van de fysieke component van de tegenstander.

De morele component van militair optreden kent haar basis in een professionele militaire cultuur. Daarnaast speelt de legitimiteit van het militaire optreden een rol, met daaraan verbonden zowel juridische als morele aspecten.

- a. De morele component van militair optreden is gebaseerd op welke waarden, normen en gedragingen als gedeeld worden beschouwd binnen de militaire organisatie. Een professionele militaire cultuur kent een fundament in waarden zoals discipline, toewijding, verbondenheid, trots en wilskracht van militairen en bestaat uit vier elementen:
 - 1) Leiderschapscultuur: het vermogen van leidinggevend (maar in feite van iedereen) om anderen te inspireren, te laten presteren onder moeilijke omstandigheden en om gezamenlijk doelen te realiseren.

- 2) Gevechtscultuur (*warrior mindset*): de wil om het gevecht aan te gaan (draagt bij aan de wilskracht, moed en mentale veerkracht die nodig is om effectief op te treden).
 - 3) Moreel: de motivatie om te (blijven) vechten vereist grondige training, goede uitrusting en steun (van het thuisfront en de politiek).
 - 4) Morele cohesie: onderlinge verbondenheid binnen de eenheid (waaronder kameraadschap).
- b. Morele legitimiteit. Motivatie en doorzettingsvermogen worden versterkt door de overtuiging te vechten voor een rechtvaardige zaak. De kritische reflectie op het eigen optreden zal daarom de toets der morele rechtvaardiging moeten doorstaan. Professioneel en rechtmatig optreden versterkt de morele rechtvaardiging en beschermt bovendien tegen juridische consequenties.

4.2.3 De conceptuele component (*the ideas and thought process*)

De conceptuele component voorziet in de coherente intellectuele basis en het theoretische fundament voor de inzet van militaire eenheden. De belangrijkste functie van de conceptuele component is het bieden van denkkaders, oftewel de ideeën en het denkproces, waarmee militairen (waaronder leidinggevend) de activiteiten van henzelf en hun eenheden vormgeven, zowel in het heden als in de toekomst. De conceptuele component levert daarmee een basis om van daaruit tot creativiteit, vernuft en initiatief te kunnen komen in complexe situaties. De conceptuele component omvat daartoe de onderstaande geïnstitutionaliseerde elementen.

- a. Beleid, concepten en doctrines zijn nauw met elkaar verbonden maar vervullen elk fundamenteel verschillende doelen (zie H Inleiding).
- b. Professioneel militair onderwijs is een vitaal onderdeel van de conceptuele component omdat het bij het personeel de intellectuele basis en het theoretisch fundament, waaronder (het denken in) concepten en doctrine, bijbrengt.

4.2.4 Force multipliers

Het ontwikkelen van militair vermogen wordt versterkt door drie force multipliers, te weten interoperabiliteit, reactievermogen en het creëren van samenhang tussen de componenten van militair vermogen (zie figuur 4.1).

4.2.4.1 Interoperabiliteit

Interoperabiliteit is het vermogen om samen op coherente wijze effectief en efficiënt te handelen om de tactische, operationele en strategische doelstellingen te bereiken. Dit vindt plaats op één en liefst meerdere dimensies van interoperabiliteit:

- Technische interoperabiliteit betreft systemen en apparatuur, zoals communicatie en informatiesystemen, en hun vermogen om samen te werken.
- Procedurele interoperabiliteit is gebaseerd op maatregelen zoals gezamenlijke doctrines, procedures en begrippenkader.
- Menselijke interoperabiliteit gaat over wederzijds vertrouwen en begrip, bereikt door het versterken van relaties in training en in operaties.

Interoperabiliteit binnen de NAVO en met onze bondgenoten en partners verzekeren wij door het gebruik van NAVO standaardisatie overeenkomsten die processen, procedures en voorwaarden voor gemeenschappelijke militaire of technische procedures en apparatuur tussen de lidstaten definiëren. Ook buiten het NAVO bondgenootschap baseren we onze interoperabiliteit waar mogelijk op deze NAVO standaarden.

Interoperabiliteit moet worden overwogen van het strategische tot en met het tactische niveau, en binnen alle raamwerken om vermogen te definiëren om de capaciteit van de NAVO te garanderen waarmee operaties snel en effectief kunnen worden uitgevoerd. Het niveau van interoperabiliteit dat per situatie nodig is, varieert afhankelijk van de context. De niveaus verschillen van niet-interoperabele eenheden die totaal onafhankelijk van elkaar werken tot en met geïntegreerde eenheden die effectief samenwerken zonder technische, procedurele of menselijke barrières. Dit hoogste niveau van interoperabiliteit wordt gekenmerkt door gemeenschappelijke netwerken, mogelijkheden, procedures en taal. We verhogen het niveau van interoperabiliteit door: standaardisatie; onderwijs, training, oefeningen en evaluatie; geleerde lessen; coöperatieve programma's; proeven; en testen.

4.2.4.2 Reactievermogen

Reactievermogen (*responsiveness*) is het vermogen om snel en doortastend te reageren. Reactievermogen omvat militaire veerkracht (*resilience*) en het vermogen tot aanpassing (*adaptation*).

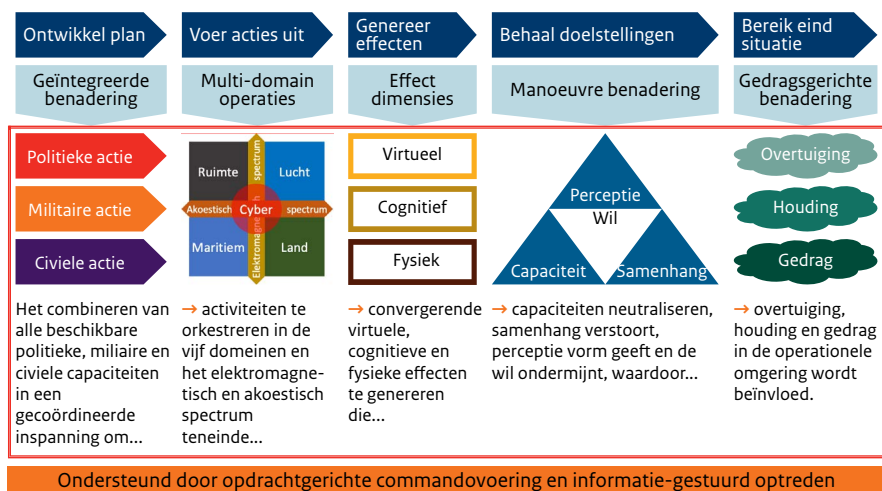
Militaire veerkracht betreft het vermogen om voldoende gevechtskracht te behouden zodat adequaat gereageerd kan worden na een verstoring (door af te wenden, te anticiperen, te verzachten, te absorberen, te adapteren en te overwinnen), en kerntaken uitgevoerd kunnen worden. Vaak is dit vermogen afhankelijk van civiele middelen en dus van samenwerking met civiele en commerciële sectoren. Zo is een strijdmacht veelal afhankelijk van civiele transport faciliteiten, satellietcommunicatie en energievoorziening. Deze afhankelijkheid onderstreept het belang van het breed evalueren en ontwikkelen van militaire veerkracht door de civiele paraatheid daarin mee te nemen. Door middel van het aangaan van de juiste partnerschappen met civiele en commerciële sectoren op basis van doctrine, organisatie, training ,materieel, leiderschapsontwikkeling, personeel, faciliteiten en interoperabiliteitsprocessen kan de militaire veerkracht worden verhoogd.



Adaptatie betreft het vermogen zich adequaat aan te passen aan veranderende omstandigheden. Dit is nodig omdat kansen en kwetsbaarheden veranderen naarmate de operationele omgeving evolueert. De strijdkracht die zich sneller oriënteert, vernieuwt en aanpast aan de gewijzigde situatie dan haar tegenstander zal een grotere kans hebben een voordeel te behalen en haar doelstellingen te bereiken.

4.2.4.3 Het creëren van samenhang tussen de componenten van militair vermogen (to orchestrate)

De gedragsgerichte, manoeuvre- en geïntegreerde benadering vormen, naast multidomein optreden, de basis voor de toepassing van militair vermogen (zie ook H1). Deze benaderingen richten het onderkennen van de juiste doelstellingen, methoden en middelen om, zo nodig in samenhang met niet-militaire instrumenten van macht, de gewenste militaire resultaten en effecten te bereiken. De drie benaderingen worden ondersteund door de opdrachtgerichte commandovoering en informatie-gestuurd optreden om de focus op de gewenste einddoelen te behouden, ook in chaotische en veeleisende operationele omgevingen.



Figuur 4.2 | Toepassing van doctrinaire grondbeginselen

4.3 Het organiseren van militair vermogen

Bij het organiseren van de drie componenten van militair vermogen worden deze in de praktijk zichtbaar als krijgskunst, gevechtskracht, en gevechtsbereidheid (zie figuur 4.1).

4.3.1 Krijgskunst (*operational art*)

Krijgskunst is voornamelijk een cognitieve activiteit. Het is een overkoepelende term voor de verschillende methoden, processen en technieken voor het nadenken over de inzet van militair vermogen. Krijgskunst betreft het conceptuele denken dat zich voornamelijk in de hoofden van commandanten en stafofficieren afspeelt en veelal voorafgaat aan gedetailleerde planning.

Oorlog voeren wordt beoefend op het strategische, operationele en tactische niveau. Krijgskunst verwijst naar de inzet van geweld door de militaire commandant om in een operatiegebied met behulp van de juiste toepassing van doctrine en concepten strategische doelstellingen te bereiken. Krijgskunst is onlosmakelijk verbonden met de planning en uitvoering van militaire campagnes in specifieke oorlogsgebieden, wat het onderscheidt van tactiek en strategie. De wortels van de moderne krijgskunst gaan terug tot de Eerste Wereldoorlog, waarin het uitvoeren van operaties in drie dimensies noodzakelijk werd.

Krijgskunst is doelgericht en beïnvloedt specifieke groepen door gebruik te maken van de volledige set aan multidomein mogelijkheden die de commandant ter beschikking staan. Hierdoor is een strijdmacht in staat om haar tactische activiteiten op het operationele niveau beter te integreren en af te stemmen op de strategische doelstellingen waardoor het leidt tot meer effectiviteit over het gehele competitie continuüm.

4.3.2 Gevechtskracht (*combat power*)

Gevechtskracht (*combat power*) omvat de meetbare capaciteiten die door een eenheid of formatie op een gegeven tijdstip kunnen worden ingezet om tegenstanders of andere groepen aan te grijpen. Gevechtskracht kan ook worden gebruikt om het verloop van gebeurtenissen bij te sturen of te beïnvloeden (bijvoorbeeld door machtsvertoon). Gevechtskracht is niet beperkt tot wapensystemen en het bijbehorende personeel en logistiek. Ook capaciteiten voor bijvoorbeeld psychologische oorlogsvoering, elektromagnetische oorlogsvoering, civiel-militaire samenwerking en cyberoperaties maken deel uit van de gevechtskracht van een eenheid of formatie.

4.3.3 Gevechtsbereidheid (fighting spirit)

De belangrijkste functie van een krijgsmacht is om zich voor te bereiden op, en indien nodig, uitvechten en winnen van een oorlog. In het opereren in het competitie continuüm speelt gevechtsbereidheid een belangrijke rol in het bereiken van resultaten. Commandanten moeten weten dat dit menselijke element beslissend kan zijn. Het begrijpen en bevorderen van de gevechtsbereidheid vormt een belangrijke inspanning om het militair vermogen te behouden. Gevechtsbereidheid is niet statisch maar wordt gevormd binnen formaties en eenheden. Leiders hebben daarin een belangrijke rol. Leiders die individuele motivaties begrijpen, individuele competenties verfijnen, en een positieve organisatiecultuur bevorderen, hebben de beschikking over een strijdmacht die meer bereid is om te vechten. Dit betekent niet dat angst geen rol speelt. Een krijgsmacht kweekt met haar leiders bewust een organisatiecultuur dat de moed om met angst om te gaan verstevigt en dat initiatief en vastberadenheid om zich aan te passen bij haar mensen aanwakkert. Dit stimuleert hun gevechtsbereidheid.

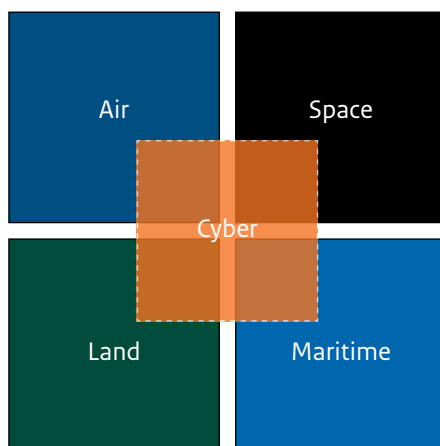


4.4 Militair vermogen in de operationele omgeving

De operationele omgeving beïnvloedt de ontwikkeling en inzet van militair vermogen en daarmee de besluitvorming van een commandant. Begrip van deze omgeving is daarom noodzakelijk om militair vermogen op de meest efficiënte en effectieve wijze in te zetten. Hierbij maken we gebruik van de denkkaders 'domeinen' en 'dimensies'. Deze denkkaders kunnen helpen bij de planning van militaire operaties.

4.4.1 Het domeinmodel

Het domeinmodel omvat de vijf erkende domeinen: het maritieme, het land-, het lucht-, het ruimte- en het cyber domein. Deze operationele domeinen vertegenwoordigen de specifieke gebieden van militaire activiteit binnen de operationele omgeving. Het domeinmodel biedt een raamwerk voor het ontwikkelen van capaciteiten en het toepassen van militair vermogen.



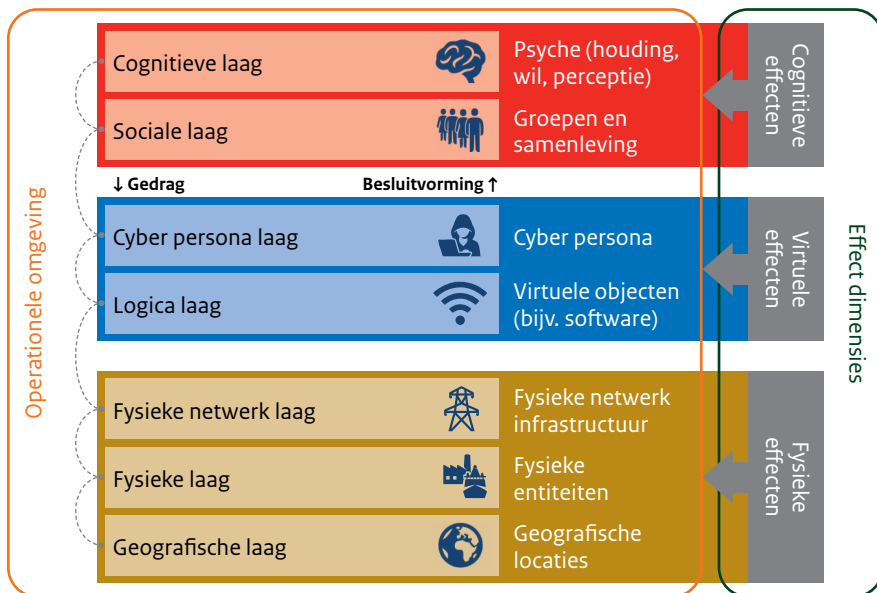
Figuur 4.3 | Domeinen in de operationele omgeving

Vaak worden de operationele domeinen geassocieerd met de omgeving van dezelfde naam. De domeinen zijn echter niet omgeving gebonden. Zo vereisen bepaalde capaciteiten in een domein vaak installaties in andere omgevingen (zoals een haven op land voor het maritieme domein, een luchtmachtbasis of vliegdekschip voor het luchtdomein, grondcontrole stations voor het ruimtedomein en server installaties voor het cyberspace domein). Ook creëert of beïnvloedt de inzet van een capaciteit vaak effecten in andere omgevingen (bijvoorbeeld luchtverdediging of maritieme vuursteun). Dit breder gebruik van domein capaciteiten maakt synergie mogelijk. Het vereist bovendien dat planners over de grenzen van hun eigen domein heen kijken, zowel in het ontwerp als in de planning van militaire activiteiten.

Hoewel de elektromagnetische en akoestische spectra gezien kunnen worden als unieke gebieden van capaciteiten en activiteiten, vormen ze geen operationeel domein. Beide spectra zijn wel sterk verbonden met de vijf erkende operationele domeinen. Het vermogen om deze spectra te gebruiken is cruciaal voor het effectief uitvoeren van activiteiten in operationele domeinen. Bij het uitvoeren van activiteiten in de operationele omgeving moet rekening worden gehouden met de factoren die verband houden met deze spectra.

4.4.2 Effectdimensies

Effectdimensies bieden een kader voor politieke, militaire en civiele partners om hun activiteiten te coördineren en te synchroniseren in tijd en ruimte om convergerende effecten te creëren. Effectdimensies zijn te koppelen aan de diverse lagen in de operationele omgeving. Deze lagen zijn onderling afhankelijk. Door onderscheid te maken in fysieke, virtuele en cognitieve effecten wordt een beter begrip verkregen van de gevolgen van acties. Fysieke en virtuele effecten behoren tot de eerste orde effecten, die op hun beurt tweede- en derde-orde effecten veroorzaken. Een beter begrip van potentiële tweede- en derde-orde effecten ondersteunt het uitbuiten van kansen en behoud van het initiatief. In figuur 4.2 staan de diverse lagen van de operationele omgeving weergegeven met daaraan verbonden de effectdimensies.



Figuur 4.4 | Effect dimensies en de operationele omgeving

- De fysieke dimensie heeft betrekking op de impact op de mensen en hun omgeving waarin fysieke activiteiten plaatsvinden inclusief fysieke objecten en infrastructuur die hen ondersteunen.
- De cognitieve dimensie heeft betrekking op de impact op de percepties, overtuigingen, interesses, doelen, beslissingen en gedragingen van mensen. Het omvat elke vorm van interactie tussen hen.
- De virtuele dimensie heeft betrekking op de impact op de opslag, inhoud en transmissie van analoge en digitale gegevens en informatie, en ondersteunende communicatie en informatiesystemen en processen.

4.5 Het ontwikkelen en gereedstellen van militair vermogen

Hoewel de aard van operationele omgeving onveranderlijk is evolueert het karakter ervan voortdurend. Actoren streven er voortdurend naar nieuwe methoden om hun belangen te dienen en het initiatief te verwerven bij onderlinge rivaliteit. Het ontwikkelen van militair vermogen is een voortdurende inspanning. Succes bij het behouden van een voorsprong op het gebied van militair vermogen vereist dat de ontwikkeling ervan zich richt op het volgende.

- a. Gewapende conflicten zijn de uiteindelijke toetssteen. Het is de vaardigheid van de strijdkracht om gevechtsoperaties te winnen die de invloed van het militaire instrument van macht in de operationele omgeving bepaald.
- b. Het gebruik van militair geweld is in wezen een menselijke onderneming. Zowel de professionaliteit van mensen als een cultuur dat talent en potentieel ontsluit hebben een versterkend effect op militair vermogen.
- c. Behoud van militair vermogen vereist een overwicht op meerdere domeinen, in plaats van een overwicht op enkel domein dat tegenstanders eenvoudig kunnen neutraliseren.
- d. Het karakter van de operationele omgeving verandert. Als gevolg hiervan moet militair vermogen ook evolueren zonder te verzanden in het najagen van schijnvernieuwingen.

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

Gereedheid bestaat uit drie elementen:

- Personele gereedheid (PG): de mate waarin het personeel beschikbaar en geschikt is voor het uitvoeren van hun organieke taken.
- 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.
- Geoeffendheid (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.

De fysieke en morele 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, morele 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. 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 de krijgsmacht veelal wel over meerdere eenheden van hetzelfde type beschikt, maar dat daarvan slechts een deel daadwerkelijk direct inzetbaar is.

4.6 Het instandhouden en verbeteren van militair vermogen

Instandhouding is een essentieel element in het voorzien in een geloofwaardig en effectief militair vermogen, die de morele en fysieke componenten kan aantasten. Instandhouding is de geïntegreerde voorziening in personeel, logistiek, medische ondersteuning, genie gevechtssteun (military engineering), financiën, budgetten en contracten noodzakelijk voor het genereren en ondersteunen van de strijdmacht in alle fases van de operaties.

Bij de inzet van een strijdmacht is de instandhouding een kritieke enabler van het militaire vermogen. Het beïnvloedt het tempo, de duur en de intensiteit van alle activiteiten, operaties en campagnes. De beschikbare instandhoudingscapaciteit bepaalt vaak de initiële manoeuvre capaciteit. Het karakter van de manier waarop een strijdmacht zichzelf in stand houdt, wordt weerspiegeld in haar doctrine³. Efficiëntie stelt de strijdmacht in staat continue druk uit te oefenen op de tegenstander door het identificeren, creëren en uitbuiten van de discrepanties in haar instandhouding die aanvullende dilemma's en afnemende capaciteiten kunnen veroorzaken.

De instandhouding van militair vermogen omvat die activiteiten die misschien niet gezien worden als onderdeel van de uitvoering, maar die essentieel zijn om de eindsituatie te bereiken. Deze activiteiten vereisen extra inspanningen van de Nederlandse samenleving, bijvoorbeeld als het gaat over de ondersteuning van een oorlogseconomie. De planning van de instandhouding zou een overkoepelende benadering moeten hebben en geïntegreerd moeten zijn in het operationele planningsproces.

Het roteren van eenheden, Host Nation Support en lessons learned zijn drie voorbeelden van aan instandhouding gerelateerde aspecten die hier nader worden toegelicht.

4.6.1 Rotatie van eenheden

Een plan voor rotaties biedt de lange termijn identificatie van welke capaciteiten, eenheden en hoofdkwartieren de eerste inzet plegen of voor aflossing worden aangewezen. Een gezamenlijke aanpak maakt het mogelijk om voorbereidende training mogelijk te maken, cohesie op te bouwen en operationele effectiviteit te behouden. De eindverantwoordelijkheid met betrekking tot de rotatie berust bij de troepen leverende landen.

3 Allied Joint Doctrine for Logistics (2018) NATO, Allied Joint Publication 4 Edition B Version 1

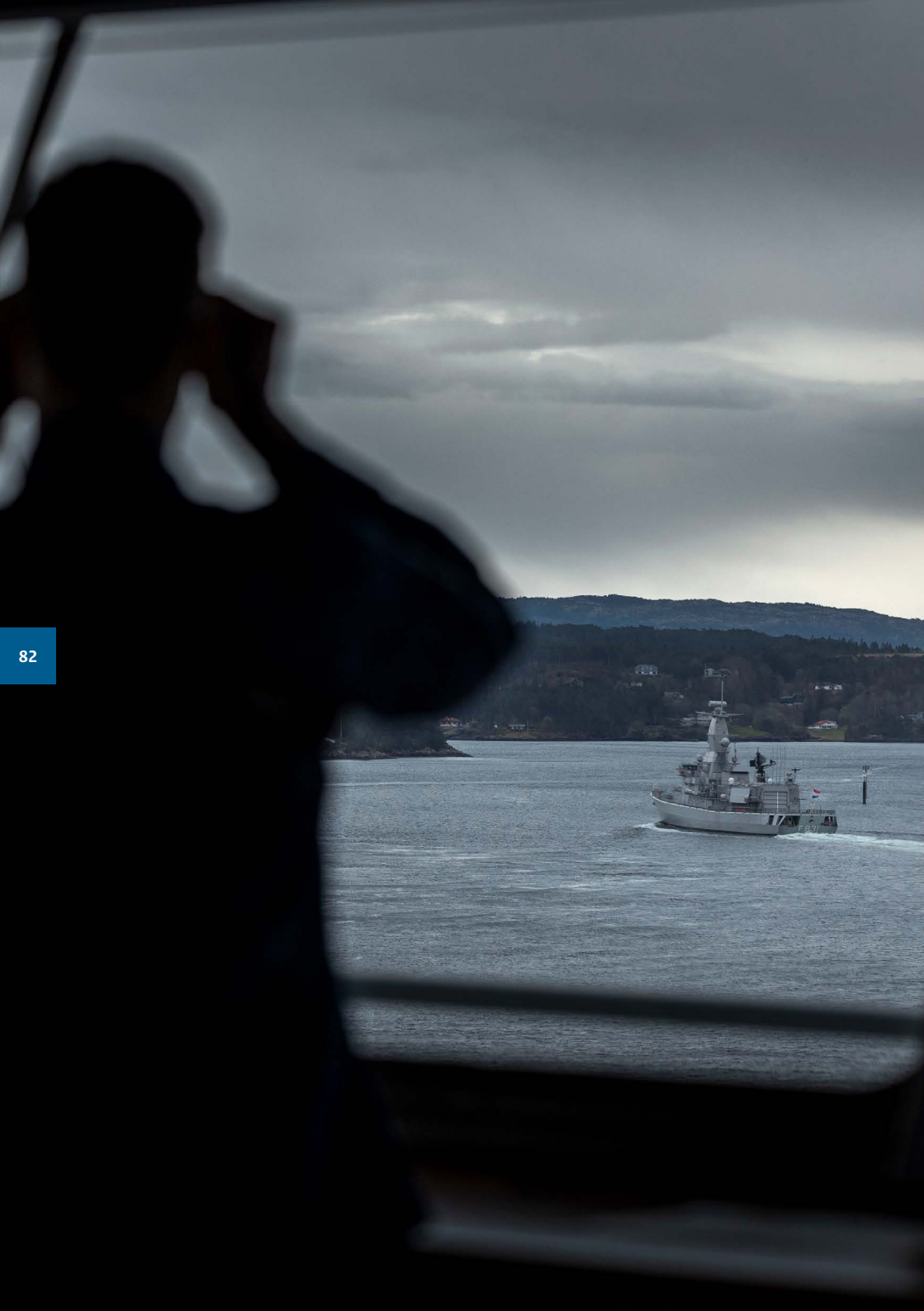
4.6.2 Host Nation Support

Host Nation Support (HNS) is civiele en militaire hulp verleend in vreedetijd, crisis of oorlog door een gastland aan de NAVO en NAVO-organisaties die zich bevinden op, opereren op/ van of in transit door het grondgebied van het gastland. Aangezien HNS niet beperkt is tot militaire hulp, blijft de aangewezen gastlandautoriteit verantwoordelijk voor de interne gastlandcoördinatie om ervoor te zorgen dat HNS-overeenkomsten op alle niveaus worden ondersteund.

4.6.3 Lessons learned

Een volwassen en volledig functionele geleerde lessen (Lessons Learned) capaciteit is cruciaal voor het succes van lopende en toekomstige operaties en oefeningen. In een voortdurend veranderende veiligheidsomgeving is een lerende instelling een essentieel onderdeel om geloofwaardig, bekwaam en adaptief te zijn. Sommige lessen worden spontaan ontdekt, terwijl andere worden verzameld op basis van een vooraf opgesteld plan.





Literatuurlijst

- Allied Joint Doctrine (2022) NATO, Allied Joint Publication-01 Edition F Version 1
- Allied Joint Doctrine for Logistics (2018) NATO, Allied Joint Publication 4 Edition B Version 1
- Allied Joint Doctrine for the Conduct of Operations (2025) NATO, Allied Joint Publication-3 Edition D Version 1
- Analistennetwerk Nationale Veiligheid, Rijksbrede Risicoanalyse Nationale Veiligheid, 2022. Kamerstukken II 2022/23, 30821, nr. 165
- Handvest van de Verenigde Naties (1945) San Francisco
- French, John R P; Raven, Bertram H (1959). “The Bases of Social Power”. In Cartwright, D (ed.). *Studies in Social Power*. Ann Arbor, MI: Research Center for Group Dynamics, Institute for Social Research. pp. 150–167
- Ministerie van Defensie, Defensienota (2024) Sterker, slim en samen voorwaarts (Den Haag)
- Ministerie van Justitie en Veiligheid (2023) Veiligheidsstrategie voor het Koninkrijk der Nederlanden (Den Haag)
- NATO Terminology Database, <https://nso.nato.int/natoterm>
- Noord-Atlantisch Verdrag (1949) Washington
- Normering Operationele Gereedheid (2023) Aanwijzing Commandant der Strijdkrachten 700/3
- Nye, Joseph S. (1990) *Bound to Lead: The Changing Nature of American Power*. New York: Basic Books
- Oorlogswet voor Nederland (1996)
- Politiewet (2012)
- Rodriguez, Cesar A., T. C. Walton, and Hyong Chu. n.d. “Putting the “FIL” into “DIME”.” *Joint Force Quarterly: JFQ*, no. 97: 121–28
- Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden
- Wet Veiligheidsregio's (2010)

