



Koninklijke Landmacht

Land Doctrine Publicatie

Militaire Doctrine voor het Landoptreden

LDP-1

Land Doctrine Publicatie

Militaire Doctrine
voor het Landoptreden

Deze Land Doctrine Publicatie is vastgesteld door de Commandant der Strijdkrachten op 5 november 2009.

Deze publicatie is een uitgave van het Opleidings- en Trainingscentrum Operatiën te Amersfoort en vervangt de Landmacht Doctrine Publicatie deel 1, uitgave 1996.

De krijgshistorische inleidingen bij de hoofdstukken zijn opgenomen onder verantwoordelijkheid van het Nederlands Instituut voor Militaire Historie (NIMH) te Den Haag en geschreven door dr. T.W. Brocades Zaalberg, dr. A. ten Cate, drs. R.J.A. van Gils, lkol drs. W.J. Hagemeijer en kap M.J.A. Mulder MA., allen medewerkers van het NIMH.

Foto's in deze publicatie zijn afkomstig van de Audio Visuele Dienst Defensie, het Nederlands Instituut voor Militaire Historie, de Sectie Communicatie van 13 Gemechaniseerde Brigade en de Sectie Communicatie van Operationeel Ondersteuningscommando Land (OOCL).

Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch door fotokopieën, opnamen, of enige andere manier, zonder voorafgaande toestemming van de samensteller.

Inhoudsopgave

Voorwoord

Hfst 1 Inleiding

- Sectie 1 Inleiding tot de doctrine
- Sectie 2 Doctrinepublicaties in samenhang
- Sectie 3 Toepassing

Hfst 2 Het strategische niveau: samenhang in beleid

- Sectie 1 Inleiding
- Sectie 2 Het buitenlands- en veiligheidsbeleid
- Sectie 3 De niveaus van militair optreden
- Sectie 4 Instrumenten van macht
- Sectie 5 Hoofdtaken van de krijgsmacht
- Sectie 6 Besluitvormingsproces en bevelvoering
- Sectie 7 Het juridische kader

Hfst 3 De operationele omgeving

- Sectie 1 Inleiding
- Sectie 2 Dreiging en de opponent
- Sectie 3 De expeditionaire omgeving
- Sectie 4 De omgeving van het nationale grondgebied
- Sectie 5 De bevolking
- Sectie 6 De samenwerking met andere actoren
- Sectie 7 De media

Hfst 4 Militair-operationele ontwikkelingen

- Sectie 1 Inleiding
- Sectie 2 Trends in militaire operaties
- Sectie 3 De centrale rol van de menselijke factor

Hfst 5 Het operationele niveau: van campagne naar operatie

- Sectie 1 Inleiding
- Sectie 2 Campagnethema's
- Sectie 3 Karakteristieken van het operationele niveau
- Sectie 4 Operationele planning

Hfst 6 Militair vermogen

- Sectie 1 Inleiding
- Sectie 2 Conceptuele component van militair vermogen
- Sectie 3 Mentale component van militair vermogen
- Sectie 4 Fysieke component van militair vermogen
- Sectie 5 Functies van militair optreden

Hfst 7 Het tactische niveau: grondslagen voor het Landoptreden

- Sectie 1 Inleiding
- Sectie 2 Denken in effecten
- Sectie 3 Manoeuvrebepending
- Sectie 4 Opdrachtgerichte commandovoering
- Sectie 5 Het operatieconcept
- Sectie 6 Informatie operaties
- Sectie 7 Militaire activiteiten

Voorwoord

Militaire doctrine voor het landoptreden beschrijft de uitgangspunten hoe landstrijdkrachten opereren en vechten. Met het verschijnen van de Landmacht Doctrine Publicaties vanaf 1996 werd een breed inzicht gegeven in de samenhang van het landoptreden. Veel van de daarin beschreven doctrinaire uitgangspunten gelden nog onverkort. Aan de andere kant hebben we ook lessen getrokken uit Nederlandse deelname aan operaties in de Balkan, Irak, Afghanistan, Afrika en elders in de wereld. Nog sterker dan voorheen is de nadruk komen te liggen op *joint*, *combined* en in het bijzonder *interagency* optreden. Dé uitdaging in expeditieoperaties is om gestalte te geven aan een effectieve en volledig geïntegreerde benadering van crises en conflicten. Tegelijkertijd is het belang van de militaire inzet op nationaal grondgebied toegenomen en structureel verankerd. Een actualisatie van de Landmacht Doctrine Publicaties bleek wenselijk.

Dit heeft geleid tot de voorliggende Land Doctrine Publicatie (LDP). Deze doctrine legt de basis voor het optreden op het land en vormt een verbijzondering van de (inter)nationale *joint doctrine*¹ op het operationele niveau van militair optreden. Het geeft richting aan opleiding, training en procedures voor landstrijdkrachten en fungeert als basis voor de Leidraad Landoperaties en de Leidraad Commandovoering, maar ook voor daarop aansluitende functionele leidraden en handboeken. Deze publicatie kan als zelfstandig boekwerk worden gelezen.

Veel van de inhoud van de LDP is algemeen geldend en bekend uit eerdere publicaties. De manoeuvrebenadering en opdrachtgerichte commandovoering blijven hoekstenen van de doctrine. Nieuw zijn de beschrijvingen van campagnethema's, de militaire activiteiten, het denken in effecten, de 'operaties zijn operaties'-benadering en tot slot het interagency-karakter van militair optreden. Deze begrippen worden in deze publicatie nader uitgewerkt.

Doctrine is een fundamenteel denkraam tijdens de planning, voorbereiding, uitvoering en afronding van landoperaties. Kennis van en bekendheid met deze LDP is onmisbaar voor de militair op vrijwel alle niveaus; zij moet worden gelezen, begrepen, beoefend en nageleefd. Ook diegenen die indirect te maken hebben met het militaire landoptreden, zoals politici, andere ministeries, media of hulporganisaties, zijn gebaat bij een goed inzicht in de militaire doctrine. Ik beveel deze Land Doctrine Publicatie dan ook van harte aan.

DE COMMANDANT LANDSTRIJDKRACHTEN

R.A.C. Bertholee
Luitenant-generaal



¹ De nationale joint doctrine staat beschreven in de Nederlandse Defensie Doctrine (NDD).



Hoofdstuk 1 Inleiding

Doctrine in historisch perspectief

Na de Napoleontische oorlogen voerden de meeste Europese mogendheden in de loop van de 19^e eeuw de dienstplicht in als de basis voor de nationale legervorming. Daarnaast maakten de snelle groei van de bevolking en de Industriële Revolutie het mogelijk omvangrijke legers op de been te brengen, uit te rusten en in stand te houden. De legers – het gebruik van dienstplichtigen beperkte zich hoofdzakelijk tot de landstrijdkrachten – bestonden uiteindelijk uit een kern van beroepskaderleden, verantwoordelijk voor training en opleiding, en dienstplichtige soldaten. Laatstgenoemden verbleven een beperkte tijd ‘onder de wapenen’ om vervolgens toe te treden tot de reservecomponent. Dit reservoir aan getrainde soldaten maakte het mogelijk om in tijd van oorlog de omvang van het leger snel uit te breiden.

Door deze ontwikkelingen gingen krijgsmachten hun toekomstig optreden meer en meer vastleggen in officiële doctrine. Hierin beschreven zij zowel de rol die het desbetreffende krijgsmachtdeel tijdens een conflict kon vervullen als de manier waarop dit zou moeten worden verwezenlijkt. Een dergelijke omschrijving verschafte eenheid van opvatting onder de betrokken militairen en kanaliseerde het militaire denken op diverse niveaus. De doctrine bood een eenduidige leidraad voor de planning, uitvoering en afronding van de diverse taken. De ontwikkelde doctrine kende ook in het begin van de 20^e eeuw een zekere gelaagdheid. Er waren publicaties die het optreden van ‘grote eenheden’, formaties in hedendaagse termen, op strategisch niveau beschreven, uitgaven die het tactisch handelen van de wapen- en dienstvakken behandelden en handboeken voor het optreden op technisch niveau, de moderne ‘*Tactics, Techniques and Procedures*’ (TTP’s). De samenhang tussen de diverse publicaties en de mate van gedetailleerdheid waren nog beperkt.

Sommige krijgsmachten zagen bewust af van het ontwikkelen van een formele doctrine. Het bekendste voorbeeld hiervan is het Britse leger. Tot aan de Eerste Wereldoorlog (WOI) werd het gedetailleerd omschrijven van het toekomstig optreden niet wenselijk geacht; een uitgewerkte doctrine werkte verstarrend en beperkend, een algemene omschrijving was voldoende. Immers, het Britse leger moest rekening houden met vele mogelijke wijzen van optreden in uiteenlopende gebieden tegen verschillende tegenstanders. Britse commandanten en hun troepen moesten per situatie improviseren en niet gehinderd worden door mentale blokkades. Het (koloniale) Britse leger kon zich, in tegenstelling tot de continentale legers, die immers precies wisten wie hun toekomstige tegenstanders waren, geen gedetailleerde doctrine permitteren. Dit leger moest mentaal in staat zijn te vechten tegen ruitervolken, stammen in berggebieden of in jungles en eventueel ook tegen conventionele westerse tegenstanders. Ook na WOI behielden de Britten hun bedenkingen tegen een formele doctrine. Pas na de Tweede Wereldoorlog (WOII) kwam daar verandering in.

Over het algemeen lagen – al dan niet recente – ervaringen van een leger ten grondslag aan doctrinevorming. Deze ontwikkeling van doctrine kon verschillende vormen aannemen. Zo verwerkten diverse krijgsmachten de veelal eigen recente ervaringen constant in de bestaande doctrine. Daarmee werden de (geleidelijk) gegroeide en beproefde inzichten formeel vastgelegd. Het kon ook anders lopen omdat de zojuist opgedane ervaringen, bijvoorbeeld de bloedige loopgravenoorlog ten tijde van WOI, wezen op

een ontwikkelingsrichting die het desbetreffende leger juist niet verder wilde volgen. Om de gewenste andere richting in te slaan, werd vervolgens een beroep gedaan op beproefde, in onbruik geraakte, militaire ervaringen en nieuwe (tactische) concepten, mede mogelijk gemaakt door de technologische ontwikkelingen. Op deze manier ontwikkelden militaire denkers als B.H. Liddell Hart en J.F.C. Fuller alternatieve manieren van optreden. Hoewel er sprake was van enige historische onderbouwing en theoretisch beredeneerde mogelijkheden op succes, moest deze aanpak nog wel in de praktijk worden getoetst. De realiteit bleek later nog wel eens tegen te vallen, waardoor de verdere doctrineontwikkeling weer een evolutionair karakter kreeg.

Vanaf 1815, het ontstaan van het Koninkrijk der Nederlanden, hadden de landstrijdkrachten twee taken:

- a. De verdediging van het Rijk in Europa;
- b. Het handhaven van orde en vrede in de Nederlandse koloniën.

De eerste taak was de verantwoordelijkheid van de Koninklijke Landmacht, de tweede taak werd in Nederlands-Indië uitgevoerd door het Koninklijk Nederlands Indisch Leger (KNIL). In de West werd deze taak in de loop van de 20^e eeuw overgenomen door de Troepenmacht in Curaçao en de Troepenmacht in Suriname. Deze gescheiden troepenmachten ontwikkelden ieder haar eigen doctrine, gebaseerd op de specifieke taak en oriëntatie op verdediging van het vaderland, dan wel de koloniën. De troepenmacht in het vaderland richtte zich vooral op het kunnen voeren van het grootschalige conflict bij een eventuele schending van de Nederlandse neutraliteit. De tegenstander, een leger van een andere Europese mogendheid, zou daarbij vermoedelijk 'regulier' optreden. De koloniale troepen richtten zich, na de veroveringsoperaties in de 19^e eeuw, vooral op het herstel en behoud van de binnenlandse rust en orde. Het optreden van het KNIL was daardoor primair gericht op het bestrijden van binnenlandse tegenstanders die een guerrillaoorlog voerden.

Om inhoud te kunnen geven aan de politiek-politionele taak van het KNIL werd een eigen contraguerrilla doctrine ontwikkeld, waarbij de tegenstander met eigen wapens en op eigen terrein werd bestreden. De kern van de aanpak vormde het optreden van de zogenoemde Marechaussee brigades. Dit waren groepen tot maximaal 15 man, veelal inheemse troepen onder leiding van een Nederlandse luitenant, die gewapend met karabijn en klewang de tegenstanders in de jungle opzochten. Deze aanpak was succesvol en stond uiteindelijk model voor het optreden van de gehele KNIL-infanterie. Het optreden is vastgelegd in het 'Voorschrift voor de uitoefening van de politieke politionele taak van het leger' (VPTL). In 1948 werden een Nederlandse en een Maleisische versie uitgegeven voor de toen in Nederlands-Indië opererende landmachteenheden. Na het beëindigen van het koloniale optreden raakte deze doctrine in de vergetelheid.

De Koninklijke Landmacht bracht in de loop van de 20^e eeuw diverse doctrines uit. In 1926 werd de 'Handleiding voor het gevecht der groote eenheden' (Gevechtshandleiding, herzien in 1935) ingevoerd. Hierin werd het optreden van een divisie en een divisiegroep (pas na de mobilisatie van 1939 formeerde de landmacht legerkorpsen) tijdens de drie gevechtsvormen - aanval, verdediging en vertraging - beschreven. In hoofdstuk VII, 'Gevechten in bijzondere omstandigheden', werd aandacht geschonken aan zaken als 'het gevecht in de duisternis, bij mist of nevel', maar ook aan een specifiek Nederlands aspect als 'het gevecht in polderland'. In deze doctrine werd uitsluitend ingegaan op het grootschalige conflict, waarbij het optreden, in alle gevechtsvormen, vooral voorschrijvend van aard was. Een toekomstige oorlog zou nog steeds lijken op WOI, met aaneengesloten loopgravenlijnes en massaal gebruik van vuurkracht, maar dan gevoerd met modernere wapens.

Na het beëindigen van de koloniale oorlog werd in de jaren vijftig de KL opgebouwd om haar verdedigingsrol in NAVO-verband te kunnen uitvoeren. In eerste instantie zou de KL optreden in de IJssel-Rijn linie; later zou het toegewezen vak richting het oosten verschuiven. Vanaf 1968 bevond het Nederlandse verdedigingsvak zich tussen de Ilmenau en het Elbe-Seitenkanal. Het optreden werd in 1957 doctrinair vastgelegd in de Gevechtshandleiding VS 2-1386: de eerste naoorlogse doctrine van de landmacht. In de jaren zestig werden, mede door de komst van tactische kernwapens, de nodige veranderingen doorgevoerd. De verwachting was dat beide Koude Oorlog tegenstanders kort of onmiddellijk na het begin van de operaties deze wapens wederzijds zouden inzetten. De NAVO doctrine was in deze periode gebaseerd op het strategisch defensief en de *forward defense*. Hierbij zouden de westelijke troepen de aanvaller eerst vertragen om ze vervolgens via de hardnekkige verdediging tot staan te brengen. Hierna zou een grootschalige tegenaanval, al dan niet gesteund door de inzet van kernwapens, de oorspronkelijke situatie herstellen. Beweeglijk optreden van eenheden kwam doctrinair alleen voor op het tactische niveau. Hierdoor bleef over het algemeen het optreden centraal gepland en centraal aangestuurd.

In de jaren zestig voerde de NAVO de *'flexible response'* in als strategisch concept voor het optreden in Europa. Het optreden zou in beginsel niet-nucleair zijn, maar er was altijd de dreiging van de inzet van kernwapens. Onder welke omstandigheden één van de partijen zou besluiten tactische of strategische kernwapens in te zetten, was niet vooraf aan te geven. Dit betekende wel dat bij het omschrijven van het (toekomstige) optreden met dit gegeven rekening moest worden gehouden. Het was daarom noodzakelijk de Nederlandse doctrine te herschrijven. In 1968 werd een nieuwe Gevechtshandleiding, VS 2-1386, 2e druk, ingevoerd. De herziene tekst was abstracter van aard dan de voorgaande en meer *beschrijvend* dan *voorschrijvend* van aard. Dit betekende dat het optreden de-centraler werd gepland en aangestuurd. Het hield tevens in dat 'tactiek gelijk stond aan de mening van de hoogst aanwezige generaal stafofficier.'

Ondanks deze herziening van VS 2-1386 bleef het optreden verdedigend van aard, vooral gericht op grootschalige slijtage en het uitvoeren van de beslissende tegenaanval. In de jaren tachtig werd deze denktrant meer en meer als een beperking gezien, zeker omdat het Warschau Pact een aanzienlijk conventioneel overwicht had opgebouwd. De Amerikanen ontwikkelden de *AirLand Battle* doctrine, door de NAVO gedeeltelijk overgenomen als *Follow On Forces Attack* (FOFA). Hierbij zette de NAVO in op het uitbuiten van haar vermeende technologische overwicht, dat het mogelijk zou maken de tegenstander ook in de diepte aan te vallen. De NAVO-verdediging was niet meer zuiver lineair, maar in de diepte gegroepeerd waarbij eventueel het gehele verdedigingsvak gebruikt kon worden. Deze manier van optreden vereiste veel planning en coördinatie tussen de diverse bevelsniveaus en eenheden.

Deze verandering in optreden maakte een volgende herziening van de Gevechtshandleiding noodzakelijk en in 1988 werd deze derde druk van VS 2-1386 ingevoerd. Door de grote nadruk op de gedetailleerde planning en afstemming in vredestijd werden, ook op tactisch niveau, de plannen vastgelegd in omvangrijke schriftelijke bevelen. De krijgsmacht was in 1989 nog steeds bezig de consequenties van deze veranderingen door te voeren toen de Berlijnse Muur viel. In de jaren daarna kwam er een einde aan zowel het Warschau Pact als de Sovjet Unie en had de NAVO geen 'vooraf vaststaande' tegenstander meer. Dit had vergaande gevolgen voor de Nederlandse doctrine; de eenzijdige doctrinaire fixatie op het grootschalige conflict maakte plaats voor toenemende aandacht voor het gehele spectrum van (militair) optreden.

Midden jaren negentig voerde de KL een doctrine in die beter aansloot bij de nieuwe omstandigheden in een veranderende wereld en bij de nieuwe taakstelling van de krijgsmacht. Omdat het palet aan inzetmogelijkheden aanzienlijk was toegenomen, werd de doctrine in aparte publicaties uitgegeven. In 1996 verscheen de algemene Landmacht Doctrine Publicatie (LDP) ' Militaire Doctrine '. In dit overkoepelende document werden de algemene uitgangspunten voor militaire inzet beschreven. De daaropvolgende delen, de LDP II Gevechtsoperaties, bestaande uit A 'Grondslagen', B 'Reguliere gevechtsoperaties', C 'gevechtsoperaties tegen een irregulier optredende tegenstander', de LDP III 'Vredesoperaties' en de LDP IV 'Nationale operaties' beschreven de mogelijke wijze van inzet tijdens het vervullen van specifieke types operaties. De nieuwe doctrine vormde vooral een organisatorische leidraad om militaire leiders een eenduidig kader te bieden om alle kernactiviteiten uit te kunnen voeren.

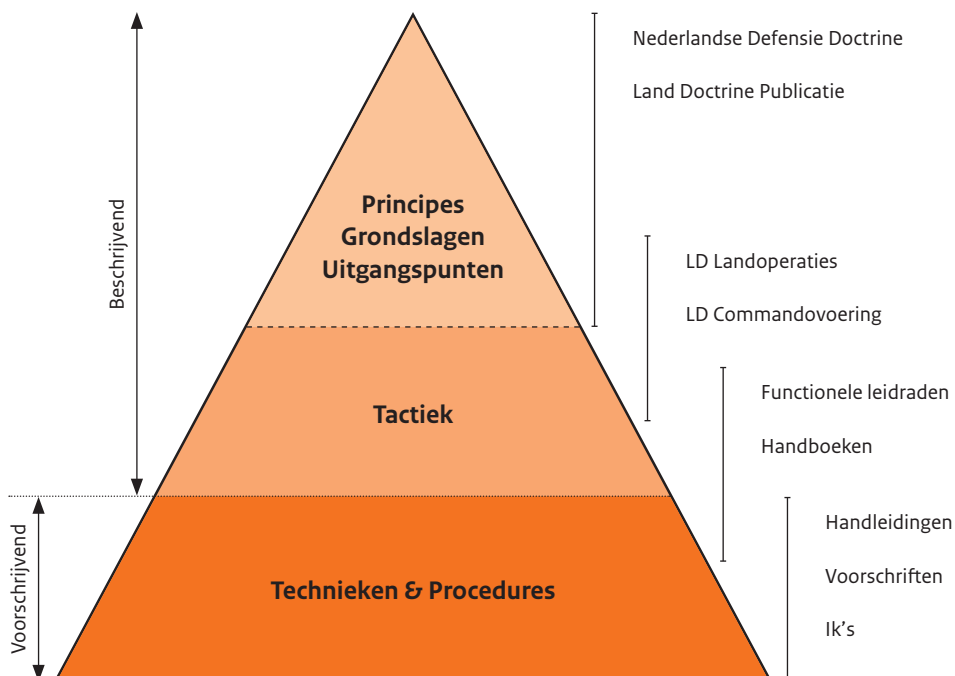
Sectie 1 Inleiding tot de doctrine

1101. Deze inleiding beschrijft het begrip militaire doctrine. In sectie 2 wordt vervolgens de samenhang tussen de verschillende doctrinepublicaties voor het landoptreden zichtbaar. Ten slotte beschrijft sectie 3 de toepassing van deze publicatie.

1102. **Doel.** De doctrinepublicaties voor landoptreden zijn een leidraad voor de planning, voorbereiding, uitvoering en afronding van militaire operaties. Deze Land Doctrine Publicatie (LDP) vormt de basis voor de overige doctrinepublicaties voor het landoptreden, waarin de grondslagen, zoals in deze LDP beschreven, verder worden uitgewerkt en verbijzonderd.

1103. **Doctrine.** Doctrine is de formele uitdrukking van het militaire denken, geldig voor een bepaalde tijd. Zij beschrijft aard en kenmerken van het huidige en van het toekomstige militair optreden, de wijze van voorbereiding op dat optreden en de methoden om militaire operaties met succes uit te voeren en af te ronden. Doctrine is algemeen van aard en benoemt grondslagen, uitgangspunten en randvoorwaarden voor militaire operaties, ongeacht het niveau van optreden. Doctrine is beschrijvend, niet voorschrijvend. Eigen inzicht en vakmanschap zijn noodzakelijk bij het gebruik en de toepassing ervan.

Doctrine vormt de basis voor de technieken en procedures die binnen de diverse functies van militair optreden worden gebruikt.



Afbeelding 1-1: De doctrinepiramide

1104. Doctrine is in de kern een keuzemenu van praktische mogelijkheden en is ontleend aan beproefde ervaringen die zijn opgedaan tijdens operationele inzet. Niet-beproefde en ongeverifieerde ideeën, ontwikkeld in antwoord op veranderingen in de veiligheidsomgeving of met een focus op nieuwe technologieën, noemen we concepten. Alvorens te kunnen worden geaccepteerd en opgenomen in de doctrine moeten concepten worden bestudeerd, geanalyseerd en gevalideerd.

1105. **De Nederlandse Defensie Doctrine (NDD).** Operationele inzet wordt door de krijgsmachtdelen gezamenlijk (*joint*) uitgevoerd. Doctrine is één van de instrumenten die de Commandant der Strijdkrachten (CDS) ter beschikking staan om inhoud te geven aan zijn verantwoordelijkheid als Commandant ('*Corporate Planner en Corporate Operator*'). Daarom heeft de CDS de NDD uitgegeven, gebaseerd op de doctrine van de Noord-Atlantische Verdragsorganisatie (NAVO). De NDD geeft richting aan het denken over en de uitvoering van het optreden van de krijgsmacht in zijn geheel en dat van de afzonderlijke krijgsmachtdelen in onderlinge samenhang.

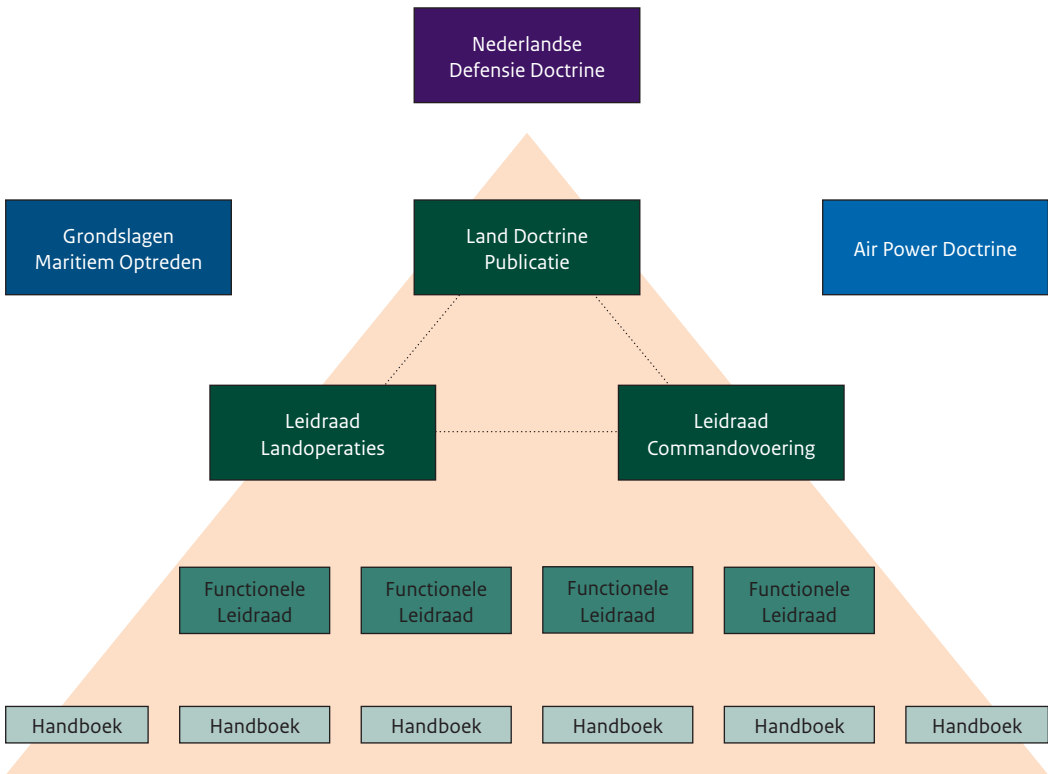
1106. **Relatie LDP met NDD.** Tot 2005 hebben krijgsmachtdelen in eigen beheer doctrinepublicaties uitgegeven. Kenmerkend voor de toenmalige publicaties was, dat ze krijgsmachtdeel- en niet component-gebonden (zee, land, lucht) waren. Geleidelijk aan zijn de krijgsmachtdelen, mede als gevolg van het gezamenlijke (expeditionair) optreden, ook op doctrinair gebied naar elkaar toegegroeid. In lijn met de NDD, die doctrinair het gezamenlijke optreden van de krijgsmacht beschrijft, geeft de LDP inzicht in die aspecten die belangrijk zijn voor het landoptreden. De LDP staat dus niet op zich, maar is gerelateerd aan de NDD en de doctrine publicaties voor militair optreden in de overige domeinen, zoals zee en lucht.

1107. **Relatie LDP met NAVO-dctrine.** Landstrijdkrachten treden vrijwel altijd op in multinationale verbanden en moeten optimaal kunnen samenwerken met andere krijgsmachtdelen (*joint*) en krijgsmachten (*combined*). Daarom is de LDP primair gebaseerd op NAVO-dctrine publicaties. Daarnaast zijn aanvullende inzichten ontleend aan publicaties van bondgenoten.

1108. **Afbakening doctrine voor landoptreden.** Bij landoptreden treden naast eenheden van het Commando Landstrijdkrachten ook anderen op. Zo voeren eenheden van het Commando Zeestrijdkrachten, het Commando Luchtstrijdkrachten en de Koninklijke Marechaussee tevens operationele taken uit die direct of indirect het landoptreden beïnvloeden of daar zelfs deel van uitmaken. Dit is zowel op nationaal grondgebied als in het buitenland van toepassing. Deze eenheden vervullen soms vanwege specifieke vaardigheden en capaciteiten zelfs een hoofdtaak, terwijl eenheden van het Commando Landstrijdkrachten optreden in een ondersteunende rol. Om succesvol te kunnen optreden in een *joint* en *combined* omgeving, is kennis hebben van en het kunnen toepassen van deze doctrine voor landoptreden een absolute voorwaarde. De LDP reikt daarmee verder dan een publicatie uitsluitend bestemd voor eenheden van het Commando Landstrijdkrachten; de LDP is mede een leidraad voor alle eenheden die direct of indirect betrokken zijn bij landoperaties.

Sectie 2 Doctrinepublicaties in samenhang

1201. **Hiërarchie.** Op elk niveau bestaat behoefte aan richtlijnen voor de planning en uitvoering van operaties en de binnen deze operaties te plannen en uit te voeren militaire activiteiten. Op het hoogste niveau zijn deze richtlijnen vaak van algemene aard. De lagere, uitvoerende niveaus verlangen vooral concrete en in de praktijk toepasbare aanwijzingen en procedures. Deze LDP is een verdere uitwerking van de Nederlandse Defensie Doctrine (NDD) en vormt voor het Nederlandse landoptreden het hoogste niveau van doctrinebeschrijving.



Afbeelding 1-2: Schematische hiërarchie van doctrinedocumenten

1202. Zeer nauw gerelateerd aan deze LDP zijn twee algemene leidraden, te weten de Leidraad Commandovoering en de Leidraad Landoperaties. De Leidraad Commandovoering is een nadere uitwerking van de doctrine op het gebied van commandovoering. Deze leidraad is bedoeld om een gemeenschappelijke structuur voor de toepassing van commandovoering te creëren en het denken over commandovoering te stimuleren. Het verschaft een gemeenschappelijke basis voor communicatie en werken binnen de Nederlandse landstrijdkrachten. De Leidraad Landoperaties beschrijft de voorbereiding, uitvoering en afronding van landoperaties en biedt praktische handvatten voor commandanten en staven van formaties en samengestelde eenheden. Dit gebeurt op basis van de grondslagen, uitgangspunten en randvoorwaarden zoals omschreven in deze LDP.

1203. Deze drie-eenheid fungeert als basis voor leidraden die de overige functies van militair optreden beschrijven. LDP en leidraden gezamenlijk beschrijven het landoptreden in haar volle breedte. Specialistische tactieken, technieken en procedures (*Tactics, Techniques and Procedures*; TTP) worden door de desbetreffende materiedeskundigen vastgelegd in handboeken, voorschriften, handleidingen en instructie kaarten.

Sectie 3 Toepassing

1301. De LDP, net als de daarvan afgeleide publicaties, is geen voorschrift, dat naar de letter moet worden uitgevoerd. De publicatie is bedoeld om het denken over militaire operaties te stimuleren en te structureren. Daarbij kan de publicatie helpen de communicatie tussen militairen te vergemakkelijken, omdat zij bij het denken uitgaan van dezelfde grondslagen: *doctrine is not what to think, but how to think*. De LDP is een naslagwerk voor militairen tijdens planning, voorbereiding, uitvoering en afronding van militaire operaties. Behalve deze doctrine zijn een creatieve geest en goed leiderschap essentieel om militaire operaties succesvol te kunnen plannen en leiden.

1302. De LDP kent nog enkele andere toepassingen. Zij kan worden geraadpleegd bij het opstellen van studies en beleidsconcepten en fungeert als toetssteen voor toekomstige ontwikkelingen binnen het landoptreden. Daarmee geeft doctrine dus mede richting aan de behoeftestellingen van de krijgsmacht qua organisatie, personeel, materieel, uitrusting, opleiding en training voor toekomstig optreden. Tenslotte worden doctrine-publicaties vaak gebruikt als studieboek tijdens opleidingen en trainingen.

1303. De in deze publicatie gebruikte Nederlands- en Engelstalige begrippen en afkortingen worden toegelicht in het Voorschrift Operationele Begrippen (VS OB). Dit elektronisch voorschrift is beschikbaar op het Defensie Intranet.

1304. Landstrijdkrachten opereren (buiten de landsgrenzen) vrijwel altijd in multinationale verbanden (*combined* optreden). In de samenwerking met buitenlandse partners is de Engelse taal vaak de voertaal. Een juist gebruik van Engelse (vak)termen is daarbij vereist om spraakverwarring te voorkomen. Daarom zijn de kernbegrippen in deze publicatie zowel in het Nederlands als in het Engels vermeld. In sommige gevallen zijn de originele, Engelstalige begrippen in de dagelijkse praktijk al volledig ingeburgerd en is er geen treffend of herkenbaar Nederlands synoniem voorhanden. In die gevallen wordt uitsluitend het Engelse begrip gehanteerd.

1305. Doctrine komt voor een belangrijk deel voort uit ervaringen opgedaan tijdens militaire operaties in het verleden en is dus *de facto* de uitkomst van een *lessons learned* proces. Dit cyclische proces en de daaruit voortvloeiende inzichten evolueren onder invloed van onder andere technologische ontwikkelingen, voortschrijdend inzicht bij nieuwe operaties en innovatieve wijzen van optreden. Toch blijken diverse kernelementen van doctrine nagenoeg tijdloos en ongewijzigd toepasbaar. Om dit te benadrukken zijn per hoofdstuk inleidende teksten opgenomen die het thema in een historisch kader plaatsen.



Hoofdstuk 2 Het strategische niveau - samenhang in beleid -

Het strategische niveau in historisch perspectief

Besluiten over oorlog en vrede, over strategie en veiligheidsbeleid en over inzet en taken van de krijgsmacht, zijn in Nederland jarenlang genomen door een kleine politieke elite. Sinds de oprichting van het Koninkrijk is deze bevoegdheid staatsrechtelijk belegd bij de Regering (staatshoofd en kabinet). Aanvankelijk was het de Koning zelf die het politiek en militair leiderschap in zijn persoon verenigde. Hij had 'het oppergezag over de vloeten en legers'. Na de staatsvorming van 1848 en de invoering van de ministeriële verantwoordelijkheid werd het kabinet – in het bijzonder de ministers van Oorlog, Marine en Koloniën – belast met de aansturing van legers en marine en met het krijgsbeleid. Het parlement kreeg in de loop van de 19^e en 20^e eeuw steeds meer invloed op het politieke besluitvormingsproces als het ging om de inrichting, ambities en taken van de krijgsmacht.

De hoogste militaire bevelvoering in oorlogstijd, het opperbevel, lag traditiegetrouw bij de vorst en zijn familie. Leden van het Huis van Oranje hadden al sinds de tijd van de Republiek steevast de rol van hoogste militaire commandant vervuld en deden dat weer tijdens de expedities in het kader van de Belgische Opstand in 1830 en 1831 en bij de mobilisatie voor de Frans-Duitse Oorlog van 1870. Deze rol bleek op gegeven moment echter niet meer uitvoerbaar wegens het ontbreken van mannelijke Oranjes. Bij de mobilisatie van 1914 vanwege het uitbreken van WO I kreeg de krijgsmacht voor het eerst een opperbevelhebber uit de top van het professionele militaire kader. In 1939 gebeurde dit aan de vooravond van WO II wederom. In Nederlands-Indië was de gouverneur-generaal zowel de civiel-bestuurlijke vertegenwoordiger van de Nederlandse Kroon als de opperbevelhebber van de daar opererende land- en zee-macht.

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

Politiek-strategisch voerde Nederland tot de Tweede Wereldoorlog een beleid van gewapende neutraliteit. De krijgsmacht richtte zich op landsverdediging, op bijstand bij binnenlandse ordehandhaving en op 'pacificatie' in de koloniën. Expeditionair optreden was vooral het domein van de marine en het Korps Mariniers, die zich in die jaren mondiaal bezighielden met handelsbescherming en vlagvertoon. In 1913-1914 vond in het kader van een multinationale operatie in Albanië de allereerste uitzending plaats van Nederlandse militairen met een vredesopbouwende taak. Pas in 1935 werden bij een operatie van de Volkenbond (de voorloper van de Verenigde Naties) mariniers ingezet in het Duitse Saarland.

In het algemeen kende het Nederlandse defensie- en veiligheidsbeleid, evenals de overige Westerse landen, destijds nauwelijks enige ambities op het gebied van internationale crisisbeheersing en conflictoplossing.

Na 1945 richtte het Nederlandse defensiebeleid zich – zeker na het verlies van Nederlands-Indië – hoofdzakelijk op de landsverdediging in bondgenootschappelijk verband. Nederland sloot zich in 1949 aan bij de Noord-Atlantische Verdragsorganisatie (NAVO), het afschrikkingcollectief tegen de communistische dreiging uit het Oosten. Daarnaast toonde Nederland zich bereid bijdragen te leveren aan vredesondersteunende operaties van de Verenigde Naties (VN) en aan humanitaire hulpoperaties, mits een dergelijke inzet de verdedigingstaak niet te veel hinderde. De ministeries van Oorlog en Marine werden in 1959 definitief samengevoegd tot het ministerie van Defensie. Het parlement had door zijn controlerende functie in de loop van de tijd danige invloed gekregen op de politieke en strategische beleidsontwikkeling en op het politieke besluitvormingsproces.

De na WOII opgebouwde Nederlandse krijgsmacht, was (net als voorheen) een naar krijgsmachtdeel verzuilde organisatie. Overkoepelend bestond er sinds 1948 slechts het Comité van Verenigde Chefs van Staven (CVCS), waarin de chefs van de krijgsmachtdeelstaven overleg voerden. In de jaren zestig ontwikkelde het voorzitterschap van het CVCS zich, vanwege de behoefte aan een betere coördinatie van de steeds intensievere bondgenootschappelijke en internationale samenwerking, tot een permanente functie, die rouleerde tussen de krijgsmachtdelen. De voltijds voorzitter CVCS kreeg een eigen staf, de Gezamenlijke Staf. In de jaren zeventig groeide deze structuur uit tot een beleidsdirectie voor operatiën, die in 1976 Defensiestaf ging heten. Aan het hoofd stond de Chef Defensiestaf (CDS).

Het einde van de Koude Oorlog luidde een nieuw tijdperk in. De geostrategische omwenteling bracht een grote verschuiving in het Nederlandse buitenlands- en veiligheidsbeleid teweeg. Nederland vormde zijn grote staande verdedigingsleger om tot een kleiner, flexibeler expeditionair instrument. Inzet bij internationale crisisbeheersingsoperaties werd een gelijkwaardige hoofdtaak naast de algemene verdedigingsopdracht. In de praktijk werd de krijgsmacht in de jaren negentig hoofdzakelijk ingezet voor dergelijke crisisbeheersingsoperaties. De inzet in VN-verband nam enorm toe en ook de NAVO maakte de omslag van regionaal verdedigingscollectief naar een mondiaal opererende veiligheidsorganisatie. Deelname aan internationale operaties van dit bondgenootschap, aan ad-hoc coalities, of aan de nieuwe militaire structuren van de Europese Unie (EU) werden gemeengoed.

De ‘internationalisering’ van de krijgsmacht leidde tot een uitbreiding van het takenpakket van de CDS en zijn Defensiestaf. Katalysator was het echec van Srebrenica (1995). De Defensiestaf werd hierna integraal verantwoordelijk voor het plannen, voorbereiden, uitvoeren en evalueren van internationale operaties. In de loop der jaren groeide deze operationele verantwoordelijkheid uit tot een volwaardig overkoepelend bevelhebberschap. De strijdkrachten kwamen in 2005 definitief onder éénhoofdige leiding van de CDS die nu Commandant der Strijdkrachten ging heten. De CDS werd zo de hoogste nationale militair-strategische autoriteit.

Dit tijdperk kenmerkt zich ook door een grotere maatschappelijke en politieke aandacht voor operaties. De binnenlandse politiek-strategische inkadering van de krijgsmacht is controleerbaar en concreter gemaakt door de invoering van inzetcriteria. In 1993 stelde het kabinet een lijst met toetsingselementen op, in 1995 geformaliseerd in een zogenoemd ‘Toetsingskader’.

Hierin staan 14 aandachtspunten om de politieke wenselijkheid en de praktische haalbaarheid van een operatie te bepalen. In 2001 is het Toetsingskader aangepast naar aanleiding van de bevindingen van een parlementaire onderzoekscommissie (Commissie Bakker) over eerdere politieke besluitvorming bij uitzendingen. Sindsdien spreekt men van het Toetsingskader 2001.

Het parlement stelt zich sinds het begin van de jaren negentig steeds nadrukkelijker op als ‘waakhond’ in het besluitvormingsproces over de expeditionaire inzet van de krijgsmacht. Sinds 2000 is de actieve informatieplicht van de regering – het oppergezag – aan het parlement als het gaat om de uitzending van militairen vastgelegd in de Grondwet (Artikel 100). Daarnaast houdt het kabinet terdege rekening met de meningen die leven bij de volksvertegenwoordiging over een voorgenomen deelname aan operaties. Hoewel het parlement formeel geen instemmingsrecht heeft, is een operatie zonder steun van een ruime parlementaire meerderheid ondenkbaar geworden. De publieke opinie heeft zich eveneens tot een element in de besluitvorming ontwikkeld. Regering en parlement letten op signalen, gevoelens en percepties uit de maatschappij. Opmerkelijk genoeg kent het Toetsingskader 2001, anders dan de oorspronkelijke lijst uit 1995, niet meer het criterium van ‘draagvlak in de samenleving’.

Sectie 1 Inleiding

2101. Het doel van dit hoofdstuk is het strategische kader te beschrijven, waarbinnen de krijgsmacht haar taken krijgt opgedragen en uitvoert. In deze eerste Sectie worden tevens de begrippen crisis en conflict omschreven en wordt het conflictspectrum toegelicht.

2102. Een belangrijk uitgangspunt voor de ontwikkeling van doctrine is het regeringsbeleid. De samenhang in beleid wordt geborgd door actieve betrokkenheid van alle betrokken ministeries (geïntegreerde benadering; *comprehensive approach*). Bij de omzetting van dit beleid streeft Nederland samenwerking in internationale veiligheidsorganisaties na. Sectie 2 beschrijft belang en doelstellingen van het Nederlandse buitenlands- en veiligheidsbeleid.

2103. Sectie 3 beschrijft de niveaus van militair optreden en de toenemende samenhang en interactie ertussen. De diverse instrumenten van macht die op politiek-strategisch niveau kunnen worden ingezet, zijn het onderwerp van sectie 4 van dit hoofdstuk.

2104. De regering maakt keuzes ten aanzien van ambitieniveau, hoofdtaken van de krijgsmacht en participatie in internationale structuren. Sectie 5 gaat in op die hoofdtaken.

2105. Sectie 6 beschrijft de nationale besluitvorming en de bevelvoering over militaire operaties. Het politiek-strategische kader bepaalt het werkveld van de CDS en stelt randvoorwaarden aan militaire operaties. In de NDD heeft de CDS daarom een aanzienlijk deel gewijd aan dit politiek-strategische kader.

2106. Elke inzet van de krijgsmacht door een staat op eigen grondgebied of daarbuiten kent een rechtsgrond. Daarbij is het gebruik van geweld (smiddelen) door militairen aan regels – rechtsregime(s) – gebonden. Sectie 7 staat bij deze onderwerpen stil.

2107. Besluiten op het politiek-strategisch niveau over de inzet van instrumenten van macht beogen de regulering van bijzondere situaties, die vaak worden gevat in termen als crisis, conflict of oorlog. Voor een juist begrip worden deze termen hieronder toegelicht.

2108. **Crisis.** Bij een crisis dreigen staten en/of groepen mensen de controle over een situatie te verliezen waardoor een kritieke en onhoudbare situatie ontstaat. Een crisis kan zich voordoen ten gevolge van interne/ externe spanningen of falend bestuur waardoor primaire levensbehoeften zoals de veiligheid van eigen lijf of bezittingen of de toegankelijkheid tot voedsel- of watervoorziening onder druk komen. Natuurlijke oorzaken van crises zijn bv. epidemieën, bosbranden, droogte of overstromingen. Een crisis heeft de neiging zich uit te breiden, als niet adequaat wordt ingegrepen.

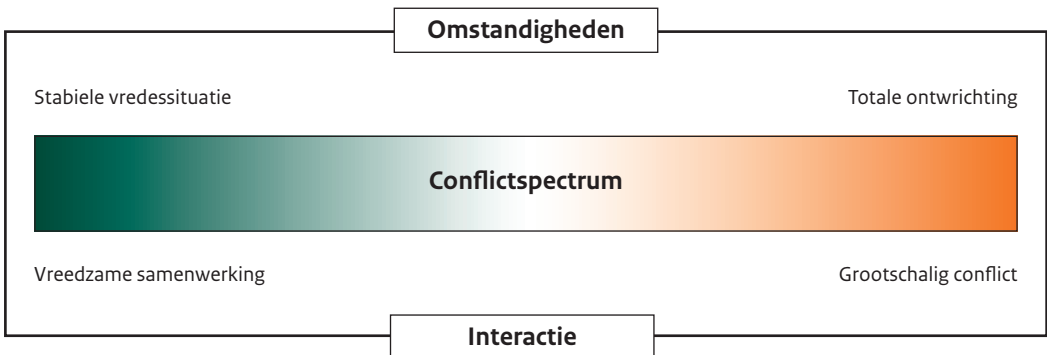
2109. Een ramp onderscheidt zich van een crisis door het feit dat een ramp het gevolg is van een – meestal kortstondige en enkelvoudige – gebeurtenis. Hierdoor kan een ernstige verstoring van de openbare veiligheid ontstaan, waarbij het leven en de gezondheid van vele personen, het milieu of grote materiële belangen in ernstige mate worden bedreigd of zijn geschaad. Een gecoördineerde inzet van diensten en verschillende disciplines is dan nodig om de dreiging weg te nemen of de schadelijke gevolgen te beperken (bron: Wet rampen en zware ongevallen). Een ramp kan een menselijke (bv. vrijkomen van schadelijke stoffen of nucleaire straling, grote terroristische aanslag) of een natuurlijke oorsprong hebben (bv. bevingen,



Foto 2-1: crisis leidt tot een kritieke, onhoudbare situatie

erupties, hitte- of koudegolf). Een ramp kan aanleiding geven tot een crisis als de gevolgen niet snel en adequaat (kunnen) worden aangepakt.

2110. Bij een **conflict** is er sprake van een verharding in een meningsverschil tussen staten of groepen mensen over doelstellingen die zó belangrijk zijn, dat geen van de betrokken partijen wil toegeven. Partijen zetten daarbij vaak al hun beschikbare middelen van macht, waaronder de krijgsmacht of milities, in om hun belangen t.o.v. de andere partij veilig te stellen. Indien een conflict leidt tot grootschalige geweldstoepassing spreekt men wel van oorlog. Hoewel de term oorlog juridisch strikt is afgebakend, wordt zij gebruikt om diverse soorten conflicten aan te duiden. Zo is er bv. een ‘war on drugs’, ‘war on terror’ en zijn er ‘bende-oorlogen’.



Afbeelding 2-1: Het conflictspectrum

2111. **Het conflictspectrum** (*spectrum of conflict*). Campagnes, operaties en militaire activiteiten kunnen worden gepositioneerd binnen het conflictspectrum. Dit spectrum is een continuüm en beschrijft in algemene zin de omgeving waarin operaties plaatsvinden. Onderscheidend kenmerk is daarbij het geweldsniveau dat kan variëren van vreedzame samenwerking, via conflicten met een beperkt geweldsniveau, tot een grootschalig conflict. Strijdkrachten kunnen in dit hele spectrum worden ingezet. Aan de ene zijde van het spectrum is sprake van een stabiele vredessituatie waarbinnen weinig of geen geweld plaatsvindt, terwijl aan de andere zijde sprake is van een extreem hoog geweldsniveau en totale ontwrichting van samenlevingen.

Sectie 2 Het buitenlands- en veiligheidsbeleid

2201. **Nationale belangen.** De fundamentele doelstelling van iedere staat is gericht op de zekerstelling van haar (vitale) belangen met behoud van eigen waarden en normen. Artikel 97 van de Grondwet legitimeert dat er een krijgsmacht is t.b.v. de verdediging en ter bescherming van de belangen van het koninkrijk, alsmede t.b.v. de handhaving en bevordering van de internationale rechtsorde. Nationale belangen zijn in toenemende mate afhankelijk van ontwikkelingen in de gehele wereld. Het Nederlands buitenlands beleid richt zich daarom mede op het bevorderen van de internationale verhoudingen. Dit vertaalt zich in het streven naar een goed geordende internationale samenleving, waarin mensenrechten worden gerespecteerd en de internationale rechtsorde wordt gehandhaafd en bevorderd.

2202. **Buitenlands- en veiligheidsbeleid.** De hoofddoelstelling van het Nederlandse buitenlands- en veiligheidsbeleid is de verzekering van de onafhankelijkheid, integriteit, stabiliteit en welvaart van de eigen staat. Onze open economie is gebaat bij het onbelemmerde ‘vervoer’ van goederen, informatie, diensten en personen en de vrije toegang tot handelsgebieden en grondstoffen. Nederland streeft daarnaast naar het bevorderen van de internationale rechtsorde en toont grote betrokkenheid bij het verzachten van humanitair leed en het tegengaan van schendingen van de rechten van de mens.

2203. Doel van het **Nederlandse defensiebeleid** is de formatie, instandhouding en inzet van een krijgsmacht, als uitvoerend instrument van het veiligheidsbeleid van de regering. Het Nederlandse veiligheidsbeleid maakt een onderscheid tussen interne (nationaal grondgebied, inbegrepen de overzeese gebiedsdelen) en externe veiligheid (buiten Nederland). De krijgsmacht kan in beide opties worden ingezet. De ontwikkelingen op gebied van veiligheid tonen de laatste jaren een toenemende verwevenheid tussen interne en externe veiligheid.

2204. **Samenhang in beleid.** De Nederlandse defensie-inspanning is gericht op de nationale veiligheidsbelangen, de bescherming van onze waarden en buitenlandspolitieke doelstellingen. Ons land heeft groot belang bij een stabiele en vreedzame internationale omgeving, want het is in hoge mate afhankelijk van goede internationale betrekkingen en functionerende internationale veiligheidsstructuren. Nederland voert een actief vredes- en veiligheidsbeleid. Zo wil ons land een bijdrage leveren aan de oplossing van veiligheidsproblemen in en buiten Europa, dus ook op grotere afstand. De ervaring leert, dat crises die zich op grote afstand van ons land voltrekken, onze veiligheid en belangen kunnen bedreigen. Een actief veiligheidsbeleid omvat daarom ook de bereidheid vroegtijdig in te grijpen in crisissituaties in de wereld, bij voorkeur in internationaal verband. Het is daarbij van belang de verschillende beleidsinstrumenten waarover Nederland beschikt – diplomatieke, militaire, economische en civiele macht – in samenhang toe te passen. De samenwerking tussen alle ministeries en overige betrokken organisaties wordt aangeduid als de geïntegreerde benadering (*Comprehensive Approach*).

2205. **Veiligheidsorganisaties.** Nederland streeft er in haar buitenlandse en veiligheidsbeleid naar om, samen met andere landen, conflict- en crisisbeheersing zoveel mogelijk lokaal aan te pakken en op te lossen. De Nederlandse regering ziet hierbij een belangrijke rol weggelegd voor (veiligheids)organisaties zoals de Noord-Atlantische Verdragsorganisatie (NAVO), de Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa (OVSE), de Verenigde Naties (VN), de Europese Unie (EU) of de Afrikaanse Unie (AU).



Foto 2-2: veiligheid door samenhang in beleid. (Van links naar rechts; de NLD minister van Buitenlandse Zaken, de NLD minister van Defensie en de NLD minister van Ontwikkelingssamenwerking)

2206. **De internationale inbedding van de krijgsmacht.** Bi- en multinationale militaire samenwerking met bondgenoten en partners is verder versterkt. Op dit moment vormen de NAVO en de EU de belangrijkste institutionele kaders voor militaire samenwerking. Door de uitbreidingen van zowel de EU als de NAVO verandert de politiek-strategische omgeving voortdurend. Beide organisaties grenzen aan potentieel instabiele gebieden.

2207. **VN.** De Verenigde Naties (VN) is een internationale organisatie van staten die samenwerken op het gebied van o.a. conflictbeslechting, internationaal recht, mensenrechten, mondiale veiligheid, economische ontwikkeling en onderzoek naar sociaal-maatschappelijke en culturele ontwikkelingen. De organisatie is na de Tweede Wereldoorlog door 51 landen opgericht. Sindsdien hebben vrijwel alle internationaal erkende en onafhankelijke staten het VN-Handvest ondertekend (begin 2009: 192 lidstaten). Dit mondiale karakter verleent de VN een unieke autoriteit.



2208. Het Handvest van de VN bepaalt dat staten zich dienen te onthouden van bedreiging met of gebruik van militair geweld (Art. 2, lid 4). Het Handvest bevat twee uitzonderingen op dit geweldsverbod. Ten eerste geeft artikel 51 aan dat geweld mag worden gebruikt als sprake is van individuele of collectieve zelfverdediging. Ten tweede kan de VN Veiligheidsraad (*United Nations Security Council; UNSC*) militaire dwangmaatregelen autoriseren (onder Hoofdstuk VII van het Handvest). Een dergelijke autorisatie wordt in UNSC-resoluties vastgelegd en fungeert als rechtsgrond voor eventuele inzet van de krijgsmacht.

2209. **NAVO.** De NAVO is in 1949 opgericht als collectieve zelfverdedigingsorganisatie. Het lidmaatschap van de NAVO is een belangrijke pijler van het Nederlandse buitenlands- en veiligheidsbeleid. Goede trans-Atlantische betrekkingen blijven ook in de toekomst onontbeerlijk voor onze veiligheid. De NAVO heeft sindsdien een belangrijke bijdrage geleverd aan de Europese veiligheidssituatie. Het bondgenootschap blijft een belangrijk middel om de collectieve veiligheid te waarborgen en om zo nodig een gewapende aanval of dreiging in de kiem te smoren. De NAVO is een forum voor politieke consultatie en voor harmonisering van de defensieplanning van de lidstaten. De NAVO heeft zich de afgelopen decennia aangepast aan de veranderende internationale verhoudingen en samenwerking gezocht met bijv. Rusland, Oekraïne en Noord-Afrikaanse landen. Op de Balkan en in Afghanistan heeft de NAVO aangetoond dat zij complexe operaties effectief kan leiden. Hiermee is het nut van de militaire geïntegreerde structuren van de verdragsorganisatie onderstreept. De NAVO heeft voorts een snelle reactiemacht – de *NATO Response Force (NRF)*² – opgericht. Deze samengestelde troepenmacht is met korte reactietijd inzetbaar voor alle soorten operaties in het hele conflictspectrum. Ook terrorismebestrijding en de verspreiding van massavernietigingswapens en hun overbrengingsmiddelen staan hoog op de bondgenootschappelijke agenda.



2210. **EU.** Nederland hecht grote waarde aan de ontwikkeling van het Europees Veiligheids- en Defensiebeleid (EVDB). Binnen het EVDB hebben de EU-lidstaten afgesproken om dreigingen als proliferatie van massavernietigingswapens, terrorisme, regionale conflicten en falende staten tegen te gaan. Daarmee levert de EU een belangrijke bijdrage aan de veiligheid en de stabiliteit in de wereld. De EU beschikt over de benodigde structuren om besluiten over militaire inzet te nemen en uit te voeren, via een beroep op de lidstaten. Zo heeft de EU met de *Headline Goal 2010* een capaciteitendoelstelling aangenomen, die een kwalitatieve verbetering van de aangeboden eenheden beoogt. Daarbij ligt de nadruk op de inzetbaarheid, het voortzettingsvermogen en het vermogen tot gezamenlijk optreden (interoperabiliteit). Aan de snelle reactiecapaciteit van de EU draagt Nederland bij via deelname aan *EU Battle Groups*. Deze samengestelde eenheden³ moeten met een korte reactietijd kunnen worden ingezet binnen en buiten de EU⁴. De ontwikkeling van het EVDB versterkt de Europese inbreng in de NAVO en bevordert de trans-Atlantische relatie door een evenwichtige lastenverdeling. De EU-NAVO regelingen voorzien in de nodige samspraak en samenhang tussen beide organisaties.



² Een strijdmacht van ca. 25.000 militairen van (ook Nederlandse) zee-, land- en luchtmachtkrachten.

³ Van maximaal ruim 1.500 militairen.

⁴ Een van de richtlijnen in dit verband is dat inzet van een EU Battlegroup op maximaal 6000 km van Brussel kan plaatsvinden.

Sectie 3 De niveaus van militair optreden

2301. De regering is verantwoordelijk voor de vertaling van nationale belangen in nationale doelstellingen (*ends*). Vervolgens onderkent zij de mogelijkheden (*ways*) en stelt middelen (*means*) beschikbaar om die doelstellingen te behalen. Inzet van het militaire instrument van macht geschiedt alleen wanneer de regering heeft vastgesteld dat er sprake is van zeer ernstige schendingen van nationale of internationale waarden, rechten of belangen. Een preventieve inzet van het militaire instrument van macht behoort eveneens tot de mogelijkheden.

2302. **Niveaus van optreden.** We onderscheiden vijf niveaus bij de planning en uitvoering van militaire operaties:

- het politiek-strategische niveau;
- het militair-strategische niveau;
- het operationele niveau;
- het tactische niveau;
- het technische niveau.

Er is vaak geen duidelijke scheidslijn tussen de niveaus aan te geven; opeenvolgende niveaus lopen in elkaar over.

Foto 2-3: Het strategisch niveau verschaft richting en samenhang.
(Voormalig SG van de NAVO, de Nederlander De Hoop Scheffer)





Foto 2-4: *grand strategy* is gebaseerd op nationale, bondgenootschappelijke of coalitiebelangen

2303. **Het politiek-strategische niveau** is verantwoordelijk voor de gecoördineerde, systematische ontwikkeling en aanwending van alle instrumenten van macht (*grand strategy*) van een staat, een bondgenootschap of coalitie, om belangen te behartigen. De *grand strategy* definieert de politiek gewenste eindsituatie. Het opstellen ervan is daarom 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 instrumenten nodig zijn om de doelstellingen te bereiken. Ten slotte formuleert zij aanvullende richtlijnen voor het gebruik van de instrumenten van macht, zoals omvang, tijdsduur en mandaat, zonder daarbij overigens de inzet in detail te beschrijven. Als wordt besloten tot inzet van (militaire) instrumenten van macht zal uit de *grand strategy* moeten blijken wat het leidende campagnethema is (zie hoofdstuk 5).

2304. **Het militair-strategische niveau.** Militaire strategie is de gecoördineerde, systematische ontwikkeling en aanwending van de militaire machtsmiddelen van een staat, bondgenootschap of coalitie om de militaire elementen van de doelstellingen van de *grand strategy* te bereiken. Het militair-strategisch niveau is nauw betrokken bij de *grand strategy*. In overleg met relevante actoren van andere ministeries formuleert de militair-strategische autoriteit in haar strategische richtlijnen (*strategic guidance / directive*) een algemeen *mission statement* op basis van de militair-strategische doelstellingen. Vervolgens wijst dit niveau middelen toe en stelt eventueel beperkingen voor de inzet ervan vast, zonder zich in detail met de uitvoering te bemoeien. Daarnaast zijn nationale en multinationale/bondgenootschappelijke militair-strategische autoriteiten zoals de CDS, de *Supreme Allied Commander Europe* (SACEUR) of de *European Union Military Committee* (EUMC), belast met de formulering van de behoefte aan militaire middelen en verantwoordelijk voor de inzet van militaire machtsmiddelen in een bepaalde operatie.

“Het defensiebeleid, vastgelegd in de beleidsbrief ‘Wereldwijd Dienstbaar’ uit 2007, is gebaseerd op ontwikkelingen in de nationale en internationale omgeving en de gevolgen daarvan voor de veiligheid van ons land en voor onze belangen en waarden. Nederland is een open land in een wereld die almaar kleiner lijkt te worden. De openheid heeft Nederland onder meer een hoog levenspeil gebracht, maar maakt ons ook kwetsbaar. Nederland wil haar weerbaarheid op peil houden en in internationaal verband een actieve en constructieve partner blijven. De bevordering en de handhaving van de internationale rechtsorde staat in de grondwet. Nederland investeert in versterking van de internationale samenwerking, in de internationale rechtsorde én in duurzame ontwikkeling waar armoede heerst. Nederland loopt niet weg voor verantwoordelijkheid, ook niet als daarbij aanzienlijke risico’s worden gelopen. Deze betrokkenheid – ook die van militaire aard – geeft in internationaal verband bovendien recht van spreken. Een van de instrumenten voor dit actieve, geïntegreerde buitenlands beleid is een moderne, snel inzetbare en kwalitatief hoogwaardige krijgsmacht. Ook binnen de landsgrenzen levert de krijgsmacht op tal van manieren een wezenlijke bijdrage aan veiligheid.

Het huidige Defensiebeleid adresseert een aantal ontwikkelingen. Ten eerste de eerder genoemde groeiende verwevenheid tussen interne en externe veiligheid. Ten tweede is onderkend dat de rol van Defensie verandert en verbreedt: naast de bescherming van het grondgebied gaat het in toenemende mate om de bescherming van het individu en de samenleving (*way of life*). De derde ontwikkeling in het Defensiebeleid is het besef van de sterke samenhang tussen veiligheid en ontwikkeling. Nederland heeft zich ten doel gesteld de millennium-ontwikkelingsdoelen aanzienlijk dichterbij te brengen. Hoewel de doelen betrekking hebben op gezondheid, honger, milieu, onderwijs, eerlijke handel en gelijke rechten, is de afgelopen jaren in internationaal verband het besef gegroeid dat ze alleen haalbaar zijn in landen waar sprake is van voldoende veiligheid. Hierbij is in toenemende mate ook een (ondersteunende) rol voor de krijgsmacht weggelegd.”

Citaat uit: ‘Beslissen in het gevecht, bouwen aan veiligheid: de Ontwikkeling van het Landoptreden’, Commandant Landstrijdkrachten, dec 2008.

2305. **Het operationele niveau** is belast met de planning, leiding en uitvoering van *joint* en/of *combined* campagnes om de militaire doelstellingen te bereiken die de militair-strategische commandant in zijn strategisch directief heeft vastgesteld. Op die manier verschafft het operationele niveau de koppeling tussen de militair-strategische doelstellingen en de tactische inzet van eenheden. De *Joint (Task) Force Commander (JFC/JTFC)* zal als commandant op het operationele niveau zijn campagne binnen het *Joint Operations Area (JOA)* ontwerpen, plannen, uitvoeren en afronden. Dit vereist een hoge mate van kennis van de doctrine van de *joint* troepenmacht en haar samenhang.

2306. Belangrijk is het om in dit verband vast te stellen dat er vanuit het perspectief van doctrine geen fundamenteel onderscheid gemaakt wordt tussen de diverse soorten operaties op grond van verschillende mandaten. Dit betekent dat de benadering van alle operaties in beginsel op dezelfde manier plaatsvindt. Tijdens elke operatie moeten de deelnemende strijdkrachten een breed scala van militaire activiteiten kunnen uitvoeren, variërend van gevechtsacties tot humanitaire hulpverlening. Vertaald naar tijd en ruimte houdt dat in, dat commandanten en eenheden over de flexibiliteit moeten beschikken om met zeer korte reactietijd te kunnen overschakelen van de ene vorm van optreden naar een andere. Mogelijk moet dat

optreden op geografisch korte afstand van elkaar en zelfs gelijktijdig worden uitgevoerd. Binnen de NAVO wordt dit beschreven als: *operations are operations*. Hoofdstuk 4 gaat nader in op dit uitgangspunt.

2307. De commandant op het operationele niveau bevindt zich in beginsel in het operatiegebied en commandeert de aan hem toegewezen *joint* troepenmacht om zijn campagneplan uit te voeren. Hierdoor bereikt hij de effecten die nodig zijn om zijn doelstellingen te realiseren en levert hij een bijdrage aan het bereiken van de strategische doelen.

In het Nederlandse taalgebruik hebben de woorden '**operatie**' of '**operationeel**' verschillende betekenissen. Deze publicatie gebruikt de volgende betekenissen:

Het begrip '**Operatie**' kent in een militaire context twee betekenissen:

1. Plan voor het gebruik van militaire middelen om een strategisch doel te bereiken. Het betreft hier dus het optreden op het operationele niveau, zoals dit is gedefinieerd in Hoofdstuk 2. Aan een bepaalde operatie kan een codenaam worden gegeven, bijvoorbeeld Operatie *PROVIDE COMFORT*.
2. Feitelijk militair optreden dat voor een specifiek doel (inzet) wordt uitgevoerd, in tegenstelling tot trainingsactiviteiten.

De NAVO onderkent nog een aantal specifieke betekenissen voor combinaties met het woord 'operatie'. Twee veel voorkomende combinaties zijn:

1. Operatiebevel (*operation order*): het bevel dat door een commandant aan zijn ondercommandanten wordt uitgegeven voor een gecoördineerde uitvoering van een operatie.
2. Operatietoneel (*joint operations area*): deel van een oorlogstoneel, waar ter zee te land en in de lucht met elkaar samenhangende en onderling gecoördineerde operaties worden uitgevoerd.

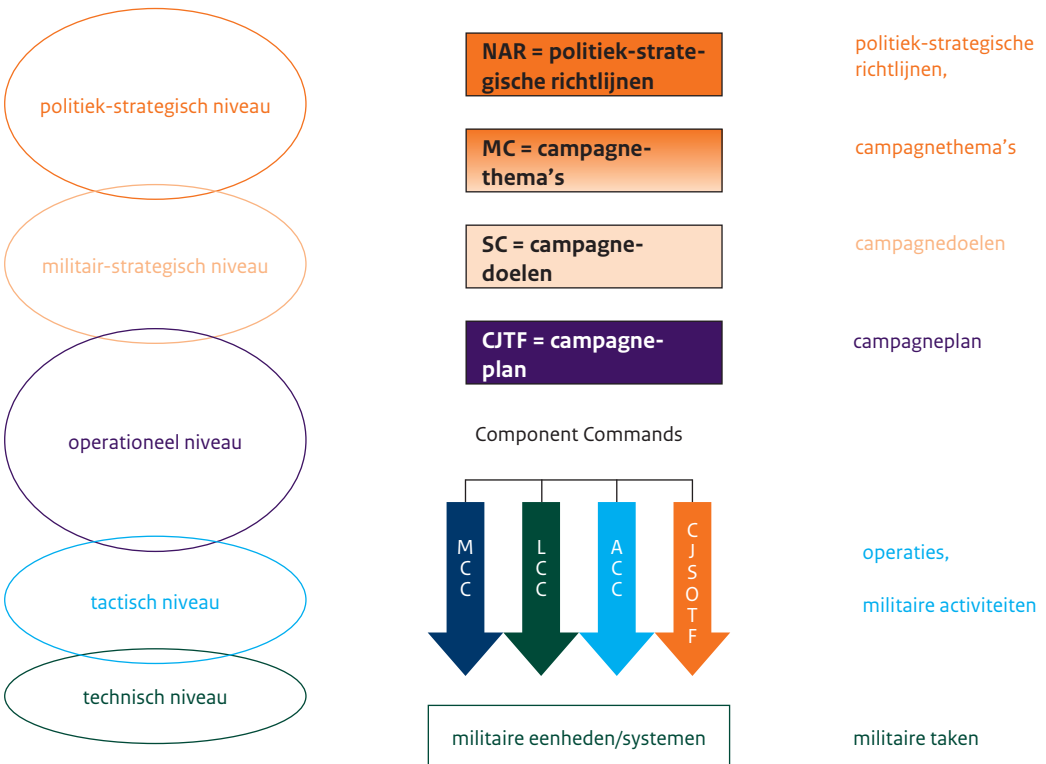
Het begrip '**Operationeel**' kent drie betekenissen:

1. In verband staand met het operationele niveau van optreden (d.w.z. het niveau tussen strategie en tactiek). Denk hierbij aan 'operationele kunst' of 'operationele commandant'.
2. In verband staand met operaties. Denk hierbij aan 'operationele inzet'
3. In staat om militaire operaties uit te voeren. Deze term wordt gebruikt om de gevechtsgereedheid van een tactische eenheid aan te geven.

2308. **Het tactisch niveau.** Tactiek is de wijze van inzet en optreden van formaties en eenheden om in een bepaalde samenhang en volgorde militaire activiteiten uit te voeren. Op het tactische niveau treden eenheden op om (tactische) opdrachten te volbrengen. In tegenstelling tot het operationele niveau, zet het tactische niveau eenheden direct in voor het uitvoeren van militaire activiteiten. Hiermee draagt het bij aan de realisatie van de operationele doelstelling van een campagne. Er zijn ook voorbeelden waarbij tactische eenheden een directe bijdrage leveren aan de militair-strategische doelstelling(en). Dat geldt bijvoorbeeld voor de inzet van *special forces*.

2309. **Het technisch niveau** betreft de wijze van inzet en optreden van kleine eenheden, soms zelfs individuele militairen of (wapen)systemen, om in een bepaalde samenhang en volgorde het (tactisch) doel van een militaire activiteit te bereiken. Op het technische niveau gaat het om het daadwerkelijk uitvoeren van (gevechts)technieken en -tactieken (*skills and drills*), veelal met een specifiek (wapen)systeem of een andere effectenbrenger. De daadwerkelijke uitvoering van taken ter ondersteuning van (gevechts)handelingen, in de meest brede zin, behoort eveneens tot het technische niveau. Voorbeelden hiervan zijn het herstel van materieel of de installatie van een radiostation.

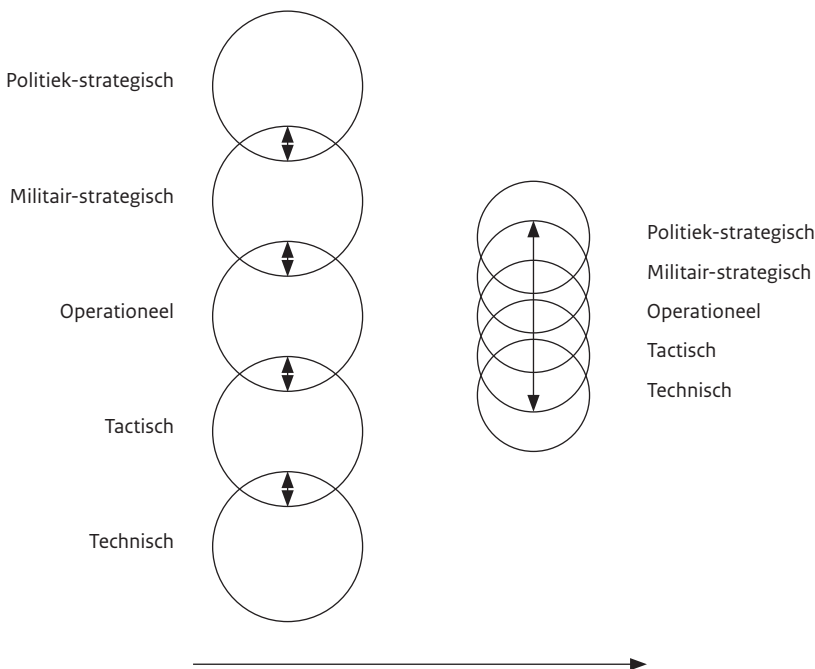
Afbeelding 2-2: Voorbeeld van de 5 niveaus van optreden en hun interactie in NAVO-verband



2310. **Samenhang tussen *grand strategy* en militaire strategie.** De beslissing om de krijgsmacht in te zetten is het primaat van de politiek. Militaire strategie moet overeenstemmen met de *grand strategy* en het internationale recht, en moet bijdragen aan de verwezenlijking van doelstellingen op regeringsniveau. Het is de verantwoordelijkheid van de CDS om de politieke doelstellingen en richtlijnen te vertalen in haalbare militaire doelstellingen tot op het tactische niveau. De militaire doelstellingen moeten specifiek, meetbaar, acceptabel, realistisch en tijdgebonden zijn (SMART). Het definiëren van *grand strategy* en militaire doelstellingen is geen éénrichtingsverkeer. Nauwe samenwerking tussen politieke en militaire leiding én tussen de betrokken departementen is geboden. In de praktijk ontbreekt vaak een duidelijke scheiding tussen het politiek-strategische en militair-strategische niveau. Civiele en militaire topambtenaren moeten intensief samenwerken om beslissingen voor de inzet van het militaire instrument van macht voor te bereiden en uit te werken.

2311. **Interactie tussen de niveaus.** De behoefte aan (*near*) *real-time* informatievoorziening over militaire inzet in ver verwijderde crisisgebieden gaat gelijk op met de toenemende technische mogelijkheden. Tegenwoordig kunnen zowel media als hogere staven en politieke leiding de uitvoering van tactische opdrachten in detail volgen. Het handelen van eenheden of individuen op het technische/tactische niveau kan daarom onmiddellijke, strategische gevolgen hebben⁵. Commandanten moeten er rekening mee houden

Afbeelding 2-3: Samenhang en toegenomen interactie tussen de verschillende niveaus van optreden



⁵ Dit fenomeen wordt ook wel aangeduid met de metafoer van de 'strategic corporal', verwijzend naar een artikel van de Amerikaanse generaal der mariniers Charles C. Krulak: 'The Strategic Corporal: Leadership in the Three Block War', *Marines Magazine*, januari 1999.

dat het politiek-strategische niveau onder bepaalde omstandigheden invloed wil kunnen uitoefenen tot op het tactische/technische niveau.

2312. Deze mogelijkheid tot ingrijpen door de politiek-militaire leiding tijdens de uitvoering van operaties brengt risico's met zich mee. De uitvoerder beschikt – naast het daadwerkelijke zicht op de situatie – ook over andere elementen die nodig zijn om het beeld van de werkelijkheid te completeren⁶. Ook kan de uitvoerder op tactisch niveau – soms onmiddellijk – de directe gevolgen van zijn handelen op de omgeving waarnemen en zal alleen hij de gevolgen van de genomen beslissing aan den lijve ondervinden. Maar bovenal is hij de enige, die ervaring heeft met de fysieke omgeving en alle daarin optredende actoren. Ingrijpen door hogere staven, die in mindere mate beschikken over dit tactisch beeld, moet daarom met uiterste terughoudendheid geschieden.

⁶ Het beeld van de werkelijkheid begint met de opbouw van een eigen of gedeeld *operational picture* (wie zit waar). Dit leidt tot enige vorm van bewustzijn (*awareness*). Samen met andere informatie, moet dit idealiter leiden tot enige vorm van begrip voor de situatie (*understanding*).

Secitie 4 Instrumenten van macht

2401. **Instrumenten van macht.** Conflicten worden niet uitsluitend met militaire middelen beslecht. Actoren op het internationale speelveld, zoals staten en internationale organisaties, kunnen meerdere instrumenten van macht inzetten om hun doelstellingen te verwezenlijken of hun belangen te waarborgen (cfm. hun *grand strategy*), zoals:

- Het **diplomatieke** instrument van macht
- Het **militaire** instrument van macht
- Het **economische** instrument van macht
- Het **civiele** instrument van macht.

Andere groepen of entiteiten, zoals non-gouvernementele organisaties, grote internationale ondernemingen, terreurgroepen of volkeren zonder staat, hebben (machts)-middelen die, als een verschijningsvorm, onder één van deze categorieën zouden kunnen vallen.

In deze publicatie worden de diverse instrumenten van macht geduid op basis van de categorie indeling diplomatiek, militair, economisch en civiel (zie ook paragrafen 2405 - 2410). Nationaal en internationaal worden vaak acroniemen gebruikt om deze instrumenten van macht (DMEC) te karakteriseren.

In de communicatie met de Nederlandse politiek en media is bv. de typering **3D** gebruikt voor *Diplomacy, Defence* en *Development*. Deze gangbare term heeft haar waarde zeker bewezen, maar dekt de lading onvoldoende en suggereert verantwoordelijkheid van slechts drie ministeries.

De *NATO Allied Joint Doctrine AJP-01(C)* hanteert het acroniem **DIME** (*Diplomatic, Information, Military and Economic instruments of Alliance Strategy*). Hierbij wordt aangemerkt dat er consensus bestaat over de drie instrumenten *Diplomatic, Military and Economic*, maar dat enkele lidstaten *Information* opvatten als essentiële randvoorwaarde binnen deze drie eerste instrumenten i.p.v. een op zichzelf staand instrument. De Nederlandse benadering sluit hierop aan, zonder daarbij overigens het belang van informatie te willen verwaarlozen.

Kern is dat karakterisering van de instrumenten van macht op basis van acroniemen nimmer limitatief mogen worden opgevat. M.a.w. er gelden geen beperkingen aan de reikwijdte van middelen van macht die kunnen worden inzetten.

2402. **Geïntegreerde benadering (*Comprehensive Approach*).** De integrale afstemming van alle instrumenten van macht in een alomvattend plan (*grand strategy*) is de leidende benadering voor het oplossen van conflicten. Vier principes zijn voor deze benadering richtinggevend.

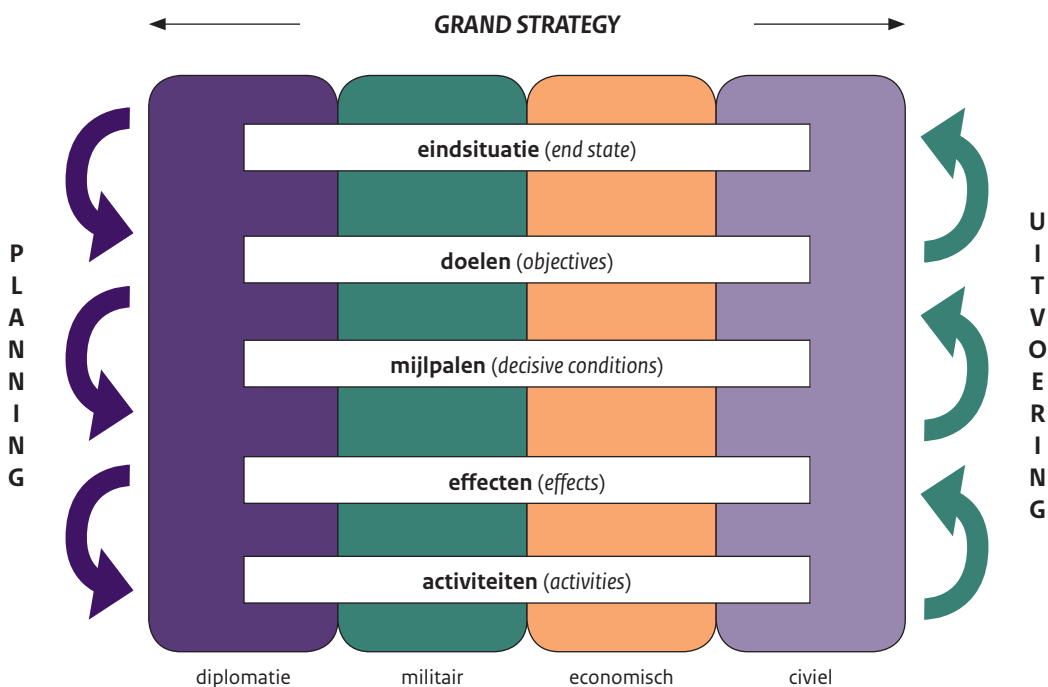
- Een gezamenlijke inzet van meerdere instrumenten van macht. Hierbij gaat het om wederzijds vertrouwen en openheid in de onderlinge samenwerking.
- Een proactieve benadering van een mogelijk conflict of crisis.
- Een breed en gezamenlijk begrip van de situatie. Dit impliceert niet dat automatisch overeenstemming bestaat over een mogelijke oplossing, maar dat bij de analyse, planning en uitvoering sprake is van een brede benadering, waarbij gebruik gemaakt wordt van diverse inzichten en rekening wordt gehouden met verschillende gevoeligheden, culturen en beperkingen.
- De uitkomsten (effecten) van het handelen en de te bereiken gewenste politieke eindsituatie staan centraal.

NATO's AJP 3.2: *Allied Joint Doctrine for Land Operations* (ratification draft 2, okt 2008) omschrijft *Comprehensive Approach* als volgt:

“Within a complex environment there is a need to proactively coordinate the activities from a wide range of actors. Wherever possible, a comprehensive approach seeks to stimulate a cooperative culture within a collaborative environment, whilst facilitating a shared understanding of the situation. In its simplest form, a comprehensive approach should invigorate existing processes and strengthen relationships at the joint, inter-agency, and multinational levels. A comprehensive approach should also consider actors beyond government, as NGOs, IOs and others all conduct activities that have a bearing on the overall outcome. This is particularly relevant for land forces at all levels where they should expect to operate alongside other non-military actors”.

Bij een geïntegreerde benadering (ook wel: geïntegreerde aanpak) worden door de direct betrokkenen⁷, op basis van een gemeenschappelijke analyse van een veiligheidsprobleem, strategische einddoelstellingen ontwikkeld en in de *grand strategy* opgenomen. Een geïntegreerde benadering stemt het gebruik van de verschillende middelen van macht optimaal op elkaar af. De regering of een multinationale veiligheidsorganisatie heeft hierin veelal een leidende rol, maar dat impliceert niet dat de middelen van macht zich ook tot dat niveau beperken; het betreft een zo groot mogelijke mix van statelijke én civiele machtsfactoren.

Afbeelding 2-4: *Comprehensive approach*; de samenhang tussen de diverse instrumenten van macht en de bijdrage die zij leveren aan de integraal gewenste eindsituatie, passend binnen de *Grand Strategy*.



⁷ Dit kunnen ministeries of (grote en invloedrijke) organisaties zijn, maar ook staten in een internationale organisatie of coalitie.

2403. Met de strategische doelstellingen als leidend thema moeten alle betrokkenen nagaan welke effecten dienen te worden bereikt, op welke manier zij hieraan een bijdrage kunnen leveren en welke middelen daarvoor nodig zijn. Uiteindelijk zal dit op het strategische en operationele niveau moeten leiden tot operatielijnen voor de betrokken machtinstrumenten waarbij onderling voorziene operaties en te bereiken effecten zijn afgestemd en gesynchroniseerd.

2404. **Denken in effecten.** De geïntegreerde aanpak van crises stimuleert dat alle betrokken actoren uitgaan van dezelfde doelstellingen en in samenhang te werk gaan. De actoren bekijken daarbij hoe ieder op zijn terrein de beoogde effecten kan bereiken of ondersteunen. Ook militaire planners en uitvoerders denken dus actief mee over een bredere dan louter militaire aanpak van een veiligheidsprobleem. De kracht van deze benadering is een verbeterde synchronisatie en coördinatie tussen alle spelers die bij het conflict betrokken zijn. Bovendien laat de beschrijving van effecten alle ruimte aan de spelers hoe hun inzet te vertalen naar daadwerkelijke acties en voorkomt het contraproductief optreden van diverse actoren. Alle actoren dragen zo op hun eigen manier bij aan het behalen van de einddoelstelling.

2405. **Het diplomatieke instrument van macht.** Het diplomatieke instrument van macht is het belangrijkste 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 doelen te verwezenlijken. Via de diplomatie wordt getracht andere actoren te beïnvloeden. Ook kan diplomatieke druk worden uitgeoefend, waarbij al dan niet openlijk met de inzet van (militaire) instrumenten van macht wordt gedreigd. Het is belangrijk dat militaire planners en commandanten een veiligheidsvraagstuk in zijn volle breedte bezien. Hierdoor kan het effect van de eventuele aanwending van het militaire instrument van macht in samenhang worden voorspeld. Internationale fora vormen doorgaans het toneel waarin actoren hun diplomatieke macht aanwenden. Een staat of een internationale actor oefent diplomatieke macht uit via politieke leiders en ambassadeurs. Andere uitingen van diplomatieke macht zijn: inzet van speciale gezanten, de uitvoering van onderhandelingen, deelname aan, of boycot van allianties of coalities of de sluiting van verdragen.

2406. De geloofwaardigheid van de diplomatie is meestal gekoppeld aan de bereidheid ook andere instrumenten in te zetten. Twee vormen van gebruik van het diplomatieke instrument van macht zijn direct gerelateerd aan de inzet van het militaire instrument van macht:

- a. **(Preventieve) Diplomatie** omvat diplomatieke acties die vóór een te verwachten crisis plaatsvinden. Deze acties zijn erop gericht de bron van het conflict weg te nemen. Diplomatie moet voorkomen dat er geweld uitbreekt. Genomen preventieve maatregelen kunnen voorkomen dat beperkt toegepast geweld zich verder verspreidt of intensiveert. Indien het conflict desondanks is geëscaleerd tot een militair conflict, kan diplomatie het geweld (tijdelijk) beëindigen of separate doelstellingen binnen het conflict behalen.
- b. **Het herstel van vrede** is een proces van diplomatie (bemiddeling, onderhandeling of andere vormen van vreedzaam overleg) om een conflict te beëindigen. Het herstel van vrede moet ertoe bijdragen dat de problemen die het conflict hebben veroorzaakt, worden weggenomen.

2407. **Het militaire instrument van macht.** De regering of een coalitie (van regeringen) kan het militaire instrument van macht inzetten als (uiterste) middel om anderen te beïnvloeden iets te doen of te laten.



Foto 2-5: diplomatie tracht andere actoren te beïnvloeden

Geloofwaardigheid (*credible force*) staat hierbij voorop. Men onderscheidt verschillende gradaties:

- a. **Afschrikking** (*deterrence*). Men spreekt van afschrikking, indien er van de militaire macht een dusdanige dreiging uitgaat, dat de gedwongen partij (al voor de inzet van militaire middelen) wordt afgehouden van een voorgenomen ongewenste actie (bijvoorbeeld een gewapende aanval). Bij afschrikking gaat het er om de opponent te dwingen iets niet te doen. Als afschrikking werkt, is de concrete aanwending van geweld niet meer nodig. Er kan onderscheid worden gemaakt tussen voortdurende afschrikking (zoals de toestand tussen kernwapenlanden) en acute afschrikking, wanneer tijdens een crisis dreiggedrag wordt getoond.
- b. **Dwang** (*coercion of compellence*). Dit is de dreiging met inzet van militaire middelen met als doel een opponent onder druk te zetten zijn opstelling of gedrag te veranderen. Dwang stelt de gedwongen partij voor een keuze: 'doe wat wordt verlangd of onderga de gevolgen'. Deze gevolgen kunnen variëren in militaire acties, waaronder eventueel de fysieke aanval van belangrijke elementen van het systeem van de opponent.
- c. **Inzet** (*applying force*). Indien afschrikking of dwang niet blijken te werken, kan een regering besluiten de militaire macht daadwerkelijk in te zetten. Het gebruik van militaire macht is niet uitsluitend beperkt tot vernietiging (*destruction*), dan wel de mogelijkheid het gebruik van objecten of gebieden aan de opponent te onttrekken (*denial*). In sommige gevallen betekent dat ook het hernemen van verloren gegaan grondgebied (*seize*). Zowel voorafgaande, tijdens of na een conflict of crisis vervullen militaire middelen ook een rol op het gebied van bescherming, stabilisatie en humanitaire ondersteuning. Hoofdstuk 7 gaat verder in op de verschillende activiteiten, die militaire eenheden moeten kunnen uitvoeren binnen de *range of military activities*.

2408. **Het economische instrument van macht.** Er zijn twee manieren om het economische instrument van macht te gebruiken: ter ondersteuning, of ter bestrijding van internationale actoren. Onder het economische instrument van macht kan zodoende enerzijds economische hulp worden geschaard en anderzijds maatregelen als een embargo of een boycot. Meer in algemene zin kan het economische instrument van macht worden ingezet door een bepaalde handelspolitiek te volgen, fiscaal en monetair beleid te voeren of tarieven in te stellen. Economische instrumenten, ingezet ter bestrijding van een internationale actor, hebben pas op langere termijn effect. Het gewenste effect wordt niet altijd bereikt. Dit komt enerzijds omdat het economische instrument van macht niet altijd consequent wordt ingezet (bijvoorbeeld in geval van regeringswisselingen). Anderzijds hebben regeringen in een westers democratisch bestel geen absolute zeggenschap over het economische instrument van macht. Dit geldt vooral voor multinationale ondernemingen, die zich eenvoudiger kunnen onttrekken aan lokale wet- en regelgeving.

2409. **Het civiele instrument van macht.** Civiele macht wordt via een zeer gevarieerd palet aan middelen toegepast en omvat bijvoorbeeld de inzet van rechterlijke macht, politiemacht, bestuurlijke instanties, onderwijs, gezondheidszorg, media, nutsbedrijven en overige organisaties met een religieuze, politieke, culturele of wetenschappelijke achtergrond. Hieronder vallen ook de internationale organisaties (IOs) en (niet) gouvernementele organisaties (N)GOs. De toegang tot en gecoördineerde inzet van civiele macht kent een zeer complexe aansturing. Ondanks de veelal specifieke en afwijkende belangen en doelstellingen van deze civiele instanties is het nodig dat alle inspanningen zoveel mogelijk op elkaar worden afgestemd om crises adequaat te kunnen bestrijden. De overheid speelt hierin op zijn minst een stimulerende en coördinerende rol.

2410. Ook voor tactische eenheden is het zeer wenselijk om tenminste afstemming, maar liefst samenwerking te zoeken met de civiele organisaties die in het inzetgebied actief zijn. Commandanten moeten zich echter realiseren dat deze samenwerking aan grenzen gebonden is. Allereerst ontbreekt een hiërarchische relatie tussen de krijgsmacht en deze organisaties; interactie vindt plaats op basis van vrijwilligheid, waarbij begrip voor elkaars doelstellingen de enige sleutel tot succes is. En tenslotte blijft het voor diverse civiele organisaties onmogelijk om op enige wijze samen te werken met militaire organisaties omdat zij een strikt onafhankelijke positie wensen. Zij willen om culturele, ideologische of financieel-technische redenen niet met militaire inzet vereenzelvigd worden.

Sectie 5 Hoofdtaken van de krijgsmacht

2501. In sectie 2 is beschreven hoe de Grondwet en vitale belangen richting en inhoud geven aan het Nederlandse buitenlands- en veiligheidsbeleid. Hieruit volgen de drie hoofdtaken van de krijgsmacht:

- a. Bescherming van de integriteit van het eigen en bondgenootschappelijke grondgebied, inclusief de Nederlandse Antillen en Aruba;
- b. Bevordering van de internationale rechtsorde en stabiliteit;
- c. Ondersteuning van civiele autoriteiten bij rechtshandhaving, rampenbestrijding en humanitaire hulp, zowel nationaal als internationaal.

2502. **Bescherming van de integriteit van eigen en bondgenootschappelijke grondgebied, inclusief de Nederlandse Antillen en Aruba.** Hoewel de algemene verdedigingstaak blijft bestaan, lijkt de klassieke invulling ervan – het vermogen om een grootschalige conventionele aanval op het NAVO-grondgebied af te weren – op dit moment onwaarschijnlijk. Binnen de NAVO bestaat overeenstemming dat terrorisme en (de proliferatie en inzet van) massavernietigingswapens op dit moment de meest acute bedreigingen vormen. Omdat de veiligheid van de inwoners van de lidstaten van de NAVO daarmee uitdrukkelijk is gediend, vindt daarom inzet van de strijdkrachten van de NAVO tegenwoordig ook buiten het verdragsgebied plaats. De militaire capaciteiten van het bondgenootschap garanderen echter onverminderd de territoriale integriteit van de lidstaten.



Foto 2-6: landstrijdkrachten leveren een bijdrage aan de drie hoofdtaken van de krijgsmacht

2503. **Bevordering van de internationale rechtsorde en stabiliteit.** De uitvoering van expeditieaire, multinationale operaties wint onverminderd aan belang. Omvang en inrichting van de krijgsmacht worden meer en meer nadrukkelijk op deze hoofdtak afgestemd. Het aantal missies op grond van hoofdstuk VI⁸ van het VN-Handvest is sinds midden jaren negentig afgenomen, al zijn zij niet volledig verdwenen. Vooral operaties met als doel intra-statelijke conflicten te voorkomen of te beëindigen, vereisen vaak een robuust optreden. Deze operaties worden gekenmerkt door een intense, maar relatief korte aanvangsfase met een hoog geweldsniveau, gevolgd door een langdurige stabilisatiefase. Organisaties zoals de VN, de NAVO, de OVSE, de EU, de AU, maar ook gelegenheidscoalities, voeren dergelijke operaties meestal uit op grond van Hoofdstuk VII van het VN Handvest.

2504. **Ondersteuning van civiele autoriteiten bij rechtshandhaving, rampenbestrijding en humanitaire hulp, zowel nationaal als internationaal.** Lange tijd fungeerde de krijgsmacht bij nationale veiligheid vooral als vangnet voor de civiele autoriteiten in geval van tekorten aan civiele capaciteiten.

⁸ UN Charter, Chapter VI: "Pacific settlement of disputes" In Hoofdstuk VI staan de bevoegdheden van de VNVR t.a.v. het gewelddoos oplossen van conflicten.

De toegevoegde waarde van de krijgsmacht ligt echter in veel ruimere zin in de ondersteuning van deze civiele autoriteiten met specialistische en unieke capaciteiten, waarmee veel ervaring is opgedaan in operaties in het buitenland. Veel dreigingen op het nationale grondgebied zijn vergelijkbaar met gevaren waarmee landstrijdkrachten ook in een expeditieomgeving worden geconfronteerd. Na 2001 heeft de krijgsmacht zich ontwikkeld tot een structurele veiligheidspartner naast politie, brandweer en de geneeskundige hulpverlening bij ongevallen en rampen. Ook internationaal treedt de krijgsmacht als veiligheidspartner op, zeker bij inzet in het kader van rampenbestrijding en het verlenen van humanitaire hulp, maar ook bij het ondersteunen van civiele autoriteiten. Deze vormen van hulpverlening kunnen worden gezien als stabiliserende activiteiten, die in hoofdstuk 7 verder worden beschreven.

2505. De belangrijkste consequenties voor de krijgsmacht van de intensivering van de binnenlandse civiel-militaire samenwerking (ICMS) is de gegarandeerde beschikbaarstelling van mensen en middelen. Deze is gekoppeld aan reactietijden, maar ook aan de beschikbaarheid van specialistische capaciteiten (helikoptersteun, bewakings- en beveiligingsmogelijkheden vanuit de lucht, EOD- en CBRN-capaciteit). De inzet van de militaire capaciteiten vindt plaats onder de verantwoordelijkheid van het civiel gezag. In uitzonderlijke situaties kan de civiel-militaire samenwerking zo ver gaan, dat besloten wordt de krijgsmacht te belasten met de operationele leiding over deelopdrachten, zoals evacuatie bij crises en rampen. Dit laat onverlet dat de eindverantwoordelijkheid blijft rusten bij de civiele autoriteit.

Foto 2-7: snelle inzet bij rampenbestrijding; zowel nationaal als internationaal



Sectie 6 Besluitvormingsproces en bevelvoering

2601. **Politiek-strategische actoren.** Het politiek-strategische niveau is het niveau dat besluit tot militair optreden. De besluitvormers bepalen de politiek-strategische doelstellingen van een militaire operatie. Primaire actor is het kabinet. Hierbinnen zijn vooral de minister-president en de ministers van Buitenlandse Zaken en Defensie hoofdrolspelers. In internationale zin ligt de verantwoordelijkheid voor het optreden in NAVO-verband bij de Noord-Atlantische Raad (*North Atlantic Council*) van de NAVO. Een verzoek tot deelname aan een internationale militaire operatie kan ook afkomstig zijn van autoriteiten binnen de VN, de EU of de OVSE.

2602. **Nationale besluitvorming.** De nationale politieke besluitvorming over de deelname met Nederlandse eenheden of personeel aan een militaire operatie sluit nauw aan bij die in internationaal verband, maar staat op zich. Nederland is een soevereine staat en is dus niet verplicht tot deelname aan een internationale militaire operatie. In het kader van de nationale politieke besluitvorming over een militaire planning voor deelname aan een internationale militaire operatie, zijn drie instrumenten in het bijzonder van groot belang:

- de risico- en dreigingsanalyse;
- het toetsingskader;
- het CDS operationeel planningsproces.

2603. De risico- en dreigingsanalyse wordt uitgevoerd door de Militaire Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (MIVD). Het politiek-strategisch niveau stelt de prioriteiten vast waarmee regio's of landen door de MIVD worden gevolgd. In dit kader vervult de MIVD een signaalfunctie. In haar risico- en dreigingsanalyse geeft de MIVD een overzicht van alle risico's die verbonden zijn aan een operatie, als gevolg van onder meer de terreingesteldheid, het klimaat en de instemming door de betrokken conflictpartijen met een eventuele operatie. De uitkomsten van deze analyse worden zowel gebruikt bij het toepassen van het Toetsingskader, als bij de operationele planning van de operatie.

2604. Het Toetsingskader wordt gebruikt door de regering en het Parlement en bevat aandachtspunten voor de besluitvorming over de deelname door eenheden van de Nederlandse krijgsmacht. Met behulp van deze aandachtspunten uit het Toetsingskader vindt de afweging van de politieke wenselijkheid en militaire haalbaarheid van deelname aan een operatie plaats.

2605. Gelijktijdig met de toetsing van de doelstellingen, risico's en andere kenmerken van de operatie beziet de Commandant der Strijdkrachten met zijn staf hoe - in het geval van een positief besluit over deelname - de Nederlandse bijdrage gestalte dient te krijgen. Het resultaat van dit CDS planningsproces is een militair advies over de deelname aan de operatie en een voorstel voor de eenheden of het personeel en materieel dat kan worden ingezet.

2606. Na overleg met nationale en internationale autoriteiten definieert de Nederlandse regering vervolgens de militair-strategische doelstelling(en) en randvoorwaarden voor militaire inzet. Naast het ministerie van Defensie, vervullen ook de ministeries van Buitenlandse Zaken en ontwikkelingssamenwerking hier een belangrijke rol.

2607. Na een regeringsbesluit tot deelname legt de CDS in een zogenoemde Operatieaanwijzing CDS vast wat de aan de inzet gerelateerde nationale richtlijnen, opdrachten, taken en verantwoordelijkheden zijn,

evenals de wijze waarop de *Transfer of Authority (TOA)*⁹ aan de operationele commandant van de internationale troepenmacht is geregeld. Deze TOA aan een internationale commandant beperkt zich te allen tijde tot het operationele deel van de bevoegdheid. De Nederlandse regering behoudt (via de CDS) de uiteindelijke zeggenschap. Het besluit tot Nederlandse deelname aan een operatie kan vergezeld gaan van nationale beperkingen (*national caveats*) met betrekking tot 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 uitvoerende (internationale) commandant beperken. De CDS verzekert dat de internationale troepencommandant rekening houdt met de geformuleerde beperkingen.



Foto 2-8: CDS is belast met het aanwenden van het militaire instrument van macht

2608. **Bevelvoering in handen van de CDS.** De CDS is als nationale militair-strategische autoriteit belast met het aanwenden van het militaire instrument van macht in het operatiegebied. Daarbij is hij verantwoordelijk voor de aansturing van de operationele eenheden van de operationele commando's zeestrijdkrachten (CZSK), landstrijdkrachten (CLAS) en luchstrijdkrachten (CLSK). De Koninklijke Marechaussee (KMar) wordt door de CDS aangestuurd tijdens haar militaire taken gedurende missies. Voor wat betreft haar politietaken valt de KMar onder civiel gezag.

⁹ De *Transfer of Authority (TOA)* betreft de overdracht of terugname van operationele bevoegdheid van de ene commandant aan de andere commandant en kan, analoog aan operationele onder bevelstellingen, gefaseerd plaatsvinden. TOA vindt normaalgesproken plaats bij het onder bevel stellen van een nationaal contingent aan een internationale troepencommandant, vice versa.

Sectie 7 Het juridische kader

2701. Als (gewapende) vertegenwoordiger van de Nederlandse staat kan de militair zowel binnen als buiten het eigen grondgebied worden ingezet. Militairen kunnen hierbij worden geconfronteerd met geweld waartegen zij dienen op te treden. In dit optreden heeft de praktijk geleerd dat commandanten maar ook individuele militairen behoefte hebben aan duidelijke richtlijnen. Juridische aspecten van het gewapende optreden en het gebruik van geweld spelen hierbij een grote rol.

2702. **Rechtsgrondslag en rechtsregime.** In principe bestaan er twee belangrijke juridische aspecten: de rechtsgrondslag voor optreden en het rechtsregime gedurende het optreden. De rechtsgrondslag is de juridische basis voor de militaire inzet, of wel: op basis waarvan kan worden overgegaan tot het gebruik van geweld. Het rechtsregime bestaat uit de regels die gedurende de militaire inzet gelden, bijvoorbeeld geweldsinstructies, *Rules of Engagement* (ROE), het humanitaire oorlogsrecht (HOR) of *jus in bello* en mensenrechten.

2703. **Geweld en verantwoord**. Voor ieder functioneel militair geweldgebruik moet een rechtsgrondslag bestaan. Geweldgebruik vindt plaats binnen de grenzen van rechtsregimes. Geweldgebruik moet op alle niveaus verantwoord kunnen worden. Deze drie aspecten vormen onderdeel van het grondbeginsel van legitimiteit van militair optreden.

2704. Verantwoording over individueel functioneel geweldgebruik kan in voorkomend geval via de lijnen van het militaire strafrecht verlopen. Hierbij kunnen individuele militairen een beroep doen op algemene strafuitsluitingsgronden (overmacht, noodweer(exces), handelen ter uitvoering van een wettelijk voorschrift of ter uitvoering van een ambtelijk bevel). Daarnaast kan een militair zich (in een aantal gevallen) beroepen op de militaire strafuitsluitingsgrond van artikel 38 Wetboek van militair strafrecht.

2705. Om inzicht te verschaffen in het juridische kader van militair optreden, worden in deze sectie de meest voorkomende wijzen van optreden beschreven. Vanwege het significante verschil in rechtsgrondslagen, wordt onderscheid gemaakt tussen inzet binnen het nationale grondgebied (Nederland, de Nederlandse Antillen en Aruba) en inzet in het buitenland.

2706. Wat betreft inzet binnen het nationale grondgebied worden achtereenvolgens bijstand aan de politie in Nederland, bijstand in de Nederlandse Antillen en Aruba, het bewaken en beveiligen van civiele of militaire objecten en optreden in buitengewone omstandigheden (in Nederland) beschreven. Niet beschreven wordt het nationaal optreden waarbij de krijgsmacht in principe geen geweld gebruikt.

Inzet op het nationale grondgebied

2707. **Bijstand aan de politie in Nederland.** In principe verleent de Koninklijke Marechaussee (KMar) als eerste bijstand aan de politie maar de bijstand van de KMar blijft hier verder buiten beschouwing. Naast de bijdrage door de KMar kan de Krijgsmacht, in bijzondere gevallen, worden opgedragen bijstand te verlenen aan de politie in Nederland. Dit is slechts mogelijk indien de politie over onvoldoende mankracht en of middelen beschikt.



Foto 2-9: Bijstand aan de politie met militaire mankracht of middelen

2708. Indien de Nederlandse politie en de KMar samen over onvoldoende mankracht en/of middelen beschikken, kunnen andere onderdelen van de Krijgsmacht worden opgedragen bijstand te verlenen aan de politie. De rechtsgrondslag voor dit optreden is artikel 59 van de Politiewet. Afhankelijk van het doel van de inzet, oefent de burgemeester of de Officier van Justitie het gezag uit over de militaire eenheden. Handhaving van de openbare orde gebeurt onder gezag van de burgemeester. Strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde (o.a. opsporing en bestrijding van strafbare feiten) gebeurt onder gezag van de Officier van Justitie.

2709. Daarnaast bestaat er ook nog een permanente bijstandsvoorziening (artikel 60 Politiewet) voor de bijzondere bijstandseenheden ingedeeld bij de Dienst Speciale Interventies (DSI), die onder gezag van de Minister van Justitie worden ingezet.

2710. Het rechtsregime tijdens de uitoefening van deze vormen van bijstand aan de politie in Nederland bestaat uit de geweldsinstructie die is vastgelegd in de “Ambtsinstructie voor de politie, de Koninklijke Marechaussee en de buitengewoon opsporingsambtenaar” (Ambtsinstructie).

2711. Het bewaken en beveiligen van civiele objecten is een speciale wijze van het verlenen van bijstand aan de politie in Nederland, zoals hierboven beschreven. Hiervoor is permanent een eenheid ter grootte van maximaal een bataljon ter beschikking gesteld. Op grond van de Modelregeling bijstand bewaking of beveiliging civiele objecten kunnen militairen op basis van artikel 59 en 15a van de Politiewet worden opgedragen om civiele objecten te bewaken, dan wel te beveiligen. Bewaking ofwel observeren en vervolgens waarschuwen, geschiedt doorgaans onder gezag van de burgemeester. Beveiligen, ofwel het tegengaan dan wel afslaan van bijvoorbeeld onbevoegd betreden van het betreffende object, geschiedt in beginsel onder

gezag van de Officier van Justitie. Voor deze bijstand bestaat naast de Ambtsinstructie een speciale Instructiekaart (IK) 2-8.

2712. **Bijstand in de Nederlandse Antillen en Aruba.** De krijgsmacht kan – na toestemming van de regering – bijstand verlenen aan de autoriteiten van de Nederlandse Antillen & Aruba (NA&A). De rechtsgrondslag bestaat uit een Koninklijk Besluit uit 1987 (Besluit aanwijzingen inzake de inzet van de krijgsmacht in de Nederlandse Antillen en Aruba. Op verzoek van de Gouverneur van de NA of Aruba kan de Rijksministerraad (in casu de Minister van Defensie) toestemmen geven voor ‘harde’ bijstand ter handhaving van de openbare orde en inwendige veiligheid. Het rechtsregime dat op deze ‘harde’ bijstand van toepassing is bestaat uit een speciale geweldsinstructie voor bijstand op de NA&A.

2713. **Bewaken en beveiligen van militaire objecten.** Militairen kunnen in Nederland en de NA&A belast worden met het bewaken en beveiligen van militaire objecten. De rechtsgrondslag is de Rijkswet geweldgebruik bewakers militaire objecten. De Minister van Defensie heeft de bevoegdheid om deze objecten aan te wijzen. Commandanten van de operationele commando's (OPCO's) kunnen objecten aanwijzen voor een beperkte duur (tijdelijk), zoals een deel van een industrieterrein dat voor militaire doeleinden wordt gebruikt.

2714. Bij de uitoefening van bovengenoemde bewakings- en beveiligingstaak is de militair bevoegd geweld te gebruiken in overeenstemming met speciaal daartoe opgestelde geweldsinstructie. Dit rechtsregime ligt vast in het Rijksbesluit geweldgebruik defensiepersoneel in de uitoefening van de bewakings- en beveiligingstaak en de Instructiekaart (IK) 2-27.

2715. **Optreden in geval van buitengewone omstandigheden in Nederland.** Soms ontstaat er een situatie van zodanige omvang dat (de hiervoor beschreven) normale en bijzondere bevoegdheden niet meer voldoen om de overheid adequaat te laten reageren en op te treden. Indien er dan tevens een vitaal belang van de maatschappij wordt bedreigd, kan er sprake zijn van buitengewone omstandigheden. Tijdens een buitengewone omstandigheid kan de overheid beschikken over extra bevoegdheden, de zogenaamde buitengewone bevoegdheden. Dit zijn zeer ingrijpende bevoegdheden welke zijn geregeld in het staatsnoodrecht. Voorbeelden van buitengewone bevoegdheden zijn het ontruimen en/of evacueren van gebieden en het vorderen van goederen en diensten van burgers en andere overheden. De meest relevant rechtsgrondslag voor de krijgsmacht is de Oorlogswet voor Nederland.

2716. De militair mag bij de uitoefening van buitengewone bevoegdheden op grond van artikel 8 van de Oorlogswet voor Nederland geweld gebruiken in de rechtmatige uitoefening van zijn taak. Het rechtsregime ligt – buiten situaties van gewapend conflict – vast in de geweldsinstructie “Besluit geweldgebruik bij uitoefening buitengewone bevoegdheden”. Tijdens gewapend conflict gelden de regels van het humanitaire oorlogsrecht (HOR) (zie paragraaf 2730).

2717. Rechtsregime. Binnen Nederland beheersen de hiervoor genoemde rechtsregimes de inzet van militairen. De verschillende geweldsinstructies hebben drie basisbeginselen voor het toepassen van (gewelds) bevoegdheden op het eigen grondgebied gemeen:

- a. Noodzaak. Geweldgebruik moet nodig zijn voor de uitoefening van de opgedragen taak;
- b. Proportionaliteit en subsidiariteit. (De gevolgen van) Geweldgebruik moet(en) in verhouding staan tot het te beschermen belang; indien een keuze bestaat geniet het minst vergaande geweldsalternatief de voorkeur.

De inzet van militairen buiten het eigen grondgebied

2718. De inzet van de krijgsmacht in het buitenland heeft zijn rechtsgrondslag in het internationale recht. Dit geeft als stelregel dat Nederland niet in een andere staat kan optreden zonder toestemming van die andere staat. Hiervoor bestaan in hoofdzaak twee redenen: het soevereiniteitsbeginsel en het geweldsverbod zoals verwoord in het VN-Handvest.

2719. **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 mag geen enkele staat ingrijpen in de interne aangelegenheden van een andere staat.

2720. **Het geweldsverbod.** Artikel 2 lid 4 van het VN-Handvest verbiedt het gebruik van, of het dreigen met militair geweld in de internationale betrekkingen. Deze bepaling heeft tot doel uit te sluiten dat staten op eigen beweging of op basis van hun nationale wetgeving (al dan niet met gebruik van geweld) op het grondgebied van of tegen een andere staat militair optreden.

2721. **Rechtsgrondslagen.** Het internationale recht, wat bestaat uit geschreven en ongeschreven regels die de onderlinge relaties tussen staten beheersen, en met name het *ius ad bellum* geeft drie rechtsgrondslagen voor militaire operaties in een andere staat: autorisatie van de VN Veiligheidsraad (VNVR) onder Hoofdstuk VII, (individuele of collectieve) zelfverdediging en instemming van een andere staat.



Foto 2-10: autorisatie van de VN Veiligheidsraad (VNVR) als rechtsgrondslag voor militaire operaties in een andere staat

2722. De primaire grondslag is een autorisatie onder Hoofdstuk VII via een resolutie van de VNVR, met daarin opgenomen de taken en bevoegdheden van een militaire eenheid (het mandaat). Als zo'n voornoemde resolutie van de VNVR ontbreekt, kan een staat zijn inherente recht op (collectieve) zelfverdediging, zoals omschreven in artikel 51 van het VN-Handvest uitoefenen. Daarbij moet er sprake zijn van een "gewapende aanval". Het bevrijden of evacueren van landgenoten vanuit het grondgebied van een andere staat kan als zelfverdediging worden opgevat. Dit is overigens slechts mogelijk indien die andere staat deze landgenoten niet langer kan of wil beschermen. Ten slotte kan een staat op verzoek van, of met instemming van een andere staat, zoals bij vredesmissies, op diens grondgebied optreden.

2723. Zoals hierboven is vermeld, begrenst het internationale recht militaire inzet in een andere staat. Dit recht is niet statisch, maar is onderhevig aan internationale (politieke) ontwikkelingen. Zo zijn het begrip ‘humanitaire interventie’ en de daaraan verbonden voorwaarden en rechtsregels verder ontwikkeld als gevolg van het NAVO-optreden in het kader van de crisis in Kosovo. Steeds zal aan de hand van de rechtsgrondslag invulling moeten worden gegeven aan de exacte taak en de bijbehorende geweldsbevoegdheid voor de operatie. De verantwoordelijkheden en bevoegdheden van militairen kunnen dus per operatie verschillen.

2724. **Rechtsgrondslag en taken.** In het geval van een autorisatie door de VNVR zullen de taken en bevoegdheden in de resolutie (het mandaat) zijn opgenomen. Bij zelfverdediging is de taak beperkt tot het afslaan of voorkomen en ongedaan maken van de gevolgen van een gewapende aanval. Geweldsbevoegdheden zijn afhankelijk van het HOR en ROE. Indien landgenoten moeten worden geëvacueerd is het optreden slechts gericht op die evacuatie waardoor slechts verdedigend kan worden opgetreden. Optreden op verzoek of met instemming van een staat is afhankelijk van de met die staat gemaakte afspraken.

2725. **Rechtsregimes.** Het van toepassing zijnde rechtsregime tijdens inzet buiten Nederland kunnen bestaan uit ROE, het HOR en mensenrechten. In alle gevallen geldt dat de wijze waarop de toegekende taken en bevoegdheden worden uitgeoefend in overeenstemming moet zijn met de in paragraaf 2730 genoemde basisbeginselen van het HOR.

2726. **Het humanitair oorlogsrecht (HOR),** zoals onder meer beschreven in de Verdragen van Genève met de daarbij behorende aanvullende protocollen, is leidend voor het rechtsregime tijdens militaire operaties in het buitenland. Het doel ervan is een balans te realiseren tussen militaire noodzaak (de realiteit van geweldgebruik) en humaniteit (onnodig leed te voorkomen). Het HOR kent hiertoe bevoegdheden en beperkingen. De bevoegdheden betreft met name het recht van combattanten om deel te nemen aan de vijandelikheden. De beperkingen betreffen voornamelijk de regels aangaande de methoden en middelen van oorlogvoering.

2727. Het HOR is formeel van toepassing zodra er sprake is van een ‘gewapend conflict’. Of daarvan sprake is, is een feitelijke kwalificatie, die niet afhankelijk is van (politieke) standpunten van strijdende partijen. Het HOR is formeel van toepassing geweest in de Korea-oorlog, operatie *Desert Storm* (Eerste Golfoorlog), de burgeroorlog in Bosnië-Herzegovina (1992-1995), operatie *Allied Force* (Kosovo), *Enduring Freedom* (Afghanistan) en *Iraqi Freedom* (Irak).

2728. Het HOR kent een deelregime voor internationale gewapende conflicten (Geneefse Conventies en Aanvullend Protocol I) en een deelregime voor niet-internationale conflicten (Gemeenschappelijk Artikel 3 bij de Geneefse Conventies en eventueel Aanvullend Protocol II). In beide gevallen is ook het internationale gewoonterecht van toepassing. De basisbeginselen van het HOR (zie paragraaf 2730) behoren hier in ieder geval toe.

2729. Het HOR zal niet snel formeel van toepassing zijn tijdens een vredesmissie. Dat is anders als de ‘vredesmacht’ (gaandeweg) zelf partij wordt bij een gewapend conflict. Een vredesmacht kan ook ‘tijdelijk en plaatselijk’ betrokken raken bij een gewapend conflict. Zonder gewapend conflict, is het HOR formeel niet van toepassing. Binnen de VN, NAVO en dus ook in Nederland, bestaat het beleid om tijdens militaire inzet de basisbeginselen en regels van het HOR feitelijk toe te passen, ook al is het formeel niet van toepassing.

Hierdoor wordt in ieder geval respect voor de basisbeginselen van het HOR bevorderd. Dit strikte beleid voorkomt dat onduidelijkheid ontstaat over bevoegdheden of dat (onbedoeld) in strijd met het HOR wordt gehandeld.

2730. De basisbeginselen van het HOR zijn:

- a. **Militaire noodzaak.** Operaties moeten gericht zijn op het verminderen van het militaire vermogen van de opponent. De operatie moet een duidelijk militair voordeel opleveren.
- b. **Humaniteit.** Personen die niet (langer) aan het conflict deelnemen moeten ontzien worden. Iedereen dient humanaan behandeld te worden.
- c. **Proportionaliteit.** Bijkomende schade mag niet buitensporig zijn in verhouding tot het verwachte militaire voordeel. Bij keuze uit methoden en middelen geniet het alternatief dat de minste bijkomende schade genereert, de voorkeur.
- d. **Onderscheid.** Aanvallen zijn slechts geoorloofd voor zover zij gericht zijn tegen militaire doelen, combattanten of diegenen die rechtstreeks aan de vijandelikheden deelnemen. Burgers en/of burgerobjecten moeten worden ontzien tijdens operaties.
- e. **Eerlijkheid en goede trouw** betekenen dat niet verraderlijk mag worden opgetreden. Krijgslisten zijn wel toegestaan.

2731. **Rules of Engagement (ROE).** Voor alle operaties gelden ROE. Nadat een staat een rechtsgrondslag heeft om buiten haar grondgebied op te treden, zullen voor de in te zetten militaire eenheden een heldere opdracht, een oogmerk en ROE moeten worden geformuleerd. ROE dienen altijd binnen de grenzen van het HOR te blijven. Bij het toepassen van ROE moeten altijd de basisbeginselen van het HOR (zie paragraaf 2730) worden gerespecteerd.

2732. ROE zijn richtlijnen voor commandanten ten aanzien van de aard en wijze van gebruik van geweld binnen de politieke en juridische kaders. Ze worden ontworpen om te verzekeren dat politieke autoriteiten het gebruik van geweld kunnen beheersen. ROE informeren commandanten over beperkingen of vrijheden bij het uitvoeren van hun toegewezen taken; ze zijn geen middel om specifieke taken toe te wijzen. ROE verschaffen ruimte voor het gebruik van geweld; ze verplichten er niet toe. Commandanten mogen vigerende ROE altijd inperken voor ondercommandanten; zelfstandig uitbreiden mag nooit.

2733. **Mensenrechten.** Nederland dient waar dan ook mensenrechten te garanderen en respecteren voor een ieder die zich “in de rechtsmacht” van Nederland bevindt. Dat is primair voor iedereen op het Nederlandse grondgebied (inclusief schepen, vliegtuigen, etc.). Daarbuiten bestaat er tevens rechtsmacht indien Nederland ‘effectieve controle over een gebied’ heeft, bijvoorbeeld door bezetting, of met instemming van een andere staat. Rechtsmacht kan verder ontstaan door handelingen van overheidspersoneel, zoals militairen. Dat geldt bijvoorbeeld voor personen die door Nederlandse militaire eenheden zijn gedetineerd of gevangen zijn genomen en zich dus in de macht van Nederlandse troepen bevinden.



Hoofdstuk 3 De operationele omgeving

De operationele omgeving in historisch perspectief

Militairen geven traditioneel de voorkeur aan het uitvoeren van operaties in een (vrijwel) exclusief militaire omgeving, met een minimum aan omgevingsfactoren en actoren. Echter, het open slagveld, bij voorkeur ver weg van de bewoonde wereld, waar twee tegenstanders met grotendeels dezelfde conventionele middelen en methoden strijd voeren, is eerder de uitzondering dan de regel in de geschiedenis van de moderne oorlogvoering. Eenzelfde situatie doet zich voor bij traditionele vredeshandhavende operaties die draaien om het scheiden van twee conventionele legers door middel van interpositie en observatie. De theoretisch (doctrinair) gewenste situatie blijkt ook daar in de praktijk niet te bestaan.

Vanaf het begin van de 19^e eeuw is de operationele omgeving tijdens de conventionele oorlogvoering constant aan verandering onderhevig. Sinds de Napoleontische oorlogen werd door de *levée en masse* de rol van de eigen bevolking belangrijker. Burgers vervulden niet langer uitsluitend ondersteunende taken, bijvoorbeeld op het gebied van bevoorrading en transport, maar vormden de basis voor de nationale legers. Oorlog, voorheen een strijd tussen monarchen, werd een strijd tussen volkeren en nationale staten. Hierdoor nam de bereidheid van de bevolking om te vechten toe. Niet alleen aan het begin van de Eerste Wereldoorlog maar ook later tijdens die oorlog, reisden miljoenen mannen vol vechtlust naar het front.

Vanaf het midden van de 19^e eeuw bestonden er formeel vastgelegde interstatelijke regels waar de strijdende partijen zich aan dienden te houden. In de loop van de tijd breidde het internationaal oorlogsrecht zich steeds verder uit. Uitgangspunt daarbij was dat een verdragspartij zich, vanzelfsprekend zou houden aan regels. Ook wanneer een tegenstander de verdragen niet had ondertekend of zich daar niet aan hield. In de Tweede Wereldoorlog werd de bevolking in toenemende mate een aangrijpingspunt. Door middel van massale bombardementen op steden probeerden de strijdende partijen elkaars wil om te vechten te breken. Om een herhaling van dit optreden te voorkomen werden de in het Landoorlogverdrag en Landoorlogreglement (LOR, 1907) opgenomen bepalingen ter bescherming van de burgerbevolking bij de Geneefse Conventie van 1949 aanzienlijk aangescherpt en uitgebreid. De rechten van (gewonde) soldaten waren al tijdens de eerste Geneefse Conventie van 1864 en in het LOR van 1907 vastgelegd. Door deze conventies legden politici militairen beperkingen op aan het gebruik van oorlogsgeweld.

De rol van de media won door de uitvinding van de telegraaf sinds de 19^e eeuw eveneens aan belang. De lezers van de *London Times* konden met slechts enkele dagen vertraging het verloop van de oorlog op de Krim (1853-1856) volgen. Soms waren de lezers eerder op de hoogte dan de politieke en militaire autoriteiten in Londen. Tegenwoordig verspreidt nieuws zich in minuten over de gehele wereld en kunnen mensen (schokkende) gebeurtenissen 'live' volgen. Media en de publieke opinie groeiden door technologische ontwikkelingen op het gebied van radio, televisie, computers en internet en door de voortschrijdende democratisering, langzaam uit tot actoren die beslissende invloed kunnen hebben op oorlogvoering. Sinds de dekolonatieoorlogen vervullen de media in de vrije wereld een kritische rol ten opzichte van het optreden van de eigen regeringen en de krijgsmachten.

Ten tijde van de snelle koloniale expansie in de 19^e eeuw gebruikten de conventionele Europese legers bij tegenstand doorgaans Europese tactieken. Het gebruik van vuurkracht, optreden in grote formaties, standrecht en collectieve straffen moesten de strijd tegen de 'opstandelingen' beslechten. De lokale bevolking werd, zeker wanneer die werd verdacht van steun aan de irreguliere strijders, daarbij niet ontzien. Getuige het Nederlandse falen bij de verovering en pacificatie van Atjeh tussen 1873 en 1895 was dit niet afdoende. In de jaren negentig van de 19^e eeuw ging de Nederlandse luitenant-generaal J.B. van Heutsz net als een aantal Franse militaire leiders op zoek naar een alternatieve aanpak. Met zijn cultureel en politiek adviseur dr. C. Snouck Hurgronje bedacht hij een agressieve pacificatiecampagne: lichte mobiele infanteriecolonnen in combinatie met een 'welvaartspolitiek' richting de bevolking. De uiteindelijke 'pacificatie' van Atjeh slaagde rond de eeuwwisseling door het optreden met kleine eenheden en het structureel toepassing van geweld en repressie. Pas in de laatste fase van de oorlog werden meer subtiele maatregelen toegepast die later hun weg vonden naar het 'Voorschrift voor de uitoefening van de politiek-politionele taak van het leger' (VPTL) van 1928. Het eerste hoofdstuk van dit voorschrift over counter-insurgency *avant la lettre* betreft de ondersteuning van de civiele autoriteiten.

Ook volgens de klassieke Britse *counter-insurgency* theorie, die grotendeels voortkwam uit de *Malayan Emergency* (1948-1960), draaide het bestrijden van een opstand door een krijgsmacht hoofdzakelijk om het verlenen van militaire assistentie aan het (civiele) gezag. Het leger zorgde er voor dat het, letterlijk onder vuur liggende bestuurs- en politieapparaat kon blijven functioneren. Nederland greep na de Tweede Wereldoorlog in Nederlands-Indië terug op het VPTL, maar slaagde er, onder zware internationale druk, niet in zijn belangrijkste koloniale bezittingen te behouden. De Indonesische nationalisten voerden naast een guerrillaoorlog met succes een internationaal diplomatiek offensief en mediacampagne. De Nederlandse aanpak leunde sterk op militaire macht en middelen, veronachtzaamde de inzet van politionele en bestuurlijke middelen en onderschatte het belang van een *hearts and minds* campagne om de bevolking te beïnvloeden.

Na het koloniale debacle concentreerde de Nederlandse krijgsmacht zich vanaf de jaren vijftig van de vorige eeuw weer op conventionele oorlogvoering in Europa. Vanaf het begin kregen civiele omgevingsfactoren als bevolking en bestuur een zeer bescheiden plek in oefenscenario's. Daarbij werd de bevolking, in de vorm van vluchtelingenstromen, voornamelijk gezien als een obstakel en een bedreiging van de bewegingsvrijheid van de eenheden. Aan het einde van de vorige eeuw werd de Nederlandse krijgsmacht tijdens vredesondersteunende operaties indringend geconfronteerd met de veranderende operationele omgeving. Naast de traditionele omgevingsfactoren als 'de tegenstander, het weer en het terrein' moesten de eenheden nu ook rekening houden met (internationale) organisaties en instellingen, vele lokale partijen, de burgerbevolking, de eigen publieke opinie en de media. Bovendien kende elke missie zijn eigen restrictieve *Rules of Engagement*, die het optreden (aanzienlijk) beperkten. Het begrip '*strategic corporal*', in 1999 voor het eerste gebruikt door de toenmalige Commandant USMC, deed zijn intreden. Deze term gaf aan dat, door de komst van mondiale televisiezenders en het internet, acties en uitspraken van individuele militairen strategische gevolgen konden hebben, zowel in het inzetgebied als bij de VN als in het vaderland.

Tegenwoordig spelen mediacampagnes en *information operations* een centrale rol tijdens operaties. Zelfs de niet-statelijke, irreguliere tegenstander maakt gebruik van deze manier van optreden. Hierdoor krijgt het militaire optreden bij het bestrijden van dit soort opponenten een ondersteunende en geen beslissende rol. Reacties van media, bevolking en civiele overheid staan in toenemende mate centraal bij (de planning van) operaties.

In het algemeen laat de geschiedenis zien dat factoren van invloed als bevolking, openbaar bestuur, politie en justitie een beslissende rol spelen bij het bestrijden van een irregulier optredende tegenstander. Dit in tegenstelling tot het conventionele optreden, waarbij 'slechts' de opponent, het weer en het terrein bepalend zijn voor het optreden. Tijdens regulier optreden werden de eerstgenoemde omgevingsfactoren door militairen veelal als een obstakel gezien. Bij irreguliere oorlogsvoering zijn voor beide partijen het beïnvloeden en mogelijk beheersen van deze factoren van doorslaggevend belang.

Sectie 1 Inleiding

3101. De huidige operationele omgeving waarin militaire eenheden worden ingezet kenmerkt zich door een toegenomen diversiteit van factoren en actoren. Factoren zijn van invloed op het militaire optreden als min of meer vaststaande omgevingskenmerken, terwijl actoren in staat zijn bewust dan wel onbewust te handelen. Voorheen waren in de analyse van de omgeving de factoren weer en terrein en de actor vijand grotendeels bepalend. Het aantal actoren en factoren en hun betekenis voor het eigen optreden is in belang toegenomen. Een gedegen begrip van rol en positie van deze (f)actoren is noodzakelijk voor een zo compleet mogelijke *operational awareness*. Dit hoofdstuk schetst een aantal kenmerkende factoren en actoren in de huidige operationele omgeving. Een meer gedetailleerde beschouwing van factoren en actoren treft u aan in de Leidraad Landoperaties.

3102. De klassieke, reguliere vijand is niet de enige bedreiging voor een ingezette militaire eenheid. Er is veelal sprake van meerdere opponenten in wisselende verschijningsvormen. De dreiging en de opponent vormen het centrale thema voor sectie 2.

3103. De praktijk leert dat de operatiegebieden (de fysieke omgeving) waarin militaire inzet plaats vindt, vaak op grote afstand liggen van het eigen grondgebied. De klimatologische en terreinomstandigheden in die omgevingen zijn niet te vergelijken met die in het eigen land. Deze aspecten van de expeditionaire omgeving, die hun invloed hebben op het optreden van militaire eenheden, zijn het onderwerp van sectie 3.

3104. Als volwaardige veiligheidspartner zijn militaire capaciteiten ook beschikbaar voor taken in Nederland. In sectie 4 vormt de omgeving van het nationale grondgebied het thema.

3105. De bevolking zal in alle operaties een wezenlijke factor van invloed zijn op het militaire optreden. In veel gevallen zal de steun van de bevolking bepalend zijn voor het welslagen van de operatie. Sectie 5 beschrijft deze factor en de invloed die het heeft op het optreden.

3106. Per definitie zullen militaire eenheden in een operatie geconfronteerd worden met lokale en regionale overheden, IOs, (N)GOs en militaire partners uit zowel de eigen als buitenlandse krijgsmachten. Een goede samenwerking en coördinatie met deze actoren is absoluut noodzakelijk voor succes. De samenwerking met deze partners is het thema van sectie 6.

3107. De media spelen een belangrijke rol in de berichtgeving over de operatie en beïnvloeden daarmee het politieke klimaat en het draagvlak in de deelnemende landen. De media is daarom het thema van sectie 7.

Sectie 2 Dreiging en de opponent

3201. Dreigingen kunnen worden veroorzaakt door actoren, zoals staten, organisaties, groepen en individuen of door factoren zoals natuurgeweld, rampen en andere fenomenen die in staat zijn leven, vitale hulpbronnen of instellingen te beschadigen of te vernietigen. Het kunnen beheersen van en het optreden tegen deze dreigingen vereist een gecoördineerde en geïntegreerde toepassing van alle instrumenten van macht (*comprehensive approach*). Dreigingen zijn te onderscheiden in twee hoofdgroepen. Deze indeling is slechts een hulpmiddel bij het grofstoffelijk beschrijven van de dreigingen waarmee militaire eenheden in een crisis kunnen worden geconfronteerd:

- a. **de traditionele dreiging;**
- b. **de irreguliere dreiging.**

Bovendien zijn er twee variaties op deze categorieën:

- c. **de catastrofale dreiging;**
- d. **de verstorende dreiging.**

Tenslotte is er nog een bijzondere vorm van dreiging, namelijk:

- e. **natuurgeweld of rampen.**

3202. **Traditionele dreigingen** ontstaan wanneer staten hun erkende militaire middelen inzetten in bekende en (veelal internationaal) overeengekomen wijzen van militaire wedijver en conflict. Veel landen bezitten nog steeds sterke conventionele strijdkrachten. Zelfs als zij geen bewuste confrontatie zoeken, kunnen hun activiteiten toch regionale crises veroorzaken die onze belangen schaden. Afschrikking blijft daarom een belangrijk hulpmiddel om politieke en militaire doelstellingen duidelijk te maken. Indien afschrikking faalt, moeten wij de militaire capaciteiten en de politiek-maatschappelijke wil hebben om op te treden en het nationaal belang veilig te stellen.

3203. **Irreguliere dreigingen** zijn dreigingen die worden veroorzaakt door een opponent die onconventionele, asymmetrische en vaak illegale methodes en middelen aanwendt zoals terrorisme, opstand, criminaliteit of guerrilla. Via deze methodes kan hij een groot effect bereiken zonder zich bloot te stellen aan de sterktes van een traditionele krijgsmacht. Een irreguliere opponent heeft vaak de tijd aan zijn zijde, hij is moeilijk te lokaliseren en slaat toe op onverwachte momenten en plaatsen. Hiermee rekt hij het conflict en probeert de wil en het draagvlak van zijn doelgroep uit te putten. Irreguliere opponenten benutten soms ook reguliere of legale activiteiten om hun positie te versterken.

Foto 3-1: irreguliere opponent slaat toe op onverwachte momenten en plaatsen



3204. **Catastrofale dreigingen** ontstaan door de verwerving, het bezit en het gebruik van nucleaire, biologische, chemische en radiologische wapens, ook wel massavernietigingswapens genoemd. Dit kan zowel een traditioneel als een irregulier optredende opponent betreffen. De proliferatie van de benodigde technologie heeft deze dreiging, meer dan in het verleden, reëel gemaakt. Deze dreiging kan zelfs op een lager niveau plaatsvinden door gebruik te maken van zgn. *dirty bombs*, welke schade en slachtoffers kunnen veroorzaken in grote delen van de operationele omgeving.

3205. **Verstorende dreigingen** gaan uit van opponenten die gebruik maken van nieuwe technologieën die onze voorsprong op operationeel gebied verminderen of zelfs helemaal teniet doen. Deze dreigingen worden niet alleen veroorzaakt door het daadwerkelijke gebruik van deze technologieën, maar ook door de ontwikkeling ervan. Voorbeelden zijn *Computer Network Operations (cyber war)* of laserwapens die bv. vanuit de ruimte worden ingezet.

3206. Een bijzondere vorm van dreiging betreft **natuurgeweld en rampen**. Het zijn immers niet uitsluitend actoren, in wat voor organisatievorm dan ook, die de belangen van een land kunnen bedreigen. Ook natuurgeweld, rampen of pandemieën kunnen ernstige schade toebrengen. Daarom zal een samenleving ook bij dergelijke grootschalige incidenten al haar middelen van macht, inbegrepen het militaire, moeten inzetten. Inzet van militaire eenheden kan een bijdrage leveren aan het beperken van de gevolgen, het verlenen van humanitaire hulp of het zekerstellen van de veiligheid.

3207. Door de diverse dreigingen te combineren kunnen opponenten de aard van het conflict snel veranderen. Bovendien kunnen zij vele aspecten binnen de operationele omgeving inzetten; zij kunnen bv. de rol van de media of de beschikbaarheid van technologie in hun voordeel gebruiken.

3208. Het is ondoenlijk een exacte beschrijving te geven van alle denkbare opponenten. De vijf beschreven categorieën geven dan ook geen uitsluitel over kenmerken zoals aard en motivatie, organisatievorm, gebruik van technologie en doctrine, omvang, kwaliteit, externe steun of financiële mogelijkheden. Wel kunnen een aantal trends worden beschreven die kunnen worden gebruikt om een opponent verder te analyseren en inzicht te krijgen in zijn manier van denken en optreden.

a. **Niet-statelijke opponent**. De rol van niet-statelijke opponenten is toegenomen. Verschijningsvormen zijn de georganiseerde verzetsbeweging (gewapend of ongewapend), ideologische groepering, militia of criminele organisatie. Deze opponenten worden al dan niet door de aanwezige regering getolereerd, soms zelfs gesteund.

b. **War amongst the people**. Conflicten zullen in de meeste gevallen tussen de bevolking worden uitgevoerd. Dit beïnvloedt fundamenteel het militair optreden en de inzet van effectbrengers om een conflict tot een goed einde te brengen. Opponenten zullen steeds vaker de bevolking gebruiken als een schuilplaats en als bescherming tegen aanvallen of ontdekking door coalitietroepen en als middel om in hun behoeftes te voorzien. Toekomstige conflicten zullen worden gevochten en beslist in gebieden waar de bevolking zich bevindt.

c. **Internationale groeperingen**. Deze opponenten kenmerken zich door een relatief geringe omvang gekoppeld aan een sterke ideologische overtuiging. Zij beschikken vaak over aanzienlijke financiële middelen en een enorme toewijding (opofferingsbereidheid). Zij kenmerken zich verder door een grote

mate van creativiteit bij de toepassing en beïnvloeding van de instrumenten van macht van staten. Het leiderschap is sterk afhankelijk van persoonlijkheden; indien leidende persoonlijkheden wegvallen, kan de effectiviteit van de organisatie (tijdelijk) afnemen. Deze verschijningsvorm is moeilijk te traceren, onvoorspelbaar, innovatief en heeft een groot adaptief vermogen.

- d. **Tijdelijke coalities.** Een opponent kan gebruik maken van tijdelijke coalities (gelegenheidscoalities) en kan deze aanpassen om zijn eigen doelstellingen maximaal te ondersteunen. Tijdelijke coalities kunnen snel worden gevormd en kunnen snel veranderen tijdens het verloop van een operatie. In sommige gevallen kunnen ook reguliere troepen deel uitmaken van een tijdelijke coalitie.
- e. **Negeren internationale wetgeving.** Veel opponenten hebben een lage drempel om de internationale wetgeving te negeren of te schenden. In sommige gevallen gebeurt dit zelfs weloverwogen en zal een opponent juist die mensen en middelen aanvallen, die worden beschermd door wetgeving en protocollen. Het oogmerk is om politiek niet acceptabele verliezen te veroorzaken en daarmee de publieke opinie te beïnvloeden en het maatschappelijk draagvlak te ondermijnen.
- f. **Ontwijken confrontatie.** Een opponent zal zijn optreden voortdurend aanpassen om de technische voorsprong van een coalitie teniet te doen. De inzet van bijv. (precisie)wapens wordt vermeden of het effect van ISTAR-middelen wordt gereduceerd omdat de opponent zich steeds meer en steeds vaker terugtrekt onder de bevolking. Daarmee maakt de opponent het voor coalitie eenheden steeds moeilijker maximaal gebruik te maken van haar geavanceerde technieken en wapensystemen. Daar waar voorheen strijd geleverd werd op beheersende terreindelen zoals havens, bergpassen, hoogvlaktes of rivierovergangen (tactisch belangrijk gebied; tactisch essentieel gebied), zien we nu een tendens dat opponenten bewust verstedelijkt of onherbergzaam gebied als toevluchtsoord en tevens strijdtoneel kiezen.
- g. **Gebruik van ICT en de media.** De mogelijkheden van de moderne, civiele communicatietechnologie verschaffen de opponent de middelen om wereldwijd te communiceren en netwerken te onderhouden. Satelliet telefoons, mobiele telefoons en internet maken het mogelijk nieuws over de gehele wereld snel en gemakkelijk te verspreiden. Een opponent hoeft zich niet voortdurend te verantwoorden tegenover de media en is niet gehouden de waarheid te vertellen. De strategische invloed van ongewenste nevenschade (*collateral damage*) of slachtoffers onder de bevolking kunnen resulteren in scherpere beperkingen van coalitie troepen, terwijl dit vaak geen gevolgen heeft voor de opponent, zelfs al is hijzelf hiervoor verantwoordelijk.
- h. **Spreiding.** De opponent verspreidt zijn (militaire) eenheden over het hele operatiegebied om zijn overlevingskansen tegenover reguliere troepen te vergroten. (Lands)grenzen spelen daarbij amper een rol of worden juist uitgebuit om buiten de werkingsfeer van reguliere troepen te komen. Daarnaast heeft hij de middelen om beter te communiceren, waardoor hij beter in staat is zijn effecten op specifieke plaatsen en op specifieke tijden te concentreren.
- i. **Ontbreken van veilige gebieden.** Een veilig achtergebied of een veilige basis, van waaruit voorbereidingen kunnen worden getroffen of waar eenheden kunnen recupereren, bestaat niet meer. Overal in het operatie gebied, maar ook op het nationale grondgebied van betrokken landen, zal hij voortdurend proberen dreigingen te creëren en schade te veroorzaken. Dit betekent dat alle troepen de basis *skills* en *drills* moeten

beheersen om zichzelf te kunnen verdedigen. Veel aandacht moet worden besteed aan bescherming (*force protection*) op alle niveaus en overal in het operatie gebied.

- j. **Toegenomen letaliteit.** De letaliteit van het militaire vermogen van de opponent neemt toe. Dit wordt deels veroorzaakt door het feit dat staten minder toezicht houden op technologieën die een militaire toepassing kunnen hebben. In sommige gevallen kan een opponent, als hij dat toepasselijk acht, gebruik maken van hoogwaardige technologie en zeer letale wapensystemen (massa vernietigingswapens en de daarbij behorende effecten). De opponent heeft een grondig besef van de kwetsbaarheid van de westerse samenleving op het gebied van verliezen aan mensenlevens of essentiële infrastructuur en voorzieningen.
- k. **Financiële kracht.** Een opponent heeft steeds minder last van gebrek aan financiële middelen. Als gevolg van de financiële globalisatie zijn er nieuwe bronnen van inkomsten ter beschikking gekomen, zoals criminaliteit, toenemende rijkdom in andere delen van de wereld en de ontdekking van waardevolle mineralen in traditionele conflictgebieden.
- l. **Onvoorspelbaarheid.** De dreiging welke wordt veroorzaakt door opstandelingen en andere ideologisch gemotiveerde groeperingen is moeilijk te voorspellen en daarom moeilijk te elimineren. Het is van belang eenheden tijdens hun training voor te bereiden op deze onvoorspelbaarheid. Een goed begrip hoe de verschillende samenlevingen, regio's, stammen of bevolkingsgroepen tegenover de verschillende strijdgroepen staan is daarbij van waarde. Daarbij is het belangrijk om vast te stellen of de opponenten al dan niet banden hebben met de overheid, wat hun positie is ten opzichte van overige machtsfactoren maar ook uit welke bevolkingsgroepen ze hun strijders rekruteren.

Sectie 3 De expeditionaire omgeving

3301. Hoewel expeditionair optreden in de nabijheid van het eigen grondgebied mogelijk blijft, liggen expeditionaire operatiegebieden steeds vaker op grote afstand. Dit heeft een grote invloed op de planning en uitvoering van landoptreden. Zo worden bij een militaire operatie hoge eisen gesteld aan de verplaatsing en de ontplooiing van militaire eenheden. Deze processen worden aangeduid met de termen *Strategic Deployment and Reception, Staging, Onward Movement and Integration (SD&RSOMI)*. Uiteraard geldt dit ook voor de beëindiging van een militaire operatie (*redeployment*). In te zetten eenheden moeten zich volledig kunnen richten op de specifieke voorbereiding van de militaire activiteiten in het operatiegebied. Daarom moeten zij kunnen vertrouwen op een organisatie die de verplaatsing en de ontplooiing voor haar rekening neemt.

3302. De praktijk leert dat een gedegen voorbereiding noodzakelijk is voor een succesvolle start van een operatie op grote afstand van het eigen grondgebied. Een gedetailleerde verkenning (*fact finding*) speelt daarbij een zeer belangrijke rol. De processen verplaatsen, ter plaatse integreren en ontplooiën van militaire eenheden omvatten meer dan alleen logistiek. Het succes van de ontplooiing is afhankelijk van een nauw op elkaar afgestemde aankomst van de diverse soorten eenheden. Er is vaak eerst behoefte aan eenheden die zorg dragen voor een aanvaardbaar niveau van veiligheid. Daarna volgen o.a. eenheden die de noodzakelijke infrastructurele werkzaamheden kunnen verrichten en logistieke eenheden. Vaak is de infrastructurele

Foto 3-2: expeditionair optreden stelt hoge eisen aan verplaatsing en ontplooiing van militaire eenheden



situatie in operatiegebieden slechter dan men in eigen land gewend is. Voor de ontvangst en ontplooiing van eenheden zijn niet alleen bruikbare zee- en luchthavens of wegen en gebouwen nodig; telecommunicatie, vuilafvoer, water- en elektriciteitsvoorziening zijn minstens zo belangrijk.

3303. Vervolgens legt ook de instandhouding van ingezette militaire eenheden op grote afstand van het eigen grondgebied een groot beslag op logistieke capaciteiten (organisatie, middelen en voorraden). Modern uitgeruste eenheden vereisen nu eenmaal een kwalitatief hoogwaardige en vaak ook omvangrijke logistieke ondersteuning.

3304. Terrein en klimaat in veraf gelegen operatiegebieden hebben een grote invloed op zowel het personeel als het materieel, zeker als de ‘blootstelling’ een langdurig karakter heeft. De menselijke factor speelt een sleutelrol in het militair vermogen van een ingezette eenheid en noodzaakt meer dan voorheen investeringen in de (geneeskundige) verzorging en bescherming van de mens. Veelal heeft dit effect op de omvang van de geniecapaciteit en de logistieke ondersteuning. Naast verzorging en bescherming, is een goede fysieke en mentale voorbereiding van de individuele militair op de klimatologische en geografische omstandigheden noodzakelijk. Dit vergt adequate training voorafgaand aan de operatie en in sommige gevallen zelfs een periode van acclimatisering in het gebied zelf. Maar ook tijdens de operatie moet aandacht worden besteed aan de instandhouding van een goede fysieke en mentale gesteldheid. Bij de verwerving van nieuw materieel moet van huis uit rekening worden gehouden met een mogelijke inzet onder extreme omstandigheden. In sommige gevallen is er zelfs een specifieke verwerving van aanvullend materieel vereist. Aan het materieel dat al in een eerder stadium is verworven en daardoor nog qua eisen is afgestemd op gemiddelde omstandigheden zal vaak nog speciale aandacht geschonken moeten worden. Soms zijn zelfs uitgebreide onderhoudshandelingen noodzakelijk.

3305. Ondanks adequate training en materieel zullen extreme klimatologische en terreinomstandigheden beperkingen opleveren voor het optreden van militaire eenheden. Zo wordt de tactische mobiliteit van een ingezette militaire eenheid beperkt door een dun en slecht wegennet of schaarse waterovergangen. In sommige gevallen, vaak tijdelijk en plaatselijk als gevolg van bijvoorbeeld de weersomstandigheden, kunnen bepaalde activiteiten helemaal niet uitgevoerd worden. In die situaties waarin bijvoorbeeld voertuigverplaatsingen onmogelijk zijn, biedt de inzet van helikopters of vliegtuigen nog een oplossing.

Foto 3-3: goede fysieke en mentale voorbereiding van de individuele militair op de klimatologische en geografische omstandigheden is noodzakelijk



In dicht beboste gebieden en jungle waar zelfs deze inzet vrijwel onmogelijk is, moet men terugvallen op optreden te voet. Bij de samenstelling van de in te zetten eenheid moet hiermee terdege rekening worden gehouden.

3306. Weer- en terreinfactoren zullen de manier van optreden van de ingezette militaire eenheid hoe dan ook beïnvloeden. Partijen die de uitvoering van de opdracht van militaire eenheden nadelig willen beïnvloeden, maken bij hun strijdwijzen juist vaak gebruik van deze specifieke weer- en terreinkenmerken van een operatiegebied. Meer dan de ingezette militaire eenheid zijn zij bekend met de plaatselijke situatie. Zij treden veelal in hun eigen omgeving op en zullen daarbij proberen terug te vallen op de ondersteuning vanuit de plaatselijke bevolking. Omdat veel opponenten slechts beschikken over beperkte middelen, zijn zij ook veel minder afhankelijk van uitgebreide logistieke capaciteiten. Opponenten zoeken juist de plaatsen op, waar zij de technologische voordelen van een goed toegeruste militaire eenheid kunnen ontwijken. Opponenten hebben dan ook een voorkeur voor optreden in onoverzichtelijke situaties. Zij kiezen vaak voor beperkte acties in verstedelijkte, sterk begroeide of bergachtige gebieden. Op die manier zijn zij in staat met beperkte middelen aanzienlijke effecten te sorteren.

Sectie 4 De omgeving van het nationale grondgebied

3401. Nederland moet zijn voorbereid op tal van uiteenlopende dreigingen die de vitale belangen kunnen aantasten. Die dreigingen gaan verder dan de aantasting van de nationale veiligheid en terrorisme, maar hebben ook betrekking op sociaaleconomische dreigingen en natuurlijke dreigingen, zoals natuurrampen en pandemieën. Daarnaast neemt de verwevenheid van externe en interne veiligheid verder toe. In sommige gevallen is dit onderscheid niet eens meer te maken. Onze open en complexe democratische samenleving is kwetsbaar.

3402. De krijgsmacht beschikt over specifieke kennis, vaardigheden en middelen die van waarde kunnen zijn bij de bestrijding van nationale crises. In dergelijke situaties kan de Nederlandse overheid daarom een beroep doen op capaciteiten van de krijgsmacht, in nauwe samenwerking met de civiele autoriteiten. De



Foto 3-4: de krijgsmacht beschikt over kennis, vaardigheden en middelen ter bestrijding van nationale crises

inzet van eenheden voor expeditieaire missies geschiedt volgens een roulatieschema, waardoor een deel van de capaciteit in Nederland altijd beschikbaar is.

3403. De structurele inzet van de krijgsmacht als een volwaardige veiligheidspartner bij operaties op het nationale grondgebied vergt aandacht voor de besluitvorming en de aansturing. Militaire inzet op nationaal grondgebied vindt altijd plaats onder aansturing van het civiele gezag. Op nationaal niveau is dat de minister van Binnenlandse Zaken en bij strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde, waaronder de terrorismebestrijding, is het de minister van Justitie. Op uitvoerend niveau moet worden gestreefd naar een rechtstreekse lijn tussen de militaire commandant en het bevoegde gezag. Korte lijnen tussen de militaire eenheid en het civiele gezag zijn noodzakelijk voor een optimale crisisbeheersing en rampenbestrijding.

3404. Bij operaties op het nationale grondgebied spelen afstand en een aanvaardbaar niveau van veiligheid een minder prominente rol. Het Nederlandse grondgebied kenmerkt zich door een

uitstekende infrastructuur (uitgebreid primair en secundair (spoor)wegennet, watervoorziening, elektriciteitsvoorziening, vuilafvoer etc.), uitgebreide stedelijke conglomeraties, maar ook grote gebieden die onder de zeespiegel liggen. De verstedelijkte gebieden bevinden zich voor een groot deel in de gebieden die onder de zeespiegel liggen en zijn daardoor o.a. kwetsbaar voor overstromingen. De gevolgen van een eventuele verstoring kunnen door de dichtheid van de bevolking enorme gevolgen hebben. Operaties op nationaal grondgebied vereisen eveneens een goede inlichtingenvoorbereiding, inbegrepen de uitwisseling van informatie met het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, de Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst, de politie of het Openbaar Ministerie.

3405. De eerste categorie van inzet van defensiecapaciteiten ligt op het gebied van de handhaving van de openbare orde of de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde. Het gaat hierbij niet alleen om aanvallende menskracht voor de politie en marechaussee, maar ook om de inzet van specialistische middelen voor observatie- en bewakingstaken. In geval van verhoogde dreiging worden de civiele hulpverleningsdiensten snel overvraagd. Militaire eenheden zijn op grond van hun reguliere training uitstekend geschikt voor bewakings- en beveiligingstaken. De ondersteuning kan variëren van kleine groepen militairen ter aanvulling van de politie, tot een militaire eenheid van bataljonsgrootte die in bepaalde situaties de bewaking en beveiliging van vitale objecten op zich neemt. Surveillance vanuit de lucht kan de bewakings- en beveiligingsmogelijkheden vergroten. Civiele autoriteiten kunnen ook een beroep doen op ondersteuning in geval van een verscherpte bewaking van gebieden, grenzen en routes. Daarbij is een combinatie met lucht- en grondgebonden sensoren met een reactiecapaciteit van de politie en/of militaire eenheden mogelijk.

3406. In het kader van de handhaving van de openbare orde en veiligheid heeft de krijgsmacht een taak op het gebied van detectie en ruiming van (geïmproviseerde) explosieven. De stijging van het aantal meldingen van verdachte bompakketten heeft geleid tot een toenemende vraag naar deze schaarse specialistische capaciteit.

Foto 3-5: detectie en ruiming van (geïmproviseerde) explosieven



3407. Een tweede categorie van inzet van defensiecapaciteiten ligt op het terrein van de bestrijding van rampen. Een snelle reactie is daarbij van belang. Militaire eenheden kunnen, onder civiel gezag, worden belast met één of meerdere van onderstaande taken:

- a. de beveiliging van objecten of gebieden;
- b. de overname van de operationele aansturing van (door civiele instanties in gang gezette) evacuaties bij grote rampen of crises;
- c. de inrichting van verzamelpunten, met inbegrip van de eerstelijns geneeskundige verzorging;
- d. het vervoer van burgers en gewonden uit rampgebieden;
- e. de coördinatie van de verdere evacuatie van burgers;
- f. de inrichting van een noodhospitaal en het ondersteunen met militaire ziekenautocapaciteit en verplegend personeel;
- g. de uitvoering van noodconstructies, noodvoorzieningen aan dijken, wegen, noodbruggen en vloten voor vervoer van personeel, vee en materieel;
- h. de ontsmetting van routes en het inrichten van ontsmettingsstraten;
- i. het beschikbaar stellen van C2-capaciteiten.

Foto 3-6: versterking van civiele capaciteiten met militaire middelen



Sectie 5 De bevolking

3501. De bevolking vormt in alle operaties een wezenlijke factor van invloed op het militaire optreden. De uitvoering van militaire operaties raakt zowel de bevolking van het land dat de troepen levert als het land waar de militaire operatie plaatsvindt (inzetgebied).

3502. **Eigen bevolking.** De mening van de eigen bevolking wordt voorafgaande aan de inzet sterk beïnvloed en bespeeld door opiniemakers, waaronder politici (de uiteindelijke beslissers). De manier waarop de media het conflict of de crisis, evenals de politieke reacties daarop, in beeld brengt, speelt daarbij een grote rol. De achterban van de ingezette militairen vormt een specifieke groep. Ook de militaire belangenverenigingen, de partijen die in de oppositie zitten en allerlei actiegroepen zullen in die fase proberen hun invloed uit te oefenen. Het maatschappelijke draagvlak heeft een significante invloed op de door de regering te formuleren politieke *end state*, en de daarvan onderdeel uitmakende militaire *end state*.

3503. Een opponent zal proberen om bij de bevolking het politieke en maatschappelijke draagvlak voor de operatie te ondermijnen. Daarmee raakt zij immers de kritieke kwetsbaarheid van iedere open samenleving, wat ertoe kan leiden dat de operatie uiteindelijk culmineert en wordt beëindigd. Verliescijfers, financiële lasten en de tijdsduur van deelname aan een operatie zijn concrete factoren die de publieke opinie beïnvloeden. Maar ook de wijze waarop successen enerzijds en verliezen anderzijds in de media worden gepresenteerd en de toonzetting tijdens de discussie over noodzaak en legitimiteit van de operatie beïnvloeden het draagvlak.

3504. Bij inzet op het nationale grondgebied zal de grondhouding van de bevolking naar de militairen veelal positief zijn, omdat zij de civiele overheid assisteren en daarmee het algemene belang dienen. Negatieve reacties zijn hier echter niet uit te sluiten, zeker als het optreden leidt tot het opleggen van ge- en verboden of de bewegingsvrijheid beperkt wordt. De perceptie over de militair bij inzet op nationaal grondgebied wordt - net zoals in de expeditionaire omgeving - gevormd door een professionele uitstraling, de daadwerkelijke bereidheid te helpen en het respect voor de bevolking.

3505. **Bevolking in de expeditionaire omgeving.** De plaatselijke bevolking in het land waar de operatie plaatsvindt, heeft een nog dominantere invloed op het optreden. Niet alleen vormt zij door haar aanwezigheid een fysieke factor van invloed, zij vormt veelal de bron van de menskracht en middelen van de opponent en is sterk bepalend voor de fysieke en morele steun aan alle partijen.

3506. **Cultuur.** De wijze waarop de bevolking omgaat met (buitenlandse) militairen wordt in hoge mate bepaald door het culturele denkraam van de lokale samenleving. Dit complex van waarden en normen heeft zich veelal door de eeuwen heen gevormd op basis van historische, maatschappelijke, religieuze en etnisch-sociale ontwikkelingen. Binnen de tijdslijnen waarop militairen opereren, is cultuur onveranderlijk. Onvoldoende kennis van of respect voor de plaatselijke cultuur kan leiden tot, vaak onvermoede, misverstanden en in het ergste geval een totaal onbegrip voor het wederzijds handelen. Instructie over de lokale cultuur is daarom een belangrijk aspect tijdens de voorbereiding.

3507. Een bevolking is geen homogene entiteit. Een bevolking is een verzameling van groepen en individuen met hun eigen structuren, stam- of familiebanden. Om de bevolking effectief te bereiken, is het nodig een overzicht van belangen, relaties en sleutelfunctionarissen in de doelomgeving op te bouwen.



Foto 3-7: respect voor de plaatselijke cultuur draagt bij aan succes

Ook om de opponent te kunnen scheiden van de gewone bevolking, moet de militaire eenheid weten welke actoren relevante invloed hebben op de bevolking, wie het daadwerkelijk voor het zeggen hebben en welke processen er spelen. Het creëren van een effectief netwerk met de belangrijkste autoriteiten en organisaties die in het conflict en mogelijk de wederopbouw een rol spelen, duidt men binnen de NAVO aan met *Key Leader Engagement*.

3508. Bij militair optreden kunnen slachtoffers vallen onder de burgerbevolking. Om het politiek en maatschappelijk draagvlak te behouden, zal een coalitie er alles aan moeten doen dit te vermijden. De aanwezigheid van burgerbevolking leidt daarom onvermijdelijk tot een beperking van de mogelijke opties voor het opstellen van het operatieplan en in de keuze voor het gebruik van militaire middelen.

3509. In operaties waarin geen of minder grootschalige gevechtshandelingen plaatsvinden, is de relatie met de bevolking essentieel voor het stabiliseren van het conflict en behoud of herstel van het civiele bestuur. De houding en steun van de lokale bevolking ten opzicht van onze aanwezigheid en optreden zijn van groot belang voor militair succes. De opponent is zich daar ook van bewust en zal hiervan willen profiteren. Een opponent die niet als reguliere strijdmacht herkenbaar is, dan wel optreedt, heeft de steun van de bevolking nodig om zich te kunnen verplaatsen, verschuilen, maar ook om personele en materiële ondersteuning te verkrijgen.

3510. De bevolking is geneigd de zijde te kiezen van die partij die, op de langere termijn, de beste garanties biedt om te voorzien in hun primaire levensbehoeftes. Het vertrouwen van een bevolking kan worden gewonnen door zowel in materiële als immateriële zin in bepaalde behoeftes te voorzien. Dit levert voor de militaire macht een zekere mate van vrijheid van handelen op, maar kan ook het verkrijgen van lokale

inlichtingen bevorderen. Ook de opponent is zich hiervan bewust en zal proberen zijn invloed uit te oefenen op de bevolking. Soms zal dit plaatsvinden met dwangmiddelen zoals terreur. Dit maakt het keuzeproses van de bevolking levensgevaarlijk en zij zal daarom vaak een afwachtende houding aannemen. In andere gevallen zal de opponent zich juist inzetten voor het welzijn van de bevolking om zo haar draagvlak zeker te stellen.

3511. Om als militaire eenheid succesvol te zijn, moet de doelstelling van de operatie door de bevolking als wenselijk en legitiem worden beschouwd. Is dit niet het geval, dan zal er altijd weerstand blijven tegen de aanwezigheid van de militaire eenheid. Respect voor en terughoudendheid richting de bevolking en de lokale autoriteit zijn daarom noodzakelijk. De bevolking zal de militaire eenheid pas steunen, als zij in staat is de permanente veiligheid te verschaffen om niet-militaire instanties in staat te stellen een significante verbetering aan te brengen in hun levensomstandigheden. In deze fase van de operatie moet de militaire eenheid dan ook steun geven aan de hervorming van lokale instanties die verantwoordelijk zijn voor openbare orde en veiligheid. Tevens moet zij voorbereid zijn om het basisherstel van nutsvoorzieningen en infrastructuur ter hand te nemen, indien geen andere instanties in staat of bereid zijn dit uit te voeren. Eventueel neemt zij, tijdelijk, bestuurlijke taken waar. Vaak bestaat er geen idee wanneer een crisis is afgerond. Men spreekt daarom niet van een *end date*, maar van een *end state*. De lokale bevolking is er vaak bij gebaat dat de militaire betrokkenheid gedurende een langere tijd gegarandeerd blijft. Dit vergt incasseringsvermogen en uithoudingsvermogen van de militaire eenheid.

3512. Om de steun van de lokale bevolking te krijgen, moet zij actief worden betrokken bij het proces van stabilisatie en (weder)opbouw. Stabiliserende activiteiten moeten zoveel mogelijk een lokaal 'gezicht' hebben. Dat creëert toewijding, werkgelegenheid, bestaanszekerheid en weekt de bevolking los van de opponent. Voorkomen moet worden dat dit 'gezicht' ook alleen maar een 'gezicht' is; de bijdrage moet welgemeend en liefst substantieel zijn.

Sectie 6 De samenwerking met andere actoren

3601. Bij een opkomende crisis zal Nederland (al dan niet in samenwerking met andere landen) door de inzet van haar diplomatieke, economische en civiele instrumenten van macht¹⁰ proberen de crisis in de kiem te smoren. Daarbij kan ook de vroegtijdige ontplooiing horen van militaire eenheden in of in de directe omgeving van het gebied waar de crisis speelt. De inzet van militaire middelen is slechts één van de instrumenten van macht en dus niet een aangelegenheid van het ministerie van Defensie alleen.

3602. Samenwerking met overheden (*Interagency* in enge zin) wordt meestal geïnitieerd op landelijk (nationaal) niveau. Daar ligt ook de coördinatie verantwoordelijkheid. Maar ook ingezette militairen moeten samenwerken met vertegenwoordigers van lokale, regionale en soms nationale overheden. Dat geldt zowel voor operaties op het nationaal grondgebied als bij inzet daarbuiten.

3603. **Lokale overheden bij expeditionair optreden.** Bij de preventie van een crisis, de beheersing van een crisis en de (weder)opbouw na een crisis, ligt de verantwoordelijkheid voor planning en aansturing formeel bij de nationale en lokale overheden. Een krijgsmacht (en dus ook ingezette militairen) fungeert daarbij als ‘extern’ instrument van macht en steeds vaker wordt dit militaire instrument ingezet ter ondersteuning van de overheden in een crisisgebied. Het zijn deze overheden die verantwoordelijk zijn voor het handhaven en zo nodig herstellen van openbare rust en orde, de opbouw van een goed werkend bestuur en de ontwikkeling van een sociaaleconomisch klimaat. Militairen moeten zich er in dit soort situaties voortdurend van bewust zijn dat hun ondersteunende rol slechts van tijdelijke aard is en dat terugkeer naar een situatie waarin hun bijdrage niet langer nodig is, het uiteindelijke doel is.

3604. Als er geen functionerend overheidsapparaat beschikbaar is of als een overheidsapparaat een verzoek tot steun indient, is een militaire operatie denkbaar. Vanaf het begin is overleg en gezamenlijke planning met de vertegenwoordigers van de overheden op alle niveaus noodzakelijk. Uitwisseling van liaisons is één van de belangrijke instrumenten daarvoor. Op basis van het plan, opgesteld onder verantwoordelijkheid van de overheid, ontwikkelt de militaire eenheid haar eigen activiteiten. De militaire eenheid kan en moet daarbij ook een adviserende rol vervullen. Militaire organisaties hebben een specifieke kijk op de aanpak van situaties en de daarvoor benodigde organisatorische inrichting. Zo ook hebben bestuurlijke organisaties hun eigen bedrijfscultuur en specifieke vorm van bedrijfsvoering. Samenwerking tussen militaire organisaties en bestuurlijke overheden heeft alleen succes als beide partijen respect voor elkaar hebben en niet gaan strijden om het gelijk. De bevolking heeft immers recht op een zo snel mogelijke terugkeer naar een stabiele situatie en beschouwt de eigen overheid als eerst verantwoordelijke.

3605. **De overheid op Nederlands grondgebied.** Bij operaties op nationaal grondgebied voert het ministerie van Binnenlandse Zaken de regie. Ingezetten militaire eenheden, en daarmee dus het ministerie van Defensie, fungeren ook in dit kader als één van de instrumenten van macht. Bij de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde, waaronder terrorismebestrijding, is het ministerie van Justitie verantwoordelijk voor de aansturing.

3606. Bij operaties op nationaal grondgebied is een goede informatievoorziening essentieel voor een juiste besluitvorming en een effectieve inzet van middelen. Onder de doorgaans chaotische omstandigheden kunnen bij de betrokken partijen snel verschillende percepties over de feitelijke situatie ontstaan.

¹⁰ Zie hoofdstuk 2, sectie 6.



Foto 3-8: overleg met vertegenwoordigers van lokale overheden is noodzakelijk

Gebaseerd op snel wijzigende omstandigheden bij operationele inzet, beschikken landstrijdkrachten over specifieke capaciteiten, procedures en C2-ondersteuning voor het analyseren, verwerken en verspreiden van inlichtingen. De technologische capaciteiten binnen de landstrijdkrachten maken een netwerkbenadering mogelijk en zijn geschikt voor multidisciplinair gebruik.

3607. Op basis van dagelijkse ervaring op het terrein van de handhaving van de openbare orde en veiligheid en het bestrijden van rampen, beschikt het ministerie van Binnenlandse Zaken over bestuurlijke en operationele expertise, benodigd voor een adequaat crisismanagement. Binnenlandse Zaken maakt in dit kader gebruik van o.a. een Nationaal Coördinatie Centrum (NCC) en het Landelijk Operationeel Coördinatiecentrum (LOCC). Het NCC is in staat de bestuurlijke centrale besluitvorming en aansturing bij een crisis te faciliteren. De Directie Operaties van de CDS is uitgerust om de bestuurlijke besluitvorming over de inzet van militaire eenheden en de operationele aansturing daarvan uit te voeren. Voor een goede civiel-militaire samenwerking is een naadloze aansluiting tussen de besluitvormingsprocessen en de informatievoorziening in het NCC, LOCC en de Directie Operaties noodzakelijk.

3608. De staven van de (drie) manoeuvrebrigades zijn versterkt met capaciteit van de voormalige Regionale Militaire Commando's om tevens nationale operaties uit te kunnen voeren. Concreet betekent dit dat een aantal functionarissen binnen de staf zich specifiek richt op de uitvoering van militaire operaties op nationaal grondgebied en bij expeditionaire inzet van de brigade(staf) achter blijft. Deze functionarissen ondersteunen de civiele veiligheidsregio's bij de uitwerking van rampenplannen en adviseren over de inzetmogelijkheden van specialistische militaire capaciteiten. De Brigadestaf fungeert als regionaal aanspreekpunt van Defensie en stemt de militaire bijstand en steunverlening af op de civiele behoefte. De bijstand van de KMar aan de politie is van deze advies- en liaisonrol uitgezonderd.



Foto 3-9: effectieve civiel-militaire samenwerking vergt afgestemde processen op alle niveaus

3609. **Internationale Organisaties (IOs) en Non-Gouvernementele Organisaties (NGOs).** Een crisis gaat vaak gepaard met humanitaire nood voor (delen van) de bevolking. Daarom zullen ingezette militaire eenheden, zeker in het begin van een crisis, bijna zonder uitzondering geconfronteerd worden met overheden en een breed scala van IOs en NGOs. Elk van deze organisaties heeft haar eigen reden voor aanwezigheid, haar eigen doelstellingen en belangen. Militaire eenheden zullen daarmee rekening moeten houden.

3610. De ervaring leert dat deze organisaties een belangrijke rol spelen in zowel het lenigen van de eerste nood, als de duurzame wederopbouw van een regio. Soms coördineert één van de internationale organisaties de inzet van de IOs en NGOs. De betreffende organisatie zorgt er dan voor dat er hulp arriveert op alle plaatsen waar dat nodig is. Voorkomen moet worden dat alle hulp zich richt op dezelfde hulpbehoevenden. De IOs en NGOs zullen vanaf het begin en voortdurend het uiteindelijke doel, een duurzaam zelfstandig functionerend land of regio, moeten nastreven. Ingezette militaire eenheden kunnen in de beginfase van een crisis, waarin noodhulp essentieel is, een belangrijke rol spelen bij de synchronisatie van activiteiten en het scheppen van eenheid van inspanning. De militaire eenheden fungeren daarbij slechts als *enabler*. Zij moeten zich vooral richten op hun specifieke taak. Ook hier geldt, dat het uitbrengen van liaisons een goede manier kan zijn om een vruchtbare samenwerking te realiseren. Als militaire eenheden behalve met overheden ook samenwerken met IOs en NGOs, spreken we van *interagency* in brede zin.

3611. **Samenwerken met militaire eenheden van andere landen.** Militaire eenheden zullen, bij inzet buiten het eigen grondgebied, altijd samenwerken met militaire eenheden van andere landen. Deze samenwerking wordt aangeduid met de term *combined*. Steeds vaker wordt de term *multinational* gebruikt. De samenwerking met NAVO-partners ligt daarbij voor de hand. Maar ook tijdelijke samenwerkingsverbanden



Foto 3-10: in het inzetgebied opereren vaak diverse IOs en NGOs

met andere landen (internationaal aangeduid met de term *coalition of the able and the willing*) komen steeds vaker voor. Multinationale samenwerking is veelal een politieke wens en soms een militaire noodzaak. Het zal niet altijd tot een verhoging van de militaire effectiviteit leiden. In veel gevallen vergt het extra inspanning en coördinatie van de ingezette militaire eenheden.

3612. Om de samenwerking een succes te laten zijn, moet aan een aantal voorwaarden zijn voldaan. Naast inzicht in de middelen, mogelijkheden en doctrine van de ander, draagt vooral ook wederzijds respect voor ideeën, cultuur, religie en gebruiken bij aan succes. Voor een succesvolle samenwerking op de lagere uitvoerende niveaus, moeten commandanten bij de planning van opdrachten rekening houden met de mogelijkheden, maar ook de beperkingen van de betrokken buitenlandse eenheden. Voor succesvolle samenwerking helpt het na te gaan wat de toegevoegde waarde kan zijn van deze eenheden.

3613. Soms zullen commandanten worden geconfronteerd met politiek vastgestelde beperkingen van de wijze van inzet van eenheden (internationaal aangeduid met de term *national caveats*). Ook op het gebied van *Rules of Engagement* (ROE) kunnen er belangrijke verschillen zijn tussen de deelnemende landen.

3614. **Andere krijgsmachtdelen.** Nederlandse landstrijdkrachten treden altijd op samen met andere krijgsmachtdelen. Deze samenwerking wordt aangeduid met de term *joint*, danwel *combined-joint* indien het buitenlandse krijgsmachtdelen betreft. Deze samenwerking kan op alle niveaus plaatsvinden. Een bijzondere vorm van samenwerking betreft die met *special forces* omdat deze eenheden tijdens operaties veelal onder een eigen commando worden ingezet. Hieronder zal worden ingegaan op de betekenis van de overige Nederlandse krijgsmachtdelen en de *special forces* voor het landoptreden.

3615. **Samenwerken met zeestrijdkrachten.** Zeestrijdkrachten beschikken over de middelen om op zee en in kustgebieden op te treden. Hiermee kunnen zij landoperaties direct en indirect ondersteunen. Deze ondersteuning kan zich manifesteren in de vorm van luchtverdediging en vuursteun vanuit zee, strategisch zeetransport, maritieme helikopters voor luchttransport, logistieke en medische ondersteuning vanaf een *sea base*. Daarnaast leveren zij een onmisbare bijdrage aan de beveiliging van de aanvoerlijnen over zee (*sea lines of communication*). Met mariniersbataljons beschikken de zeestrijdkrachten ook over eenheden die relatief snel en voor een beperkte periode zelfvoorzienend kunnen opereren op het land. Daarmee kunnen zij een belangrijke bijdrage leveren aan landoperaties. Internationaal duidt men deze operaties aan met de term *power projection ashore*. In de initiële fase van een inzet kunnen zij door hun specifieke kennis en ervaring een belangrijke bijdrage leveren aan de ontplooiing van grondtroepen. Een inzet als deel van een *Land Component* behoort eveneens tot de mogelijkheden. Tevens beschikken de zeestrijdkrachten over maritieme *special forces* (SF) die op zee en in kustgebieden operaties kunnen uitvoeren. Overigens kunnen deze maritieme SF-eenheden complementair optreden aan of samenwerken met landgeoriënteerde SF-eenheden van het KCT.

3616. **Samenwerken met luchtstrijdkrachten.** Luchtstrijdkrachten beschikken over de middelen om in het luchtruim op te treden. Daardoor en daarmee leveren zij een onmisbare bijdrage aan het landoptreden in de vorm van luchtverdediging, lucht(nabij)steun, luchtverkenningen en luchttransport. Luchttransport blijft niet uitsluitend beperkt tot strategische mobiliteit, het transport naar en vanuit een operatiegebied. De tactische mobiliteit, het luchttransport binnen een operatiegebied, speelt een minstens zo belangrijke rol. Vooral in die gebieden waarin de uitvoering van transporten en verplaatsingen over de weg aan vele beperkingen onderhevig is, zijn landstrijdkrachten in toenemende mate hierop aangewezen. Ook voor een effectieve bestrijding van vijandelijke strijdgroepen of bv. de beveiliging van konvooiën kunnen grondtroepen een beroep doen op lucht(nabij)steun. In sommige gevallen immers zijn deze strijdgroepen vanwege de terreinomstandigheden door eigen grondtroepen moeilijk aan te grijpen. Ook in verstedelijkte en andere onoverzichtelijke gebieden kunnen gevechtsvliegtuigen en gevechtshelikopters grondtroepen effectief steunen. Integratie van luchtstrijdkrachten en landstrijdkrachten vindt dan ook op een steeds lager niveau plaats.

3617. **Samenwerken met de Koninklijke Marechaussee.** De Koninklijke Marechaussee (KMar) is een politieorganisatie met een militaire status. Zij voert haar taken uit onder beheer van Defensie, waarbij voor een groot aantal taken het gezag bij andere overheidsinstanties ligt. Zo ligt het gezag voor het handhaven van de openbare orde bij het ministerie van Binnenlandse zaken en ligt het gezag voor het strafrechtelijk handhaven van de rechtsorde en het verrichten van taken ten dienste van justitie bij het ministerie van Justitie.

3618. Aan de Koninklijke Marechaussee zijn uiteenlopende politietaken opgedragen onder verschillende, veelal civiele, gezagsdragers. Naast de andere civiele politietaken uit de Politiewet 1993 (die hier buiten beschouwing worden gelaten) wordt de Koninklijke Marechaussee op de volgende wijzen ingezet:

- a. Als politie ten behoeve van de krijgsmacht. Hierbij wordt de handhaving van de openbare orde en rechtsorde onder gezag van burgemeester of Openbaar Ministerie uitgevoerd (opsporen strafbare feiten).
- b. Als militaire politie (MP) ter ondersteuning van een militaire commandant. Voorbeelden van dergelijke MP taken zijn verkeersondersteuning of toezicht op gevangenen (*detainees*). De *Provost Marshal* kan hierbij optreden als planner en adviseur van de militaire commandant.

c. Als adviseur en trainer t.b.v. de (weder)opbouw van de lokale civiele politie (deelaspect van *Security Sector Reform*; SSR). Dit gebeurt als zgn. *Civpol component* binnen een militaire operatie of als een eigen politiemissie. Nadat er met militaire middelen een zekere veilige en stabiele omgeving is gecreëerd, kan de wederopbouw van de lokale politie een belangrijke bijdrage leveren aan het normaliseringsproces. Op deze wijze wordt het lokale gezag ondersteund om de realisatie van haar binnenlandse veiligheid (wederom) zelfstandig op zich te nemen en een terugval naar geweld of maatschappelijke onrust te voorkomen. Wederopbouw van lokale veiligheidsstructuren, waaronder politie, is vaak een randvoorwaarde voor het op termijn afbouwen van (externe) militaire betrokkenheid.

3619. **Samenwerken met *Special Forces* (SF)**¹¹. *Special Forces* zijn speciaal opgeleide, getrainde en uitgeruste gevechtseenheden. Zij vormen een flexibele, snel ontplooibare capaciteit die conventionele eenheden kunnen versterken en aanvullen. De inzet van *Special Forces* is in iedere operatie in het gehele conflictspectrum mogelijk. *Special Forces* hebben relatief weinig logistieke randvoorwaarden en voorbereidingen nodig om vroegtijdig te kunnen ontplooiën. Daarvoor zijn echter wel middelen voor strategische mobiliteit noodzakelijk. *Special Forces* moeten niet worden gezien als vervanging van conventionele eenheden. Zij kunnen eventueel hun eigen onafhankelijke operaties uitvoeren in situaties, die inzet van een kleine, aparte, uitstekend getrainde eenheid vereisen. Zij bieden hierdoor de *joint commander* opties om vroegtijdig invloed in het operatiegebied uit te oefenen. Inzet van dergelijk eenheden vindt vaak plaats met ondersteuning door elementen van zee-, land- en luchtmacht (bijv. onderzeeërs, lichte infanterie of helikopters).

3620. Inzet van *Special Forces* vindt plaats in de gehele *Joint Operations Area* (JOA) van een *Joint Force Commander* (JFC). Voor een optimale afstemming treden SF meestal binnen een eigen Component op (*Combined Joint Force Special Operations Component Command*, CJFSOCC)¹². Inzet van *Special Forces* door de *Land Component Commander* of onder nationaal commando behoren ook tot de mogelijkheden. Per inzet kunnen specifieke commando en steunrelaties worden vastgesteld.

3621. Gedurende hun inzet verzamelen zij veel informatie, die van grote waarde kan zijn voor conventionele eenheden. De gekozen commandorelaties en *liaison*elementen moeten zeker stellen dat deze informatie zo efficiënt mogelijk, op het relevante tactische niveau, beschikbaar is. Hierbij is uiteraard noodzakelijk dat de operationele veiligheid (*Operational Security*; OPSEC) van de inzet van deze eenheden gewaarborgd blijft.

3622. De wijze van inzet van *Special Forces*, de specifieke eisen ten aanzien van OPSEC en de vaak korte waarschuwingstijd, vereisen adequate deconflictiemaatregelen. Dit is niet alleen nodig om fratricide te voorkomen, maar ook om synergie te bereiken.

¹¹ In NAVO-verband is de term *Special Operations Forces* (SOF) gangbaar.

¹² Een CJFSOCC bestaat meestal uit meerdere nationaal samengestelde SF taakgroepen (*Special Operations Task Group*; SOTG).

Sectie 7 De media

3701. Vrije media zijn belangrijk in een democratische samenleving. De belangstelling voor het operationele optreden van Nederlandse militaire eenheden is tegenwoordig groot en de (inter)nationale pers brengt haar impressies en analyses via moderne communicatiemiddelen vrijwel rechtstreeks in de huiskamers. Berichten in de media hebben daarmee aanzienlijke invloed op de meningsvorming van bevolking, politici en defensiemedewerkers. Dit heeft rechtstreeks effect op het maatschappelijk draagvlak voor de operatie, zowel in het thuisland als in het operatiegebied.

3702. De pers wil van huis uit een onafhankelijke berichtgeving verzorgen en heeft een eigen kritische blik op gebeurtenissen. Het is daarom mogelijk dat de interpretatie van de situatie door de media afwijkt van het beeld dat de ingezette militairen hebben. Deze berichtgeving kan politiek-strategische implicaties hebben, zowel in positieve als in negatieve zin. Commandanten en hun personeel moeten hiermee rekening houden tijdens het planningsproces en de commandovoering.

Foto 3-11: open, eerlijke en professionele opstelling naar de media



3703. Persvertegenwoordigers moeten bewust en met regelmaat op de hoogte gehouden worden over de stand van zaken. Door een open, eerlijke en professionele opstelling van commandanten, maar ook het overige defensiepersoneel moet een proactieve en positieve relatie met de journalisten worden bereikt. Militairen moeten zich te allen tijde realiseren dat onafhankelijk media niet gecontroleerd kunnen worden. Als de omstandigheden onveilig zijn, kunnen journalisten ‘ingebod’ (*embedded*) worden bij operationele eenheden.

3704. Richtinggevend in de communicatie met de media moet zijn, dat de waarheid niet verdraaid wordt en dat negatieve gebeurtenissen niet goedgepraat of verzwegen worden. Deze transparantie moet het Defensiepersoneel voortdurend voor ogen staan. Het is essentieel dat de perceptie van de Nederlandse samenleving en van de bevolking in het operatiegebied niet afwijkt van de realiteit, hoe moeilijk die vaak ook te duiden is. In iedere organisatie, dus ook bij Defensie worden fouten gemaakt. Het is de kunst om ze toe te durven geven en daarbij direct aan te geven wat er is gedaan om herhaling te voorkomen. Op deze manier behoudt Defensie het begrip en daarmee acceptatie en draagvlak van haar omgeving.

3705. Naast de ‘traditionele’ media neemt de invloed van de informele media via internet sterk toe. Sociale netwerken met *weblogs*, discussiefora en foto-/videosharing zijn hiervan voorbeelden. De toegankelijkheid van deze media is voor ieder individu in de troepenmacht zo eenvoudig dat centrale beheersing van informatie uitwisseling niet meer realistisch is. Goede voorlichting over de risico’s van het gebruik van open en informele media draagt bij aan de noodzakelijke bewustwording en discipline op het gebied van *Operational Security*.



Hoofdstuk 4 Militair-operationele ontwikkelingen

Militair-operationele ontwikkelingen in historisch perspectief

Nederland bezat in de 19^e en de eerste helft van de 20^e eeuw een groot koloniaal rijk in Azië. Het Koninklijk Nederlands-Indisch Leger (KNIL) was samen met de politie en de politieke inlichtingendienst hoofdzakelijk verantwoordelijk voor de handhaving van de binnenlandse rust en orde. Het zelfstandig verdedigen van de kolonie tegen een eventuele inval van een grote mogendheid ging echter de krachten van de Koninklijke Marine (KM) en het KNIL te boven. Op steun vanuit Nederland hoefde niet te worden gerekend aangezien de Nederlandse landmacht uitsluitend was bedoeld voor de verdediging van het Rijk in Europa. Gezien de beperkte omvang van zowel de nationale als de koloniale krijgsmacht rekende het oppergezag uiteindelijk op bondgenootschappelijke steun in geval van oorlog.

Door de Tweede Wereldoorlog wijzigde het Nederlandse defensiebeleid ingrijpend. De strikte neutraliteit werd vervangen door het idee van collectieve veiligheid. De Nederlandse regering ging er op basis van de geallieerde plannen vanuit dat zij, na de bevrijding van Nederland, een aanzienlijke bijdrage zou kunnen leveren aan de oorlog tegen Japan. De Nederlandse inspanning zou dan in de eerste plaats gericht zijn op de bevrijding van het in 1942 door Japan bezette Nederlands-Indië. Er werd gedacht aan de vorming van een aanzienlijke troepenmacht, bestaande uit enige reguliere infanteriedivisies. De legercommandant in Indië gaf aan dat hij, gezien het succesvolle vooroorlogse tactische optreden, geen behoefte had aan complete divisies. Hij stelde voor om zelfstandig opererende brigadegroepen in te zetten. De minister van Oorlog en zijn militaire adviseurs waren huiverig om tegemoet te komen aan deze 'expeditionaire' wensen. Zij vonden dat na repatriëring de formaties weer als traditionele 'Europese' divisies, toegerust voor het uitvoeren van reguliere, grootschalige operaties, inzetbaar moesten zijn.

Ondertussen zag in juni 1945 een nieuwe wereldorganisatie, de Verenigde Naties (VN), het levenslicht. De vorming van een krachtig VN-leger was een belangrijk punt van discussie. Een dergelijke strijdmacht zou in opdracht van de Veiligheidsraad overal ter wereld agressieve staten met geweld tot de orde moeten roepen. Die gedachte bleek in de gepolariseerde wereld van de Koude Oorlog een illusie. De kans dat Nederland een expeditionaire strijdmacht ter beschikking moest stellen van de VN leek daarmee verkeken. De inzet van een Nederlands bataljon in Korea (1950-1954) bleef uitzonderlijk. De Noord-Koreaanse aanval op Zuid-Korea luidde de eerste – en enige – vredesafdwingende VN-operatie tijdens de Koude Oorlog in.

De Koninklijke Landmacht was vanaf de jaren vijftig bezig met wederopbouw en reorganisatie om haar rol in NAVO-verband te kunnen vervullen. Nederland zou tussen 1954 en 1978 slechts op beperkte schaal aan drie kleine VN-operaties deelnemen. Desondanks steunde Nederland het idee om parate eenheden aan te wijzen voor toekomstige VN-missies. In 1965 verzocht de minister van Defensie de landmacht een pantserinfanteriebataljon en een geneeskundige compagnie hiervoor ter beschikking te stellen. Omdat de eenheden dan vrijwel zeker buiten Europa zouden opereren, dienden zij (logistiek) zelfstandig te kunnen optreden. Gecombineerd met de bijdragen van de Koninklijke Marine en de Koninklijke Luchtmacht werd Nederland in één klap de grootste leverancier van zogenoemde 'United Nations stand-by forces'. Het zou echter nog veertien jaar duren voordat van dit *stand-by* aanbod gebruik werd gemaakt.

In maart 1978 bezette het Israëlische leger Zuid-Libanon. Een VN-vredesmacht moest vervolgens toezien op de scheiding tussen het Israëlische leger en de Palestijnse strijders in Zuid-Libanon. In januari 1979 kreeg Nederland van de VN het verzoek een pantserinfanteriebataljon te leveren aan de inmiddels ontplooiende *United Nations Interim Force in Lebanon* (UNIFIL). De Nederlandse internationale inzet in Zuid-Libanon (1979-1985) leidde echter niet tot een verandering in het denken. Deze VN-uitzending werd vooral door de militaire leiding gezien als een tijdelijke afleiding van de reguliere inzet van de KL. Het betekende feitelijk een beperkte vermindering van de beschikbare gevechtskracht voor het uitvoeren van de algemene verdedigingstaak op de Noord-Duitse laagvlakte. Het einde van de missie in 1985 betekende dat de landmacht zich op de toenmalige hoofdtaak kon concentreren. De tijdens de missie opgedane militair-operationele uitzendervaringen en de geleerde lessen, als *peace keepers* in een *out of area*-operatie, raakten in de vergetelheid.

Het einde van de Koude Oorlog had grote gevolgen voor de Nederlandse krijgsmacht. Een periode van reorganiseren en bezuinigen, het innen van het vredesdividend, brak aan. De drie taken van de krijgsmacht werden formeel vastgelegd:

- De bescherming van de integriteit van het eigen en bondgenootschappelijk grondgebied,
- De bevordering van de internationale rechtsorde en stabiliteit,
- De ondersteuning van civiele autoriteiten bij rechtshandhaving, rampenbestrijding en humanitaire hulpverlening, zowel nationaal als internationaal.

De taken werden nadrukkelijk als nevenschikt aangemerkt, maar in de praktijk kwam de nadruk te liggen op het expeditionair, 'vredesondersteunend', optreden. Dit stelde andere eisen aan de tactische en strategische mobiliteit van eenheden. Hieraan werd tegemoet gekomen door in de Defensienota 1991 de oprichting van de luchtmobiele brigade en de vervanging en uitbreiding van de luchttransportvloot aan te kondigen. Een van de grootste obstakels voor een daadwerkelijk expeditionaire krijgsmacht was het dienstplichtstelsel. De dienstplichtwet stond weliswaar uitzending onder dwang toe, maar in de praktijk namen uitsluitend dienstplichtigen op vrijwillige basis deel aan een internationale operatie. Deze vrijwilligers konden na aanmelding tot op het allerlaatste moment voor vertrek alsnog afzien van deelname aan een missie. In de Prioriteitennota (1993) werd de opschorting van de dienstplicht en de overstap naar een beroepsleger aangekondigd en de laatste dienstplichtigen verlieten eind 1996 de krijgsmacht.

De Prioriteitennota benoemde het ambitieniveau van de krijgsmacht in heldere termen. Nederland moest tegelijkertijd aan vier vredeshandhavende missies kunnen deelnemen met eenheden ter grootte van een bataljon, een squadron F-16's of twee fregatten. Daarnaast moest Nederland voor een vredesafdwingende operatie een landmachtbrigade kunnen leveren. Met gemiddeld ruim 2.000 militairen in het buitenland in de jaren negentig liet Nederland zien dat het niet bleef bij belofte alleen. Het expeditionaire karakter van de Nederlandse krijgsmacht werd bovendien verankerd in de grondwet. Sinds 2000 is het handhaven van de internationale rechtsorde en uitvoeren van internationale operaties gelijkgesteld aan de verdediging van het eigen grondgebied.

De Defensienota 2000 was een volgende stap in het veranderingsproces van de strijdkrachten in een expeditionaire krijgsmacht. De nota kondigde kwalitatieve en kwantitatieve verbetermaatregelen aan die de paraatheid en inzetbaarheid van de krijgsmacht verder vergrootten. Vanaf 2002 volgde een nieuwe herstructureringsronde: alle operationele eenheden moesten nu expeditionair zijn.

Bovendien moest Nederland in staat zijn snel, relatief kleine, goed opgeleide en modern uitgeruste, eenheden met een grote 'impact' in te zetten. Om over de benodigde luchttransportcapaciteit te kunnen beschikken, kocht Defensie in deze periode Hercules en Fokker transportvliegtuigen voor tactisch luchttransport en KDC-10 toestellen voor het strategisch luchttransport. Omdat laatstgenoemde vliegtuigen ook functioneerden als tankertoestellen, konden zij beperkt worden ingezet voor strategisch luchttransport. De aanschaf van een derde DC-10 in 2004 en het besluit in 2006 om mee te doen aan een NAVO-project, waarbij diverse landen drie C-17-toestellen gemeenschappelijk zouden aanschaffen, onderhouden en inzetten, bood op termijn enig soelaas.

Sectie 1 Inleiding

4101. Dit hoofdstuk gaat in op de ontwikkeling die operaties hebben doorgemaakt.

Sectie 2 beschrijft diverse trends die waarneembaar zijn in hedendaagse, militaire operaties en die eisen stellen aan de wijze waarop landstrijdkrachten zich hierop voorbereiden.

4102. Sectie 3 gaat in op de rol van de menselijke factor bij operationele inzet en wat dit betekent voor de individuele militair.

Sectie 2 Trends in militaire operaties

4201. **Onvoorspelbaar en dynamisch.** Landstrijdkrachten richten zich niet op één specifieke dreiging; zij moeten een diversiteit aan situaties met snel wisselende en diffuse dreigingen het hoofd kunnen bieden. Een belangrijke complicerende factor hierbij is dat niet alleen staten actoren zijn, maar ook individuele burgers, bevolkingsgroepen, internationale organisaties, private netwerken, criminele of terroristische organisaties, non-gouvernementele instellingen en multinationals. Het is veelal moeilijk om voorafgaande aan een conflict de aard en de intensiteit te voorspellen. Landstrijdkrachten moeten daarom voorbereid zijn om in het gehele conflictspectrum¹³ te kunnen worden ingezet in een breed scala van inzetopties, onder uiteenlopende omstandigheden en overal op de wereld.

4202. Crisissituaties binnen staten of regio's kunnen leiden tot militaire operaties waarin militaire eenheden belast zijn met de realisatie van veiligheid, stabiliteit en orde in een crisisgebied, zodat civiele instanties hun werk kunnen voortzetten. Daarbij moet, vaak al direct, worden gewerkt aan de bestuurlijke en

¹³ Zie hoofdstuk 2, sectie 1 en hoofdstuk 5, sectie 2.

Foto 4-1: optreden in snel wisselende situaties met diffuse dreigingen



economische (weder)opbouw van het betrokken land. Een goede aanpak van dergelijke operaties vergt van meet af aan een intensieve samenwerking tussen militaire en civiele (hulpverlening)-organisaties¹⁴. Landstrijdkrachten moeten ook een bijdrage kunnen leveren aan operaties met een humanitair karakter, zoals voedselhulp, transportsteun en hulp bij overstromingen; de inzet van militaire noodhulpeenheden is nodig als overheids- en niet-gouvernementele hulporganisaties een noodsituatie niet aankunnen.

4203. **Operaties zijn operaties.** In het verleden werd een scherp onderscheid gemaakt tussen gevechts-, vredes- en nationale operaties. De praktijk heeft echter aangetoond dat er geen schotten tussen de verschillende geweldsniveaus bestaan en dat daarom alle operaties fundamenteel op dezelfde manier benaderd moeten worden. Tijdens iedere operatie moeten de betrokken militairen een breed scala aan militaire activiteiten kunnen uitvoeren, variërend van offensieve en defensieve activiteiten tot stabiliserende activiteiten (zie hoofdstuk 7). Het zijn de plaatselijke en tijdelijke omstandigheden die de verhouding tussen en prioriteit van deze verschillende activiteitscategorïën dicteren.

4204. Omdat er geen schotten meer bestaan tussen de verschillende geweldsniveaus verdwijnt eveneens het onderscheid tussen nationale en internationale inzet van de krijgsmacht. Grootschalige terroristische aanslagen en de nasleep daarvan tonen aan dat militaire inzet bij operaties op nationaal grondgebied, in het kader van de binnenlandse veiligheid, waarschijnlijker is geworden. Op verzoek verleent de krijgsmacht militaire bijstand en/of militaire steun aan de civiele autoriteiten.

Niet alleen bij de handhaving van de openbare orde en bij het voorkomen van terrorisme (of de bestrijding van de gevolgen ervan), maar ook bij rampen zoals dierziektes of watersnood.

4205. **Operaties zijn complex.** Militaire operaties vinden, mede als gevolg van de toenemende technologische ontwikkelingen, in zeven dimensies plaats. De dimensies land, zee, lucht, ruimte, het elektromagnetisch spectrum en het informatiedomein geven aan *waar* iets plaatsvindt. De zevende dimensie, tijd, is universeel van toepassing en geeft aan *wanneer* iets plaatsvindt. Effectief opereren vereist dus integrale planning en uitvoering. Hoewel de beslissing van een operatie in elke dimensie kan worden gezocht vindt de afronding altijd plaats op het land.

4206. Landoptreden vindt plaats in een uiterst complexe omgeving¹⁵, mede omdat er een directe interactie plaatsvindt met civiele actoren, zoals de plaatselijke bevolking, vluchtelingen, internationale organisaties (IOs), non-gouvernementele organisaties (NGOs) en civiel bestuur. Daarnaast zijn veel personen, eenheden en platforms aanwezig in het operatiegebied die bovendien voortdurend bloot staan aan bedreigingen.

4207. Verspreid optredende individuen en wapensystemen voeren militaire activiteiten uit. In de harde werkelijkheid van levensgevaar, vermoeidheid en spanning zijn zelfs eenvoudige zaken dikwijls moeilijk te realiseren. Ook toevallige omstandigheden spelen hierbij een rol. Er is voortdurend sprake van frictie. Onzekerheid en chaos zijn normale verschijnselen binnen het landoptreden.

4208. Deze complexiteit komt op diverse terreinen tot uiting. Zo vindt de planning voor militaire operaties plaats in een multinationale context en in samenwerking met niet-militaire organisaties (*interagency*).

¹⁴ Zoals internationale organisaties (IOs), non-gouvernementele organisaties (NGOs).

¹⁵ Zie hoofdstuk 3: De operationele omgeving



Foto 4-2: eenheden staan voortdurend bloot aan dreigingen

4209. Een andere oorzaak voor de complexiteit is het feit dat vrijwel altijd veel actoren optreden binnen het gebied waarin een operatie wordt uitgevoerd, met vaak onvoorspelbare en soms tegenstrijdige belangen. Vanuit die optiek ontstaat de noodzaak om specialisten binnen een eenheid op te nemen. De politiek adviseur, de cultureel adviseur, de operationele analist en functioneel specialisten zijn daarvan duidelijke voorbeelden.

4210. De opponent is in veel gevallen niet duidelijk herkenbaar en treedt vaak zeer verspreid op. Soms is er sprake van meerdere opponenten (groeperingen) met verschillende doelstellingen. De opponent kan gebruik maken van irreguliere strijdmethoden en zal proberen op te gaan in de burgerbevolking. Dit versterkt de complexiteit.

4211. Deze complexiteit van conflicten vereist dat commandanten en eenheden snel en effectief om kunnen schakelen tussen verschillende wijzen van optreden. Zo moet een eenheid in staat zijn om vanuit een relatief rustige situatie met nadruk op stabiliserende activiteiten snel te escaleren naar een situatie waarin de uitvoering van gevechtsacties noodzakelijk is. Evenzo belangrijk is het de-escaleren zodra dat mogelijk is om bijv. initiële humanitaire noodhulp te kunnen verlenen. Commandanten en eenheden moeten zelfs in staat zijn om meerdere soorten activiteiten gelijktijdig en fysiek op korte afstand van elkaar te kunnen uitvoeren.

4212. De intensiteit van operaties kan dus snel wijzigen en per niveau van militair optreden verschillen. Voornoemde wijze van opereren vergt veel van de militair (mentale en fysieke belasting) en het leiderschap op alle niveaus, zeker ook op de lagere niveaus (*junior leadership*). Bovendien verschaft een mix van diverse middelen (licht, medium en zwaar) een commandant de gewenste flexibiliteit om keuzes te maken, al naar gelang de situatie.

4213. Flexibiliteit en eenvoud stellen ook eisen aan de militaire plannen. Immers, ondercommandanten en staven moeten in lastige of verwarrende situaties toch gericht kunnen handelen. Een eenvoudig plan is minder kwetsbaar voor frictie dan een ingewikkeld plan met veel onderling gerelateerde elementen. Bovendien kunnen eenvoudige plannen gemakkelijker worden begrepen en onthouden door ondercommandanten tijdens de uitvoering van complexe, hectische of gevaarlijke taken. Twee richtlijnen bieden houvast:

- a. Acties moeten zo min mogelijk afhangen van het resultaat van een voorgaande actie omdat succesvolle voltooiing niet kan worden gegarandeerd.
- b. Er moeten meerdere oplossingen worden voorbereid die tot succes kunnen leiden.

Dit pleit voor een planning van parallelle activiteiten, in plaats van opeenvolgende activiteiten die het risico van een mislukking verhogen.

4214. Flexibiliteit in de plannen maakt het mogelijk om tijdens de uitvoering snel te kunnen aanpassen aan een veranderende situatie. Dit stelt hoge eisen aan de mentale en fysieke flexibiliteit van betrokken commandanten en eenheden. Zie tevens grondbeginsel Flexibiliteit (pt. 6210).

4215. **Operaties zijn vaak expeditionair.** Tijdige en wereldwijde inzet van landstrijdkrachten is vereist om de hoofdtaken van de krijgsmacht uit te kunnen voeren. Kenmerkend voor expeditionaire operaties is dat zij vaak op aanzienlijke, geografische afstand van Nederland plaatsvinden. Dit stelt specifieke eisen aan de wijze van optreden. Landstrijdkrachten moeten voorafgaand aan expeditionaire operaties (strategisch) verplaatsen en ontplooiën; communicatielijnen moeten worden opgezet en in stand gehouden. Expeditionaire inzet wordt voorafgegaan door de nodige randvoorwaardelijke activiteiten. Zo zullen de eerste eenheden in het operatietoneel vaak met zeer beperkte middelen en steun de initiële posities moeten betrekken en initiële taken, waaronder beveiliging, moeten vervullen (*initial entry*).

4216. **Irregulier optreden**¹⁶. Opponenten zullen hun vermogen daar inzetten, waar onze conceptuele en technologische kwaliteiten niet of nauwelijks tot gelding kunnen worden gebracht. Militaire superioriteit van staten of coalities kan zwakkere opponenten doen besluiten tot dreiging met of inzet van onconventionele wapens. Dit leidt tot de noodzaak te kunnen opereren in een omgeving waarin deze middelen worden of zijn ingezet. Opponenten kunnen bovendien naar terroristische methoden grijpen om te trachten de deelnemers aan een internationale troepenmacht te bewegen de deelname aan die troepenmacht te beëindigen. Terroristische acties kunnen gericht zijn tegen (delen van) de troepenmacht maar ook tegen civiele doelen, zowel in het inzetgebied als in het land van herkomst. Opponenten zullen hun acties bij voorkeur richten tegen onze 'zwakke' plekken en zullen er alles aan doen om ervoor te zorgen dat wij ons mentale culminatiepunt bereiken.

4217. **Behoud van militair vermogen voor regulier optreden.** Hoewel optreden tegen irregulier strijdende groeperingen die kleinschalig acties uitvoeren waarschijnlijk is, moet ook een gevecht tegen regulier optredende eenheden – beperkt in tijd en ruimte – niet worden uitgesloten. Een belangrijke les van

¹⁶ Onder **irregulier optreden** wordt verstaan: het optreden van kleinere groeperingen, in veel gevallen opstandelingen, die veelal verrassend optreden en plaatselijk met een hoge geweldsintensiteit actief kunnen zijn. Onder **regulier optreden** wordt verstaan: het optreden met georganiseerde verbanden die veelal openlijk, gestructureerd, massaal en gecoördineerd worden ingezet. Dit vindt hoofdzakelijk volgens een vaste doctrine plaats.



Foto 4-3: landstrijdkrachten moeten ook in het hoogste deel van het conflictspectrum kunnen optreden

deelname aan expeditieaire operaties is, dat militaire eenheden in staat moeten zijn om onder vaak snel wisselende omstandigheden ook in het hoogste deel van het conflictspectrum te kunnen optreden. Militaire eenheden moeten er naar streven een dusdanige mate van geweld toe te passen dat de situatie zo snel mogelijk onder controle wordt gebracht en onder controle blijft. Daarvoor is in eerste instantie escalatiedominantie, het vermogen om op te kunnen schalen in geweldsuitoefening of dreiging daarmee, vereist.

4218. Omdat de (weder)opbouw van capaciteit voor regulier optreden veel tijd vergt, is het noodzakelijk om dit militair vermogen op peil te houden. Dit betekent concreet dat de conceptuele component van militair vermogen, kennis en expertise voor de uitvoering van een grootschalig regulier conflict, behouden moet blijven en dat de doctrine hier blijvend aandacht aan moet schenken. Ook moeten landstrijdkrachten ervoor zorgen dat de fysieke component, het personeel en materieel, geschikt en in staat zijn om dit reguliere optreden uit te voeren. Ten slotte dient ook de mentale component in stand te worden gehouden via het opleidings- en trainingstraject.

4219. **Niveaus van geïntegreerd optreden.** Als gevolg van de onvoorspelbaarheid van de dreiging en de noodzaak onder alle omstandigheden onmiddellijk escalatiedominantie te kunnen garanderen, is een verschuiving te zien van het niveau van geïntegreerd optreden naar de laagste tactische niveaus. Het geïntegreerde optreden blijft niet beperkt tot uitsluitend grondgebonden middelen. Ook de capaciteiten van andere dimensies (bijvoorbeeld: *naval gunfire support* en *close air support*) moeten in dit concept worden geïntegreerd. Enerzijds is dit mogelijk geworden door nieuwe technologieën; anderzijds is dit noodzakelijk om het gewenste operationeel tempo te handhaven en over escalatiedominantie te kunnen beschikken. Het stelt daarmee hoge eisen aan de eenheid om de noodzakelijke samenhang in het optreden te behouden.

4220. Het belang van specialistische eenheden neemt toe. Door hun technologische en specialistische kwaliteiten zijn alleen deze eenheden in staat om bepaalde effecten te creëren. We zien een groeiende tendens om tot op de laagste niveaus van tactische eenheden zogenaamde *enablers* toe te voegen. Door elementen als *Tactical Psyops Teams* (TPT), CIMIC-, inlichtingen- en vuursteunelementen direct onder bevel van de tactische commandant te stellen, kan het beoogde effect beter worden gegenereerd.

4221. **Netwerkend Optreden** (*Network Centric Operations*; NCO). Bij netwerkend optreden is het doel optimaal gebruik te maken van informatie. Nieuwe mogelijkheden en ontwikkelingen leiden tot nieuwe capaciteiten en worden maximaal benut, in het bijzonder die in de informatie en communicatie technologie (ICT). De capaciteiten die aan de doelstelling kunnen bijdragen worden vaak aangeduid als *Network Enabled Capabilities* (NEC). Het uiteindelijke doel is geïntegreerde en gecoördineerde inzet van alle capaciteiten.

4222. Om het gemeenschappelijke effect van alle beschikbare en geschikte middelen (land, maritiem en lucht, maar ook civiel) te optimaliseren, is coördinatie vereist. Daartoe kan de verbinding van al die middelen in een netwerk uitkomst bieden. Er wordt zodoende niet *stand alone* gewerkt, maar aangesloten op een netwerkomgeving waarbinnen sensor-, besluitvormings- en wapensystemen geïntegreerd samenwerken. Betere netwerken betekenen dat het delen van relevante informatie makkelijker wordt en sneller verloopt. Centraal staat de verbetering van de operationele informatievoorziening. Dit kan dan weer leiden tot een verkorting van de eigen besluitvormingscyclus en een succesvolle toepassing van de manoeuvrebenadering¹⁷. Betere omgang met informatie leidt tot *information superiority*, die weer leidt tot *decision and effects superiority*.



Foto 4-4: netwerk waarbinnen sensor-, besluitvormings- en wapensystemen geïntegreerd samenwerken

4223. De wens tot netwerkend optreden heeft invloed op doctrine, processen, commandovoering, organisaties, personeel en materieel. Immers, een randvoorwaarde voor netwerkend optreden is interoperabiliteit; de mate van interoperabiliteit dicteert de mogelijkheden tot samenwerking. Daarbij moet worden gedacht aan:

- a. conceptuele interoperabiliteit (doctrine, concepten, processen, procedures);
- b. mentale interoperabiliteit (respect, inlevingsvermogen, taalvaardigheid);
- c. fysieke interoperabiliteit (standaardisatie, koppelbaarheid, uitwisselbaarheid).

Voorwaarde om interoperabiliteit te bewerkstelligen is de wil en de bereidheid om flexibiliteit na te streven en om deze telkens naar behoefte te kunnen aanpassen aan de gewenste situatie. Met gerichte investeringen in interoperabiliteit kan zo de effectiviteit van het militair vermogen worden verbeterd. Tenslotte is het voorbeeldgedrag van commandanten vereist om nieuwe technieken effectief toe te passen.

¹⁷ De manoeuvrebenadering wordt uitgewerkt in hoofdstuk 7.

Sectie 3 De centrale rol van de menselijke factor

4301. Landstrijdkrachten worden geconfronteerd met een breed scala aan taken en vele operatiegebieden. Inzet kan in allerlei soorten crises en in alle fasen van die crises plaatsvinden. Veelal zal er een diffuse dreiging zijn waardoor voldoende veiligheid om de wederopbouw te starten ontbreekt. In veel gevallen moeten eenheden achtereenvolgens of zelfs gelijktijdig offensieve of defensieve activiteiten uitvoeren en een bijdrage leveren aan de stabilisatie.

4302. Operationele inzet tijdens conflicten en crises vergt altijd gemeenschappelijke capaciteiten van alle krijgsmachtdelen. Een aanzienlijk deel daarvan wordt op het land ingezet en bepaalt daar in hoge mate het succes door haar permanente invloedsuitoefening en fysieke confrontaties. Dit stelt hoge eisen aan het personeel. Dit personeel moet in staat zijn om het gevecht met de opponent fysiek te beslissen en onder alle omstandigheden het vertrouwen van de bevolking, zowel in eigen land als het inzetgebied, te verkrijgen en te behouden.

4303. **Fricitie** is onlosmakelijk verbonden met het landoptreden. De veelheid aan actoren, de onverwachte interacties daartussen en de snelheid waarmee deze zich voordoen en wijzigen vereisen incasseringsvermogen en flexibiliteit van het personeel.

Foto 4-5: extreme klimatologische en terreinomstandigheden



4304. Het hoge operationele tempo, de wisselende en diffuse dreiging, de extreme klimatologische en terreinomstandigheden stellen hoge eisen aan de **getraindheid, fysieke en mentale hardheid** van de individuele militair.

4305. Bij de uitvoering van de opdracht kijkt en luistert de wereld via de ogen en oren van de media bijna voortdurend mee. Enerzijds blijft de eigen bevolking zo op de hoogte van de situatie en vorderingen van haar eigen militairen, maar anderzijds wordt daarmee voortdurend een oordeel geveld over de taakuitvoering. Dit stelt hoge eisen aan de **vakbekwaamheid en de morele aspecten** van de taakuitvoering. De opposenten die baat hebben bij het voortbestaan van een crisis, voelen veelal niet de noodzaak zich te houden aan internationaal erkende rechts- en gedragsregels.

4306. Afhankelijk van het campagnethema zullen gevechtsacties veel of minder vaak voorkomen. In de opleiding en training moet de militair fysiek en mentaal met prioriteit hierop worden voorbereid¹⁸. De 'groene' opleiding¹⁹ vormt de basis waarop verder moet worden gebouwd. De **zelfstandigheid** van de lagere niveaus vereist in eerste plaats een uitstekende beheersing van de reguliere *skills and drills* van de gevechtssoldaat.

4307. De veronderstelling dat de militair, die primair voor het uitvoeren van gevechtstaken in het hoogste geweldsniveau is opgeleid, ook andere taken wel zal aankunnen, schiet tekort. Militair optreden vereist onder andere ook **inlevingsvermogen**. Dit geldt nog nadrukkelijker wanneer militairen tussen de bevolking optreden. De individuele militair moet zich kunnen verplaatsen in het conflict, de lokale bevolking en haar cultuur en religie. Daarnaast moet hij ook inzicht hebben in de opponent en de normen, waarden, belangen en werkwijze van de vele andere actoren in het operatietoneel. Dit inlevingsvermogen kan niet zonder respect voor de bevolking, de samenleving en de cultuur. De individuele militair moet beseffen dat hij te gast is.

4308. Inlevingsvermogen en respect zijn voorwaarden voor het geduld dat nodig is om op langere termijn succesvol te kunnen zijn en voor de noodzakelijke terughoudendheid bij het gebruik van geweld. Terughoudendheid is echter niet strijdig met robuust optreden, mits dat maar weloverwogen gebeurt met een voortdurend besef van de mogelijk ongewenste effecten. Terughoudendheid en geduld moeten ook niet worden verward met passiviteit. Snel en voortdurend proactief denken en anticiperend handelen ("offensief denken en handelen") zijn noodzakelijk, omdat de opponent evenmin stil zit en zich voortdurend aanpast. De interactie tussen eigen eenheden en hun omgeving is een dynamisch en continu proces van aanpassing en flexibiliteit.

4309. Voor de eigen veiligheid is een grote mate van onvoorspelbaarheid in het tactische optreden vereist. Bij langdurige militaire operaties ontstaat het gevaar dat routine in het dagelijks patroon sluipt; dit maakt de militair kwetsbaar. Routinematig handelen kan leiden tot voorspelbaarheid en vaste patronen, die de opponent eenvoudig kan uitbuiten. Tactisch onvoorspelbaar optreden mag er echter niet toe leiden dat militairen en eenheden onvoorspelbaar en onbetrouwbaar overkomen bij de lokale bevolking en haar leiders. Consequent, respectvol, ethisch verantwoord en betrouwbaar handelen, moet vertrouwen wekken

¹⁸ Voor de mentale voorbereiding wordt ook verwezen naar hoofdstuk 6, sectie 3 (de mentale component).

¹⁹ Met de 'groene' opleiding wordt de opleiding (en training) bedoeld, die de militair (en zijn eenheid) in staat stelt om succesvol op te kunnen treden onder de meest extreme dreigings- en geweldsomstandigheden (*major combat*). Zie hiervoor o.a. hoofdstuk 5.



Foto 4-6: consequent, respectvol, ethisch verantwoord en betrouwbaar handelen

bij de bevolking en haar leiders.

4310. Het gedrag en de werkwijze van de opponent, maar ook de situatie in het operatiegebied verandert voortdurend. Militairen moeten dan ook beschikken over een groot **aanpassingsvermogen** en de bijbehorende mentale flexibiliteit en weerbaarheid.

4311. Om effectief te kunnen zijn, moeten militairen bereid zijn zich tussen de bevolking te begeven en zich niet te verschansen in veilige bases en *compounds*. In contact komen met de lokale bevolking kan alleen als militairen fysiek naar buiten treden en delen in de omstandigheden en het gevaar van de bevolking.

4312. In een crisissituatie kunnen de omstandigheden snel veranderen. Vaak is dan kordaat handelen vereist. Er kan niet worden gewacht op orders of een besluit van bovenaf. Alleen als vanaf het begin duidelijk is wat het te bereiken doel is, kan de uitvoerder ook in die lijn besluiten nemen. Een goed begrip van het oogmerk van de commandant (*commander's intent*) is noodzakelijk en bevordert snelle besluitvorming als de situatie dat vereist. Effectief optreden kan dus niet zonder opdrachtgerichte commandovoering. Het personeel moet in deze filosofie worden opgeleid en getraind.

4313. Van de Nederlandse militair wordt geëist zich te houden aan internationaal erkende rechts- en gedragsregels. Het besef dat zijn handelen gevolgen kan hebben op het allerhoogste politieke niveau, moet hem dwingen zorgvuldig te zijn in de besluitvorming. De ingezette militair moet niet alleen een vakman zijn, maar ook beschikken over verantwoordelijkheidsbesef, inlevingsvermogen en tact.

4314. Bij operaties is **legitimiteit** van wezenlijk belang om de goede en rechtschapen partij te zijn en moet de ‘nobeles doelstelling’ voortdurend door legitieme handelingen worden onderschreven. Hoe langer de operatie, des te groter is de invloed van (de beleving van) legitiem handelen op de houding van de lokale bevolking. Legitiem handelen is ook nodig om de steun van het thuisfront te behouden. Het thuisfront zal te allen tijde kritisch staan ten opzichte van eventuele misdaden. Tot slot is het ook voor de uitvoerende militair zelf noodzakelijk om legitiem te blijven handelen. Juist hij zal, bij terugkeer, moeten kunnen terugkijken op een legitiem optreden, zowel in juridisch als in sociaal opzicht. De normen en waarden van het moederland gelden daarbij als ethisch referentiekader.

4315. De individuele militair zal, ondanks een duidelijke opdracht en richtlijnen, bij de uitvoering van zijn opdracht vaak geconfronteerd worden met situaties, die hem voor een dilemma plaatsen. Zonder adequate opleiding, training en nazorg kan dit achteraf leiden tot gewetensnood en posttraumatische klachten.

4316. **Veiligheid en bescherming** kennen vele dimensies. Naast fysieke bescherming van mensen en middelen is de bescherming van de eigen informatie en van de informatie-infrastructuur van doorslaggevende betekenis. Zo is het essentieel om de eigen informatie, die cruciaal is voor succesvol optreden, af te schermen van alle actoren die vijandig gezind zijn.

Foto 4-7: aandacht, waardering, erkenning en respect voor betoonde inzet



De toegenomen mogelijkheden voor militairen om waar ook ter wereld dagelijks contact te hebben met het thuisfront via internet en draadloze telefoon vormt een potentieel gevaar. Immers, het is mogelijk om via mobiele telefoons, *weblogs* en e-mailverkeer gegevens over de operatie met het thuisfront te delen waardoor de militaire veiligheid ernstig in gevaar kan worden gebracht.

4317. Militair optreden op het land vergt het uiterste van de individuele militair. Dit kan leiden tot fysieke en/of mentale schade aan de persoon. In veel gevallen zal een adequaat zorgsysteem deze schade beperken. Ook een hierop gerichte opleiding en training, en een cultuur waarin dit bespreekbaar is, draagt hieraan bij. Commandanten moeten hier aandacht aan besteden en in staat zijn signalen hiervan te herkennen.



Hoofdstuk 5 Het operationele niveau - van campagne naar operatie -

Het operationele niveau in historisch perspectief

In de 19^e en het begin van de 20^e eeuw werden de doctrine en de daarop gebaseerde commandovoering, niet expliciet beschreven in voorschriften. De eerste Nederlandse gevechtshandleiding – vergelijkbaar met de latere doctrinepublicaties – dateert van 1926, gevolgd door een geactualiseerde versie in 1935. Franse voorschriften vormden de inspiratiebron voor de schrijvers. De gevechtshandleiding werd geschreven door militairen die enige tijd bij het Franse leger hadden doorgebracht dan wel daar een opleiding hadden gevolgd. De handleidingen zijn een voorbeeld van directieve commandovoering. Deze ging uit van het paradigma van de ‘geregelde oorlog’. Daarbij werd de onvermijdelijke frictie ‘bestreden’ door het uitgeven van directieve en gedetailleerde bevelen. De planning vond centraal en op hoog niveau plaats, terwijl de uitvoering ook centraal werd aangestuurd. In mei 1940 paste de Nederlandse legerleiding, van hoog tot laag, deze methode grotendeels toe.

In Nederlands-Indië vond aan het eind van de 19^e eeuw het KNIL, na aanzienlijke tegenslagen tijdens de diverse binnenlandse pacificatiecampagnes, een effectief antwoord op het gewapend inheems verzet. Het daartoe uitgegeven ‘Voorschrift voor de uitoefening van de politiek-politionele taak van het leger (VPTL)’, ademt duidelijk de geest van een praktische en flexibele commandovoering, waarin het laagste bevelsniveau de centrale plaats krijgt die vereist is in contraguerrilla. De commandovoering is, naast gedecentraliseerd, ook duidelijk opdrachtgericht. Zij is qua doctrine weliswaar voorschrijvend, maar daarbij ook pragmatisch en geheel gebaseerd op de gestructureerde eigen ervaring van de organisatie.

De leiding van het KNIL slaagde er in de jaren dertig niet in tijdig de overstap te maken van contraguerrilla naar conventionele oorlogvoering. Dit was nodig omdat de externe dreiging, hoofdzakelijk afkomstig van Japan, aanzienlijk toenam. Het afslaan van de Japanse invasie door de Marine en het KNIL mislukte mede daardoor. De koloniale landstrijdkrachten hadden vooral mentaal de, in theorie wel grotendeels doorgevoerde, overgang naar optreden in grotere verbanden niet gemaakt. De ervaring van de meeste hogere militairen was nog altijd gebaseerd op het zelfstandig optreden van de befaamde Marechausseebrigades. Met het optreden met grote eenheden of formaties, zowel tijdens oefeningen als in de praktijk, was nauwelijks ervaring opgedaan. De legerleiding was hierdoor beperkt in staat de acties van formaties te plannen en daaraan effectief leiding te geven.

De commandovoering bij het KNIL tijdens de Indonesische onafhankelijkheidsstrijd van 1945-1949 was in eerste instantie vooroorlogs, zij het dat daarin enige modernere elementen waren opgenomen. Voor de lagere commandanten bleef de vrijheid van handelen groot, zeker zolang zij handelden in de geest van de opdrachtgever. Het optreden bleek nu echter minder succesvol omdat grotere delen van de bevolking nu (actiever) de zijde van de vrijheidsstrijders kozen.

De landmachteenheden, overgebracht vanuit Nederland, waren grotendeels uitgerust en opgeleid volgens de Britse doctrine. Zij traden soms wel in grotere verbanden op, bijvoorbeeld tijdens beide politionele acties (1947 en 1948/49).

Daarbij was hun commandovoeringsstijl vrijwel geheel gebaseerd op het Britse model: directief en centralistisch. Daar waar deze troepen betrokken waren bij kleinschaliger contraguerrilla operaties, baseerden zij zich op de in de VPTL beschreven technieken. De decentrale KNIL-commandovoering kregen zij minder gemakkelijk onder de knie.

De KL handhaafde de traditioneel directieve commandovoeringstijl ook na WOII, terwijl de doctrine nog sterker geformaliseerd en voorschrijvend van aard was. Echter, in de loop van de jaren 50 en 60 veranderden de eisen gesteld aan de commandovoering ingrijpend door de constante inzetoptie van (tactische) kernwapens. Hierdoor was verdergaande mechanisering van de gevechtseenheden noodzakelijk, kwamen opstellingen verder uiteen te liggen en was beweeglijk optreden 'een must'. Dit was alleen mogelijk met een lossere, minder centralistische en gedetailleerde commandovoeringsstijl, die echter (voorlopig) nog niet werd ingevoerd bij de KL. De nieuwe gevechtshandleiding van 1968 schreef nog steeds een sterk gecentraliseerde en sjabloonmatige verdedigingsdoctrine voor, waarbij het besluitvormingsproces versnipperd over stafsecties plaatsvond en nog steeds zeer gedetailleerd was. Het besluitvormingsproces werd zo vooral door de (functionele) specialisten gestuurd en niet door de commandant zelf. In die jaren verscheen voor het eerst in de geschiedenis van de KL een specifieke commandovoeringsdoctrine. Het was vooral een procedureel voorschrift, waarin allerlei modellen en voorbeelden stonden, meestal rechtstreeks vertaald uit Amerikaanse bronnen. Kenmerkend hierbij was dat het besluitvormingsproces plaatsvond in de coördinerende en speciale stafsecties, die slechts beperkt onderling informatie uitwisselden. Uiteindelijk resulteerde dit in een gezamenlijke beoordeling van de toestand, op grond waarvan de commandant een besluit nam.

De jaren tachtig lieten een kentering zien ten gunste van de opdrachtgerichte commandovoering. Hoewel de commandovoering in theorie opdrachtgericht was, bleef in de praktijk de tactische doctrine toch nog te voorschrijvend. Door de in de loop van de jaren ontstane detaillering in de oorlogsvoorbereiding werd dit effect in hoge mate versterkt. Door de verkorte opleidingsduur, het beperkte aantal divisie- en legerkorpsoefeningen en de snelle functiewisseling van beroepspersoneel nam de neiging om alles in detail vast te leggen alleen maar toe. Deze tendens voorkwam dat daadwerkelijk een begin werd gemaakt met de invoering van een meer indirecte commandovoeringstijl.

De sterk veranderde wereld na 1989 had verstrekkende gevolgen voor de doctrine en de commandovoering. Leidende beginselen bij de vormgeving van de nieuwe doctrine van de jaren negentig waren manoeuvreoorlogvoering en opdrachtgerichte commandovoering. De voornaamste reden voor het toepassen van opdrachtgerichte commandovoering in de huidige tijd is dat de te verwachten operationele context, zeker voor de afzienbare tijd, er één is, waarin complexe conflictsituaties onderling sterk kunnen verschillen en bovendien zeer snel fundamenteel van karakter kunnen veranderen. Ondanks de moderne informatietechnologie blijven frictie en *the fog of war* tijdens toekomstige operaties, op alle niveaus, van grote invloed, waardoor tijdens de uitvoering de plannen snel moeten worden gewijzigd. Dat betekent nog steeds dat het verantwoordelijke uitvoerende niveau zeer waarschijnlijk over de beste *situational awareness* beschikt. Hierdoor is de plaatselijke commandant meestal het beste in staat is om tijdig en adequaat, maar wel binnen het oogmerk van de naast hogere commandant, op te treden. De neerslag van deze wijze van commandovoering was de in 2000 verschenen Leidraad Commandovoering.

Sectie 1 Inleiding

5101. In hoofdstuk 2 is *grand strategy* gedefinieerd als het aanwenden van alle instrumenten van macht van een land, bondgenootschap of coalitie waarvan een staat deel uitmaakt, om nationale, bondgenootschappelijke of coalitiebelangen te behartigen. Regeringen omschrijven in hun *grand strategy* de doelstellingen die zij willen bereiken.

5102. *Grand strategy* speelt zich af binnen het totale conflictspectrum. In algemene zin maakt dit spectrum onderscheid naar vier campagnethema's. Deze thema's zijn leidend in de politiek-strategische benadering van conflicten, dan wel crises. De beschrijving van de campagnethema's is opgenomen in sectie 2.

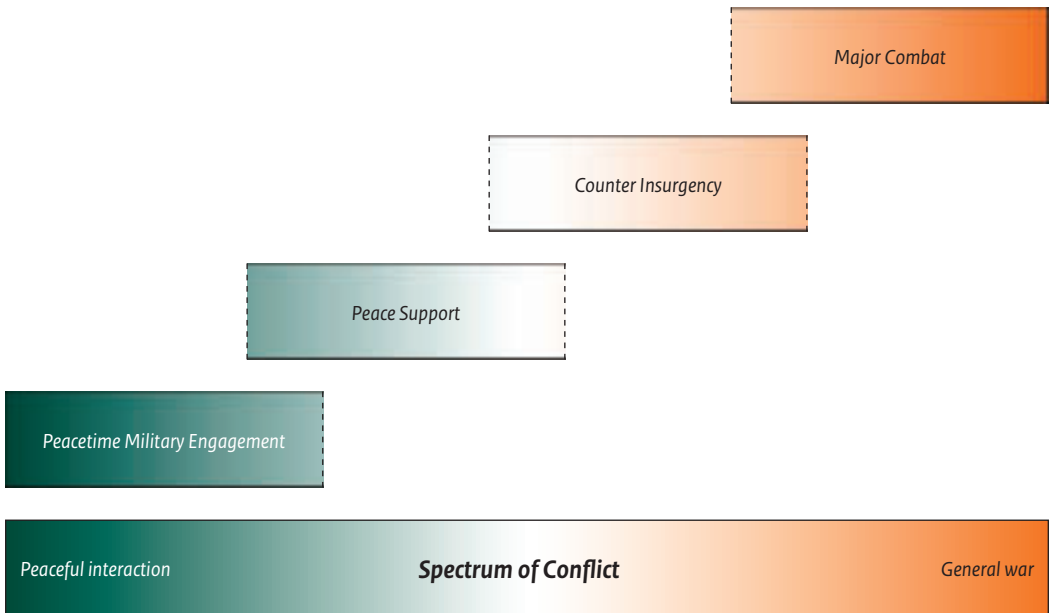
5103. Staten ontwikkelen op basis van een grondige analyse van een specifieke crisis een strategie om de gewenste politieke eindsituatie te bereiken. De doelstelling van de campagne wordt in een militair-strategische richtlijn (*Directive*) beschreven. Planning en uitvoering op het operationele niveau betreffen het ontwerpen en leiden van de campagne om de militair-strategische doelstelling te bereiken. Het campagneplan moet in lijn zijn met de plannen van alle andere actoren.

5104. Het operationele niveau verschaft de koppeling tussen de militair-strategische doelstellingen en de inzet van eenheden op het tactische niveau in het operatiegebied. Sectie 3 gaat in op de karakteristieken van het operationele niveau. In sectie 4 wordt stilgestaan bij de wijze van operationele campagneplanning.

Sectie 2 Campagnethema's

5201. De inzet van militairen wordt op het operationele niveau aangeduid met de term campagne. Een campagne is het geheel van militaire operaties, die gepland en uitgevoerd worden om een strategische doelstelling te behalen. Campagnes onderscheiden zich onderling door hun doelstelling (ook wel te beschouwen als een leidende gedachte). Het politiek-strategische niveau stelt deze doelstelling vast en benoemt het bijbehorende campagnethema. Binnen het conflictspectrum zijn vier campagnethema's te onderscheiden.

- a. *Peacetime military engagement*
- b. *Peace Support*
- c. *Counter-insurgency*
- d. *Major Combat*



Afbeelding 5-1: campagnethema's binnen het conflictspectrum

5202. De overlap in de figuur geeft aan dat een strikte scheiding niet valt te maken; het gaat om de leidende gedachte. Een campagne onder een bepaald thema zal ook kenmerken van de andere thema's in zich hebben. Zo zal de inzet van militairen onder het campagnethema *Peace Support* zich richten op het bewaken en beschermen van de politieke stabiliteit in een land of regio, net zoals bij *Peacetime Military Engagement*. Maar soms óók op het bestrijden van opstandelingen en strijdgroepen (*insurgents*) of de strijdkrachten van één of meerdere partijen in een crisis. Campagnethema's kunnen in tijd veranderen als gevolg van aanpassingen in de politieke aanwijzingen, voortkomend uit veranderingen in de omgeving of onverwachte mogelijkheden die zich voordoen tijdens de uitvoering van een operatie.

5203. **Peacetime military engagement** is de inzet van militairen, zowel nationaal als internationaal, zonder dat er in de ogen van de wereldgemeenschap sprake is van een crisis.

Evacuaties en humanitaire hulpverlening zijn voorbeelden van een dergelijke inzet. Deze inzet vindt internationaal vaak plaats op zuiver nationaal initiatief en wordt daarom sterk beïnvloed door nationale wet- en regelgeving. Het oogmerk van de politiek is daarbij meestal de bewaking en bescherming van de (politieke) stabiliteit in een land of regio. Het ministerie van Buitenlandse Zaken selecteert namens het kabinet die landen en regio's die invloed (kunnen) hebben op het nationale veiligheidsbeleid. Binnen dit ministerie spreekt men van de 'prioritaire gebieden'.

5204. **Peace support.** Als de situatie in een bepaalde regio minder stabiel is of dreigt te worden, dan kunnen diverse actoren geweld gebruiken – of daarmee dreigen – om hun doelen te verwezenlijken. In sommige gevallen zal de internationale gemeenschap ingrijpen in een dergelijke crisis. Militaire operaties vinden dan plaats onder het campagnethema *peace support*. Het doel van een campagne in dit deel van het spectrum is een terugkeer naar een vreedzame situatie. Deze doelstelling wordt gerealiseerd door de indamming van de crisis en de vermindering van de spanningen. Indamming kan zich zowel richten op het voorkomen van geweld, als tegen de voortzetting of verdere verspreiding daarvan. Met een gebalanceerde uitvoering van ontwikkeling of herstel op diverse beleidsterreinen, wordt getracht de spanningen te verminderen.

5205. **Counter-insurgency.** Een volgend niveau in het conflictspectrum wordt bereikt wanneer er binnen een staat of tussen staten (*state actors*) regelmatig sprake is van het gebruik van geweld, maar er (nog) geen grootschalige operaties door reguliere militaire eenheden plaatsvinden. Georganiseerde groeperingen (*non-state actors*) doen dit om een samenleving te verstoren, het openbaar bestuur onmogelijk te maken en eventueel een regering te laten vallen. Internationaal wordt deze activiteit aangeduid met de term *insurgency*. *Counter-insurgency* is de aanduiding van militaire operaties in dit soort crises. Het primaire doel is in dit geval de randvoorwaarden te scheppen voor *peace support*, door de eerder genoemde strijdgroepen te neutraliseren en de ontwikkeling of het herstel van een stabiel bestuur te ondersteunen.

5206. We spreken van **major combat** als er sprake is van participatie in een (in de regel interstatelijk) conflict met een grootschalige inzet van militaire eenheden, gepaard gaande met een hoog geweldsniveau. Het doel van militaire inzet daarbij is de tegenstander te verslaan en zo snel mogelijk terug te keren naar een vreedzame situatie.

5207. **De militaire bijdrage aan de campagnes.** Militaire eenheden vervullen een rol in alle campagne-thema's. De keuze voor een campagnethema heeft voornamelijk een politieke betekenis en impact op het verwachtingspatroon bij de uitvoering en de te behalen resultaten. Het campagnethema kenmerkt in algemene zin de operationele omgeving waar de uitvoering van de militaire operatie zal plaatsvinden. Dit is richtinggevend tijdens de planning. Op basis van de door de regering gewenste politieke *end state* en het daarbij passende campagnethema zal een militair advies worden opgesteld over rol, samenstelling en bijdrage van de militaire eenheid in de operatie. De kracht van het militaire instrument van macht ligt doorgaans bij een snelle verbetering van een ongewenste situatie en stabilisatie van een acceptabele situatie. Daarnaast beschikt de krijgsmacht over het vermogen om resultaten af te dwingen, opposenten te beïnvloeden of zo nodig uit te schakelen.



Sectie 3 Karakteristieken van het operationeel niveau

5301. Commandanten en staven die op het operationele niveau werken, moeten zich bewust zijn van een aantal specifieke karakteristieken van dat niveau, die het juist zo complex maken. Men moet zich overigens ook realiseren dat niet alle genoemde karakteristieken bij iedere campagne even dominant zullen zijn.

5302. **Politieke verwevenheid.** In de commandovoering op het operationele niveau zullen politieke overwegingen een belangrijke rol spelen. Een commandant op dit niveau moet daarom een goed gevoel voor deze politieke overwegingen hebben. Vandaar dat een operationele commandant behoefte heeft aan politiek advies. Dat kan hem verstrekt worden in de vorm van een (politiek) strategische richtlijn en/of van een in de staf opgenomen politiek adviseur (Polad). De operationele commandant moet zich realiseren dat, vanuit de geïntegreerde benadering, alle departementen vanuit hun specifieke deskundigheid bijdragen aan de gewenste eindsituatie. De commandant op het operationele niveau vertegenwoordigt het militaire instrument van macht. Op zijn niveau zoekt hij, in nauwe combinatie met de andere instrumenten van macht, naar synchronisatie van alle activiteiten.

5303. **Relatie met de militair-strategische doelstelling.** Optreden op het operationele niveau omvat de aanwending van militaire middelen om van te voren vastgestelde militair-strategische doelstellingen te bereiken. Er moet dus een duidelijke relatie bestaan tussen het (tactische) militaire optreden en de militair-strategische doelstellingen. Deze relatie is echter niet altijd eenvoudig te realiseren. Ten eerste kan er sprake zijn van een complexe doelstelling, gebaseerd op niet geheel overlappende doelstellingen van een coalitie enerzijds en de afzonderlijke landen anderzijds. Ten tweede kunnen de militair-strategische doelstellingen dusdanig geformuleerd zijn, dat er geen concrete militaire opdrachten uit af te leiden zijn.

5304. **Gezamenlijke operaties** (*joint operations*). Operaties op het operationele niveau vinden altijd gezamenlijk plaats. In samenhang met landoptreden kan er sprake zijn van luchtoptreden, maritiem optreden en optreden van *special forces*. Vaak zal er ook sprake zijn van gelijktijdig optreden met civiele organisaties zoals IOs en NGOs. Hiermee zal in de meeste gevallen geen bevelsrelatie bestaan; wel kan de operationele commandant coördineren en samenwerken met deze actoren om een synchronisatie met de inzet van zijn middelen te bereiken.

5305. **Gecombineerde operaties** (*combined operations*). Nederlandse troepen zullen over het algemeen worden ingezet als deel van een gecombineerde troepenmacht, al dan niet in coalitieverband. Deelname van landen aan een campagne vindt vaak plaats op basis van politieke- en militair strategische overwegingen. Over het algemeen bemoeilijkt gecombineerd optreden de operatie op de operationele en tactische niveaus omdat ook nationale richtlijnen en belangen een rol spelen, al dan niet gevat in nationale beperkingen (*national caveats*). Dit benadrukt de noodzaak tot goede relaties en openheid tussen commandanten in een gezamenlijke troepenmacht. Ook vereist het van meet af aan een bepaalde mate van standaardisatie van doctrine, operationele procedures en mogelijk ook uitrusting. Gecombineerde uitvoering van operaties betreft niet altijd alle militaire capaciteiten; in sommige gevallen blijven bijvoorbeeld specifieke logistieke ondersteuning of inlichtingencapaciteit onder nationale verantwoordelijkheid.

5306. **Civiele aangelegenheden.** De commandant op het operationele niveau zal in sommige gevallen (deel)verantwoordelijkheid hebben voor civiele aangelegenheden in zijn operatiegebied. Dit gaat verder dan de juridische en ethische verantwoordelijkheid om zo min mogelijk slachtoffers te maken.

1 (GERMAN / NETHERLANDS) CORPS



Foto 5-2: gecombineerd optreden noodzaakt goede relaties en openheid

Vaak is een troepenmacht de enige gestructureerde organisatie in het gebied. In sommige operaties kan de operationele commandant een nog grotere verantwoordelijkheid krijgen in het kader van civiele aangelegenheden. Ook taken als ondersteuning bij opbouw van een effectief bestuur kunnen tot de verantwoordelijkheid behoren.

5307. **Operationele capaciteiten.** Tijdens de ontwikkeling van een campagneplan zullen landen hun eenheden en middelen ter beschikking stellen. Dit gebeurt op basis van het *Force Generation Process*, waarbij landen op basis van nationale overwegingen besluiten om met operationele capaciteiten te participeren. De resultaten van het *Force Generation Process* beïnvloeden het campagneplan.

Sectie 4 Operationele planning

5401. **Algemeen.** Operationele planning beoogt de strategische richtlijnen en aanwijzingen te vertalen in onderling afgestemd en samenhangend militair handelen van *joint forces*, om de strategische doelstellingen op efficiënte wijze en met aanvaardbare risico's te behalen. Operationele planning is niet exclusief voorbehouden aan het operationele niveau, maar kan ook, afhankelijk van situatie en opdracht, worden toegepast op het militair-strategische of het tactische niveau. Operationele planning wordt beschreven in de *ACO Guidelines for Operational Planning (GOP d.d. juli 2005)*²⁰ en wordt op hoofdlijnen toegelicht in de Leidraad Commandovoering.

5402. Operationele planning begint met de analyse van de situatie en de opdracht, om helder inzicht te krijgen wat er bereikt moet worden, onder welke voorwaarden en met welke beperkingen. Op basis hiervan wordt vervolgens toegespitst op het bepalen hoe operaties gerangschikt moeten worden binnen een geïntegreerd operationeel ontwerp (*Operational Design*). Dit operationeel ontwerp legt de basis voor de verdere ontwikkeling van het operatieconcept en het daaruit voortvloeiende gedetailleerde plan. Operationele kunst (*Operational Art*) wordt gebruikt om vast te stellen hoe operaties het beste kunnen worden opgezet (*ways*) met gebruikmaking van de beschikbare militaire eenheden en capaciteiten (*means*) voor het behalen van de gestelde doelen (*objectives*). Kern van de operationele kunst is het vermogen om inzet van eenheden en hun effecten in tijd en ruimte in te schatten, om daarmee gevoel te krijgen voor de mogelijkheden en in te spelen op de verwachte resultaten en hun gevolgen.

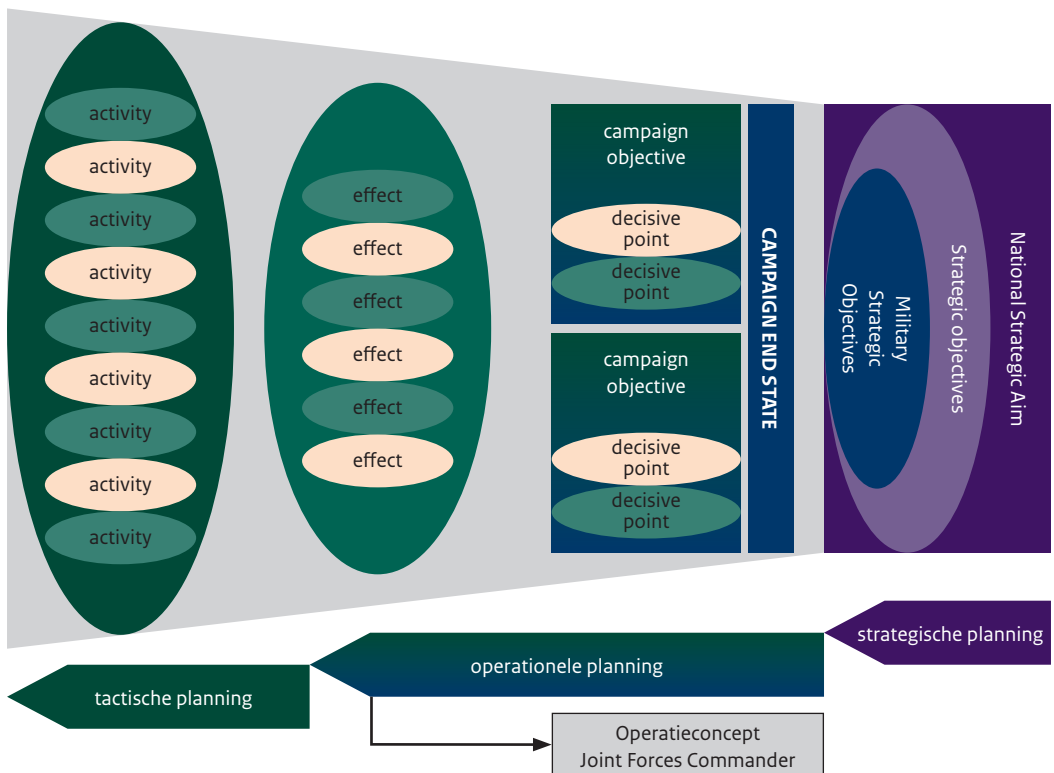
5403. **Grondslagen voor operationele planning** (*Fundamentals of operational planning*). Operationele planning kan op verschillende niveau's onder verschillende omstandigheden uitgevoerd worden en kan verschillende uitkomsten opleveren. Los van deze omstandigheden zijn de volgende basisbeginselen fundamenteel voor het uitvoeren van operationele planning.

- a. Doorgrond de strategische doelstelling of gewenste eindsituatie, m.a.w. het doel van de militaire inzet.
- b. Doorgrond de operationele omgeving, inclusief civiele aspecten;
- c. Doorgrond de capaciteiten, beperkingen en mogelijke intenties van de tegenstanders en bij het conflict betrokken actoren;
- d. Richt je op de samenhang van doelen (*objectives*) die moeten leiden tot de gewenste eindsituatie (*desired end-state*), vastgesteld door het hogere niveau;
- e. Breng het oogmerk (*intent*) van de hogere commandant tot uitvoering;
- f. Richt je op de aangrijpingspunten (*Centre(s) of Gravity (CoG)*) voortvloeiend uit de te realiseren gewenste eindsituatie
- g. Bescherm het eigen aangrijpingspunt (*Own CoG*);

²⁰ Operationele planning binnen de NAVO wordt bovendien volledig beschreven in de AJP-5 *Allied Joint Doctrine for Operational Planning (ratification draft 2005)*

- h. Draag zorg voor gunstige omstandigheden bij de mijlpalen (*Decisive Points/Conditions*);
- i. Onderken de benodigde militaire capaciteiten, benodigd voor het bereiken van de gewenste doelen en eindsituatie;
- j. Stel heldere, meetbare criteria (*measures of effectiveness, measures of performance*) vast om te bepalen of de eindsituatie gehaald is en of de juiste manier van optreden daarvoor is gebruikt;
- k. Draag zorg voor eenheid van opvatting en inspanning tussen de toegewezen eenheden en in coördinatie met betrokken departementen, IOs en NGOs;
- l. Beschrijf de volgorde (*sequence*) van de gerelateerde *joint operations* in al haar fasen;
- m. Geef richting, stel doelen vast en deel taken toe aan subeenheden zodat zij met hun planning kunnen aanvangen;
- n. Stel de organisatie en bijbehorende C2 structuur vast;

Afbeelding 5-2: Operationele planning beoogt strategische richtlijnen en aanwijzingen te vertalen in onderling afgestemd en samenhangend militair handelen van *joint forces*



- o. Creeer voorwaarden voor instandhouding en ondersteuning;
- p. Maak een beoordeling van de risico's verbonden aan deze operatie.

5404. Operationele planning stimuleert **eenheid van opvatting en eenheid van inspanning** door een hoge mate van centrale aansturing, die er voor zorgt dat de planning gericht blijft op het doel in lijn met het oogmerk van de hogere commandant. De activiteiten van verschillende staven moeten in lijn gebracht worden door een gemeenschappelijke opvatting van de strategische richting en de operationele omgeving, en door een grondig begrip van het oogmerk van de commandant. Tenslotte is kennis van gemeenschappelijke doctrine en procedures essentieel om eenheid van inspanning te bewerkstelligen.

5405. **Richting en eisen.** *Operational planning* omvat gelijktijdige activiteiten op verschillende niveaus in zich herhalende cycli (iteratief), waardoor een basis idee via een concept uitgroeit tot een volwaardig plan. Sturing en richtlijnen worden van hoog naar laag gegeven, terwijl materiële behoeftes en verzoeken om informatie voor instemming van laag naar hoog gaan. *Operational Planning* op ieder niveau moet rekening houden met richtlijnen van twee niveaus hoger en behoeftes van twee niveaus lager.

5406. Doelgericht. Operationele planning probeert de volgorde te beschrijven waarin militair handelen moet plaatsvinden om daarmee de juiste militaire randvoorwaarden te creëren om de doelen en *end state* te behalen. Daarom is het veelal noodzakelijk om eerst de *end state* te beschrijven en vandaar uit terug te plannen.



Hoofdstuk 6 Militair vermogen

Militair vermogen in historisch perspectief

Om de gewenste politieke resultaten met behulp van het militaire instrument van macht te kunnen bereiken, is het noodzakelijk om over militair vermogen te beschikken. Dit begrip, bestaande uit drie delen, een conceptuele, een fysieke en een mentale component, is voortdurend aan veranderingen onderhevig. Technologische ontwikkelingen kunnen bijvoorbeeld tot aanpassingen in de doctrine leiden, waardoor de wijze van optreden constant verandert. Zo maken betrouwbare tanks en pantserwagens het rond 1940 mogelijk om gemechaniseerde eenheden te formeren die conform de Duitse traditionele opvattingen weer beslissend en beweeglijk optreden mogelijk maken. Tijdens WOII pasten, als reactie op de Duitse initiële successen, ook de geallieerden hun doctrines in die richting aan.

Een staat zal om de geformuleerde politieke doelstelling te verwezenlijken of om het eigen belang te waarborgen uiteindelijk alle beschikbare instrumenten van macht (zie Hfst 2, sectie 4) inzetten. Dit is op zichzelf geen nieuw fenomeen. Carl von Clausewitz gaf al aan dat oorlog louter de voortzetting is van de politiek met andere middelen ('Over oorlog', Boek 1, Hfst 1, alinea 24). Dit betekent dat de inzet van militaire middelen alleen, nooit een (definitieve) oplossing kan bewerkstelligen. Bij 'traditionele' grootschalige oorlogen wordt de tegenstander dusdanig militair verzwakt of verslagen dat de nederlaag uiteindelijk aan de onderhandelingstafel wordt bevestigd (het verdrag van Versailles 1919). Bij andere conflicten, bijvoorbeeld dekolonisatie oorlogen of *counter-insurgency* operaties creëert de toepassing van militair vermogen een situatie waarbij alle partijen bereid zijn rond de tafel te zitten om tot een oplossing te komen (Parijse Akkoorden 1973, Vietnamoorlog).

De fysieke component, bestaande uit personeel en materieel, veranderde door bijvoorbeeld de komst van technologisch hoogwaardig materieel in de loop van de tijd aanzienlijk. Wapensystemen werden gecompliceerder en stelden daardoor hogere (opleidings)eisen aan het bedienend personeel en aan het onderhoudspersoneel. Hierdoor nam bij veel wapens de precisie toe en het aantal bedienaars af. De behoefte aan hoogwaardig onderhouds- en logistiek personeel nam echter aanzienlijk toe. De zogenaamde *teeth to tail ratio* veranderde ingrijpend, waarbij voor iedere frontsoldaat een veelvoud aan ondersteunend personeel benodigd is. Deze verschuiving in de personele verhoudingen deed zich zowel voor binnen de gehele krijgsmacht als bij de manoeuvre-eenheden. In dit soort eenheden daalde in de loop van de tijd het aantal 'vechtsoldaten' tot minder dan 50%.

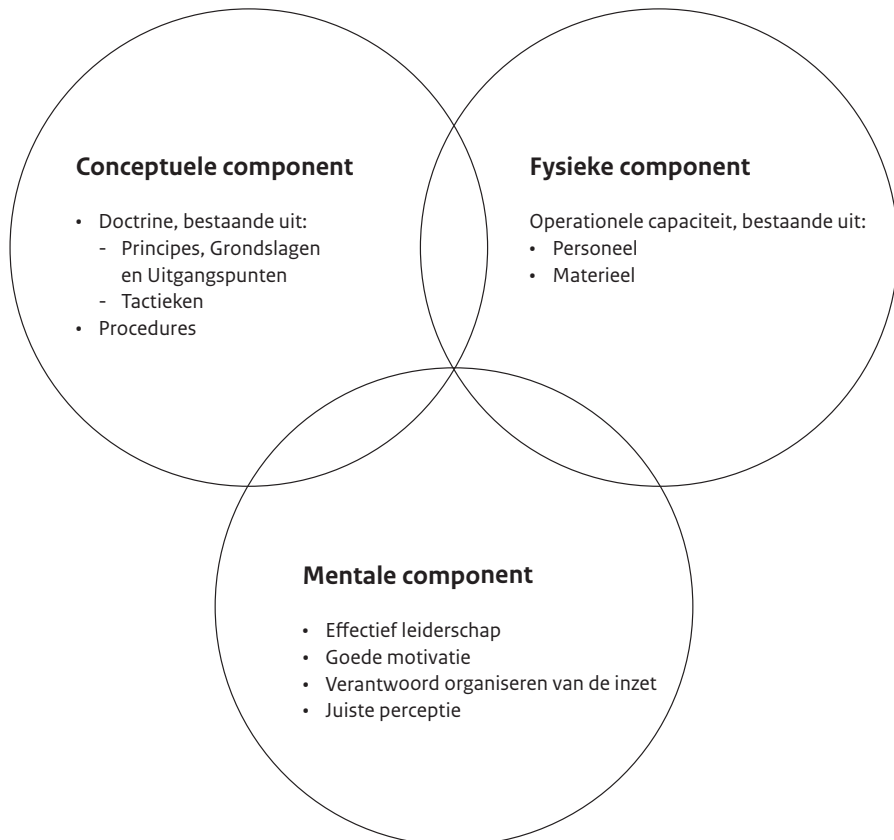
De mentale component veranderde in de jaren zeventig onder druk van gewijzigde maatschappelijke opvattingen en verhoudingen. De wijze van leidinggeven binnen de krijgsmacht is een afspiegeling van de geldende opvattingen binnen de Nederlandse maatschappij. Hierdoor werd de commandovoering in de afgelopen decennia geleidelijk minder directief. Er ontstond ruimte voor discussie tijdens het besluitvormingsproces en eigen initiatief bij de uitvoering van het bevel. Na het einde van de Koude Oorlog kon het principe van Oprachtgerichte Commandovoering overigens pas daadwerkelijk worden ingevoerd. Ook dit is het voortborduren op al bestaande ontwikkelingen. Immers, de Nederlandse militairen stonden ten tijde van de Koude Oorlog internationaal al bekend om hun zelfstandigheid. Russische handboeken waarschuwden voor de gevaarlijke Nederlandse soldaten omdat zij zelfstandig en

Door conventioneel voldoende geloofwaardig de verdediging te kunnen voeren, zou de inzet van deze 'ultieme' wapens zo lang mogelijk een uiterste optie blijven. Dit betekende dat de NAVO doctrinevorming op gebied van conventioneel optreden tot een speerpunt maakte.

Na het einde van de Koude Oorlog kwam het accent weer op de conceptuele component te liggen. Nu moest het hoofd worden geboden aan een veelheid aan dreigingen. De vraag was hoe dit vorm en inhoud te geven. Het personeel werd geacht direct uitzendbaar zijn en het materieel diende snel verplaatsbaar en inzetbaar te zijn. De doctrine moest nu houvast bieden bij zeer uiteenlopende manieren van opereren. Vanzelfsprekend had deze omschakeling ook invloed op de overige componenten van militair vermogen. Er kwamen in de jaren negentig steeds meer verantwoordelijkheden en taken bij het lagere niveau te liggen, wat ook een verandering van mentaliteit en leidinggeven vereiste.

Sectie 1 Inleiding

6101. Militair vermogen is meer dan uitsluitend de beschikbaarheid van operationele middelen (*capacity*). Men moet ook bereid zijn en in staat zijn (*capability*) om deze middelen in te zetten. Militair vermogen is dus opgebouwd uit een conceptuele, een fysieke en een mentale component. De conceptuele component betreft de doctrine; een set breed geaccepteerde uitgangspunten, grondbeginselen en op de praktijk afgestemde procedures. De fysieke component, de *hardware*, bestaat uit de operationele capaciteit van personeel en materieel. De mentale component tenslotte bestaat uit effectief leiderschap en de verantwoorde organisatie van de inzet, de juiste perceptie en de noodzakelijke (vooral intrinsieke) motivatie. Deze componenten van militair vermogen worden achtereenvolgens beschouwd in de secties 2, 3 en 4.



Afbeelding 6-1: Componenten van militair vermogen

6102. Sectie 5 beschrijft de functies van militair optreden. Deze zes functies zijn een conceptueel hulpmiddel voor commandant en staf bij het ontwerpen van een operatieconcept en het maken van een operatieplan. De integrale analyse en uitwerking van de functies van militair optreden genereert uiteindelijk gevechtskracht.

Sectie 2 Conceptuele component van militair vermogen

6201. De conceptuele component van militair vermogen (NAVO: *doctrinal component*) omvat de doctrine, technieken en procedures van militair optreden. In deze sectie wordt ingegaan op de grondbeginselen. Concrete tactieken, technieken en procedures worden uitgewerkt in onderliggende leidraden en handboeken.

6202. Succes in een militaire operatie komt o.a. voort uit een juiste interpretatie en toepassing van de grondbeginselen van militair optreden. Deze grondbeginselen moeten door de commandant en zijn staf bij het ontwerpen van een operatieconcept en het maken van een operatieplan als toetsing dienen voor de haalbaarheid en volledigheid daarvan. Grondbeginselen zijn gevormd door jarenlange militaire ervaring. Als zodanig dragen zij bij aan de mentale component van militair vermogen, vooral aan de verantwoorde organisatie van de inzet van middelen.

6203. **De 12 grondbeginselen** (*principles of operations*) voor landoptreden zijn regels van fundamentele aard voor het gebruik van militaire middelen (de fysieke component van militair vermogen) op strategisch, operationeel en tactisch niveau:

- **Behoud van moreel** (*maintenance of morale*)
- **Bewegingsvrijheid** (*freedom of movement*)
- **Concentratie** (*concentration of force*)
- **Doelgerichtheid** (*selection and maintenance of the aim*)
- **Eenheid van inspanning** (*unity of effort*)
- **Eenvoud** (*simplicity*)
- **Flexibiliteit** (*flexibility*)
- **Initiatief** (*initiative*)
- **Legitimiteit** (*legitimacy*)
- **Veiligheid** (*security*)
- **Verrassing** (*surprise*)
- **Voortzettingsvermogen** (*sustainability*)

6204. De grondbeginselen moeten steeds in onderlinge samenhang worden gezien. Geheel voldoen aan het ene beginsel kan het soms onmogelijk maken een ander beginsel volledig in acht te nemen. Toepassing van de grondbeginselen gaat daarom noodzakelijkerwijs gepaard met een onderlinge afweging van het belang ervan in elke specifieke situatie. Bij deze afweging houdt de commandant altijd en overal rekening met het oogmerk van de hogere commandant(en), de opdracht en de doelstelling, de wijze van optreden van andere partijen en de factoren tijd en ruimte.

6205. **Behoud van moreel** (*maintenance of morale*). Het moreel van het personeel is een belangrijke factor voor het militair vermogen en daarmee het welslagen van een militaire operatie. De commandant speelt hierbij een zeer belangrijke rol. Succesvol optreden leidt tot de ontwikkeling van een bepaalde vorm van eigenwaarde. Dit gevoel van eigenwaarde levert in veel situaties een onmisbare bijdrage aan het behoud van moreel onder moeilijke omstandigheden. Langdurige inzet, ver van huis, in een omgeving waarin ook politiek een belangrijke rol speelt, kan een bijzondere uitwerking hebben op het moreel. Ook het feit dat de media bijna voortdurend over de schouder meekijken, heeft zijn uitwerking op het personeel.

6206. **Bewegingsvrijheid** (*freedom of movement*). Om flexibel en doelgericht te kunnen handelen en daar waar nodig het initiatief te kunnen nemen, is vrijheid van handelen essentieel. Hiermee wordt niet alleen de fysieke vrijheid van handelen bedoeld, die beschikbaar is door controle over gebieden en infrastructuur. Ook en vaak juist de vrijheid om zelf, onafhankelijk van anderen, keuzes te maken is tijdens de uitvoeringsfase de sleutel voor succes. Een militaire eenheid die zich niet naar of in een operatiegebied kan bewegen, faalt bij de uitvoering van zijn taken. Deze eenheid kan dan geen bijdrage leveren aan de realisatie van het behalen van de opgedragen doelstellingen.

6207. **Concentratie** (*concentration of force*). Als een beslissing wordt gezocht, moet op het juiste tijdstip en op de juiste plaats een zwaartepunt worden gevormd. Dat is noodzakelijk om ter plaatse een overwicht te verkrijgen om het gestelde doel te bereiken. Concentratie van effecten houdt een doelbewuste keuze voor de inzet van schaarse capaciteiten in. Concentratie houdt overigens ook in dat men relatieve zwakte op een andere plaats of een ander moment accepteert. Toepassing van dit grondbeginsel in de praktijk vergt flexibiliteit.

6208. **Doelgerichtheid** (*selection and maintenance of the aim*). Ieder militair optreden moet gericht zijn op een doel dat ondubbelzinnig omschreven en bereikbaar is. Als een militaire eenheid een heldere doelstelling mist of het zicht verliest op wat moet worden bereikt, leidt dit er vaak toe dat het militair optreden niet slaagt. Op hogere niveaus kan het doel worden verwoord in een richtlijn of directief, waarin de gewenste eindsituatie wordt omschreven. Op het tactische niveau leiden commandanten hun doelstelling af uit het oogmerk van de hogere commandant. Dit oogmerk staat expliciet vermeld in de aan hen verstrekte opdracht. Het oogmerk heeft een centrale plaats in planning, voorbereiding en uitvoering van landoptreden en maakt doelgericht handelen op alle niveaus mogelijk.

6209. **Eenheid van inspanning** (*unity of effort*). Een commandant dient al zijn middelen en activiteiten op elkaar af te stemmen om zo de beschikbare militaire capaciteit effectief in te zetten en zijn doel te bereiken. Het moderne militaire optreden stelt hoge eisen aan het samenspel van de functies van militair optreden, vooral omdat veel verschillende effectenbrengers op hetzelfde doel inwerken. Eenheid van inspanning is een randvoorwaarde voor succes. Eenheid van inspanning tussen militaire eenheden wordt ondersteund door een gezamenlijke doctrine, op elkaar afgestemde procedures, eenhoofdige leiding en synchronisatie. Op het mentale vlak zijn teamgeest, goede wil, begrip voor ieders capaciteiten en beperkingen en een heldere afbakening van verantwoordelijkheden onmisbaar. Ten slotte is afstemming met alle andere (niet-militaire) actoren die een rol spelen bij de beheersing van een crisis van essentieel belang.

6210. **Eenvoud** (*simplicity*). Door de snelle opeenvolging van gebeurtenissen, de complexiteit van het militaire optreden en de tegenwoordig altijd aanwezige vloedgolf aan informatie, zijn chaos, stress en frictie onvermijdelijk. Ondubbelzinnige, duidelijke en in de praktijk bewezen procedures, eenvoudige plannen en duidelijke opdrachten, verhogen de kans op succes tijdens de uitvoering van een operatie.

6211. **Flexibiliteit** (*flexibility*). Een commandant moet over het aanpassingsvermogen beschikken om zijn plannen bij te stellen. De daadwerkelijke situatie ter plekke kan anders zijn dan vooraf gedacht. Situaties kunnen snel veranderen, waardoor aanpassing noodzakelijk kan zijn. Er dienen zich soms onverwacht kansen aan die benut moeten worden. Flexibiliteit heeft een conceptuele component (in de manier van denken over operaties), een mentale component (het inlevings- en aanpassingsvermogen van commandant en zijn personeel) en een fysieke component (keuze uit beschikbare middelen en ondersteunende



Foto 6-1: eenheid van inspanning is randvoorwaarde voor succes

commandovoeringsystemen). Voorwaarde voor flexibiliteit is een juiste mentale instelling en een organisatie getraind in het snel inspelen op veranderende omstandigheden. Een commandant moet gebruik maken van zijn eigen mentale flexibiliteit en de flexibiliteit van zijn formatie of eenheid om de chaos, die vaak optreedt bij een crisis, te benutten.

6212. **Initiatief** (*initiative*). Commandanten moeten steeds proberen vrijheid van handelen te krijgen en te houden. Dit kan worden bereikt door het initiatief (over) te nemen; door eerder en sneller te handelen in plaats van te reageren op acties van andere partijen. Alleen hierdoor kan een voorsprong worden verkregen en kunnen situaties in het eigen voordeel worden omgekeerd. Voorheen werd dit principe ook wel aangeduid als offensief handelen. Dit sluit echter niet uit dat in bepaalde gevallen geduld is vereist. Hiervoor is een leiderschapstijl nodig die het nemen van initiatief aanmoedigt en het nemen van bewuste risico's toelaat.

6213. **Legitimiteit** (*legitimacy*). Legitimiteit heeft een juridische en een ethische kant. Juridische legitimiteit vereist ten eerste een rechtsbasis voor de inzet van militair vermogen (rechtsgrondslag) en ten tweede de naleving van de vigerende regels tijdens de inzet (rechtsregimes). Juridische legitimiteit is een absoluut grondbeginsel en kan niet ten gunste van andere grondbeginselen worden afgewogen. Juridische legitimiteit draagt bij aan de ethische legitimiteit.

6214. Ethische legitimiteit is een belangrijke voorwaarde voor een succesvolle voortzetting en afronding van militaire operaties. Het heeft, door de gekozen manier van uitvoering, invloed op het behoud van acceptatie en draagvlak bij de lokale bevolking, de eigen bevolking en de publieke opinie. Bij de keuze voor inzetmiddelen in een bepaalde actie zal de commandant (neven)schade zoveel mogelijk moeten voorkomen.

6215. **Veiligheid** (*security*). Inzet van militairen vindt plaats in een risicovolle omgeving. Zonder maatregelen kan dat leiden tot onacceptabele verliezen, waardoor de gestelde doelen niet meer bereikt kunnen worden en het draagvlak afbrokkelt. Daarom is een zekere mate van veiligheid essentieel. Veiligheid is echter geen doel op zich; de uitvoering van de opdracht blijft centraal staan. Veiligheid wordt verkregen door snelheid, onvoorspelbaarheid en fysieke bescherming van eigen middelen. Dit betreft niet alleen effectbrengers maar ook middelen die de commandovoering ondersteunen en operationele informatie.

6216. **Verrassing** (*surprise*). Verrassing bereikt een eenheid door op een niet voorziene plaats, tijd en/of wijze op te treden. Verrassend optreden kan de uitvoering van een (gevechts)actie in eigen voordeel beslissen. Bovendien kan verrassend optreden de numerieke nadelen van een fysieke minderheid compenseren. Verrassing heeft ten doel de opponent uit het evenwicht te brengen, waardoor het initiatief in eigen handen blijft.

6217. **Voortzettingsvermogen** (*sustainability*). De ingezette militaire eenheid moet in staat zijn een eenmaal begonnen operatie zo lang voort te zetten totdat het gewenste effect is bereikt. Om het voortzettingsvermogen van een operatie te waarborgen, moeten alle benodigde voorwaarden geregeld zijn. Een in alle opzichten functionerend logistiek systeem, de beschikbaarheid en inzetbaarheid van materieel, voldoende getrainde en gevulde eenheden en gehardheid maken daar, naast politieke wil en betrokkenheid deel van uit.

Sectie 3 Mentale component van militair vermogen

6301. Naast conceptueel en fysiek vermogen moeten militaire eenheden tevens beschikken over een sterk ontwikkelde mentale component (NAVO: *moral component plus perceptual component*). Deze mentale component bestaat uit effectief leiderschap, inbegrepen het verantwoord organiseren van de inzet, een juiste perceptie en een goede motivatie.



6302. **Rol commandant.** Een bijzondere rol in de mentale component is weggelegd voor commandanten op alle niveaus. Hij is de belichaming van effectief leiderschap. Daarnaast is hij verantwoordelijk voor de training voorafgaande aan inzet. Tijdens de inzet is het de commandant als leider die de uitvoering van opdrachten verzekert door actie, motivatie en inspiratie, het vermogen om de wil 'ervoor te gaan' over te brengen op zijn personeel. De commandant treedt bij inzet op als gezicht van de eenheid. Hij bepaalt door zijn optreden het beeld dat alle andere leden van de eenheid hebben. Hij is verantwoordelijk voor het optreden van alle individuele militairen onder zijn commando.

Foto 6-2: de commandant treedt bij inzet op als gezicht van de eenheid

6303. **Mentale vorming.** Landoperaties zullen op steeds wisselende locaties en onder uiteenlopende omstandigheden plaatsvinden. Een landoperatie kan echter alleen succesvol zijn, indien het personeel beschikt over de onvoorwaardelijke wil om operaties tot een goed einde te brengen en bereid is daar eventueel offers voor te brengen (motivatie). Mentale vorming is daarom essentieel om invulling te geven aan de mentale component van militair vermogen. Mentale vorming is opgebouwd uit een drietal hoofdbestanddelen, bestaande uit (in totaal) elf mentale eigenschappen. Hierbij vormen teamlid en gehardheid de basis voor het gevechtsbereid zijn van de militair.

GEVECHTSBEREIDHEID

Discipline
Prestatiegericht
Actief
Moed

GEHARDHEID

Stressbestendigheid
Incasseringsvermogen
Doorzettingsvermogen

TEAMLID

Ethisch bewust
Kameraadschap
Zelfstandigheid
Trots

Afbeelding 6-2; Hoofdbestanddelen mentale vorming

6304. **Teamlid.** Binnen de operationele omgeving moet een militair zich als individu op de eerste plaats richten op de doelstellingen van de krijgsmacht. Hij wordt geacht de aan hem opgedragen taken onder verschillende omstandigheden en ook in onverwachte situaties uit te voeren. Hij moet dit vaak doen zonder directe hulp of aanwijzingen van anderen en altijd binnen de grenzen van zijn opdracht.

6305. Als lid van een eenheid moet een militair zich vooral richten op de collega's, met wie hij een (al dan niet tijdelijk) samenwerkingsverband vormt. Hij moet zich betrokken voelen bij het wel en wee van de mensen binnen de eenheid en bereid zijn om het eigenbelang ondergeschikt te maken aan het eenheidsbelang. Waar nodig moet hij oog hebben voor de belangen van de anderen binnen de eenheid. De eenheid waar hij deel van uitmaakt kenmerkt zich in veel gevallen door een diversiteit in onder meer leeftijd, sekse, sociale en culturele achtergrond, opleidingsniveau en levensbeschouwing. De militair moet met deze diversiteit om weten te gaan. Hij wordt geacht de mensen om hem heen op basis van wederzijds respect en vertrouwen te benaderen en te behandelen. Van hem wordt verwacht dat hij een groot ethisch besef heeft wat zichtbaar is in zijn gedrag en handelen. Door effectief leiderschap en het verantwoord organiseren van de inzet, wordt bereikt dat de individuele militair zich bevoorrecht gaat voelen om deel uit te maken van de eenheid. Dit moet er dan weer toe leiden dat de militair geloofwaardig en oprecht handelt en optreedt.

6306. Mentale eigenschappen als kameraadschap, zelfstandigheid, trots en ethisch bewustzijn, zijn voor de individuele militair essentieel om als volwaardig teamlid een bijdrage te kunnen leveren aan de uitvoering van militaire opdrachten.

6307. **Gehardheid.** In de operationele omgeving oefent de militair primair zijn opgedragen taken uit binnen een organiek verband. De omgeving stelt de militair voor taken en situaties, die fysiek en mentaal het

uiterste van hem vergen. Onvermijdelijk krijgt de militair te maken met de beproevingen van het gevechtsveld, zoals: soms zeer snel wisselende (klimatologische) omstandigheden, een gebrek aan comfort en/of slaap, onzekerheden, chaos, ellende, menselijk leed en angstgevoelens. Ondanks deze ontberingen moet de militair steeds weer een manier vinden om doelmatig te blijven functioneren in het volbrengen van zijn opdracht. De militair moet daarbij bereid zijn de eigen grenzen van lichamelijke pijn, vermoeienis en/of frustraties te verleggen om dit mogelijk te maken. Ook moet hij bereid zijn om na het incasseren van tegenslagen langdurig te blijven presteren op het, voor de opdracht, vereiste niveau. Hij moet dan ook niet alleen beschikken over alle noodzakelijke kennis en vaardigheden, maar zeker ook over de gewenste houding om zich onder (de soms extreme) operationele omstandigheden te handhaven.

6308. Incasseringsvermogen, doorzettingsvermogen en stressbestendigheid zijn mentale eigenschappen die bepalend zijn voor de mate van gehardheid van de militair en die hem in staat stellen om, ook onder extreme omstandigheden, zijn taken te blijven uitvoeren.

6309. **Gevechtsbereidheid.** De uitvoering van zijn taak vereist van de militair dat hij zich volledig inzet om het in de opdracht gestelde doel te halen. Daarbij moet hij zich wel richten naar het beleid en de geschreven en ongeschreven regels, die de grenzen stellen aan zijn gedrag en handelen.

Foto 6-3: een militair moet zijn eigen grenzen kunnen verleggen



6310. Omstandigheden kunnen er de oorzaak van zijn dat organiek functioneren of optreden en de inzet en/of het gebruik van organieke middelen en/of verbanden niet mogelijk is. In zulke gevallen is de militair gedwongen alert te reageren en uit eigen beweging een bijdrage te leveren aan de vervulling van de opdracht. De militair moet (in het uiterste geval met gevaar voor eigen leven) risico's aangaan om zijn opdracht uit te voeren. Alle militairen moeten mentaal en fysiek voorbereid en in staat zijn om de confrontatie met de opponent aan te gaan.

6311. Mentale eigenschappen als prestatiegerichtheid, discipline, proactiviteit en moed bepalen dan of, en zo ja in welke mate, de militair bereid is zich volledig in te zetten. In andere woorden, in hoeverre hij gevechtsbereid is.

Sectie 4 Fysieke component van militair vermogen

6401. **Operationele middelen.** De operationele middelen van de krijgsmacht vormen de fysieke component van het militaire vermogen (NAVO: *physical component*). De operationele middelen (in feite de eenheden) omvatten personeel en materieel dat georganiseerd kan worden ingezet in een operatie. Operationele gereedheid is eveneens een belangrijk onderdeel van de fysieke component. Het trainingsniveau van de eenheden is daar een wezenlijk onderdeel van. Om de fysieke component de juiste waarde te kunnen geven, is het van groot belang dat er voor de inzet van de landstrijdkrachten een duidelijk ambitieniveau bestaat. Aan dit ambitieniveau moeten inzetopties en daarop gebaseerde behoeftstellingen, evenals opleidings- en trainingstrajecten worden gekoppeld.

6402. **Personeel.** Het ingezette personeel moet, met het beschikbaar gestelde materieel, in staat zijn om alle militaire activiteiten wereldwijd onder alle omstandigheden uit te voeren. Het personeel krijgt een daarop afgestemde opleiding en training met aandacht voor specifieke elementen die zijn afgeleid van de daadwerkelijke inzet. Dit betekent dat tijdens iedere fase van opleiding en training aandacht moet worden besteed aan motivatie en mentale hardheid, aan kennis van de mogelijke inzetopties, kennis van tactieken en technieken (*skills and drills*), basisvaardigheden (waaronder fysieke training, fysieke hardheid) en specifieke vaardigheden gericht op de operatie.

Foto 6-4: personeel en materieel zijn georganiseerd in operationele eenheden



6403. **Materieel.** De ontwikkeling, aanschaf en instandhouding van materieel dient aan te sluiten bij het ambitieniveau dat voor de eenheden van het Commando Landstrijdkrachten is vastgesteld. Een mix van middelen met verschillende functionaliteiten moet een commandant de vereiste flexibiliteit geven om binnen een operatie zijn doelstellingen te behalen.

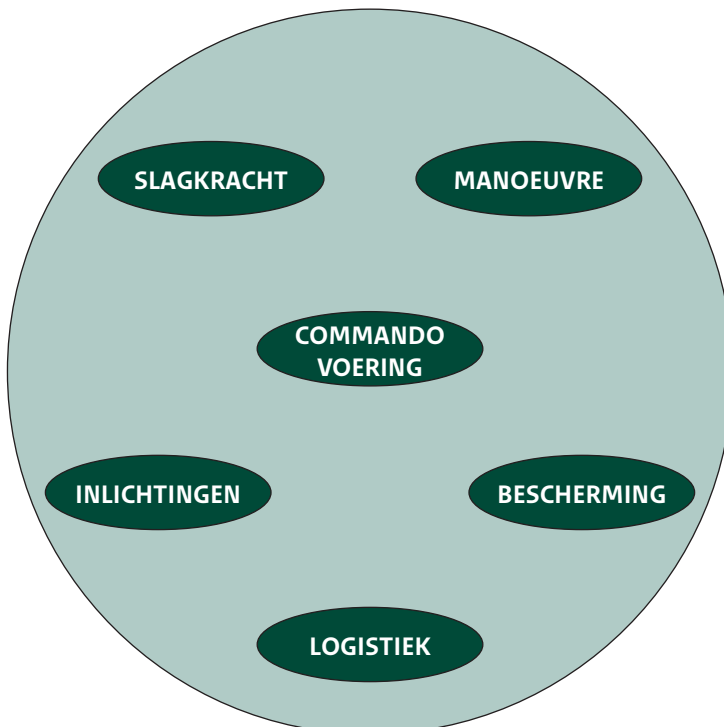
Sectie 5 Functies van militair optreden

6501. De functies van militair optreden (*combat functions*) zijn een conceptueel hulpmiddel voor commandant en staf bij het ontwerpen van een operatieconcept en het maken van een operatieplan. Het betreft:

- a. **commandovoering** (*command and control*)
- b. **inlichtingen en informatie** (*intelligence and information*)
- c. **manoeuvre** (*manoeuvre*)
- d. **slagkracht**²¹ (*fire power*)
- e. **bescherming** (*force protection*).
- f. **logistiek** (*combat service support*)

6502. Analyse van rol en invulling van de functies van militair optreden bewerkstelligt dat commandanten en staven alle aspecten van een operatie in beschouwing nemen. De kracht van de functies van militair optreden zit in de integratie; gezamenlijk leveren ze de gevechtskracht van de eenheid. Het relatieve belang van de verschillende functies van militair optreden kan variëren naar gelang de doelstelling van een operatie.

Afbeelding 6-3: functies van militair optreden vormen samen de gevechtskracht van de formatie of geïntegreerde eenheid



²¹ Het vermogen om de dreiging te vernietigen of te neutraliseren d.m.v. (een mix van) kinetische en non-kinetische middelen. Slagkracht vervangt het traditionele Nederlandse begrip vuurkracht, maar omvat een veel bredere keuze aan middelen.

6503. De analyse van de functies van militair optreden tijdens het besluitvormingsproces resulteert in een operationeel concept en een plan voor de inzet van eenheden. De functies van militair optreden zijn echter niet éénduidig terug te voeren op wapen/dienstvak- of krijgsmachtindeling. De functies komen meestal door gezamenlijke inspanning van meerdere krijgsmachtdelen tot stand.

6504. **Commandovoering** (*command and control*). De functie van commandovoering betreft de leiding en aansturing van een militaire organisatie om haar doelstellingen te realiseren. Commandovoering integreert de andere functies van militair optreden tot een enkelvoudig tactisch concept. Planning, aansturing, coördinatie en controle garanderen de verticale en horizontale integratie van militaire eenheden en toegewezen middelen. Zodra deze integratie leidt tot meer synergie in optreden vormt commandovoering een *force multiplier* van militair vermogen.

6505. Onder het begrip 'commando' verstaan we de bevoegdheid die is toegekend aan de commandant om de hem toegewezen troepen te leiden, besluiten te nemen over hun inzet en het bevel te voeren. Daarom bestaat commandovoering uit drie deels overlappende elementen:

- a. **leiderschap**, het bewuste gedrag van een persoon die de positie van leider heeft in een groep en daarmee de activiteiten van de groep/groepsleden richt op het realiseren van een bepaald doel. Leiderschap heeft vooral betrekking op de meer persoonlijke aspecten, waarbij het er om gaat de medewerkers te beïnvloeden om gedrag en prestaties in de gewenste richting te sturen.
- b. **besluitvorming**, de totstandkoming van en de beslissing over de wijze van optreden om het opgedragen doel te bereiken ter ondersteuning van het oogmerk van de hogere commandant.
- c. **bevelvoering**, het proces waarmee de commandant, hierbij geassisteerd door zijn staf, de activiteiten van de aan hem toebedeelde en eventueel steunende troepen dirigeert en coördineert.

6506. Met deze drie elementen van commandovoering is de commandant geëquipeerd voor een op elkaar afgestemde inzet van middelen. De commandant heeft de bevoegdheid om gehoorzaamheid en navolging van besluiten af te dwingen. Hij draagt de verantwoordelijkheid voor het nemen van besluiten en voor alle handelingen van de militairen onder zijn commando. Het geven van routine-aanwijzingen kan de commandant delegeren.

6507. Belangrijk aspect in de commandovoering is de formulering en communicatie van het oogmerk van de commandant. Een goed begrip van het oogmerk geeft richting aan de besluitvorming op de onderliggende niveaus en stimuleert initiatief en tempo. Het oogmerk zorgt voor eenheid van opvatting over doelstelling en inspanning binnen de eenheid en zelfs tussen de militaire eenheid en andere betrokkenen.

6508. Commandanten beschikken vanaf compagniesniveau over staven ter ondersteuning van de besluitvorming en bevelvoering. Deze staven hebben als taak om informatie te verzamelen, te verwerken en te verspreiden.

6509. Commandovoering is meer dan alleen een verzameling processen en procedures; het is mensenwerk. Besluitvorming, bevelvoering en leiderschap worden enerzijds bepaald door individueel gedrag en anderzijds door de interactie tussen individuen. De inbreng van deze individuen en hun interactie zal tot uitdrukking komen in het commandovoeringsproces.



Foto 6-5: begrip van het oogmerk stimuleert initiatief en tempo

6510. Menselijke kenmerken en reacties kunnen commandovoering in negatieve zin beïnvloeden. Slaapgebrek, stress en angst zijn veelvuldig voorkomende verschijnselen tijdens de inzet van een militaire eenheid. Zij kunnen leiden tot vertraging van de commandovoering of tot een degradatie van de kwaliteit van de resultaten. Daarnaast kunnen bepaalde groepsprocessen, zoals *group think* of competentiestrijd, eveneens de kwaliteit van de commandovoering aantasten.

6511. **Inlichtingen en informatie** (*intelligence and information*). Inlichtingen zijn de resultante van kennis en begrip over de activiteiten (*activities*), mogelijkheden (*capabilities*) en intenties (*intentions*) van alle (relevante) actoren en factoren. Inlichtingen omvat dus aanzienlijk meer dan de traditionele aandacht voor de geografische en klimatologische omstandigheden in het operatiegebied. Inlichtingen voorzien in een zo volledig en actueel mogelijk beeld van de situatie (*situational awareness*) en zijn randvoorwaarde voor het goed functioneren van een militaire eenheid.

6512. Inlichtingen komen tot stand via het gericht verzamelen en analyseren van informatie. Binnen een eenheid fungeert eigenlijk iedereen als verzamelorgaan; vaak wordt daarvoor de term sensor gebruikt. Daarnaast zal binnen een militaire eenheid doorgaans een specifiek organisatiedeel volledig belast zijn met de verzameling en verwerking van informatie tot inlichtingen. Meestal is dit organisatiedeel voor deze taak deels afhankelijk van andere staven of (buitenlandse) inlichtingenorganisaties.

6513. Door de inlichtingenbehoefte te vertalen in goede en concrete kernvragen aan verzamelorganen kan de schaarse inlichtingencapaciteit op de juiste manier worden ingezet. Alleen op deze manier krijgen inlichtingenfunctionarissen de noodzakelijke richting en aanwijzingen voor de uitvoering van hun aandeel in de operatie. Dit laat onverlet dat de verschillende niveaus over een eigen inlichtingencapaciteit moeten

beschikken om hun specifieke inlichtingenbehoefte af te kunnen dekken. Richting geven aan het inlichtingenproces is een commandantenverantwoordelijkheid. Zijn belangstelling richt zich niet alleen op de 'klassieke' aspecten vijand, weer en terrein. Informatie over historische, culturele, sociale en religieuze achtergronden van een crisis en plaats, evenals de rol en betekenis van alle andere actoren zijn net zo belangrijk.

6514. **Manoeuvre** (*manoeuvre*). Bij de oplossing van crises draait het om het vermogen effectbrengers – liefst zonder beperkingen en snel – te kunnen positioneren en desgewenst te kunnen inzetten op die plaatsen waar dat nodig of wenselijk is. De functie Manoeuvre betreft het richten van het militair vermogen daar waar slagkracht het meeste effect heeft, het vermijden van sterktes en het uitbuiten van zwaktes. Manoeuvre wordt toegepast door het in positie brengen van effectenbrengers in het operatiegebied om een voordelige positie t.o.v. de actoren te verkrijgen. Deze voordelige positie kan worden bereikt door geografisch in een betere positie te bewegen, numeriek in een betere positie te zijn, gunstige gevechtskrachtverhouding te bevechten of in staat te zijn de perceptie van de actoren te beïnvloeden. Het optimum ligt in de combinatie.

6515. De ontplooiing en de inzet van eenheden is hoofdzakelijk een fysieke activiteit, gericht op de fysieke component van een actor. Maar manoeuvre heeft ook een moreel effect op actoren; het kan onzekerheid, verwarring of zelfs verlamming creëren.

6516. Het plan voor de manoeuvre staat veelal centraal in een militaire actie en beschrijft waar en hoe de beschikbare effectenbrengers worden ingedeeld en ingezet. Goede inlichtingen vormen daarvoor een onmisbare basis. Alleen grondgebonden eenheden kunnen gebied bezetten of daadwerkelijk in contact komen met de lokale actoren.

6517. In het kader van manoeuvre is in toenemende mate luchttransport noodzakelijk voor de tactische mobiliteit van eenheden. Luchttransport verschaft de vereiste snelheid. Bovendien zijn luchttransportmiddelen in staat eenheden te brengen naar plaatsen die over de weg niet of moeilijk toegankelijk zijn.

6518. **Slagkracht** (*fire power*, zie voetnoot 21 bij 6501) is de mogelijkheid om het (militair) vermogen van een actor of meerdere actoren te beïnvloeden. Iedere handeling bij de uitvoering van een activiteit heeft invloed en sorteert effect. Aan eenheden moet voldoende capaciteit worden toegevoegd om de gewenste effecten te bereiken. Traditioneel voorbeeld is het uitschakelen of tenminste neutraliseren van opponenten. Effecten gaan echter verder dan alleen de inzet van vuurwapens of vuursteunmiddelen. Beïnvloeding van opponenten door hun informatie en informatie-infrastructuur, hun financiële bronnen en hun draagvlak aan te tasten, kent een brede toepassing. De gerichte inzet van middelen ter ondersteuning van de gunstig gezinde actoren en de weloverwogen steun aan de lokale bevolking, zoals bijv. het slaan van waterputten door de genie, is eveneens een vorm van gebruik van slagkracht. Slagkracht wordt dus geleverd door letale én niet-letale effectenbrengers en is te onderscheiden in directe vuurkracht, indirecte vuurkracht of vuursteun en de mogelijkheid om de perceptie van doelgroepen of personen te beïnvloeden.

6519. Er is dus een nauwe relatie tussen manoeuvre en slagkracht. Om het gewenste effect van de slagkracht te bereiken is het nodig om te manoeuvreren met de effectdragers en deze in een zo gunstig mogelijke positie te brengen om hun slagkracht maximaal tot gelding te brengen. Maar ook is het voorstelbaar dat door middel van de aanwending van slagkracht de gewenste manoeuvreer ruimte wordt gecreëerd.

6520. **Bescherming** (*force protection*). Voor een commandant is het van het grootste belang dat zijn (militair) vermogen gedurende alle stadia van een operatie wordt beschermd. Het primaire doel van bescherming is behoud van vrijheid van handelen opdat een succesvolle uitvoering van de opdracht mogelijk is en blijft.

De functie Bescherming omvat alle activiteiten die er op gericht zijn ongewenste effecten en onderkende risico's te voorkomen en indien nodig te neutraliseren of in ieder geval te minimaliseren. Bij de planning en uitvoering van operaties moet daarom altijd, en op alle niveaus, aandacht worden besteed aan bescherming. Bescherming heeft meerdere kanten: (pro-)actief en passief, fysiek en mentaal.

6521. Een verantwoorde balans tussen een optimale bescherming enerzijds en de uitvoering van de opdracht anderzijds is noodzakelijk. Uiteindelijk gaat het om de opgedragen doelstelling te behalen, en niet uitsluitend om de eenheid te beschermen.

6522. De dreiging, en de daaraan gekoppelde risico's voor de uitvoering van de opdracht, heeft verschillende potentiële bronnen: het gedrag van de eventuele opponenten, de invloed van weer- en terreinomstandigheden, het eigen gedrag en dat van alle actoren in het inzetgebied. De dreiging richt zich daarbij niet alleen tegen de fysieke component van militair vermogen. In veel gevallen wordt ook, of misschien wel juist, de mentale component beïnvloed. Het dreigingsbeeld is divers, complex, vaak diffuus en voortdurend aan veranderingen onderhevig. De inventarisatie van de bedreigingen, kwetsbaarheden, effecten en risico's is daarom een continu proces en beperkt zich niet alleen tot de momenten waarop een opdracht wordt ontvangen of zich een incident heeft voorgedaan.

6523. De inventarisatie van de dreiging, de kwetsbaarheid van de eenheid en de daaraan gekoppelde risico's is een verantwoordelijkheid van alle staffunctionarissen en niet de unieke verantwoordelijkheid van de sectie 2 die belast is met de verzameling, verwerking en verspreiding van inlichtingen.

6524. **Logistiek** (*combat service support*). De functie Logistiek omvat de steun met materiële, financiële en personele middelen, die benodigd is om het militair vermogen in stand te houden. Instandhouden van militair vermogen is van belang voor het voortzettingsvermogen van een eenheid.

6525. Het plan voor de inzet vormt de basis voor het plan voor de logistiek. Zonder een op manoeuvre, slagkracht en bescherming afgestemd logistiek plan faalt iedere inzet; de logistieke ondersteuning schept de essentiële voorwaarden. De logistieke mogelijkheden en beperkingen dicteren soms zelfs de mogelijkheden van militaire eenheden en leiden tot aanpassing van het plan voor de inzet.

6526. **Afstemming**. De zes onderkende functies van militair optreden leveren ieder voor zich slechts een bijdrage. Daarbij bestaat er geen prioriteitsvolgorde; elke functie is onmisbaar. Alleen een inzet waarbij de functies op elkaar zijn afgestemd heeft kans op succes. In de planningsfase voorafgaande aan een inzet wordt de samenstelling van de eenheid afgestemd op de uit te voeren militaire activiteiten, die nodig zijn om de opgedragen doelstellingen te bereiken.



Hoofdstuk 7 Het tactische niveau - grondslagen voor het landoptreden -

Het tactisch niveau in historisch perspectief

De te behalen doelstellingen of effecten van militaire operaties werden van oudsher op het politiek-strategische niveau vastgesteld en vervolgens op operationeel niveau omgezet in een campagne. Het tactische niveau droeg dan zorg voor het realiseren van de geformuleerde *end state*. Het zijn de op dit niveau opererende militaire eenheden die uiteindelijk 'het gevecht' voeren en zo bijdragen aan het behalen van de operationele doelstellingen van de campagne. Vrijwel alle (westerse) legers zagen de bewegingsoorlog, uitmondend in 'de' beslissende slag, constant als hét middel om de vastgestelde doelen te realiseren.

In de loop van de 19^e eeuw groeide de omvang van de (dienstplichtige) legers aanzienlijk en aan de vooravond van de Eerste Wereldoorlog konden de Europese grote mogendheden miljoenenlegers op de been brengen. De strategische verplaatsingssnelheid nam door de komst van de spoorwegen enorm toe, waardoor de mogelijkheden tot een snelle concentratie en verrassende inzet van middelen toenam. De tactische verplaatsingssnelheid bleef echter gelijk. Na het verlaten van de treinen verplaatsten de troepen zich in 1914 met min of meer dezelfde snelheid als ten tijde van Napoleon. Bovendien bleven de *command and control*-systemen achter bij de toegenomen omvang van de legers en hun operatiegebied. Hogere commandanten konden niet al hun troepen meer 'zien' en moesten leiding geven 'op afstand'.

Deze problemen, meer troepen, een langer front, snelle strategische verplaatsingen en achterblijvende communicatiemogelijkheden, openbaarden zich al tijdens de oorlogen van de Duitse eenwording (1864, 1866 en 1870). De Pruisische legerleiding, veelal geconfronteerd met numeriek sterkere tegenstanders, bouwde voort op de Napoleontische traditie, waarbij snelheid van handelen en verrassend optreden van groot belang waren. Hierdoor was het mogelijk de tegenstander te treffen voordat hij al zijn middelen had ontplooid en zo kon op het slagveld de beslissende overwinning worden behaald, die dan later aan de onderhandelingstafel werd 'bevestigd'. Om deze manier van optreden succesrijk te kunnen toepassen, was het nodig ondercommandanten betrekkelijk veel handelingsvrijheid te geven. Zij moesten op de hoogte zijn van het uiteindelijk doel van de campagne en handelen in de geest van de commandant.

In Europa was deze benadering zeer succesvol. De 19^e eeuwse oorlogen waren van korte duur en werden veelal beslist na een beperkt aantal veldslagen. Hierbij past echter wel een kanttekening. Het ging over het algemeen om politiek geïnspireerde oorlogen tussen staten, waarbij het realiseren van de politieke doelen niet ten koste mocht gaan van het voortbestaan van de staat. De Amerikaanse burgeroorlog (1861-1865) vormde hierop een uitzondering. Dat was een ideologisch geïnspireerde oorlog, tussen partijen die streden voor het voortbestaan van hun maatschappij en manier van leven. Hierbij waren beide partijen bereid om tot het uiterste te gaan. De oorlog eindigde pas, nadat de Confederatie niet meer beschikte over effectieve machtsmiddelen en 'totaal' was verslagen. De Europese grote mogendheden hadden geen oog voor deze ontwikkeling. Zij bleven geloven in de kracht van het offensief en de mogelijkheid een tegenstander in korte tijd beslissend te verslaan.

Het gevolg van deze opvatting: bij het uitbreken van de Eerste Wereldoorlog gingen alle landen er van uit dat het een korte, bloedige maar beslissende oorlog zou worden. Dit bleek helaas de toenmalige mogelijkheden te boven te gaan. De massaliteit maakte het onmogelijk om de tegenstander een beslissende slag toe te brengen. Hier waren uiteindelijk lange en kostbare uitputtingsslagen voor nodig. Het onvermogen om het verstarde front te doorbreken lag zowel aan de toegenomen vuurkracht, de aaneengesloten linies, de diepte van de verdediging als aan de bereidheid van de militairen en de maatschappij om tot het uiterste te blijven doorvechten.

Om deze patstelling te doorbreken gingen de Britten en Fransen over op het zeer centraal plannen en uitvoeren van operaties. Zo probeerden zij de onvermijdelijke chaos en frictie op het slagveld min of meer te beheersen. Dit optreden (*bataille conduite* voor de Fransen, *bite and hold* voor de Britten) leverde aan het eind van de oorlog tactisch grote successen op, maar bewerkstelligde niet direct de noodzakelijke strategische resultaten. De Duitsers probeerden, min of meer in lijn met hun ervaringen in de 19^e eeuw, de decentrale aanpak verder uit te werken met het introduceren van de *Stoßtrup*-taktiek. De te behalen eindresultaten, 'het wat' werden duidelijk aangegeven, de uitvoering, 'het hoe', werd grotendeels overgelaten aan de lokale commandanten. Deze manier van commandovoeren kreeg bekendheid onder de naam *Auftragstaktik*. In maart 1918 behaalden de Duitsers hiermee spectaculaire tactische successen, maar ook zij wisten uiteindelijk geen strategische beslissing te forceren. Deze 'nieuwe' tactiek bleek toch ook bijzonder kostbaar te zijn. Op de eerste dag van het voorjaarsoffensief bedroegen de Duitse verliezen 77.000 man.

Ook tijdens de Eerste Wereldoorlog blijft het ideaal waar alle legers naar streven het uitvoeren van de bewegingsoorlog (manoeuvreoorlog) en het (snel) behalen van de overwinning. Helaas lieten de (wapen) technologische ontwikkelingen dit niet toe. In de volgende wereldoorlog was het weer mogelijk de beweging op het slagveld terug te brengen. Terwijl de Fransen zich hoofdzakelijk voorbereidden op een herhaling van de vorige oorlog, maar dan met modernere middelen, probeerden Duitse militaire denkers de nieuwe (technologische) mogelijkheden een plaats te geven in een meer manoeuvregericht optreden. De komst van betrouwbare (pantser)voertuigen, tanks, vliegtuigen en betere verbindingsmiddelen maakte het mogelijk om – zeker tegen een statische tegenstander – zeer beweeglijk op te treden en een schijnbaar beslissende overwinning te behalen. De resultaten van de Duitsers tijdens de Westelijke veldtocht in mei en juni 1940 verbaasden vriend en vijand. De verstarring was doorbroken en de combinatie van manoeuvreoorlog en *Auftragstaktik* leek onverslaanbaar. De Duitse ervaring aan het Oostfront (1941-1945), een bewegingsoorlog die gelijktijdig een uitputtingsoorlog was, liet zien dat dit niet het geval was. Het snel behalen van een overwinning op dat slagveld bleef ook daar een onbereikbaar ideaal.

Ten tijde van de Koude Oorlog stonden twee, uiteindelijk tot de tanden bewapende, machtsblokken tegenover elkaar. De NAVO-doctrine was in de jaren 50, 60, 70 en 80 vooral defensief van aard. De aanval zou in een aaneengesloten, lineaire stelling tot staan worden gebracht. De doctrine was gebaseerd op verdedigend, statisch en reactief optreden. De tegenstander zou initieel het initiatief hebben en de NAVO-troepen zouden dat pas na het tot staan brengen van de aanvallers kunnen overnemen.

In jaren 80 van de vorige eeuw veranderde de NAVO-doctrine weer. Het Amerikaanse leger 'herontdekte' de manoeuvrebenadering van de Tweede Wereldoorlog en werkte dat uit in zijn *AirLand Battle* concept. Hierbij zou het Westen, gebruikmakend van het technologische overwicht, in staat zijn de vijand eerder

en in de diepte te treffen. Zo kon worden voorkomen dat het Warschau Pact zijn aanzienlijke numerieke overwicht kon uitbuiten. Hiertoe werd het begrip 'operationeel raamwerk' (diepe, nabij en achtergebiedsoperaties) geïntroduceerd. Hiermee werd het operatieconcept van de eenheden op de verschillende niveaus in een herkenbaar onderling verband geplaatst. Zo kon het optreden van de eenheden opererend binnen dit raamwerk beter en sneller op elkaar worden afgestemd en gecoördineerd. Binnen de NAVO, waar niet alle leden de kosten voor de benodigde technologisch-hoogwaardige wapens konden of wilden dragen, werd het concept in 'afgeslankte' vorm als *Follow On Forces Attack* (FOFA) ingevoerd. De ingrijpende geopolitieke veranderingen in Europa zorgden ervoor dat de concepten nooit in de praktijk zijn getoetst. Het zeer succesrijke militaire optreden van de coalitie tijdens de Golfoorlog van 1991 was gebaseerd op dit concept.

Na de Golfoorlog werd de internationale veiligheidssituatie steeds onduidelijker. De dreiging was niet langer meer grootschalig en afkomstig van een bekende tegenstander, maar veel diffuser. De belangrijkste dreiging werd die van extremistische bewegingen van nationalistische of religieuze origine, zich uitend in etnisch conflicten, religieuze oorlogen en mondiaal terrorisme. Dit is een vrijwel ongrijpbare tegenstander, met zeer veel verschijningsvormen en daardoor moeizaam te bestrijden. Iedere inzet van westerse troepen tegen deze indirecte bedreiging, vereist eigenlijk specifiek op de lokale omstandigheden aangepaste eenheden en een lokale aanpak. Dit betekent tevens dat het aantal actoren met invloed op het optreden, zowel in het inzetgebied, als bij het (politieke) thuisfront als bij internationale (veiligheids) organisaties aanzienlijk is toegenomen. Door de aard van dit soort conflicten wordt enerzijds veel verwacht van het militaire optreden, maar is de vrijheid van handelen van de eenheden door de overeengekomen *Rules of Engagement* (ROE) beperkt. Daarnaast is het te bereiken effect van het militair optreden moeilijk meetbaar of pas na vele jaren zichtbaar.

Sectie 1 Inleiding

7101. In hoofdstuk 5 is aangegeven hoe het operationele niveau de politiek geformuleerde doelstellingen vertaalt in een (*joint, combined*) operatie. Uiteindelijk moet deze operatie voorzien in de tactische inzet van militaire eenheden. In dit hoofdstuk staat de vertaling van het operationeel naar het tactische niveau centraal.

7102. Tactiek is de wijze van inzet en optreden van eenheden om door middel van gevechten en andere vormen van militair optreden, in een bepaalde samenhang bij te dragen aan het bereiken van de operationele doelstelling van de campagne. Op het tactische niveau worden eenheden direct ingezet voor militaire acties. Een militaire operatie bestaat dus uit een aaneenschakeling van militaire activiteiten die onderling op elkaar afgestemd moeten zijn en blijven, en passen in de gezamenlijke campagne.

7103. In sectie 2, 3 en 4 wordt stilgestaan bij de onderlinge relatie en afhankelijkheid tussen het denken in effecten, de manoeuvrebenadering en opdrachtgerichte commandovoering. Het denken in effecten past in de totale manoeuvrebenadering en geeft richting aan de ontwikkeling van een operatieconcept voor het operationele en tactische niveau en draagt bij aan opdrachtgerichte commandovoering.

7104. Sectie 5 concretiseert de manoeuvrebenadering verder aan de hand van de begrippen kerntaken en het operationeel raamwerk. De kerntaken en het operationeel raamwerk, zijn een hulpmiddel voor de commandant om de aaneenschakeling en afstemming van militaire activiteiten en acties in een operatieconcept om te zetten.

7105. Informatie operaties vormen geen operatie op zich zelf, maar maken integraal deel uit van alle activiteiten, die in het operationeel raamwerk worden gepland en uitgevoerd. Sectie 6 staat stil bij het concept van informatie operaties.

7106. Tenslotte geeft Sectie 7 een opsomming van het scala van militaire activiteiten die militaire eenheden op bataljons-, brigade- of *Task Force*-niveau moeten kunnen uitvoeren. De verdere uitwerking van de militaire activiteiten is terug te vinden in de Leidraad Landoperaties.

Secitie 2 Denken in effecten

7201. Militaire inzet is één van de instrumenten van macht van een staat en kan in alle campagnethema's en fasen van conflicten worden toegepast, bijvoorbeeld vroegtijdig ter afschrikking en voorkoming van escalatie of, nadat een conflict is ontstaan, om de strijdende partijen uit elkaar te houden. Ook kunnen militaire eenheden in een inzet belast worden om tijdelijk en plaatselijk de lokale overheid te steunen door bij te dragen aan het creëren van “*a safe and secure environment*” of een taak in “*to assist the local government*”.

7202. Bij dergelijke opdrachten gaat het erom de lokale autoriteiten te assisteren om de situatie (weer) onder controle te krijgen en de voedingsbodem van het conflict weg te nemen. Zo scheidt een door de militaire eenheid gecreëerde veilige omgeving vaak de voorwaarden om niet-militaire organisaties in staat te stellen hun (wederopbouw) activiteiten uit te voeren. Enerzijds zijn deze niet-militaire effecten, naast de militaire (kinetische en niet-kinetische) effecten, minstens zo bepalend voor het succesvol beëindigen van het conflict. Anderzijds verhoogt de aanwezigheid van deze verschillende actoren de complexiteit van dit soort operaties, omdat heldere (bevels)verhoudingen ontbreken of doelstellingen afwijken. Daarom zullen militaire eenheden veel tijd en energie moeten steken in de intensieve afstemming en samenwerking met deze actoren (lokaal, nationaal, internationaal) op alle niveaus.

7203. **Denken in effecten.** In de complexe en *interagency* omgeving van operaties vormt het denken in effecten een belangrijk hulpmiddel. Elke handeling, zowel militair als niet-militair, heeft directe, indirecte en mogelijk ook onvoorziene effecten. Al deze effecten manifesteren zich zowel op de korte als de langere termijn. Denken in effecten moet leiden tot de ontwikkeling van een operatieconcept uitgedrukt in effecten. Het operatieconcept geeft de gewenste eindsituatie en beschrijft de hiervoor na te streven noodzakelijke effecten.

7204. In sommige fasen van het conflict, zoals de ontplooiing, zal het zwaartepunt bij militair optreden liggen. Militairen moeten zich echter bewust zijn dat dit zwaartepunt gedurende de operatie kan verschuiven. Ook plaatselijk en tijdelijk kan het zwaartepunt verschillen. De uit te voeren militaire activiteiten moeten idealiter zijn ingebed in een geïntegreerd operationeel plan, waarin ook de activiteiten van overige departementen en instanties (IOs en NGOs) zijn opgenomen.

7205. Als het operatiegebied nog te onveilig is, zullen deze overige departementen en instanties niet altijd vroegtijdig aanwezig zijn. De militaire eenheid is dan mogelijk de enige aanwezige actor, die in staat is tijdelijk en plaatselijk de rol van deze andere actoren waar te nemen. Te denken valt hierbij aan het ondersteunen van bestuurlijke wederopbouw, infrastructuur en nutsvoorzieningen. Daarbij moet de militaire eenheid zich realiseren dat veiligheid na verloop van tijd ook kan worden vergroot door werkgelegenheid te creëren en een rechtssysteem te installeren.

7206. Om de aanleiding van een crisis blijvend weg te nemen moet in veel gevallen veiligheid voor de bevolking worden verschaft en een rechtvaardige en stabiele omgeving worden hersteld. Een opdracht met het oogmerk “*to assist*” en “*to create a safe and secure environment*” beslaat echter andere tijd- en ruimtefactoren, dan de ‘klassieke’ militaire gevechtsacties. Om een significant effect te bereiken op het gebied van veiligheid moet in termen van weken en maanden worden gedacht. Voor noodhulp moet gedacht worden in dagen tot weken, voor wederopbouw in jaren.



Foto 7-1: tijdelijk en plaatselijk de rol van niet-militaire actoren waarnemen

7207. Er is een verschil tussen concrete acties en complexere doelstellingen. Acties als aanvallen, veroveren en verdedigen, maar ook misleiden, vernietigen, vertragen en neutraliseren zijn ‘tastbare’ begrippen en kunnen in tijd en ruimte worden uitgedrukt. Het is echter niet eenvoudig om minder concrete doelstellingen als ondersteunen, ontmoedigen en assisteren te vertalen in ondubbelzinnige – in tijd en ruimte afgebakende – militaire acties. Vaak vergt dit een gedegen inzicht en een creatieve geest.

7208. Commandanten en staven op alle tactische niveaus moeten beseffen dat zij opdrachten plannen en uitvoeren, die op operationeel niveau zijn opgesteld. Daar zijn de operatielijnen ontwikkeld die moeten leiden tot de gewenste eindsituatie. Op basis van de opdracht en het beeld van de huidige situatie dat door het inlichtingsysteem wordt gegenereerd, worden de gewenste effecten, de daarvoor te ‘bestrijden’ doelen en uit te voeren acties geselecteerd en vastgesteld. Door de complexiteit wordt het beeld van de situatie pas zeer geleidelijk aan opgebouwd, en is het lastig om toekomstige acties te voorspellen. Dit creëert de behoefte aan een doorlopend planningsproces, waarmee continue ingespeeld kan worden op wijzigingen in de omgeving.

7209. Bij de planning van acties moet de commandant en zijn staf nagaan hoe de gewenste effecten het beste kunnen worden bereikt. Daarbij kan blijken dat goed uitgevoerde acties op de langere termijn (bescheiden) gewenst effect sorteren, maar dat slecht uitgevoerde acties al op de korte termijn ongewenste effecten kunnen hebben of andersom.

7210. Effecten moeten vertaald worden naar acties die door alle betrokken actoren (civiel en militair; internationaal en lokaal) en op verschillende hiërarchische niveaus uitgevoerd kunnen worden. Het is daarmee niet alleen zaak de acties van de actoren zo goed mogelijk op elkaar af te stemmen, maar ook de



Foto 7-2: gewenste effecten moeten voor tactische eenheden worden vertaald in heldere, uitvoerbare opdrachten

diverse actoren zoveel mogelijk te betrekken bij het maken van het plan. Zo kunnen de lagere tactische niveaus lokaal in het operatiegebied kansen onderkennen die op tijd gesignaleerd moeten worden. Ditzelfde geldt voor hogere niveaus die via de nationale autoriteiten bijvoorbeeld randvoorwaarden kunnen invullen.

721. Tijdens de uitvoering van de operatie wordt de realisatie van de effecten gemeten en wordt er zo nodig en mogelijk bijgestuurd. Bij de meer klassieke operaties, waar de nadruk op gevechtsacties ligt, kan dit relatief eenvoudig worden vastgesteld; bij complexere operaties is dit minder eenvoudig. De discipline die zich hiermee bezighoudt, noemen we operationele analyse.

722. **Denken in effecten is denken in invloed.** Effecten worden veroorzaakt door invloeden die uitgaan van militaire aanwezigheid en optreden (effectbrengers) en die inwerken op de opinie van de opponent, maar ook alle overige actoren. Uiteindelijk willen we dus als effect een bepaalde opinie bereiken, die de houding en gedrag van de actoren dusdanig beïnvloedt dat zij de gewenste eindsituatie steunen of accepteren.

Sectie 3 Manoeuvrebenedering

7301. Van oorsprong is de manoeuvrebenedering (*manoeuvrist approach*) m.n. gericht op de opponent. Maar de grondgedachte is gericht op het bereiken van effecten en is ook breder toepasbaar. Daarom is de manoeuvrebenedering ‘in bredere zin’ een leidend beginsel bij het landoptreden. In deze sectie wordt eerst de ‘traditionele’ benedering beschreven, om daarna aan te geven hoe deze benedering breder toepasbaar is.

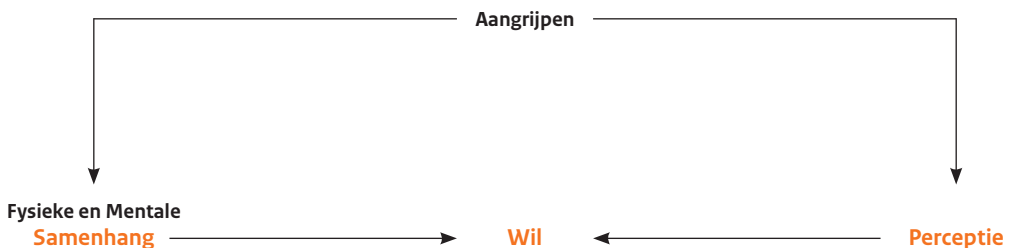
7302. **De traditionele manoeuvrebenedering.** De grondgedachte van de manoeuvrebenedering is het breken van de wil van de opponent en diens bereidheid om de strijd voort te zetten, door vorm te geven aan zijn perceptie van de werkelijkheid en de samenhang in zijn optreden te verbreken. De nadruk ligt op de mentale component, niet op fysieke vernietiging. Een rechtstreekse krachtmeting wordt zoveel mogelijk vermeden. In plaats daarvan wordt – continu en systematisch – toegeslagen waar de opponent kwetsbaar is en op plaatsen en tijden waar hij dat het minst verwacht.

7303. Bij de manoeuvrebenedering is:

- het oogmerk gericht op het nemen van het initiatief, dat te behouden en doorlopend druk uit te oefenen op plaatsen en tijden waar de opponent dit het minst verwacht, waarmee de **wil** (*will*) van de opponent en diens bereidheid om de strijd voort te zetten wordt ontnomen;
- het effect van de precieze inzet van middelen gericht tegen de onderkende kwetsbaarheden van de opponent, zodat de **samenhang** (*cohesion*) van de opponent wordt verbroken;
- een deel van de activiteiten gericht op het aangrijpen van de mogelijkheden van de opponent om situationeel inzicht te verkrijgen en te behouden waardoor diens **perceptie** (*understanding*) wordt aangetast.

De doelbewuste, selectieve en fysieke uitschakeling van capaciteiten (mensen en middelen) past binnen deze manoeuvrebenedering.

7304. Aan de manoeuvrebenedering wordt invulling gegeven door initiatief, pre-emptieve actie, en het uitmanoeuvreren en ontwrichten van de opponent. Om kwetsbare plekken te vinden, te creëren en uit te kunnen buiten zijn niet alleen goede inlichtingen vereist, maar ook een hoog operationeel tempo en de gelijktijdigheid van meerdere activiteiten.



Afbeelding 7-1: traditionele Manoeuvrebenedering

7305. Niet altijd is het mogelijk de wil tot optreden bij een opponent te breken. Bij ideologisch gedreven groeperingen moet naar een ander instrument worden gezocht om toch het gewenste effect te bereiken. Dit effect kan worden bereikt door binnen de filosofie van de manoeuvrebenadering te streven naar de steun van alle actoren voor het eigen optreden, maar ook door externe steun aan de opponent te ontzeggen. Immers het voortzettingsvermogen van een opponent kan afhankelijk zijn van onder andere deze vormen van steun. Op deze wijze kan de opponent het initiatief worden ontnomen.

7306. **De manoeuvrebenadering in bredere zin.** De huidige aard van conflicten en crises heeft het aantal actoren doen toenemen. Dit wordt nog versterkt door de 'open' wereld, iedereen is op de hoogte van ons optreden. Daardoor reikt onze invloed verder dan voorheen, en wordt in mindere mate bepaald door fysieke activiteiten in het inzetgebied. Succes wordt nu mede bepaald door de opinie van bevolkingsgroepen (partijen, landen, organisaties) waarmee we géén fysieke interactie hebben.

7307. Effectief optreden wordt bepaald door de benadering van alle actoren, niet alleen van de wijze waarop de opponent tegemoet wordt getreden. Daarom moet de 'wil van de vijand' uit de traditionele manoeuvrebenadering nu gezien worden als de 'opinie van de actor'. De opinie vertaalt zich in steun, en daarmee in samenhang (*cohesion*). Steun voor ons moet behouden en vergroot worden. Steun voor een opponent moet verkleind worden, zodat hij het uiteindelijk opgeeft. Door onze activiteiten gewogen af te stemmen op de

Foto 7-3: effectief optreden wordt bepaald door de benadering van alle actoren

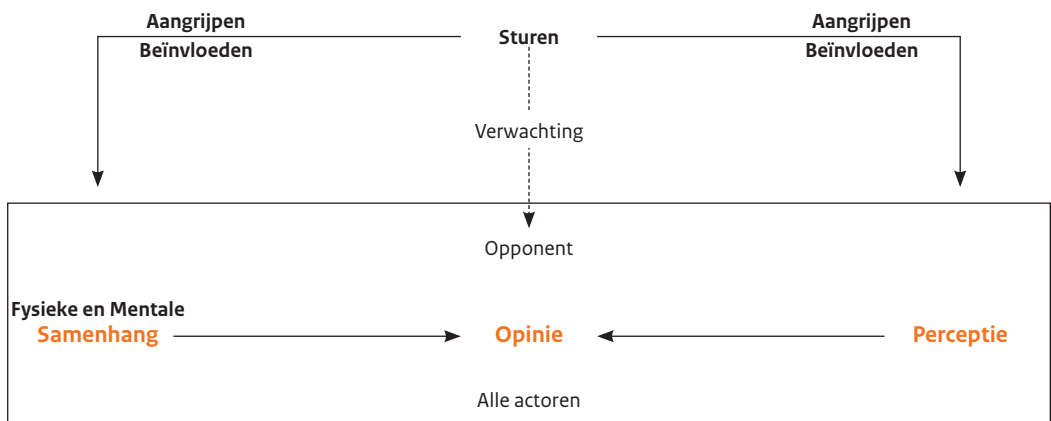


will, understanding en *cohesion* (tezamen de opinie) van alle actoren, wordt op een praktische manier invulling gegeven aan het denken in effecten en de manoeuvrebenadering in bredere zin.

7308. We moeten omgaan met de verwachtingen van de diverse actoren. Uiteindelijk zijn zij degenen die beoordelen of ons optreden succesvol is. Omgaan met verwachtingen betekent allereerst het inventariseren en analyseren van de heersende opvattingen. Dikwijls leven er verkeerde, te hoge of zelfs tegengestelde verwachtingen. Het juiste beeld scheppen van wat we moeten, kunnen en willen doen is daarom essentieel. Dat vergt een continu aftasten en communiceren, maar ook zichtbare daden en resultaten. We moeten aangeven wat we gaan doen. Dit is verwachtingen scheppen. Vervolgens moeten we deze waarmaken. Dit is aan de verwachtingen voldoen. Doen we dat niet dan gaat onze geloofwaardigheid verloren, en daarmee de kans op succes.

7309. Het omgaan met verwachtingen is meer dan alleen helderheid scheppen. Bij afwijkende of tegengestelde verwachtingen zullen we de actoren moeten bewerken; hun verwachtingen moeten sturen. Bijvoorbeeld om verschillende lokale actoren tot samenwerken te bewegen.

7310. Hetzelfde geldt voor de opponent. Ook aan hem moeten we duidelijk aangeven wat we zullen doen als hij zich niet schikt, en dat dan ook doen. Als militairen moeten we op het juiste moment, op de juiste plaats met de juiste middelen hard en doeltreffend toeslaan.



Afbeelding 7-2: Manoeuvrebenadering in bredere zin

7311. We moeten er voor zorgen dat de actoren het juiste beeld krijgen van wat we kunnen, wat we doen en wat we gedaan hebben, als bevestiging van wat we hebben aangekondigd. Dat is meer dan alleen het sturen van de berichtgeving. Het begint met respect voor de waarden en overtuigingen van de actoren en uitstraling. Bij uitstraling hoort ook ontzag. In inzetgebieden geldt vaak het recht van de sterkste. Het moet voor alle actoren duidelijk zijn dat wij de sterkste zijn. Dit wordt bereikt door aanwezigheid en demonstratie. Niet alleen van professionaliteit, maar ook van vastberadenheid en waarneembare escalatiedominantie.

Sectie 4 Opdrachtgerichte commandovoering

7401. De toepassing van de militaire doctrine voor het landoptreden, zoals beschreven in deze publicatie, gaat uit van het leidende beginsel van opdrachtgerichte commandovoering (*Mission Command*). Opdrachtgerichte commandovoering gaat uit van decentralisatie van bevoegdheden voor de uitvoering van alle militaire operaties, waarbij eenheid van inspanning gehandhaafd blijft. Dit uitgangspunt wordt ingegeven vanuit de historische ervaring dat, vanwege de te verwachten chaos en frictie, besluiten over de uitvoering het best kunnen worden genomen door het niveau dat het meest direct bij de uitvoering van de operatie is betrokken. Decentralisatie verschaft ondergeschikten tevens een gevoel van betrokkenheid.

7402. Decentralisatie tast de ondeelbaarheid van de verantwoordelijkheid niet aan. Delegatie van bevoegdheden ontheft de commandant niet van zijn eindverantwoordelijkheid: hij blijft zowel verantwoordelijk voor zijn eigen handelen als voor dat van zijn ondergeschikten. Dit betekent dat hij de uitvoering van de opdracht, op afstand, moet volgen en zonodig, zelf dient in te grijpen.

7403. Opdrachtgerichte commandovoering vereist dat de commandant zijn oogmerk (*commander's intent*) overbrengt. Dat betekent dat hij moet aangeven wat het doel is (*purpose*), op welke wijze hij dit denkt te bereiken (*method*) en welke effecten hij met de militaire operatie wil bereiken (*endstate*). Door zijn oogmerk bekend te stellen, draagt hij bij aan de robuustheid van de commandovoering.

7404. Het doel van het leidend beginsel van opdrachtgerichte commandovoering in de militaire doctrine voor het landoptreden is om door de hele organisatie heen een robuust systeem van commandovoering te verzekeren. Opdrachtgerichte commandovoering zorgt ervoor dat we het maximale uit onze mensen halen; we maken optimaal gebruik van de intellectuele vermogens en ervaringen van ondergeschikte commandanten. Een dergelijk systeem garandeert eenheid van inspanning van al die niveaus van optreden. Commandanten op alle niveaus moeten in staat worden gesteld te bepalen op welke wijze zij de aan hen gegeven opdracht uitvoeren. Alleen op deze manier kan de vereiste snelheid van handelen in het eigen optreden worden verkregen, die juist onder snel wisselende en onoverzichtelijke omstandigheden nodig is om het initiatief te verkrijgen en te behouden.

7405. Er zijn situaties denkbaar waarin de mogelijkheden hiertoe beperkt zijn. Als bijvoorbeeld het politieke belang van de wijze van optreden van een ondergeschikte eenheid bijzonder groot is, kan een hogere commandant een meer directieve commandovoering toepassen. Hetzelfde geldt als een commandant te maken heeft met onervaren of niet op elkaar ingewerkt personeel, dan wel als de uitvoering sterk afhankelijk is van procedures.

7406. **Relatie tussen opdrachtgerichte commandovoering, manoeuvrebenadering en denken in effecten.** De doctrine voor het landoptreden is gestoeld op de leidende beginselen van opdrachtgerichte commandovoering en manoeuvrebenadering. Er is bewust gekozen voor deze beginselen, omdat zij niet los van elkaar staan. Er is een onverbreekelijke wisselwerking tussen beide beginselen. Opdrachtgerichte commandovoering verschaft commandanten op alle niveaus zoveel mogelijk ruimte voor eigen initiatief. Vanuit het oogmerk van de hogere commandant is optreden naar eigen inzicht mogelijk. De manoeuvrebenadering laat deze stijl van commandovoering optimaal tot haar recht komen. Omgekeerd biedt deze stijl van commandovoering de meeste ruimte om adequaat te kunnen reageren op kansen en bedreigingen. Hierdoor blijft eenheid van inspanning gegarandeerd.



Foto 7-4: opdrachtgerichte commandovoering maakt optimaal gebruik van de intellectuele vermogens van ondergeschikten

7407. **Manoeuvrebenedering** vereist een hoog operationeel tempo. Daarvoor is ook mentale snelheid essentieel. De partij die het snelst in staat is de situatie te overzien en de intenties van de dreigingen te doorgronden en daarnaast sneller in staat is te beslissen, heeft een voorsprong op de andere partij. Mentale snelheid kan worden opgebouwd door opleiding en training, door *situational awareness*, maar vooral door consequente toepassing van opdrachtgerichte commandovoering.

7408. Opdrachtgerichte commandovoering tracht de juiste balans te vinden tussen twee uitersten: eenheid van inspanning en maximale vrijheid van handelen. Dit wordt bereikt door de te bereiken doelstelling centraal te stellen; het oogmerk van de commandant (internationaal aangeduid als de *commander's intent*). De betreffende ondercommandant heeft de ruimte om zelf te kiezen hoe hij de doelstelling wil realiseren. Opdrachtgerichte commandovoering legt alleen beperkingen op door de uitgifte van noodzakelijke richtlijnen en onderlinge coördinatiemaatregelen.

7409. Het is absoluut noodzakelijk dat een commandant de rol van zijn eenheid in het grotere geheel begrijpt. Alleen op deze wijze kan hij de consequenties van zijn beslissingen tijdens de uitvoering van de opdracht doorzien en een juist gebruik maken van zijn vrijheid van handelen. De uitgifte van een opdracht alleen voldoet niet. Het oogmerk van de hogere commandant, geeft aan welke eindsituatie hij met zijn optreden wil bereiken en op welke wijze in het operatieconcept de effecten worden aangegeven die bereikt moeten worden. Denken in effecten is daarom typerend voor opdrachtgerichte commandovoering. Door het oogmerk van de hogere commandant tot minimaal twee niveaus lager bekend te stellen, ontstaat inzicht in een hiërarchische structuur van doelstellingen.

Sectie 5 Het operatieconcept

7501. In het operatieconcept (*Concept of Operations; CONOPS*) beschrijft een commandant op hoofdlijnen hoe hij zijn doelstelling wil behalen en geeft inzicht in de samenhang van de verschillende deelactiviteiten. Het operatieconcept kent geen vaste indeling; de kerntaken en het operationeel raamwerk zijn instrumenten om vorm te geven aan het operatieconcept van een militaire eenheid. Deze instrumenten zijn al langer in gebruik binnen de landstrijdkrachten en onverkort bruikbaar.

7502. **Kerntaken** (*core functions*). Kerntaken zijn een hulpmiddel voor een commandant om de aaneenschakeling en afstemming van militaire acties in een operatieconcept om te zetten. Commandanten op elk niveau kunnen deze methodiek hanteren bij de planning en uitvoering van operaties, hoewel zij het meest tot hun recht komen op het niveau van brigade en hoger. Dit vloeit voort uit de grotere variëteit van de op hogere niveaus beschikbare materiële middelen. De vier kerntaken bestaan uit vinden, binden, (toe)slaan en uitbuiten. Binnen de NAVO worden deze kerntaken aangeduid met de termen *find, fix, strike and exploit*.

7503. Initieel is het gebruik van de kerntaken geïntroduceerd voor het optreden tegen een regulier optredende opponent. De zuivere betekenis van de kerntaken kan worden uitgebreid om ook in de huidige complexe omgeving als hulpmiddel te dienen bij alle campagnethema's. Het gaat dan niet uitsluitend om een vijand of opponent maar meer om een totaalbeeld waaruit een dreiging kan bestaan. Het proces is erop gericht om de dreiging te lokaliseren en een dusdanig gunstige situatie te creëren om deze *direct dan wel indirect* met het scala van beschikbare middelen aan te grijpen en zo de gewenste effecten te veroorzaken die bijdragen de doelstelling te behalen. Indien opportuun moet de situatie verder worden uitgebuit.

7504. **Vinden** (*find*). Vinden vormt de basis voor binden, (toe)slaan en uitbuiten. Het doel van deze kerntaak is zoveel mogelijk informatie te verzamelen over de factoren, actoren en opponenten in de breedste zin van het woord, terwijl tegelijkertijd eigen informatie wordt beschermd. Het onderkennen van de bedreiging is daarin een taak die continu wordt uitgevoerd gedurende de gehele duur van een operatie. Het omvat ondermeer identificeren, lokaliseren, volgen en inschatten van de omvang, sterktes, zwaktes en kwetsbaarheden van de opponent. Een commandant kan het nodig vinden hiervoor een specifieke inlichtingenoperatie op te zetten; in de beginfase van een operatie is dit zeer gebruikelijk.

Daarnaast moet een beeld worden verkregen van de mogelijk ondersteunende capaciteiten van andere gunstig gezinde actoren. Bepalend voor het succes van een operatie is de uitvoering van een gedegen onderzoek naar de oorsprong of oorzaak van de situatie en alle relevante factoren en actoren (*orientation*). Dat onderzoek gaat o.a. na wat hun ambitie is, hun motivatie en welke hulpbronnen ter beschikking staan. Het is cruciaal om de situatie te begrijpen, o.a. door het netwerk van de diverse relevante actoren in beeld te brengen. Dit onderzoek stelt o.a. vast wat de gevoelens en meningen van de bevolking zijn, maar ook van de machtsverhoudingen en invloedsverhoudingen bij de lokale autoriteiten. Uiteraard wordt daarin veel aandacht besteed aan die actor of die situatie die verantwoordelijk is voor het ontstaan en/of voortbestaan van een crisis. Op grond van een voortdurende inventarisatie van alle factoren en actoren van invloed op de gewenste effecten is een inschatting te maken van de effectiviteit van de te nemen maatregelen. De ondersteuning van gunstig gezinde actoren en het aangrijpen van de overigen moet de gewenste effecten realiseren.



Foto 7-5: vinden is de basis voor binden, (toe)slaan en uitbuiten Foto 7-6: slaan waar het grootste effect bereikt kan worden

7505. De intenties van een hoofdzakelijk regulier optredende opponent zijn gedeeltelijk te achterhalen door fysieke waarnemingen. De integratie van de kennis van de doctrine van de tegenstander en informatie over locaties van troepen, verplaatsingen en de mogelijkheden van het weer en terrein leidt tot een verwacht vijandelijk optreden. Bij minder regulier optreden is dit moeilijker. Ook intenties zijn dan niet langer uitsluitend uit fysieke waarnemingen op te maken. De methode om die intenties te kunnen achterhalen is door in de eerste plaats gebruik te maken van iedere in het operatiegebied aanwezige militair (in zijn rol als sensor). In de tweede plaats door gebruik te maken van speciaal opgeleid inlichtingenpersoneel (*human intelligence*; HUMINT). Andere factoren en actoren dan alleen de militaire spelen een rol bij het vinden van een dreiging. Het vinden richt zich ook op de identificatie van bronnen van externe steun. Het is daarbij van belang vast te stellen hoe en waar steun van buiten af wordt verkregen. Ook hier is een intensieve samenwerking met andere organisaties noodzakelijk. Een vroegtijdige coördinatie met en uitwisseling van *liaisons* naar deze organisaties kan daarin voorzien.

7506. **Binden** (*fix*). Binden is bedoeld om tijd en ruimte te creëren voor een succesvol eigen optreden. De essentie van binden van de opponent is gelegen in de beperking van zijn bewegingsvrijheid en de mogelijkheid te communiceren of zijn acties te coördineren. Dit is al mogelijk door een nadrukkelijke militaire aanwezigheid in gebieden waar de opponent actief is, of door gebieden permanent te bezetten of onder waarneming te houden. Het effect hiervan zal zijn, dat de opponent hierdoor zijn vrijheid van handelen wordt ontzegd. Door de opponent te binden, ontstaan de gunstige omstandigheden om hem op het gewenste tijdstip en plaats aan te grijpen. Creëren van veiligheid voor de plaatselijke bevolking en een situatie waarin de lokale autoriteiten hun gezag kunnen uitoefenen, draagt bij aan het gewenste effect de vrijheid van handelen te ontzeggen en daarmee het binden van de opponent te realiseren. Indirect voorkomt dit dat de opponent zijn doelstellingen kan bereiken.

7507. **(Toe)slaan** (*strike*). (Toe)slaan is het dusdanig inzetten van effectenbrengers zodat met succes de gewenste effecten tot stand kunnen worden gebracht met het doel de dreiging te neutraliseren. Uit de analyse, gedurende het vinden, is gebleken waar kwetsbare plaatsen zijn of gecreëerd kunnen worden. Het is van belang om toe te slaan op die kwetsbare punten waarbij effectenbrengers het grootste effect hebben. Dit kan met vuurkracht, maar ook met een concentratie van andere effectenbrengers: met slagkracht in brede zin.

7508. Veelal zal het niet mogelijk zijn de dreiging met een beslissende slag teniet te doen. Volharding en voortzetting door een opeenvolging van slagen zorgt voor een cumulatief effect waarbij uiteindelijk de samenhang van optreden verbroken en de wil om door te gaan ontnomen wordt. Bij (toe)slaan moet bij voorkeur het effect op lange termijn prevaleren boven het korte termijn succes. Niet in alle gevallen is het noodzakelijk om de opponent daadwerkelijk direct fysiek te vernietigen. Indirecte acties, niet direct op de opponent gericht, kunnen tevens effecten veroorzaken en de doelstelling van deze kerntaak ondersteunen, versterken en tot hetzelfde doel leiden.

7509. **Uitbuiten** (*exploit*). Deze kerntaak is impliciet verbonden met de manoeuvrebenadering. In elke operatie doen zich kansen of omstandigheden voor waardoor vinden, binden of (toe)slaan aanzienlijk worden vereenvoudigd. Iedere gunstige omstandigheid moet worden uitgebuit; soms gaat het om

Foto 7-7: iedere gunstige omstandigheid moet worden uitgebuit



onvoorziene kansen, vaak echter ook om planbare mogelijkheden die ontstaan door de effecten van het eigen optreden. Een voorbeeld is het bewust uitdragen van militaire successen via *Public Affairs of PsyOps*. Het is de plicht van elke militair zijn kansen uit te buiten, waarbij hij voortdurend de consequenties van zijn handelen (in het bijzonder voor de lange termijn) afweegt. De uitgifte van een duidelijk oogmerk, dat past binnen de politiek geformuleerde eindsituatie, is daarvoor absoluut noodzakelijk.

7510. **Operationeel raamwerk.** Een tweede methodiek om vorm te geven aan het operatieconcept van een militaire eenheid is het operationeel raamwerk. Deze benadering wordt al geruime tijd gebruikt om de diverse aspecten of fasen van een militaire operatie op elkaar af te stemmen en visueel inzichtelijk te maken. Dit raamwerk toont hoe de activiteiten zich tot elkaar verhouden in doelstelling, tijd en ruimte. Het is daarmee een hulpmiddel voor de commandant om de complexiteit van de operatie te visualiseren en te begrijpen. Het operationeel raamwerk kan zowel qua doelstelling als qua ruimte worden benaderd. In beide indelingen speelt de factor tijd ook nog een onderscheidende rol.

7511. **Indeling naar doelstelling.** Binnen dit raamwerk is een onderscheid mogelijk naar activiteiten of operaties op basis van een drietal doelstellingen:

- a. **Shaping operations** scheppen de randvoorwaarden voor een succesvolle beslissende operatie. Activiteiten in het kader van *shaping operations* vinden plaats voorafgaand, tijdens en na de *decisive operation*.
- b. **Decisive operations.** zijn alle activiteiten die direct leiden tot de realisatie van de opgedragen opdracht, missie of taak.
- c. **Sustaining operations** zijn gericht op het behoud van slagkracht, onderling verband en vrijheid van handelen van de strijdmacht. Activiteiten in het kader van *sustaining operations* vinden plaats tijdens *shaping en decisive operations*.

Shaping, decisive en sustaining operations omvatten zowel letale als niet letale effecten.

7512. **Indeling naar ruimte.** In bepaalde omstandigheden is het nuttig om de ruimtelijke gebieden te beschrijven waarin het effect van het optreden wordt gezocht. Termen als diepte van het operatiegebied en achtergebied zijn in dat kader bruikbaar, ook wanneer het operatiegebied niet lineair is. In dat geval betekent de diepte van het operatiegebied dat het effect op grote afstand van de hoofdmacht wordt gezocht en is het achtergebied, het gebied waar de *Lines of Communications* doorheen lopen en het gros van de logistiek zich bevindt.

- a. **Deep operations** hebben ten doel de voorwaarden te scheppen voor de *close operations* door het vinden, binden en mogelijk ook al (toe)slaan van de opponenten. Steeds vaker vormen daarbij de informatie en informatiestructuur het doel. *Deep operations* pogen de besluitvorming van de opponenten te beïnvloeden door besluitvormingsprocessen en ondersteunende systemen aan te grijpen en gelijktijdig de eigen informatie, processen en systemen te beschermen. Van nature zijn *deep operations* offensieve activiteiten.
- b. **Close operations** zijn gericht op het direct aangrijpen van de opponent om zijn vermogen te vernietigen of te neutraliseren. Naast het daadwerkelijk slaan van de opponent is het doel van *close operations* ook het verkrijgen van de steun van de bevolking en het ondersteunen van het lokale bestuur. Dit is noodzakelijk voor het draagvlak, maar ook voor het verkrijgen van inlichtingen. *Close operations* hebben vaak een focus op de korte termijn.



Foto 7-8: het operationeel raamwerk is een hulpmiddel voor de commandant om de complexiteit van de operatie te visualiseren en te begrijpen

c. **Rear operations** hebben ten doel de eigen vrijheid van handelen te verzekeren. Dit omvat meer dan logistieke activiteiten en kan fysieke beveiliging van installaties betekenen. De verzekering en het behoud van de politieke en publieke steun in het thuisland valt eveneens onder *rear operations*.

7513. **Factor tijd.** Het opdelen van campagnes en operaties in tijd geeft inzicht in onderlinge afhankelijkheden en effecten van militaire activiteiten en leidt tot prioriteiten, synchronisatie en de-conflicte. Het is waarschijnlijk dat de aandacht de komende jaren vooral zal liggen op het uitvoeren van militaire operaties in het kader van de campagnethema's *peace support* en *counter-insurgency*, af en toe met een hoog geweldsniveau. De complexiteit van deze campagnes vereist een langdurige betrokkenheid en een gefaseerde planning en geprioriteerde doelstellingen voor de korte-, middel- en lange termijn.

7514. **Afstemming.** De hierboven beschreven indelingen van het operationeel raamwerk termen zouden aanleiding kunnen zijn om in de militaire activiteiten binnen een militaire operatie een prioriteitsvolgorde aan te brengen. Deze fout moet echter worden voorkomen. De ene actie kan niet zonder de andere en elke actie is even belangrijk voor het welslagen van de militaire operatie. Het is belangrijk dat alle acties op elkaar afgestemd zijn en elkaar ondersteunen i.p.v. tegenwerken. Wel kan het noodzakelijk zijn om in de effecten en gebieden prioriteiten te stellen om met de beperkte middelen maximaal resultaat te kunnen bereiken. Daarnaast moet de militaire eenheid zich terdege realiseren, dat de feitelijke uitvoering van de militaire operatie voor de politieke leiding bijna altijd 'slechts' een conditionerend of ondersteunend karakter heeft.

Sectie 6 Informatie Operaties

7601. **Inleiding.** Informatie operaties (*Information Operations: IO*) zijn van essentieel belang om de doelstellingen van een operatie te bereiken en betreffen in essentie alle activiteiten die uitwerking hebben in het informatiedomein. Informatie operaties betreffen echter geen op zichzelf staande operaties, maar maken integraal deel uit van alle activiteiten die in het operatieconcept worden gepland en uitgevoerd.

7602. **Begripsbepaling.** Informatie operaties betreft de coördinatie van activiteiten in het informatiedomein die gericht zijn op de beïnvloeding van kennis, houding en gedrag. Naast bewuste beïnvloeding van goedgekeurde doelgroepen (*Influence Activity: IA*) omvat dit tevens de bescherming van de eigen vrijheid van handelen binnen het informatiedomein, de bescherming van eigen informatie en informatieprocessen (*Information Protection Activity: IPA*) en het aangrijpen van informatie en informatiesystemen van potentiële opposenten (*Counter Command Activity: CCA*).

7603. De activiteiten zijn gericht op politieke én militaire doelstellingen en worden uitgevoerd met militaire en niet-militaire middelen. Daarom worden deze activiteiten in eerste instantie op het strategische en operationele niveau ontwikkeld, gepland en uitgevoerd. Het tactische niveau is in veel gevallen belast met de uitvoering van deelactiviteiten. Informatie operaties beschikken niet over specifieke, uitvoerende capaciteiten; wel is stafcapaciteit benodigd om dit coördinatieproces te faciliteren.

7604. Voorafgaande aan de uitvoering van een operatie door een *Combined Joint Task Force (CJTF)* wordt er binnen de Noord-Atlantische Raad (NAR) een *information strategy* opgesteld. Op basis van deze politiek-strategische richtlijn wordt een plan van aanpak ontwikkeld. Op basis van actuele en juiste inlichtingen plant men activiteiten die tot het gewenste effect (waaronder de noodzakelijk geachte gedragsveranderingen) moeten leiden en daarmee een bijdrage leveren aan het bereiken van de eindsituatie. Het selecteren en zonodig prioriteren van de juiste doelgroepen, het ontwikkelen van specifiek op hen afgestemde activiteiten, het daaraan koppelen van de noodzakelijke middelen en het meten van de resultaten zijn belangrijke onderdelen in dit proces.

7605. **Aandachtsgebieden.** Binnen de NAVO wordt voor activiteiten die een rol spelen binnen het coördinatieproces van informatie operaties de uitdrukking *supporting capabilities* gebruikt. In Nederland wordt hiervoor de term aandachtsgebieden gebruikt.

De ontwikkeling en beschrijving van de aandachtsgebieden die een belangrijke rol spelen in het informatiedomein is voortdurend in beweging. De primaire aandachtsgebieden voor coördinatie zoals deze thans worden onderkend, zijn:

- a. **Key leader engagement (KLE).** Deze term is binnen NAVO ontstaan op basis van *lessons learned* van operaties waaruit bleek dat het essentieel is om een robuust *liaison* netwerk op te bouwen met de belangrijkste autoriteiten en organisaties inclusief hun belangrijkste vertegenwoordigers en leidinggevendenden die in het conflict en mogelijk de wederopbouw een belangrijke rol spelen. Doel van *key leader engagement* is om lokale leiders te beïnvloeden ter ondersteuning van de operatie. De voorbereiding en planning van verantwoordelijkheden op dit gebied dient een prominente plaats in te nemen tijdens de eerste fase van het plannen van een operatie.

b. **Psychologische operaties** (*Psychological Operations: PSYOPS*). Dit betreft geplande psychologische activiteiten tijdens vrede, crisis en oorlog gericht op vijandelijke, bevriende en neutrale partijen om hun perceptie en gedragingen, die invloed hebben op het bereiken van gestelde politieke en militaire doelen, te beïnvloeden. PSYOPS worden uitgevoerd als integraal onderdeel van de militaire operatie. Met het uitvoeren van PSYOPS wordt het bereiken van drie basisdoelen nagestreefd:

- 1) het verzwakken van de wil van de tegenstander of van potentieel vijandelijke doelgroepen;
- 2) het versterken van gevoelens bij, en het stimuleren van de samenwerking met vriendelijke gezinde doelgroepen;
- 3) het realiseren van steun en medewerking van doelgroepen die zich (nog) niet geïnteresseerd hebben.

c. **Voorlichting**. (*Public Affairs: PA*) Voorlichting is verantwoordelijk voor en heeft als doel om mediavertegenwoordigers in staat te stellen om kennis te nemen van de doelstellingen, achtergronden en verrichtingen van de eigen eenheden. Voorlichting richt zijn beleid in eerste instantie via nationale mediavertegenwoordigers op informatieverstrekking richting de eigen bevolking. Doelstelling hierbij is om door verklaring en toelichting een bijdrage te leveren aan genuanceerde meningsvorming van de Nederlandse bevolking.

Foto 7-9: beïnvloeding van perceptie en gedragingen



Voorlichting heeft echter ook de verantwoordelijkheid voor het informeren van nationale media in het inzetgebied en internationale media. In het kader van Informatie operaties biedt de media gelegenheid om boodschappen over te brengen en via die weg het gedrag van opposenten (proberen te) beïnvloeden. Daarbij is het van belang dat geen onjuiste informatie wordt verstrekt of essentiële informatie over de operatie wordt vrijgegeven. Overigens moeten commandanten goed beseffen dat niet zij, maar de mediavertegenwoordigers de regie in handen hebben. Alleen zij bepalen wat er geschreven of uitgezonden worden. Een niet goed voorbereide commandant kan door zijn mediaoptreden desastreuze gevolgen veroorzaken voor het optreden en het imago van de troepenmacht.

d. **Civiel-Militaire Samenwerking** (*Civil Military Cooperation; CIMIC*). Civiel-Militaire Samenwerking is binnen de NAVO beleidsmatig ontwikkeld naar aanleiding van *lessons learned* tijdens de Balkanoperaties. Doelstelling van CIMIC is de afstemming tussen militaire eenheden en civiele organisaties in het inzetgebied. Hierbij gaat het vooral om humanitaire hulporganisaties en Non Gouvernementele Organisaties (NGOs). CIMIC draagt verder bij aan het versterken van het draagvlak van militaire eenheden door middel van het begeleiden van kleinere hulpprojecten in het inzetgebied. Goed voorbereide en uitgevoerde CIMIC-activiteiten kunnen de realisatie van bepaalde effecten en gedragsveranderingen ondersteunen of versterken. Door een juiste planning en uitvoering van CIMIC kan via samenwerking met civiele actoren eenheid van inspanning in een operatietoneel worden bereikt.

Foto 7-10: elke vorm van militaire inzet zendt een boodschap uit



e. **Commandovoeringsoorlog** (*Command and Control Warfare; C2W*). Commandovoeringsoorlog is een discipline die zich richt op het verstoren van de commandovoering van een militaire tegenstander. Het doel is om informatiedominantie te verkrijgen waardoor de effectiviteit van de eigen inzet kan worden vergroot en de militaire inzet en effectiviteit van een tegenstander gereduceerd. Belangrijke aspecten van C2W zijn elektronische oorlogvoering (*Electronic Warfare; EW*), beveiliging (*Operations Security: OPSEC*), *Computer Network Operations (CNO)*, misleiding (*deception*) en fysieke vernietiging (*physical destruction*).

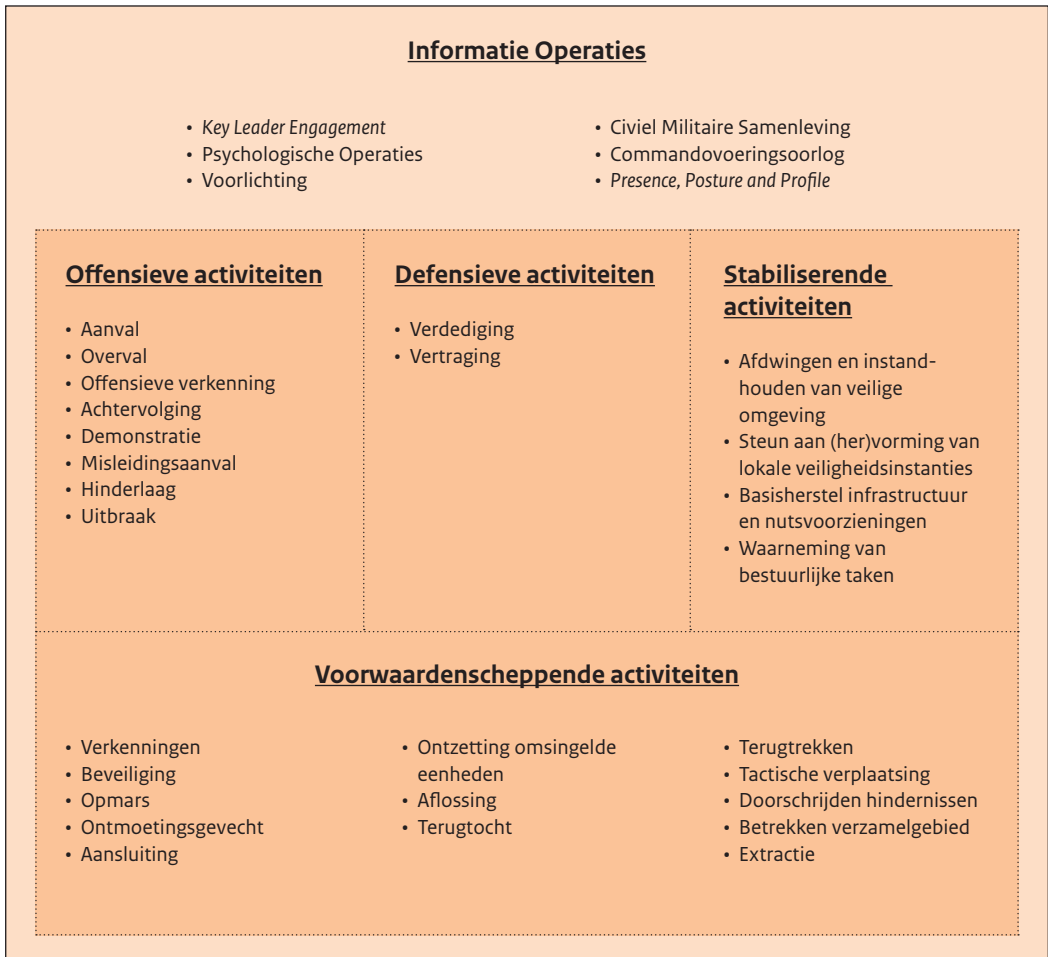
f. **Presence, Posture and Profile (PPP)**. Dit relatief nieuwe aandachtsgebied heeft als uitgangspunt dat elke soldaat een belangrijke rol speelt binnen informatie operaties. Immers, elke vorm van inzet, zowel militair handelen als het nalaten daarvan, zendt een signaal en daarmee een boodschap uit. Deze signalen worden waargenomen door allerlei actoren (neutraal, positief of negatief gezind) en kunnen hun denken en handelen beïnvloeden. Vooral tijdens stabilisatieoperaties waarbij de *hearts and minds* van de lokale bevolking als *center of gravity* worden beschouwd zal het profiel en de uitstraling van de individuele militair en de militaire eenheid een belangrijke boodschap afgeven over de wijze van optreden en de intenties van de militaire eenheid.

7606. **Planning en uitvoering van informatie operaties**. Informatie operaties (en de daartoe behorende sleutelfuncties) creëren effecten die invloed hebben op wil, begrip en de mogelijkheden van alle betrokken actoren. Deze activiteiten en acties moeten geïntegreerd met alle andere militaire activiteiten worden gepland en uitgevoerd. Een juiste planning zorgt er in de uitvoering voor dat alle activiteiten elkaar versterken. De opbouw en instandhouding van een actueel beeld van de situatie dat voor alle niveaus beschikbaar is, is een absolute voorwaarde voor succes. De selectie en coördinatie van doelen in het kader van informatie operaties moet dan ook complementair zijn aan, afgestemd zijn op en geïntegreerd zijn met alle overige planning, doelbestrijding (*targeting*) en evaluatie.

7607. Alle activiteiten, en dus ook de aan informatie operaties gerelateerde militaire activiteiten, worden gepland, geïntegreerd en gecoördineerd onder leiding van de commandant of chef-staf; hij wordt daarin mogelijk gesteund door een stafverantwoordelijke sectie Informatie Operaties. De tot informatie operaties behorende militaire activiteiten moeten worden gezien als een verschijningsvorm van de militaire functie slagkracht.

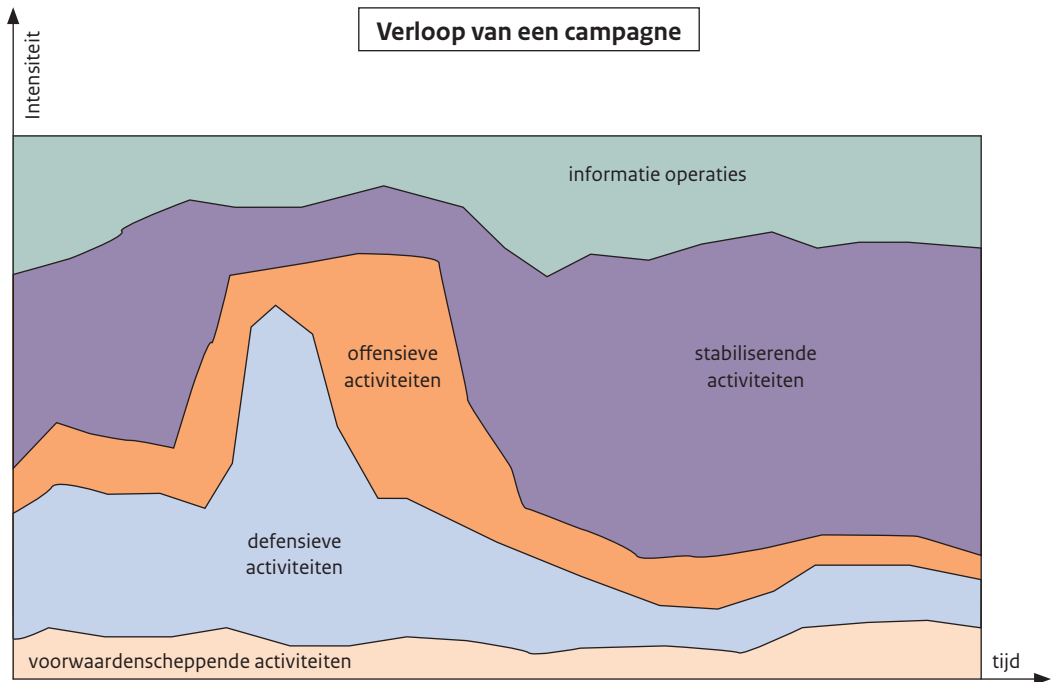
Sectie 7 Militaire activiteiten

7701. Het conflictspectrum, zoals weergegeven in hoofdstuk 6, is een bruikbaar hulpmiddel om de politiek-strategische omgeving te beschrijven waarin militair optreden plaatsvindt. Bij de inzet van militaire eenheden is zelden sprake van een heldere en eenvoudig te duiden situatie. Tijdens een militaire operatie kan er sprake zijn van verschillende geweldsniveaus in de diverse delen van een operatiegebied. Ook kan het geweldsniveau in tijd variëren binnen een bepaald deel van het operatiegebied. De thema's van het conflictspectrum mogen dan ook niet worden verward met de diverse tactische activiteiten die op bataljons-, brigade- of *Task Force*-niveau worden uitgevoerd. De campagnethema's zijn te abstract om als basis te dienen voor de formulering van tactische opdrachten. Op het tactische niveau zijn vier hoofdcategorieën militaire activiteiten te onderscheiden: offensieve, defensieve, stabiliserende en voorwaardenscheppende activiteiten. Daarnaast kunnen er doorlopend activiteiten plaats vinden in het kader van informatie operaties, zoals besproken in de vorige sectie.



Afbeelding 7-3: Militaire activiteiten

7702. Elke (militaire) operatie zal op ieder moment in de tijd elementen van offensieve, defensieve, stabiliserende en voorwaardenscheppende activiteiten in zich hebben. Deze reeks aan activiteiten, op elkaar afgestemd in een operatieconcept, visualiseert de uitvoering van de campagne op het tactische niveau. Afhankelijk van de fase waarin de campagne zich bevindt, zal het zwaartepunt bij één van deze soorten activiteiten liggen. Onderstaand figuur geeft een voorbeeld van een campagne, waarbij de onderlinge samenhang van de verschillende activiteiten zichtbaar is gemaakt.



Afbeelding 7-4: Voorbeeld van samenhang van militaire activiteiten

7703. **Offensieve activiteiten** (*offensive activities*). Het doel van een offensieve activiteit is om die factoren die de crisis in stand houden uit te schakelen. In veel gevallen denkt men dan aan het verslaan van de opponenten. Dit hoeft niet in alle gevallen met letale middelen te gebeuren. Ook de verstoring van de mentale samenhang, door bijvoorbeeld de informatiesystemen (incl. de communicatie-infrastructuur) te neutraliseren, of door de externe steun van opponenten uit te schakelen moeten worden gezien als offensieve activiteiten. In veel situaties heeft een offensieve actie een beperkte doelstelling. Een offensieve actie om de aandacht af te leiden, een belangrijk terreindeel te vermeesteren of essentiële informatie te verzamelen zijn daarvan goede voorbeelden.

7704. Behoud van initiatief, verrassing en geconcentreerde inzet van de beschikbare middelen zijn kenmerkend voor offensieve activiteiten. Aandacht voor de eigen veiligheid is daarbij essentieel. Deze veiligheid is vooral afhankelijk van de beschikbaarheid en het juiste gebruik van goede en zo compleet mogelijke inlichtingen.

7705. De navolgende offensieve activiteiten worden onderkend:

- a. de aanval (*attack*);
- b. de overval (*raid*);
- c. de offensieve verkenning (*reconnaissance in force*);
- d. de achtervolging (*pursuit*);
- e. de demonstratie (*demonstration*);
- f. de misleidingsaanval (*feint*);
- g. de hinderlaag (*ambush*);
- h. de uitbraak (van omsingelde troepen) (*breakout of encircled forces*)

7706. **Defensieve activiteiten** (*defensive activities*) beogen de instandhouding van het eigen vermogen tot militair handelen. Dit eigen vermogen bestaat uit een combinatie van personele en materiële middelen, essentiële informatie, infrastructuur en terrein.

We onderscheiden twee soorten defensieve activiteiten:

- a. de verdediging (*defence*);
- b. de vertraging (*delay*).

Defensieve activiteiten leiden, per definitie, zelden tot een beslissing van de operatie; offensieve activiteiten hebben die potentie wel in zich.

7707. Binnen het hierboven beschreven algemene oogmerk van defensieve activiteiten zijn diverse afgeleide doelstellingen te onderscheiden. Defensieve activiteiten kunnen een opponent uitlokken om offensief op te treden. Daarbij zal hij zich relatief kwetsbaar opstellen en kan zijn militair vermogen worden gereduceerd. Ook kunnen defensieve activiteiten streven naar tijdwinst, eventueel als opmaat naar een komend offensief optreden. Tenslotte kan de bescherming van eigen bewegingsvrijheid of vrijheid van handelen eveneens worden gezien als een vorm van defensief optreden.

7708. In veel gevallen heeft de eenheid die defensieve activiteiten uitvoert, het voordeel dat hij het terrein beter kent en zich heeft kunnen voorbereiden. Relatief nadeel is het feit dat de defensief optredende eenheid doorgaans niet het initiatief heeft.

7709. **Stabiliserende activiteiten** (*stability activities*). Militaire eenheden voeren stabiliserende activiteiten in nauwe samenwerking met andere actoren uit. Zij hebben ten doel een situatie in stand te houden, te herstellen of te scheppen waarin de verantwoordelijke bestuurlijke organen goed kunnen (gaan) functioneren.

7710. Eenheid van inspanning, legitimiteit (van de inzet van een militaire eenheid) en integratie met de andere militaire activiteiten zijn de basis voor succes. Een nauwe en op elkaar afgestemde samenwerking met de lokale, regionale en nationale autoriteiten is een essentiële randvoorwaarde. Ook de samenwerking met andere ministeries, IOs en NGOs is kenmerkend en tegelijkertijd onmisbaar.

7711. De volgende hoofdgroepen van stabiliserende activiteiten worden onderscheiden:

- a. afdwingen en instandhouden van een veilige omgeving (*security and control*);
- b. steun aan de hervorming van de lokale instanties die verantwoordelijk zijn voor de openbare orde en veiligheid (*support to security sector reform*);



Foto 7-11: stabiliserende activiteiten hebben ten doel dat bestuurlijke en maatschappelijke organen goed kunnen (gaan) functioneren

- c. basisherstel van infrastructuur en nutsvoorzieningen (*initial restoration of services*);
- d. de waarneming van bestuurlijke taken (*interim/initial governance tasks*).

7712. Voorwaardenscheppende activiteiten (*enabling activities*) staan nooit op zichzelf; uitvoering van deze activiteiten maakt het mogelijk om offensieve, defensieve of stabiliserende activiteiten te ontplooiën.

7713. De volgende soorten voorwaardenscheppende activiteiten worden onderkend:

- a. verkenningen (*reconnaissance*);
- b. beveiliging (*security*);
- c. de opmars (*advance to contact*);
- d. het ontmoetingsgevecht (*meeting engagement*);
- e. de aansluiting (*link-up*);
- f. de ontzetting van omsingelde eenheden (*relief of encircled force*);
- g. de aflossing (*relief of troops in combat*);
- h. de terugtocht (*retirement*);
- i. het terugtrekken (*withdrawal*);
- j. de tactische verplaatsing (*march*);
- k. het doorschrijden van hindernissen (*obstacle breaching/crossing*).
- l. Betrekken van een verzamelgebied (*tactical assembly area*)
- m. Extractie (*extraction*)

Fotoverantwoording

Foto's op de omslag en aan het begin van de zeven hoofdstukken, foto's

2-2, 2-3, 2-4, 2-5, 2-6, 2-7, 2-8, 3-3, 3-3, 3-5, 3-8, 3-10, 3-11, 4-1, 4-2, 4-3, 4-5, 4-6, 4-7, 5-1, 6-1, 6-2, 6-4, 6-5, 7-1, 7-3, 7-4, 7-5, 7-6, 7-7, 7-9 en 7-10 zijn afkomstig van de Audio Visuele Dienst Defensie (AVDD) te Amsterdam.

Foto's 2-9, 3-2, 3-3, 3-4, 3-7, 6-3 en 7-8 zijn afkomstig van het Nederlands Instituut voor Militaire Historie (NIMH) te Den Haag.

Foto 3-9 is afkomstig van het Explosieven Opruimings Commando Koninklijke Landmacht (EOCKL) te Culemborg.

Foto's 2-1, 7-2 en 7-11 zijn afkomstig van privécollectie Lkol B.Wulfse.

Foto 4-4 is afkomstig van de presentatie NEC van het *Command & Control Support Centre* (CzSC) te Ede.

Foto 5-2 is afkomstig van de WISE *page* van 1(GE/NL) Corps.

Foto 2-10 is afkomstig van de Internet site www.UN.org.

Foto 3-1 is afkomstig van de Internet site www.gettyimages.com

Photo © Spencer Platt #1660999

Foto 3-6 is afkomstig van de Internet site www.wereldomroep.nl

Foto's Hasan Yilmaz, Defensie