

Defensie



Nederlandse Defensie Doctrine

Nederlandse Defensie Doctrine



NEDERLANDSE DEFENSIE DOCTRINE

Defensie



NEDERLANDSE DEFENSIE DOCTRINE

Illustraties:

Tenzij anders aangeduid, foto's: collectie Instituut voor Militaire Geschiedenis / KL.

Omslag: Marechaussee; Nederlandse F-16's boven de Waddeneilanden; Patrouille SFOR; Matrozen van de Koninklijke Marine aan boord van een fregat.

Exercise Gainful Sword, Polen, oktober 2003 (Inleiding); NRF Change of Command Ceremony, 27 juni 2004 (Hoofdstuk 1); Ground Zero, New York, september 2001 (Hoofdstuk 2); Hulpverlening aan Kosovaarse vluchtelingen door de KLu tijdens Operatie Allied Harbour, Fazdja (Albanië), mei 1999 (Hoofdstuk 3); Nationale taak: mariniers op de Nederlandse Antillen (Hoofdstuk 4, foto: CAVDKM); In het Joint Operation Center van NRF-4 op de Veluwe worden de laatste gegevens bijgewerkt, 19 november 2004 (Hoofdstuk 5); BBE (Bijlage A); Kustwacht van de Nederlandse Antillen (Bijlage B, foto: CAVDKM).

Redactie:

Defensiestaf

DS/DOBBP/OB/TV

Afdeling Toekomstverkenningen

Postbus 20701

2500 ES Den Haag

Druk: PlantijnCasparie, Zwolle

Vormgeving en lay-out: Sectie Grafische Vormgeving, Den Haag

Deze publicatie is voor gebruik binnen de krijgsmacht als een gecontroleerd artikel opgenomen in het CPUVOS. De publicatie is voor de doelgroep te verkrijgen via het publicatiebureau van de eenheid.

© Defensiestaf

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

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

ISBN - 10: 90808440920

ISBN - 13: 9789080840928

Vooraf

Militaire doctrine omvat fundamentele uitgangspunten waarmee strijdkrachten richting geven aan doelgerichte acties. De afgelopen jaren is de behoefte gegroeid aan een geïntegreerde defensiedoctrine. Zo stelde de Adviescommissie Opperbevelhebberschap in haar eindrapport van april 2002 dat meer dan ooit sprake is van joint optreden en dat hechte, onderlinge samenwerking in dit soort operaties zo belangrijk is dat gezamenlijke doctrines nodig zijn. De Nederlandse Defensie Doctrine (NDD) dient als 'doctrinebasis' waar vanuit onder andere de krijgsmachtdeeldoctrines worden afgeleid en ontwikkeld.

Om in de vastgestelde behoefte te voorzien is voorgesteld een doctrine voor alle hoofddoelstellingen van Defensie te ontwikkelen met als uitgangspunt de doctrine van de Noord Atlantische Verdragsorganisatie (NAVO). De thans voorliggende NDD vult de leemte tussen de krijgsmachtdeeldoctrines en het defensiebeleid. De gangbare procedure is dat krijgsmachtdeeldoctrines worden afgeleid van de nationale defensiedoctrine. In de Nederlandse situatie was dit tot nog toe anders. Een defensiedoctrine ontbrak maar krijgsmachtdelen hebben wel eigen doctrines ontwikkeld. Vanwege deze doctrineontwikkeling is de inhoud van de NDD voor een belangrijk deel ontleend aan de bestaande krijgsmachtdeeldoctrines, aangevuld met een strategische onderbouwing uit vigerende beleidsdocumenten van het Ministerie van Defensie. Het onderscheid tussen de beleidsdocumenten en de doctrines ligt in het bijzonder hierin dat de beleidsdocumenten de ambities en de capaciteiten van de krijgsmacht bepalen en de doctrines richting geven aan de uitvoering van militaire operaties. De ordening van de NDD is grotendeels ontleend aan de *British Defence Doctrine*. De Britse krijgsmacht kan bogen op ruime ervaring in militaire operaties en op doorwrochte doctrinepublicaties. Het is om die reden dat de structuur van dit document is overgenomen.

De NDD vormt het richtsnoer voor het optreden van de krijgsmacht in zijn geheel en dat van de afzonderlijke krijgsmachtdelen. De bewustwording van het belang van een overkoepelende krijgsmachtdoctrine is essentieel voor een versterking van de samenwerking tussen de krijgsmachtdelen. Alle vlag-, opper- en hoofdofficieren, alsmede burgermedewerkers werkzaam binnen Defensie op vergelijkbare functies, dienen inzicht te hebben in de inhoud van de NDD. Overig militair en burgerpersoneel

van Defensie dient in ieder geval op de hoogte te zijn van het bestaan van de NDD. Daarnaast heeft een doctrine op het militair-strategische niveau de functie ook het bredere publiek, zowel in Nederland als daarbuiten, te informeren over de taken en inzetmogelijkheden van de Nederlandse krijgsmacht. Tot het bredere publiek in het buitenland kunnen krijgsmachten, departementen van defensie, (academische) instituten en internationale organisaties, zoals de Verenigde Naties (VN), de NAVO en de Europese Unie (EU), worden gerekend.

Met de totstandkoming van de NDD is invulling gegeven aan de behoefte aan een leidraad voor gezamenlijk militair optreden van de krijgsmachtdelen. Voorts is met de NDD een volgende fase ingetreden in de ontwikkeling van de Nederlandse militaire doctrine. Ik verwacht dat de NDD een belangrijk fundament zal zijn voor de opleiding voor en planning en uitvoering van gezamenlijke militaire operaties van de Nederlandse krijgsmacht in nationaal en internationaal verband.

DE CHEF DEFENSIESTAF,

D.L. Berlijn
Generaal

Inhoudsopgave

Vooraf	i
Inhoudsopgave	iii
Lijst van figuren	iv
Afkortingen	v
Inleiding	5
Veranderde omstandigheden en doctrinevorming	5
Ontwikkeling naar een defensiedoctrine	8
1 Militaire doctrine, strategie en soorten conflicten	13
1.1 Militaire doctrine	13
1.2 Strategie: de niveaus van militair optreden	17
1.3 Soorten conflicten	21
2 Politiek-strategische omgeving	29
2.1 Internationale veiligheidssituatie	29
2.2 Juridische context van militair optreden	31
2.2.1 Nationale wetgeving	31
2.2.2 Internationale regelgeving	32
2.3 Nederlands buitenlands en veiligheidsbeleid	35
2.4 Taken van de krijgsmacht	38
2.4.1 Hoofdtaken Defensie	38
2.4.2 Defensietaken	40
2.5 Besluitvormingsproces en bevelvoering	41
2.5.1 Integrale nationale aansturing van militaire operaties door de CDS	41
2.5.2 Aansturing van operaties door de operationele commandanten	43
3 Militair optreden	47
3.1 Geweldsspectrum	47
3.2 Methoden van inzet van militaire macht	49
3.3 Militair vermogen	50
3.4 Essentiële operationele functionaliteiten	51
3.5 Manoeuvrebepaling	52
3.6 Grondbeginselen van militair optreden	54
3.7 Ontwikkelingen in militair optreden	59
3.7.1 Joint optreden	61

3.7.2 Multinationaal optreden	62
3.7.3 Geïntegreerd optreden	63
4 Operationele uitvoering van de hoofdtaken van de krijgsmacht	71
4.1 Internationaal begrippenkader voor operaties	71
4.2 Nederlands begrippenkader voor crisisbeheersingsoperaties	74
4.2.1 Vredesondersteunende activiteiten	74
4.2.2 Overige activiteiten en taken	77
4.3 Complex karakter van operaties	78
4.4 Hoofdtaken van de krijgsmacht en hun operationele uitvoering	80
4.4.1 Nationale inzet	80
4.4.2 Internationale inzet	83
5 Commandovoering	89
5.1 Commandovoeringsstructuur	89
5.2 Besluitvorming en bevelvoering	91
5.3 Opdrachtgerichte commandovoering	93
5.4 Leidinggeven	96
Bijlage A: Defensietaken	101
Bijlage B: Defensie en nationale veiligheid	109
Eigen taken van de krijgsmacht in Nederland	109
Militaire steun en bijstand	111
Literatuur	113
Verantwoording	116
Index	117

Lijst van figuren

Figuur 0-A: Hiërarchie van Nederlandse doctrines en beleidsdocumenten	9
Figuur 2-A: Inzet van de krijgsmacht versus defensietaken	41
Figuur 3-A: Componenten van militair vermogen	51
Figuur 4-A: Overzicht van mogelijke activiteiten binnen één militaire operatie	73
Figuur 5-A: Commandovoeringssysteem	90
Figuur 5-B: Besluitvormingscyclus: de <i>OODA-loop</i>	92

Afkortingen

AJP	<i>Allied Joint Publication</i>
APD	Airpower Doctrine
BBE	Bijzondere Bijstandseenheid
C2	<i>Command & control</i>
CBK	Corporate Begrippen Kader Defensie
CBRN	Chemisch, biologisch, radiologisch en nucleair
CDC	Commando Diensten Centra
CDS	Chef Defensiestaf
CIMIC	<i>Civil-Military Cooperation</i>
CMBA	Civiel-Militaire Bestuursafspraken
DEU	<i>Deutschland</i>
DT	Defensietaak
EBO	<i>Effects-based operations</i>
EOC	<i>Essential Operational Capabilities</i>
EU	Europese Unie
EVDB	Europees Veiligheids en Defensie Beleid
GBR	<i>Great-Britain</i>
HOR	Humanitair Oorlogsrecht
KL	Koninklijke Landmacht
KLu	Koninklijke Luchtmacht
KM	Koninklijke Marine
KMar	Koninklijke Marechaussee
KMD	Krijgsmachtdeel
LDP	Landmachtdoctrinepublicatie
MIVD	Militaire Inlichtingen en Veiligheidsdienst
NA5CRO	<i>Non-Article 5 Crisis Response Operations</i>
NAVO	Noord Atlantische Verdrags Organisatie
NCC	Nationaal Coördinatie Centrum
NDD	Nederlandse Defensie Doctrine
NEC	<i>Network enabled capabilities</i>
NGO	Non-Gouvernementele Organisatie
NLD	Nederland
NMD	Nederlandse Maritieme Doctrine
OCKM	Operationeel Concept van de Koninklijke Marine
OVSE	Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa
PfP	<i>Partnership for Peace</i>
PSO	<i>Peace Support Operations</i>

AFKORTINGEN

QRA	<i>Quick Reaction Alert</i>
ROE	<i>Rules of Engagement</i>
VK	Verenigd Koninkrijk
VN	Verenigde Naties
VNVR	Veiligheidsraad van de VN
VS	Verenigde Staten





Inleiding

Veranderde
omstandigheden en
doctrinevorming

Inleiding

Veranderde omstandigheden en doctrinevorming

001. **Taakstelling** Tijdens de Koude Oorlog stond de bescherming van het eigen en bondgenootschappelijk (NAVO) grondgebied centraal in het denken omtrent militair optreden. Na het einde van de Koude Oorlog nam de dynamiek toe. Wijzigingen in de politieke situatie en van politieke standpunten hadden consequenties voor het militair optreden. De Nederlandse krijgsmacht is omgevormd tot een militair apparaat dat, behalve voor het vervullen van de eerder genoemde taak en voor de ondersteuning van civiele autoriteiten bij rechtshandhaving, rampenbestrijding en humanitaire hulp, zowel nationaal als internationaal, op korte termijn overal ter wereld inzetbaar moet zijn voor crisis-beheersingsoperaties.

002. **Omslag in doctrinair denken.** De ontwikkeling van doctrine heeft na de val van de Muur een opleving ondergaan. Tijdens de Koude Oorlog bleef de Nederlandse doctrinevorming beperkt tot het optreden in een grootschalig conflict tegen agressie van het Warschaupact. In het begin van de jaren negentig kwam hierin verandering. Het toegenomen belang van crisisbeheersingsoperaties en de intensivering van de samenwerking tussen de krijgsmachtdelen (*joint*) en tussen de strijdkrachten van de NAVO-, EU- en *Partnership for Peace* (PfP) landen (multinationaal ofwel *combined*), vereisten dat de 'oude' doctrines werden herzien en nieuwe ontwikkeld.¹

003. **Bondgenootschappelijke doctrinevorming.** De NAVO onderkende in de jaren negentig de noodzaak om de bestaande doctrines te herzien.

¹ JOINT (OPTREDEN) is de geïntegreerde inzet onder eenhoofdige leiding van operationele eenheden of personeel van meer dan een krijgsmachtdeel of defensie-onderdeel (inbegrepen het CDC en de MIVD), alsmede de maatregelen, wijze van organisatie, etc. die leiden tot zo'n inzet (Bron: Corporate Begrippenkader Defensie [CBK]).

COMBINED/MULTINATIONAL: *activities, operations and organizations, in which elements of more than one nation participate* (Bron: AAP-6, NATO Glossary of terms and definitions, Brussel, februari 2005, p. 2-C-7).

Op basis van een Amerikaanse aanpak werd besloten een hiërarchie van doctrinepublicaties te creëren, de *Allied Joint Doctrine Hierarchy*. Aan de top hiervan staat een *Capstone publication*, de *Allied Joint Publication (AJP)-01, Allied Joint Doctrine*, de algemene NAVO-doctrine. Onmiddellijk daaronder volgt een serie functionele publicaties, de *Keystone publications*, zoals de *AJP-2 Joint Intelligence* en de *AJP-3 Joint Operations*. De *Capstone* en *Keystone* publicaties vormen samen het hoogste niveau van de hiërarchie. Het hieronder liggende niveau bestaat uit publicaties die ondersteunend zijn voor de uitvoering van *joint* en multinationale operaties. Deze publicaties beschrijven de bijdrage van de verschillende componenten (land-, lucht- en zeestrijdkrachten), maar ook van onderliggende activiteiten, zoals *joint special operations*, ten behoeve van gezamenlijke (*joint* en multinationale) operaties. Het laagste niveau betreft publicaties die qua inhoud niet *joint* zijn, maar op onderdelen wel *joint* toepasbaar zijn, bijvoorbeeld over *Combat Search And Rescue*. Door de bondgenootschappelijke publicaties te ratificeren, stemt Nederland in met de inhoud ervan. Deze publicaties kunnen vervolgens geheel of gedeeltelijk worden gebruikt in de nationale doctrinevorming.

004. **Doctrinevorming bij de krijgsmacht delen.** In de jaren negentig van de vorige eeuw heeft de Koninklijke Marine (KM) zich hoofdzakelijk geconcentreerd op het in NAVO-verband ontwikkelen van maritieme doctrines, tactieken en procedures. De KM heeft in 1997 een Operationeel Concept (OCKM) gepubliceerd, waarin het optreden van een maritieme taakgroep centraal stond en dat diende als beleidsmatige onderbouwing voor de KM-plannen. Dit OCKM werd later herzien, met het doel de maritieme bijdrage aan *joint* (en multinationale) operaties te beschrijven. De KM zal binnenkort een eigen krijgsmachtdeeldocctrine publiceren, de Nederlandse Maritieme Doctrine (NMD). De KM baseert zich daarbij vooral op de NAVO-visie inzake maritieme operaties, maar ook op de opvattingen van de belangrijkste bondgenoten (in het bijzonder de Verenigde Staten [VS], het Verenigd Koninkrijk [VK] en België). De Koninklijke Landmacht (KL) heeft vanaf 1996 Landmachtdoctrinepublicaties (LDPs) gepubliceerd. De KL baseerde zich bij de ontwikkeling van de LDP-serie op de nieuwste NAVO-doctrines en op die van de belangrijkste bondgenoten (VK en Duitsland), maar koos tegelijkertijd voor een eigen krijgsmachtdeelvertaling daarvan in de Nederlandse taal. De Koninklijke Luchtmacht (KLu) publiceerde ook in 1996 de eerste versie van haar *Airpower Doctrine* (APD). De KLu baseerde zich daarbij vooral op de NAVO-visie met betrekking tot de rol van het luchtwapen en de andere elementen van luchstrijdkrachten maar ook op de opvattingen van de belangrijkste bondgenoten (in het bijzonder de VS, het VK, Duitsland en België). De Koninklijke Marechaussee (KMar) kent geen krijgsmachtdeeldocctrine. Voor het optreden tijdens oefeningen, in het

buitenland en bij uitzendingen maakt de KMar gebruik van doctrines van KL, KLu en KM.²

005. **Doctrinaire samenwerking.** Geleidelijk aan zijn de drie krijgsmachtdelen die over een eigen doctrine beschikken – de KL, de KLu en KM – ook op doctrinair gebied steeds meer gezamenlijk gaan optreden. Zo zijn vertegenwoordigers van de verschillende krijgsmachtdelen als adviseur betrokken bij de totstandkoming van doctrines van een ander krijgsmachtdeel. Een voorbeeld hiervan is de KL Leidraad 6 over *Air Manoeuvre*, waarmee KL en KLu beide hebben ingestemd. Voorts wordt er in het in 2002 ingestelde interservice Doctrine Overleg Krijgsmacht (DOK) gesproken over zaken als het Nederlandse standpunt ten aanzien van NAVO-doctrines. Zodoende lag een ontwikkeling in de richting van een krijgsmachtbrede doctrine, die als kapstok zou dienen voor de krijgsmachtdeeldoctrines, voor de hand.

² Behoudens in situaties waarin de KMar de krijgsmachtdeeldoctrines volgt, betekent gezamenlijk optreden/optrekken voor de KMar ook concreet uitvoering geven aan haar politietaken voortvloeiende uit artikel 6 van de Politiewet. Leidraad van handelen is dan niet de doctrine, maar de bevoegdheden vanuit het Wetboek van Strafvordering. Dit i.t.t. *Military Police forces* van de VS en het VK, die zijn ingedeeld bij de krijgsmachtdelen. Nederland hanteert deze systematiek niet.

Ontwikkeling naar een defensiedoctrine

006. **AJP als nationale doctrine.** Doordat de ontwikkeling van doctrine aan belang won, kwam de vraag aan de orde wat hiervan de consequentie was voor de Nederlandse krijgsmacht. Belangrijkste vraag daarbij was of er behoefte bestond aan een defensiedoctrine, zoals de Amerikaanse *Joint Publication-1*, de Britse *Joint Warfare Publication (JWP) 0-01* en *AJP-01* van de NAVO. Vervolgens werd besloten om de behoefte aan een nationale defensiedoctrine in te vullen door de *AJP-01* van toepassing te verklaren voor de gehele Nederlandse krijgsmacht, daar waar het *joint operations* betrof.

007. **Positie van de CDS in doctrinevorming.** Een belangrijke stap in de ontwikkeling naar een Nederlandse defensiedoctrine werd gevormd door het rapport van de Adviescommissie Opperbevelhebberschap. Deze commissie stelde als één van de randvoorwaarden voor een nieuwe defensieorganisatie dat de operationele inzet gezamenlijk (*joint*) zou worden uitgevoerd. En dat *joint* de betekenis heeft van gezamenlijke oefeningen, voorbereiding, ondersteuning, doctrines en commandovoering in staven en teams waarin alle krijgsmachtdelen en disciplines zijn vertegenwoordigd.³ De Commissie onderschreef dus volledig het belang van *joint* doctrine, in welke vorm dan ook. Het advies van de Adviescommissie Opperbevelhebberschap heeft bevestigd dat doctrine één van de instrumenten is die de CDS ter beschikking staat om inhoud te geven aan zijn verantwoordelijkheid als *Corporate Operator*. De belegging van de regiefunctie op het gebied van doctrineontwikkeling door en binnen de Nederlandse krijgsmacht behoort derhalve thuis bij de Defensiestaf.

008. **CDS Leidraden & NDD.** Op het niveau CDS zijn in 2002 documenten opgesteld die weergeven hoe over militair optreden wordt gedacht. Het betreft de CDS Leidraden 1, Operationeel Concept Vredesoperaties, en 2, Planningsproces CDS voor (vredes)operaties. De Leidraden zijn operationele voorschriften waarmee planning van militaire inzet in concrete operaties vanaf het niveau CDS wordt bewerkstelligd. Deze documenten zijn echter niet als doctrine aangemerkt. De doctrines van KL en KLu zijn aan revisie toe en de KM beschikt binnenkort over een eigen krijgsmachtdeeldoctrine. De defensiedoctrine was de ontbrekende schakel in de hiërarchie van Nederlandse doctrines (zie Fig. 0-A). Met het verdwijnen van de bevelhebbers en hun staven, de toegenomen verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de CDS en het feit dat

³ Advies van de Adviescommissie Opperbevelhebberschap, 'Van wankel evenwicht naar versterkte Defensieorganisatie' (Den Haag, 19 april 2002), p. 25.

operaties in toenemende mate worden bepaald door de gezamenlijke inzet van onderdelen van de KM, KL, KLu en KMar, kon een defensiedoctrine niet langer achterwege blijven. De introductie van de NDD is op grond hiervan zeer opportuun.

009. **Structuur NDD.** Aan de opbouw van de NDD liggen de volgende uitgangspunten ten grondslag. Er is gekozen voor een benadering van theoretisch naar praktisch, van internationaal naar nationaal en van algemeen veiligheidsbeleid naar militair optreden. Allereerst geeft de NDD een verduidelijking van begrippen die doorgaans worden gehanteerd in doctrienedocumenten. Daartoe vangt de NDD aan met een theoretisch hoofdstuk (Hoofdstuk 1), ontleend aan de wetenschapsdomeinen internationale betrekkingen en strategie, dat aandacht besteedt aan doctrine, strategie en conflicten. Deze theorie wordt vervolgens toegepast op de huidige nationale en internationale omstandigheden. Het hoofdstuk over de politiek-strategische omgeving (Hoofdstuk 2) schetst onder meer de internationale veiligheidssituatie, het daaruit voortvloeiende Nederlandse buitenlands en veiligheidsbeleid en de daarvan afgeleide taken van de krijgsmacht. Daarna wordt dieper ingegaan op het militaire optreden (Hoofdstuk 3) met elementen als het geweldsspectrum, gebruik van geweld, militair vermogen en de grondbeginselen van militair optreden. Deze algemene aspecten van militair optreden vinden vervolgens hun toepassing in de operationele uitvoering van de (hoofd)taken van de krijgsmacht (Hoofdstuk 4), waarbij een onderscheid wordt gemaakt in nationale en internationale inzet. Effectief militair optreden is ondenkbaar zonder een eenduidige en efficiënte aansturing. Het laatste hoofdstuk, over commandovoering (Hoofdstuk 5), schenkt dan ook zowel aandacht aan besluitvorming en bevelvoering, in de zin van structuren en processen, als aan het leidinggeven door de commandant.

Niveaus van optreden	Doctrines en Beleidsdocumenten		
Grand strategy	Beleidsdocumenten Minister van Defensie		
Militair-strategisch	Beleidsdocumenten CDS NDD		
Operationeel	NMD	LDPs	APD

Figuur 0-A: Hiërarchie van Nederlandse doctrines en beleidsdocumenten





Hoofdstuk 1

Militaire doctrine, strategie en soorten conflicten

1 Militaire doctrine, strategie en soorten conflicten

101. Dit hoofdstuk biedt inzicht in begrippen die algemeen aanvaard zijn als fundamente van een militaire doctrine. Daartoe worden allereerst het begrip ‘doctrine’, de verschillende doctrineniveaus alsmede de Nederlandse doctrinevorming verklaard. Vervolgens schetst de paragraaf over strategie de verschillende niveaus van militair optreden waarmee wordt verduidelijkt hoe (politieke) besluitvorming wordt vertaald in militaire activiteiten. De krijgsmacht kan worden ingezet in conflicten van uiteenlopende aard. Voor succesvol militair optreden is inzicht vereist in de aard van het conflict waarin men optreedt. De laatste sectie voorziet hierin door middel van verschillende methoden van conflictindeling.

1.1 Militaire doctrine

102. In het woordenboek wordt doctrine omschreven als ‘leer’ of ‘leerstelling’, oftewel datgene dat wordt onderwezen. Het is een geheel van kennis die en inzicht dat primair is ontleend aan onderzoek en analyse van praktijkervaring. In die zin drukt militaire doctrine uit wat de meest effectieve wijze van inzet van militaire middelen is, op basis van die praktijkervaring. Daarmee is doctrine geen dogma maar een leidraad of advies. Nieuwe ervaringen en middelen kunnen noodzaken tot een aanpassing van de doctrine.

103. **Bereik in omvang en tijd.** Militaire doctrine vertegenwoordigt het collectieve, officieel goedgekeurde advies over de beste wijze van inzet van strijdkrachten ter verwezenlijking van de in het strategisch proces bepaalde doelstellingen. Dat advies evolueert door ervaring en veranderende inzichten. Doctrine is de formele uitdrukking van het militaire denken, geldig voor een bepaalde tijd. Doctrine is algemeen van aard en beschrijft grondslagen, uitgangspunten en randvoorwaarden voor militaire operaties op de verschillende niveaus van optreden.⁴ Zij beschrijft

⁴ Een MILITAIRE OPERATIE is elke vorm van feitelijk militair optreden in vreedetijd, tijdens een gewapend conflict of in oorlogstijd, dat voor een specifiek doel wordt uitgevoerd. Wanneer militairen of eenheden deelnemen aan een militaire operatie, is dat per definitie in tijd begrensd en heeft het een specifiek karakter (Bron: CBK).

de 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 te voltooien.⁵ Doctrine komt voor een groot deel voort uit ervaringen opgedaan tijdens militaire operaties in het verleden. Daarnaast heeft doctrine een op de toekomst gericht element. Doctrine kan tekortkomingen aangeven en de behoeftstellingen van een krijgsmacht voor organisatie, personeel en uitrusting voor toekomstig optreden beïnvloeden.

104. **Functies.** De NAVO definieert militaire doctrine als fundamentele uitgangspunten waarmee strijdkrachten richting geven aan doelgerichte acties. Doctrine is gezaghebbend, maar vereist een professioneel oordeel in haar toepassing.⁶ Het is echter geen dogma en is niet verplicht. De functie van militaire doctrine is niet om een serie specifieke regels op te stellen, maar om richting te geven aan het denken over het gebruik van militair vermogen en zodanig een beter begrip of eenheid van opvatting te bevorderen. Militaire doctrine biedt een raamwerk voor het operationele optreden. Zodoende levert een doctrine een bijdrage aan de interoperabiliteit van een *joint / combined* operatie. Daarnaast heeft doctrine binnen de krijgsmacht ook een functie in militaire opleidingen en gedurende militaire training. Doctrine kan tevens dienen ter professionele motivatie van het eigen personeel door op heldere wijze de taken en wijze van inzet van de krijgsmacht duidelijk te maken. Ten slotte heeft doctrine op het militair-strategische niveau de functie ook het bredere publiek te informeren over de taken en inzetmogelijkheden van de Nederlandse krijgsmacht.

105. **Belang.** Net als andere vergelijkbare organisaties moet een krijgsmacht in staat zijn complexe activiteiten tot een goed einde te brengen. Operationeel optreden is echter een activiteit waarvoor weinig strakke regels bestaan. Strijdkrachten die met succes willen optreden, moeten zich snel kunnen aanpassen aan wijzigende omstandigheden en effectief kunnen werken in chaotische situaties. Wanneer ze een geloofwaardig afschrikkingsmiddel willen vormen, moet duidelijk zijn dat ze fysiek tot optreden in staat zijn en mentaal en moreel bereid om die strijd aan te binden. Militairen moeten duidelijk weten hoe ze het hoofd

⁵ MILITAIR OPTREDEN behelst het geautoriseerd gebruik van geweld door militairen of het dreigen daarmee, waarbij het beschikken over militaire gevechtskracht een voorwaarde is voor succes. De wijze van militair optreden op de lange termijn (15-20 jaar) wordt vastgelegd in een zogenaamd operationeel concept, waarbij dat optreden gedeeltelijk zal plaatsvinden met toekomstige middelen. Een doctrine daarentegen beschrijft de wijze van militair optreden met huidige middelen.

⁶ AAP-6 NATO *Glossary of terms and definitions*, p. 2-D-7.

kunnen bieden aan de complexe situaties, moeilijkheden en ontberingen die crises en oorlog met zich mee brengen. Relevante militaire doctrine moet voorafgaande aan het optreden bij iedereen in de organisatie bekend zijn. Dit stelt de militair tevens in staat de handelwijze van zijn/haar commandant te volgen en de overkoepelende operatie te blijven ondersteunen, zelfs als hij/zij niet met zijn/haar meerdere in contact staat.

106. **Plaats van doctrine in het veiligheidsbeleid.** Het veiligheidsbeleid van een staat heeft traditioneel als doel de onafhankelijkheid, integriteit, stabiliteit en welvaart van die staat te bevorderen dan wel te handhaven. Daartoe ontplooit een staat politieke, diplomatieke, economische, sociaal-culturele, humanitaire en militaire activiteiten. Elke staat heeft nationale belangen. De inzet van de krijgsmacht wordt veelal bepaald door de perceptie van de mate van bedreiging van die belangen. De omzetting van belangen in doelstellingen wordt politiek vastgesteld. De politiek van een staat kan ook worden belicht vanuit het perspectief van veiligheid. Het nationaal veiligheidsbeleid omvat vanuit deze optiek het geheel van maatregelen inzake zowel interne als externe veiligheid. Het militaire instrument kan, als één van de middelen van de staat, worden aangewend om de doeleinden van de politieke strategie (*grand strategy*) te bereiken.⁷ De planning van militair optreden om de politieke doelstellingen te bereiken vindt plaats op een niveau lager, op dat van de militaire strategie. Hier vinden we ook de militaire doctrine. De doctrine geeft richting aan de uitvoering van het militaire optreden.

107. **Categorieën.** Gekoppeld aan de niveaus van militair optreden spreken we over strategische, operationele en tactische doctrines.

a. **Strategische doctrinepublicaties** beschrijven de inzet van het militaire instrument als onderdeel van het nationale of multinationale veiligheidsbeleid. Een nationale defensiedoctrine, ook wel aangeduid als krijgsmachtdoctrine of *joint* doctrine, bevindt zich op dit niveau. Daarnaast bestaan er internationale gezamenlijke (*combined/joint*) doctrines. Dit type doctrine is van toepassing op het gezamenlijk optreden van zee-, land- en luchtmacht bij internationale militaire operaties. Deze doctrine beschrijft de beste wijze van geïntegreerde inzet van de strijdkrachten van landen van een alliantie of een coalitie en vergroot dus de interoperabiliteit. Grondslagen, structuren en fundamentele procedures die door bondgenootschappelijke of

⁷ B.R. Posen, *The sources of military doctrine – France, Britain and Germany between the world wars* (New York, 1984), p. 13. Het Nederlandse veiligheidsbeleid komt aan de orde in hoofdstuk 2.

coalitiestrijdkrachten zijn overeengekomen, worden hierin vastgelegd. Dergelijke doctrine ondersteunt gezamenlijke defensieverdragen, overeenkomsten of organisaties en bevordert algemeen toepasbare afspraken over de inzet van strijdkrachten bij internationaal militair optreden.

- b. **Operationele doctrinepublicaties** beschrijven het krijgsmachtdeel-overschrijdende of *joint* optreden (*joint forces commander*) en de operaties die zee-, land- en luchtcomponenten binnen dit raamwerk plannen en uitvoeren. De respectieve bijdragen van de krijgsmachtdelen (KMDn) aan de nationale en internationale defensie vullen elkaar aan.
- c. **Tactische doctrinepublicaties**, meestal in de vorm van handboeken en leidraden, beschrijven het optreden binnen het desbetreffende krijgsmachtdeel en zijn overwegend krijgsmachtdeelspecifiek van aard. De vijf dimensies van militair optreden - zee, land, lucht, ruimte en het informatiedomein - verschillen van aard. Zee-, land- en luchtstrijdkrachten hebben mede daardoor onderling verschillende, specifieke kenmerken en individuele toepassingen.⁸

108. **Defensiedoctrine.** Een defensiedoctrine is een strategische doctrinepublicatie die de leidraad vormt voor het militaire denken over gezamenlijke operaties van zee- land- en luchtstrijdkrachten, maar ook voor zelfstandige operaties van een krijgsmachtdeel. Zij beschrijft de beste wijze van geïntegreerde inzet van de krijgsmachtdelen. Een defensiedoctrine voorziet in fundamentele uitgangspunten die sturing geven aan de inzet van strijdkrachten ter bereiking van de door de politieke leiding geformuleerde doelstellingen.

109. **Nederlandse doctrinevorming.** Op operationeel niveau hebben de krijgsmachtdelen zich het afgelopen decennium vooral bezig gehouden met de ontwikkeling van een eigen land-, lucht- of maritieme doctrine. De KL heeft dit gedaan door een aantal LDPs uit te geven. De KLu heeft een Airpower Doctrine geschreven en de KM heeft een Operationeel Concept opgesteld en zal een Nederlandse Maritieme Doctrine publiceren.⁹ Deze krijgsmachtdelen laten zich bij hun doctrinevorming leiden door de eerder in de inleiding genoemde *joint* NAVO-doctrines alsmede door de krijgsmachtdeeldoctrines van een aantal landen waarmee reeds jaren intensief wordt samengewerkt.

⁸ Nederland treedt niet zelfstandig op in het domein ruimte. Alle krijgsmachtdelen treden zowel *joint* als afzonderlijk op in het informatiedomein.

⁹ LDP I, *Militaire doctrine* (1996); LDP II, *Gevechtsoperaties* (Delen A en B 1998, Deel C 2003); LDP III, *Vredesoperaties* (1999) en LDP IV, *Nationale operaties* (2001); APD (2002); OCKM (1997).

110. **Nederlandse Defensie Doctrine.** De NDD beschrijft de Nederlandse doctrine op het militair-strategische niveau en wordt vastgesteld door de CDS. Het doel van deze publicatie is duidelijk te maken wat de bijdrage van dit niveau is aan het product van de krijgsmacht, te weten het effectief uitvoeren van militaire operaties. Waar de beleidsdocumenten van de Minister van Defensie en de CDS een brug slaan naar de inrichting en dus naar de capaciteiten van de krijgsmacht (het 'waarmee'), beschrijft de NDD de wijze waarop militair optreden wordt uitgevoerd (het 'hoe'). De NDD is dus een publicatie die complementair is aan een aantal belangrijke beleidsdocumenten en die richting geeft aan de onderliggende krijgsmachtdeel doctrines.

1.2 Strategie: de niveaus van militair optreden

111. In het strategisch proces gaat het om het vertalen van nationale belangen naar nationale doelstellingen. Vervolgens moeten middelen en mogelijkheden beschikbaar komen om die doelstellingen te behalen. De inzet van het militaire machtsmiddel geschiedt alleen bij zeer ernstige schending van nationale of internationale waarden, rechten of belangen. De wijze van inzet van het militaire machtsmiddel wordt op verschillende niveaus van optreden beschouwd.

112. **Niveaus van optreden.** Bij het uitvoeren van militaire operaties worden vijf niveaus onderscheiden: de *grand strategy*, het militair-strategische, het operationele, het tactische en het technische niveau. Er is geen duidelijke scheidslijn tussen de niveaus aan te geven. Veelal lopen opeenvolgende niveaus geleidelijk in elkaar over.

- a. **Grand strategy niveau.** *Grand strategy*, is gecoördineerde, systematische ontwikkeling en aanwending van de economische, diplomatieke, psychologische, militaire en andere politieke machtsmiddelen van een staat, bondgenootschap of coalitie om nationale, bondgenootschappelijke of coalitiebelangen te behartigen. Het doel van een *grand strategy* is richting en samenhang te verschaffen aan het gebruik van alle machtsmiddelen van een land of bondgenootschap en coalities waarvan een staat deel uitmaakt. De *grand strategy* is daarom de exclusieve verantwoordelijkheid van een regering, ongeacht of deze zelfstandig optreedt of handelt in samenwerking met andere regeringen in een veiligheidsorganisatie zoals de VN, in een bondgenootschap zoals de NAVO of in een ad-hoc coalitie zoals die werd gevormd gedurende de Golfoorlog van 1990-1991. Kort gezegd definieert de *grand strategy* de doelstellingen waarin regeringen aangeven wat moet worden bereikt. Voorts stelt de *grand strategy* de machtsmiddelen vast die zullen worden aangewend om die doelstellingen te bereiken.

Zij geeft tevens aan welke beperkingen er op het gebruik van die machtsmiddelen rusten, zonder daarbij overigens in detail vast te leggen hoe die middelen moeten worden ingezet.

- b. **Militair-strategisch niveau.** Militaire strategie is de gecoördineerde, systematische ontwikkeling en aanwending van militaire machtsmiddelen van een staat of bondgenootschap om de militaire elementen van de doelstellingen van de *grand strategy* te bereiken. Zij vormt dus een integrale component van de *grand strategy*. Daarbij zijn nationale, multinationale of bondgenootschappelijke militair-strategische autoriteiten, zoals de CDS, de *Supreme Allied Commander Europe* (SACEUR) of de *Supreme Allied Commander Transformation* (SACT), belast met het formuleren van de behoefte aan militaire middelen.¹⁰ Een deel van deze militair-strategische autoriteiten is bovendien verantwoordelijk voor het inzetten van militaire machtsmiddelen in een bepaalde operatie.
- c. **Operationeel niveau.** Operationele strategie omvat het ontwerpen en dirigeren van *joint* campagnes (uitvoering door gezamenlijk optreden van verschillende krijgsmachtdelen) en/of multinationale campagnes (uitvoering door krijgsmachten uit verschillende landen) teneinde een militair-strategische doelstelling, vastgelegd in een strategisch directief, te bereiken. Het operationele niveau verschaft de koppeling tussen de militair-strategische doelstellingen en de tactische inzet van eenheden in het betrokken operatiegebied. Op het operationele niveau worden de militaire middelen aangewend om de doelstelling te bereiken die door de militair-strategische autoriteit voor dat operatiegebied is vastgesteld. Een commandant op het operationele niveau zal een campagne plannen voor de operatie(s) waarvoor hij verantwoordelijk is gesteld. Hij ontwerpt en leidt ondergeschikte campagnes en operaties binnen die campagne. Dit vereist een hoge mate van specifieke kennis van het optreden van de verschillende krijgsmachtdelen, maar ook algemene kennis van de essentie van militaire operaties. Die militaire operaties beslaan alle taakvelden (van totale oorlog, via crisisbeheersingsoperaties tot het ondersteunen van de civiele autoriteiten) en hebben betrekking op het gehele geweldsspectrum, van laag tot hoog. Het operationele niveau onderscheidt zich wezenlijk van het militair-strategische niveau. De operationele commandant, die zich in beginsel in het operatiegebied bevindt, commandeert de aan hem toegewezen formaties en eenheden om zijn eigen plan uit te voeren. Door het uitvoeren van dit plan bereikt hij de effecten die nodig zijn om zijn doelstellingen te realiseren. Hierdoor levert hij een bijdrage aan de strategische doelen. De militair-strategische autoriteit, die in of nabij het operatiegebied leiding aan de operaties geeft, wijst doelen en middelen toe en stelt, in overleg met

¹⁰ SACEUR en SACT zijn de strategische commandanten van de NAVO.

de politieke leiding, beperkingen voor de inzet ervan vast, zonder zich met de details van de uitvoering te bemoeien.

- d. **Tactisch niveau.** 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 en volgorde uitgevoerd, bij te dragen aan het bereiken van de operationele doelstelling van een campagne. Op het tactische niveau vechten eenheden om tactische opdrachten te volbrengen die onderdeel uitmaken van het campagneplan. Ook tijdens crisisbeheersingsoperaties treden eenheden tactisch op. Tijdens deze operaties kan ook sprake zijn van gevechten. In veel gevallen zullen deze echter relatief kleinschalig zijn. Een belangrijke les van deelname aan crisisbeheersingsoperaties na de Koude Oorlog is dat tactische eenheden ook tijdens crisisbeheersingsoperaties in staat moeten zijn om onder bepaalde, veelal snel wisselende, omstandigheden tot gevechtsoperaties (zelfs in het hoogste deel van het geweldsspectrum; escalatiedominantie) over te gaan.¹¹ In tegenstelling tot het operationele niveau worden op het tactische niveau eenheden direct ingezet voor het gevecht. Veelal wordt daarmee indirect bijgedragen aan de militair-strategische doelstelling. Er zijn ook voorbeelden waarbij tactische eenheden wel een directe bijdrage leveren aan de militair-strategische doelstelling(en). Dat geldt bijvoorbeeld, uiteraard afhankelijk van hun opdracht, vaak voor de inzet van speciale eenheden (*special forces*). Andere voorbeelden zijn de inzet van een onderzeeboot voor het verzamelen van strategische inlichtingen en het strategisch bombardement door één of meer gevechtsvliegtuigen.
- e. **Technisch niveau.** Het technische niveau betreft de wijze van inzet en optreden van kleine eenheden, soms zelfs individuele militairen of wapensystemen, om in een bepaalde samenhang en volgorde de tactische doelstelling van een gevecht of andersoortig tactisch optreden te bereiken. Op het technisch niveau gaat het om het metterdaad uitvoeren van gevechtshandelingen, veelal met een specifiek wapensysteem. Tevens behoort tot het technisch niveau het daadwerkelijk uitvoeren

¹¹ Generaal Krulak (voormalig commandant van het *US Marine Corps*) heeft in dit verband het begrip *three block war* geïntroduceerd, waarin hij stelt dat toekomstige operaties zich zullen kenmerken door een razendsnelle afwisseling van gevechts- en vredesondersteunende operaties en humanitaire hulp, zowel in tijd als in een beperkte geografische ruimte. Reguliere operaties tegen een vrijwel gelijkoptredende tegenstander zullen steeds meer veranderen in asymmetrische conflicten waarin opponenten meer en meer irregulier optreden. De Britse generaal Jackson, *Chief of the General Staff*, gebruikt in plaats van *three block war* de term *cross spectrum operations* (Bron: Jackson, M., 'The UK Medium Weight Capability: A Response to the Changing Strategic Context', *RUSI Defence Systems*, autumn 2004, pp. 42-44.). Zie ook de paragraaf over het complexe karakter van operaties in hoofdstuk 4.

van andere taken ter ondersteuning van gevechtshandelingen in de meest brede zin. Voorbeelden hiervan zijn het herstellen van materieel, het in bedrijf houden van een radiostation, bevoorrading op zee, *air-to-air refuelling*, of het functioneren als lid van een staf.

113. **Samenhang tussen grand strategy en militaire strategie.** De beslissing om militair geweld toe te passen valt onder het primaat van de politiek. Militaire strategie moet overeenstemmen met de politieke strategie en het internationale recht, en moet de verwezenlijking van de doelstellingen op *grand strategy* niveau naderbij brengen. Het is de verantwoordelijkheid van de CDS en de operationele commandanten om de politieke doelstellingen en richtlijnen te vertalen in haalbare militaire doelstellingen tot op het tactische niveau. De militaire doelstellingen moeten specifiek, meetbaar, haalbaar, realistisch en beperkt in tijd zijn. Het definiëren van *grand strategy* en militaire doelstellingen kan echter niet het resultaat zijn van éénrichtingsverkeer. Er moet sprake zijn van nauwe samenwerking tussen de politieke en de militaire leiding én tussen de betrokken departementen, zoals die van Algemene Zaken, Buitenlandse Zaken, Ontwikkelings-samenwerking, Economische Zaken en Defensie. In de praktijk is er vaak nauwelijks een duidelijke scheiding te trekken tussen *grand strategy* en het militair-strategische niveau. In feite is er vaak sprake van een overlap tussen de twee niveaus, waar topambtenaren en militaire leiders intensief beslissingen voor de inzet van het militaire instrument uitwerken en voorbereiden.

114. Niet alle politieke doelstellingen zijn militair haalbaar, evenmin is de krijgsmacht het enige machtsinstrument van de politiek. Het kan goed zijn dat andere instrumenten zoals diplomatie of economische sancties de politieke doelstellingen beter verwezenlijken. Die afweging is aan de politiek, daarbij onder andere geadviseerd door de leiding van de krijgsmacht. De selectie of de combinatie van de verschillende machtsinstrumenten is één van de fundamentele strategische beslissingen die de politieke leiding bij ieder conflict waarbij zij betrokken is (en wil zijn), moet nemen.

115. **Interactie tussen de niveaus.** Onder meer door de toegenomen technische mogelijkheden om intensiever en continu (*real time*) te berichten over conflicten en de daarmee samenhangende crisisbeheersingsoperaties en/of humanitaire hulpverleningsoperaties is de vraag naar dergelijke berichtgeving ook toegenomen. Mede hierdoor is de relatie met het politieke niveau veranderd. Bij dergelijke operaties kan het bijvoorbeeld voorkomen dat het handelen van eenheden of zelfs individuen die op het tactische niveau optreden, strategische implicaties heeft. Niet alleen de politiek volgt alles (vaak tot in detail) op de voet, ook

andere actoren, zoals het Openbaar Ministerie en de rechterlijke macht doen dat. Commandanten dienen er rekening mee te houden dat de politiek in bepaalde omstandigheden invloed wil kunnen uitoefenen tot op het tactische of zelfs het technische niveau. Commandanten dienen zich te realiseren op welk niveau zij werken, zodat zij zich bewust zijn van de verantwoordelijkheden die zij op dat niveau hebben. Op elk niveau van optreden verschilt het karakter van de commandovoering.¹²

1.3 Soorten conflicten

116. Wanneer binnen een operatie de aard van een conflict zich wijzigt, heeft dit ook consequenties voor het militaire optreden. Tegenwoordig is het karakter van conflicten dusdanig veranderlijk dat verschillende vormen van militair optreden tegelijkertijd of achtereenvolgens binnen één operatie kunnen plaatshebben. Het onderkennen van en kundig inspelen op kenmerken van conflicten vormt de basis voor een succesvolle toepassing van militair vermogen ter ondersteuning van politieke doelstellingen.¹³

117. **Conflictonderscheid.** Verschillende soorten conflicten hebben bepaalde unieke kenmerken. De aard van elk conflict is afhankelijk van de kenmerken van de betrokken partijen, de oorzaken van het conflict, de wijze van optreden en de geografische en klimatologische omstandigheden in het operatiegebied. Militair optreden laat zich behalve door de hiervoor genoemde – meer strategische – indeling ook indelen naar aard, dus naar de wijze waarop de betrokken partijen optreden. Dit optreden onderscheidt zich enerzijds door de aard van de strijdmiddelen die bij dat conflict worden ingezet; anderzijds door de aard van het optreden van de partijen, de strijdmethoden. Hoewel geen conflict gelijk is, kunnen conflicten dus worden onderscheiden op basis van drie karakteristieken: conflictpartijen, strijdmiddelen en strijdmethoden.

118. **Conflictpartijen.** Naar conflictpartijen zijn conflicten te verdelen in interstatelijke, intrastatelijke en transnationale conflicten:

- a. **Interstatelijk.** Een interstatelijk of tussenstatelijk conflict speelt zich af tussen soevereine staten of allianties daarvan. Het is dus een conflict tussen twee of meer staten. Een staat kenmerkt zich als een gebied

¹² Hoofdstuk 5 beschrijft in de sectie over opdrachtgerichte commandovoering hoe de Nederlandse krijgsmacht invulling geeft aan het begrip commandovoering.

¹³ Hoofdstuk 4 geeft een beschouwing van de indeling van operaties en van het complexe karakter van operaties waarin zich verschillende militaire activiteiten afspelen, die als gevolg van een veranderlijke conflictsituatie kunnen worden uitgevoerd.

waarop een bepaalde bevolking woont, die onder het gezag staat van een zelfstandige regering of overheid.

- b. **Intrastatelijk.** Bij een intrastatelijk conflict is de ene partij veelal een soevereine staat en is de andere partij (of partijen) geen soevereine staat. Dit soort conflicten speelt zich af binnen de territoriale grenzen van één staat, waarbij een gewapende groep zich tegen de regering verzet (anti-regime oorlogen). Bij een burgeroorlog kunnen ook meer dan twee gewapende groeperingen betrokken zijn, zoals het geval was in het voormalige Joegoslavië. Het is ook mogelijk is dat een intrastatelijk conflict wordt uitgevochten tussen twee of meer partijen (b.v. *warlords*) waar het juist gaat om het veroveren van het staatsgezag. Bijvoorbeeld in een falende staat waar geen sprake meer is van wettig staatsgezag, zoals Somalië.
- c. **Transnationaal.** Een transnationaal conflict is een conflict waarbij één partij veelal een soevereine staat is en de andere partij (of partijen) geen soevereine staat is (zijn). Dit conflict beperkt zich niet tot de territoriale grenzen van een staat. Het overschrijdt territoriale en politieke grenzen, onder meer ten gevolge van het feit dat politiek-nationalistische, etnisch-religieuze en andere culturele scheidslijnen niet samenvallen met staatsgrenzen (zoals in het Koerdische conflict). Een transnationaal conflict kan onder meer ontstaan door het overslaan van een intrastatelijk (nationaal) conflict naar naburige landen.

119. Er bestaan geen strakke scheidslijnen tussen de verschillende typen van op basis van de betrokken conflictpartijen ingedeelde conflicten. Het is evident dat een intrastatelijk conflict over kan gaan in een transnationaal conflict en dat een transnationaal conflict over kan gaan in een interstatelijk conflict. We noemen een dergelijke geografische uitbreiding 'horizontale escalatie'. Het is ook mogelijk dat een conflict dat oorspronkelijk interstatelijk is, evolueert naar een intrastatelijk (of transnationaal) conflict.

120. **Strijdmiddelen.** In deze categorie worden conflicten onderscheiden in conventioneel en niet-conventioneel. Bij inzet van massavernietigingswapens (chemisch, biologisch, radiologisch en nucleair – CBRN) is sprake van een niet-conventioneel conflict. In de buitenlandse literatuur vinden we soms meerdere betekenissen van het begrip 'conventioneel'. Soms wordt het begrip ook gebruikt voor een strijdmethode. De Britse terminologie kent het begrip *unconventional*

¹⁴ *TERRORISM: The unlawful use or threatened use of force or violence against individuals or property in an attempt to coerce or intimidate governments or societies to achieve political, religious or ideological objectives.* (Bron: AAP-6, NATO Glossary of terms and definitions, 2-T-4).

warfare, waarmee het optreden volgens irreguliere methoden, zoals guerrilla-oorlogvoering of terrorisme¹⁴, wordt bedoeld. In dit kader wordt echter met de typering conventioneel of niet-conventioneel het conflictonderscheid naar strijdmiddelen bedoeld.

- a. **Conventioneel.** Een conflict waarbij uitsluitend andere strijdmiddelen dan CBRN-middelen worden gebruikt.
- b. **Niet-conventioneel.** Een conflict waarbij ook CBRN- middelen worden ingezet.

121. **Strijdmethoden.** De wijze van optreden van de partijen in een conflict (strijdkrachten van staten of strijdende groeperingen) laat zich onderscheiden in regulier of irregulier. Traditioneel wordt opgetreden met reguliere strijdkrachten versus guerrilla en terrorisme. Het is niet onaannemelijk dat de krijgsmacht in bepaalde situaties zal optreden in conflicten met een irregulier karakter. Het soort conflict en de kenmerken daarvan bepalen de mogelijkheden en beperkingen van de operationele inzet van diverse wapensystemen en eenheden. Hierbij moet worden opgemerkt dat de indeling naar regulier en irregulier niet altijd helder is. Het benadrukken van het complexe karakter van vigerende operaties, zoals beschreven wordt in hoofdstuk 4, ondersteunt de visie dat bij militair optreden rekening moet worden gehouden met het naast elkaar voorkomen van deze strijdmethoden.

- a. **Regulier optreden.** Dit kenmerkt zich door de inzet met georganiseerde militaire verbanden die veelal openlijk, gestructureerd, massaal en gecoördineerd worden ingezet volgens een vastgestelde doctrine. Het optreden typeert zich onder meer door een gestructureerde commandovoering en verloopt volgens beoefende procedures. Regulier optreden kan de volgende kenmerken hebben:
 - Aan regels gebonden geweldstoepassing (*Rules of Engagement*) door reguliere eenheden met geüniformeerde troepen;
 - Optreden binnen internationaal-rechtelijke kaders;
 - Openlijke wijze van optreden;
 - Gebruikmakend van organieke formaties of eenheden, b.v. legerkorpsen, divisies, vlootverbanden, squadrons;
 - Doorgaans onder centraal gezag/commando;
 - Politieke doelstellingen van het conflict vaak rationeel (grondgebied, strategische grondstoffen, etc.).
- b. **Irregulier optreden.** Dit zijn acties van kleinere groeperingen, vaak opstandelingen, die veelal verrassend optreden en plaatselijk met een hoge geweldsintensiteit actief kunnen zijn. Er kan sprake zijn van een

(uiteengevallen) commandostructuur, waarbij plaatselijke commandanten veel macht hebben. Kenmerkend zijn heimelijke operaties, gericht op het scheppen van verwarring en chaos. Irreguliere troepen treden beweeglijk op, veelal 's nachts en vanuit onoverzichtelijk terrein, waarbij zij het effect van verrassing maximaal uitbuiten. In bebouwde gebieden, bergachtig terrein, dichte bossen en oerwouden vinden irreguliere troepen een schuilplaats. Bij irregulier optreden zal het niet altijd duidelijk zijn welke partij verantwoordelijk is voor de agressie. Er bestaan verschillende vormen van irregulier optreden. Er kan bijvoorbeeld sprake zijn van gewapend verzet door (veelal onafhankelijk van elkaar opererende cellen van) guerrillastrijders, opstandelingen, terroristen, bandieten of muitende strijdkrachten. Irreguliere conflicten - in het bijzonder in de Derde Wereld - zijn meestal gebaseerd op een politiek-ideologische tegenstelling. De leiding zorgt voor verwerving, verwerking en overdracht van informatie, financiële middelen, rekrutering, een schaduwregering en het opstellen van actieplannen. De doelstellingen bestaan uit de indoctrinatie van de bevolking en het verkrijgen van steun onder de bevolking. Militair optreden is daaraan ondergeschikt en niet cruciaal. Het verslaan van een irregulier optredende tegenstander, betekent dus primair dat de politieke leiding van die tegenstander omver moet worden geworpen. Secundair, maar niet noodzakelijk betekent dit het militair verslaan van de tegenstander. Irregulier optreden kan de volgende kenmerken hebben:

- Doorgaans geen (volledige) naleving van humanitair oorlogsrecht;
- Troepen treden zelden geüniformeerd op;
- Met én zonder toepassing van geweld;
- Tegenstander is niet altijd duidelijk aanwijsbaar;
- Vaak een verdede wijze van optreden (onbekend waar wordt opgetreden/verplaatst en optreden niet zichtbaar);
- Bases zijn onbekend, wellicht is slechts een gebied waarin wordt opgetreden bekend;
- Optreden op tactisch niveau sterk gedecentraliseerd c.q. meestal niet onder centraal gezag;
- Schaal van optreden varieert;
- Optreden vaak vanuit een positie van absolute zwakte, soms van lokaal overwicht;
- Grootte van de eenheden varieert;
- Optreden gericht op verwarring, schrik aanjagen en schade;
- Bereidheid offers te accepteren en het conflict lang voort te zetten;
- De intensiteit van het conflict varieert van hoog tot laag;
- Oorzaken van het conflict zijn doorgaans politiek-ideologisch, etnisch-religieus en/of economisch;

- Een militaire oplossing tegen irreguliere eenheden is niet uitsluitend bepalend voor het succes: de *hearts and minds* van de bevolking moeten ook worden gewonnen;
- Geen beperkte politieke doelstellingen, waardoor geweldgebruik beheerst kan worden gehouden.

122. Belang van inschatting van een conflict. De kenmerken, en daarmee dus de aard van een conflict, kunnen in de tijd wijzigen. Het onderscheid tussen de reguliere en irreguliere wijze van optreden is niet altijd niet even duidelijk. In één conflict kan gelijktijdig sprake zijn van regulier en irregulier optredende (onderdelen van) tegenstanders. Voor het bereiken van de gewenste resultaten in de bestrijding van een conflict is daarom de juiste inschatting van de aard van het conflict van groot belang.



Hoofdstuk 2

Politiek-strategische omgeving



2 Politiek-strategische omgeving

201. Het doel van dit hoofdstuk is het politiek-strategische kader te beschrijven waarbinnen de krijgsmacht haar taken krijgt opgedragen en deze uitvoert. Gezien de nadruk op internationaal militair optreden moet allereerst de internationale veiligheidssituatie in kaart worden gebracht. Een belangrijk uitgangspunt voor het ontwikkelen van doctrine is het nationale gedachtengoed. Het fundament hiervan is vastgelegd in de Grondwet die door de regering en de Staten-Generaal wordt gebruikt als ijkpunt voor onder andere het buitenlands en veiligheidsbeleid. Daarbij maakt de regering keuzes ten aanzien van ambitieniveau, taken van de krijgsmacht en participatie in internationale structuren. De politieke keuzes hebben tot gevolg dat de Nederlandse krijgsmacht in verschillende internationale verbanden moet kunnen functioneren. Daarom is ook het internationaal-rechtelijk kader van militair optreden van belang. De krijgsmacht wordt aangestuurd door de regering. Dit hoofdstuk besluit met een toelichting op de nationale politiek-militaire besluitvorming en de bevelvoering over het militaire optreden.

2.1 *Internationale veiligheidssituatie*

202. In de hedendaagse wereld van mondialisering en internationale grenzen die steeds minder belemmerend werken zijn interne en externe veiligheid onlosmakelijk met elkaar verbonden. De ontwikkeling van het internationale personenverkeer, geld- en goederenstromen en informatie- en communicatietechnologie (real time informatie door bijvoorbeeld GSM, internet en massamedia) hebben eraan bijgedragen dat landsgrenzen aanzienlijk aan betekenis hebben ingeboet. Tegelijkertijd hebben niet-staatsgebonden groeperingen hun stempel weten te drukken op internationale ontwikkelingen. De grootschalige militaire dreiging heeft plaats gemaakt voor een diffuus dreigingsbeeld. In algemene zin doen zich thans vijf – onderling samenhangende – veiligheidsvraagstukken voor die van invloed zijn op de omvang, de samenstelling en de inrichting van onze krijgsmacht in de komende jaren.¹⁵

¹⁵ Beleidsagenda 2005, in: Defensiebegroting 2005 (29 800 X, nr. 2), pagina 7.

- a. Falende staten;
- b. Terrorisme;
- c. Risicolanden;
- d. Verspreiding van massavernietigingswapens;
- e. Interstatelijke verhoudingen.¹⁶

203. **Falende staten.** De politieke instabiliteit en de slechte economische en sociale omstandigheden in grote delen van de wereld hebben ook repercussies voor Europa en dus voor Nederland. Te denken is aan migratiestromen en georganiseerde misdaad en aan drugs- en mensenhandel waarvan de opbrengsten ook worden gebruikt voor de financiering van terroristische netwerken en hun activiteiten. Vooral in Afrika beneden de Sahara en Centraal-Azië kampen landen met ernstige bestuurlijke problemen en is in sommige gevallen zelfs sprake van ‘falende staten’ waar een centraal gezag ontbreekt of niet langer functioneert. Er is in algemene zin sprake van een toenemende samenhang tussen interne en externe veiligheid. De bevordering van de stabiliteit of de bestrijding van het internationale terrorisme door Nederlandse militairen elders in de wereld kan steeds minder los worden gezien van de veiligheid van Nederlandse en andere Europese burgers in hun eigen leefomgeving. Onze actieve betrokkenheid bij ontwikkelingen in landen buiten Europa en bij het wel en wee van de mensen daar beïnvloedt ook onze eigen veiligheid zowel in positieve als in negatieve zin. Die actieve betrokkenheid kan immers ook tot gevolg hebben dat de dreiging (kleinschalig, mogelijk terroristisch) op het nationale grondgebied toeneemt.

204. **Terrorisme.** De uitbreiding van het internationale terrorisme is zorgwekkend zeker omdat het netwerken kan betreffen die in staat moeten worden geacht massavernietigingswapens te verwerven en deze in te zetten. De afgelopen jaren is duidelijk geworden dat de internationale verhoudingen in belangrijke mate worden bepaald door deze nieuwe dreiging. Ook ons land ontkomt er niet aan hieraan gevolgen te verbinden.

205. **Risicolanden.** Buiten Europa blijft de situatie in het Midden-Oosten, de Perzische Golf, en grote delen van Azië en Afrika vanuit veiligheidsoogpunt zorgwekkend. Voor Afrika geldt bovendien dat herstel van vrede en stabiliteit tevens een essentiële voorwaarde vormt voor de duurzame ontwikkeling op dit continent. In risicolanden kan instabiliteit samengaan met gevaren zoals proliferatie van massavernietigingswapens

¹⁶ De genoemde veiligheidsvraagstukken hebben voor de Nederlandse defensie onder meer geresulteerd in meer aandacht voor *Theatre Missile Defence*, nadruk op expeditionaire inzet van de krijgsmacht en interdepartementale samenwerking tegen terrorisme.

en schending van mensenrechten.

206. **Massavernietigingswapens.** De voortgaande verspreiding van massavernietigingswapens en hun overbrengingsmiddelen, zoals ballistische raketten met een toenemend bereik, naar risicolanden geeft onverminderd aanleiding voor bezorgdheid.

207. **Interstatelijke verhoudingen.** In verschillende delen van de wereld, bijvoorbeeld in het Verre Oosten en Afrika, is de interstatelijke instabiliteit de afgelopen jaren eerder toegenomen dan afgenomen. Deze instabiliteit kan uitmonden in nieuwe conflicten. Intussen is in Europa de stabilisering van de Balkan nog niet voltooid en blijven de onopgeloste conflicten in Oost-Europa, vooral in en rond de Kaukasus, een bron van zorg.

208. **Positieve ontwikkelingen.** Hoewel op veel terreinen dus sprake is van toenemende veiligheidsrisico's, zijn deze op andere terreinen juist afgenomen. Zo hoeft momenteel geen rekening meer te worden gehouden met een grootschalige aanval met conventionele middelen op het bondgenootschappelijk grondgebied en lijkt het militaire overwicht van de Westerse krijgsmachten voor de afzienbare tijd gewaarborgd. Sinds het midden van de jaren negentig van de vorige eeuw zijn de problemen op de Balkan beheersbaar geworden, al blijven zij voortdurende aandacht vragen. De uitbreiding van de NAVO en die van de EU helpen de positieve ontwikkeling sinds het einde van de Koude Oorlog in de veiligheidssituatie in en rondom Europa te bestendigen.¹⁷

2.2 *Juridische context van militair optreden*

2.2.1 Nationale wetgeving

209. **Nationaal wettelijk kader.** Bepalingen omtrent het bestaan, de aansturing en de inzet van de krijgsmacht zijn terug te vinden in de Nederlandse Grondwet:

Artikel 90

De regering bevordert de ontwikkeling van de internationale rechtsorde.

¹⁷ Op weg naar een nieuw evenwicht: de krijgsmacht in de komende jaren, (hierna aangeduid als 'Prinsjesdagbrief 2003'), in: Defensiebegroting 2004, Tweede Kamer der Staten-Generaal, Vergaderjaar 2003-2004 (Den Haag, 16 september 2003), pp. 7-8.

Artikel 97

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

Artikel 100

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

210. Artikel 90 definieert het bevorderen van de ontwikkeling van de internationale rechtsorde als een Nederlandse waarde. De regering heeft volgens artikel 97(2) van de Grondwet het oppergezag over de krijgsmacht. De strekking van de bepaling over het oppergezag geeft aan dat de inzet van de krijgsmacht een exclusieve bevoegdheid is van de regering: het primaat van de politiek. De regering draagt daarvoor de politieke verantwoordelijkheid jegens het parlement. Wanneer de regering troepen ter beschikking stelt van een internationale organisatie wordt het oppergezag niet uit handen gegeven. Inzet ten behoeve van de verdediging geschiedt op grond van een internationale bijstandsverplichting.¹⁸ Inzet ten behoeve van de verdediging kan ook plaatsvinden als reactie op een (acute of latente) dreiging tegen het nationale grondgebied (in Europa of het Caribisch gebied), met inbegrip van het luchtruim erboven en de territoriale wateren. In dit geval hoeft het parlement niet van tevoren te worden geïnformeerd. Dit is wel het geval bij inzet ter handhaving of bevordering van de internationale rechtsorde (artikel 100).

2.2.2 Internationale regelgeving

211. **Onderscheid tussen staten en personen.** Bij de internationale regelgeving moet een onderscheid worden gemaakt tussen de rechtsregels (voor het gebruik van geweld) tussen staten en het recht dat de toepassing van geweld door personen behandelt.

¹⁸ Artikel 5 van het NAVO-verdrag of artikel V van het WEU-verdrag.

212. **Regelgeving met betrekking tot staten.** Staten moeten zich onthouden van bedreiging met of gebruik van geweld.¹⁹ Geweld betekent hier: militair geweld. Deze bepaling betekent dat elk gebruik van militair geweld door een staat tegen een andere staat, of op het grondgebied van een andere staat, verboden is tenzij het gaat om één van de twee in het Handvest geregelde uitzonderingen: de individuele en collectieve zelfverdediging (artikel 51), of het recht van de Veiligheidsraad van de VN (VNVR) om in het kader van hoofdstuk VII van het VN-Handvest dwangmaatregelen te nemen. Daarnaast kan humanitaire interventie een rechtvaardiging opleveren voor het gebruik van geweld. Ook kan een staat instemmen met het gebruik van geweld op haar grondgebied. In dit geval is geen sprake van schending van het geweldverbod.

213. **Recht op zelfverdediging.** Een staat hoeft niet, wanneer hij wordt aangevallen in strijd met het geweldverbod, af te wachten tot de VNVR in actie komt. Artikel 51 van het Handvest staat hem toe bij een gewapende aanval gebruik te maken van het inherente recht op zelfverdediging. Een gewapende aanval bestaat in eerste instantie uit het optreden van reguliere strijdkrachten op het grondgebied van een andere staat. Ook onder meer terroristische acties kunnen onder bepaalde omstandigheden als zodanig worden opgevat. Artikel 51 van het VN-Handvest regelt ook het recht op collectieve zelfverdediging. De voorwaarde daarbij is dat een staat is getroffen door een gewapende aanval, waardoor het recht op zelfverdediging ontstaat en dat de aangevallen staat om de bijstand van een andere staat verzoekt. Maatregelen ter zelfverdediging mogen niet verder gaan dan wat noodzakelijk en proportioneel is. Het zelfverdedigingsrecht wordt uitgeoefend totdat de VNVR de noodzakelijke maatregelen heeft getroffen om een eind aan de agressie te maken.

214. **Dwangmaatregelen.** In dit geval is sprake van de inzet van economische of militaire machtsmiddelen ter uitvoering van een VNVR-resolutie op basis van hoofdstuk VII van het Handvest van de VN.²⁰ De nadere uitwerking van een dergelijke resolutie leidt vervolgens tot het 'situatiegebonden mandaat' waarbinnen een staat of organisatie machtsmiddelen kan inzetten. Nederland onderschrijft het standpunt dat ingrijpen om massaal humanitair lijden te voorkomen of te beëindigen onder bepaalde voorwaarden mogelijk moet zijn (humanitaire interventie), ook als de besluitvorming hierover in de VNVR blokkeert.

¹⁹ Het zogenaamde geweldverbod: artikel 2, lid 4 van het Handvest van de VN.

²⁰ In Hoofdstuk VII staan de bevoegdheden van de VNVR ten aanzien van het optreden met betrekking tot bedreiging van de vrede, verbreking van de vrede en daden van agressie.

Dit omvat naast niet-militaire middelen, zoals het verbreken van economische en diplomatieke betrekkingen (artikel 41), ook militair optreden (artikel 42).

215. **VN-zeerechtverdrag** (*United Nations Convention on the Law of the Sea III, UNCLOS*). Het verdrag van de Verenigde Naties inzake het recht van de zee, ook wel VN-zeerechtverdrag (Montego Bay, 1982), geeft Defensie, en oorlogsschepen in het bijzonder, het recht om in een aantal specifieke gevallen in volle zee militair te kunnen optreden. Deze gevallen betreffen onder meer piraterij, slavenhandel en ‘stateloosheid’ van schepen (artikel 110 VN-zeerechtverdrag). Tevens bestaat er een zorgplicht om op te treden ten aanzien van personen die op zee in ernstige nood verkeren (artikel 98 VN-zeerechtverdrag).

216. **Regelgeving met betrekking tot personen.** Militair optreden dient plaats te vinden met inachtneming van regels van nationaal en internationaal recht. Dit recht geeft een kader voor militair optreden en regels voor de uitvoering ervan. Nederlandse militairen handelen in overeenstemming met het geldende Nederlandse nationale recht, ook als deze militairen optreden onder verantwoordelijkheid of bevel van een internationale organisatie of anderszins optreden in een internationaal samenwerkingsverband. Van groot belang is natuurlijk het oorlogsrecht. Onderkend moet worden dat voor verschillende operaties daarnaast andere, vaak geheel verschillende regels gelden. Zo staat bij gevechtsoperaties het Humanitair Oorlogsrecht centraal; bij crisisbeheersingsoperaties zijn de stationeringsrechten (*Status-of-Forces Agreements*) van groot belang. In beide gevallen spelen de *Rules of Engagement* (ROE) een grote rol. ROE hebben vooral ook een operationele doelstelling. Juridisch legitiem optreden draagt bij aan de geloofwaardigheid van de troepenmacht en aan het behoud van draagvlak bij de bevolking in het operatietoneel en in het vaderland.

217. **ROE.** 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 de politiek het gebruik van geweld kan beheersen. ROE informeren commandanten over de mate van beperking van of de toegestane vrijheid die zij hebben bij het uitvoeren van hun toegewezen taken. Ze zijn geen middel om specifieke taken toe te wijzen. Ze zijn van toepassing op alle militaire activiteiten binnen een operatie, maar worden in de praktijk vaak per fase of activiteit van kracht verklaard. Zo zijn er vaak andere ROE van kracht wanneer er nog diplomatieke onderhandelingen gaande zijn dan wanneer die weg is afgesloten. Gedurende het ontwikkelen van hun plan maken commandanten voorstellen voor ROE. Eenmaal vastgesteld, vormen zij het uitgangspunt voor de uitvoering van de opdracht.

218. **Zelfverdediging van een eenheid.** ROE beperken niet de expliciete bevoegdheid en het recht van een commandant om alle beschikbare, noodzakelijke middelen te gebruiken en alle passende maatregelen te nemen om voor de zelfverdediging van zijn eenheid of van bondgenootschappelijke troepen in de directe omgeving zorg te dragen. Het betreft hier zelfverdediging tegen een aanval (*attack*) of onmiddellijk dreigende aanval (*imminent attack*). In alle gevallen zijn de beginselen noodzaak en proportionaliteit van toepassing. Deze beginselen moeten de commandant helpen bij de afweging wat een passende tegenmaatregel is. Overigens kan het beginsel van zelfverdediging ook van toepassing zijn op andere personen die zich in de onmiddellijke nabijheid bevinden.

219. **Humanitair Oorlogsrecht (HOR) en ROE.** Niet alle situaties waarbij gebruik gemaakt wordt van militair geweld vallen onder het HOR. Bij het bepalen van ROE zal men vast moeten stellen of het HOR voor dat conflict van toepassing is. In die situaties waar het HOR – volgens strikt juridische regels – niet toepasbaar is, is het Nederlands en NAVO-beleid dat het wel wordt nageleefd. ROE moeten ook in die gevallen de voor die omstandigheden passende mate van geweld vastleggen.

220. **Beginselen voor het gebruik van geweld.** Het HOR kent vier fundamentele beginselen voor het gebruik van geweld: militaire noodzaak, proportionaliteit, het voorkomen van onnodig leed en onderscheid. Noodzaak betekent dat geweld alleen mag worden gebruikt als het essentieel is om het militaire doel te bereiken. Proportionaliteit houdt in dat geweld en vernietiging moeten worden beperkt tot het minimaal noodzakelijke om dat doel te bereiken. Een logisch gevolg is dat bijkomende schade zo veel mogelijk moet worden beperkt en dat in verband daarmee alle redelijke maatregelen moeten worden genomen om bijkomende schade te voorkomen. Er moet ten slotte een onderscheid gemaakt worden tussen militaire doelen en civiele objecten en tussen combattanten en burgers.

2.3 *Nederlands buitenlands en veiligheidsbeleid*

221. **Nationale belangen.** De fundamentele doelstelling van iedere staat is gericht op het verzekeren van zijn (vitale) belangen met behoud van eigen normen en waarden. Het buitenlands beleid van Nederland richt zich mede daarom op dit nationaal belang in enge zin. Het belang in enge zin moet echter – gegeven de internationale verhoudingen – steeds worden geplaatst in een ruimer perspectief, ook wel genoemd het nationaal belang in brede zin. Dit laatste vertaalt zich in het streven naar een goed geordende internationale samenleving, waarin mensenrechten worden gerespecteerd en de internationale rechtsorde wordt gehandhaafd en bevorderd.

222. **Buitenlands, veiligheids- en defensiebeleid.** De hoofddoelstelling van het Nederlandse buitenlands en veiligheidsbeleid is het verzekeren van de onafhankelijkheid, integriteit, stabiliteit en welvaart van de eigen staat. Nederland heeft daarnaast de bevordering van de internationale rechtsorde hoog in zijn vaandel staan en toont een grote betrokkenheid bij humanitair leed en het tegengaan van schendingen van de rechten van de mens. Onze open economie, die tot de grotere in de wereld behoort, is gebaat bij het onbelemmerde vervoer van goederen en de vrije toegang tot handelsgebieden en grondstoffen. Het Nederlandse defensiebeleid heeft een hiervan afgeleide doelstelling: het formeren, instandhouden en inzetten van een krijgsmacht in het kader van het veiligheidsbeleid van de regering. Het Nederlandse veiligheidsbeleid maakt een onderscheid tussen een intern en een extern gerichte component. De krijgsmacht kan in het kader van beide componenten worden ingezet. De veiligheidssituatie van de laatste jaren laat een toenemende verwevenheid zien tussen interne en externe veiligheid.

223. **Samenhang in beleid.** De Nederlandse defensie-inspanning is gericht op het geheel van veiligheidsbelangen, de bescherming van 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 veiligheidsinstituten. Nederland voert een actief vredes- en veiligheidsbeleid. Zo wil ons land een bijdrage leveren aan de oplossing van veiligheidsproblemen in en buiten Europa, ook op grotere afstand. De ervaring in Afghanistan leert dat onze veiligheid en andere belangen ook bedreigd kunnen worden door ontwikkelingen die zich op grote afstand van ons land voltrekken. Een actief veiligheidsbeleid behelst daarom ook de bereidheid vroegtijdig in te grijpen in crisissituaties elders in de wereld, uiteraard in internationaal verband. Het is daarbij van belang de verschillende beleidsinstrumenten waarover Nederland beschikt – diplomatieke, economische, financiële, humanitaire en militaire – op een samenhangende manier toe te passen. Buitenlands beleid, ontwikkelings-samenwerking en defensie liggen steeds meer in het verlengde van elkaar.²¹

224. **De internationale inbedding van de krijgsmacht.** Meer dan voorheen is de Nederlandse krijgsmacht internationaal ingebed. De bi-multinationale militaire samenwerking met bondgenoten en partners

²¹ 'Prinsjesdagbrief 2003', p. 6. Een voorbeeld van deze samenhang is het interdepartementaal overleg CIMIC, waarin de ministeries van Buitenlandse Zaken (incl. functionarissen van Ontwikkelingssamenwerking) en Defensie zitting hebben en op uitnodiging andere departementen en NGO's aanwezig kunnen zijn.

is de afgelopen jaren verder versterkt. De NAVO en de EU vormen de belangrijkste institutionele kaders voor militaire samenwerking. Door de recente uitbreiding van zowel de EU als de NAVO, vooral door de toevoeging van Oost-Europese staten, is de politiek-strategische omgeving ingrijpend veranderd. Beide organisaties grenzen nu aan potentieel instabiele gebieden.

225. **NAVO.** De NAVO is de belangrijkste pijler van het Nederlandse veiligheidsbeleid en belichaamt de transatlantische band. Goede transatlantische betrekkingen blijven ook in de toekomst onontbeerlijk voor onze veiligheid. Vroegere dreigingen behoren tot het verleden dankzij de NAVO. Het bondgenootschap is het belangrijkste middel om onze veiligheid te waarborgen en om in voorkomend geval elke dreiging in de kiem te smoren. Voorts is de NAVO een belangrijk forum voor politieke consultatie en voor harmonisering van de defensieplanning van de lidstaten. Sinds het einde van de Koude Oorlog heeft de NAVO zich aangepast aan de veranderende internationale verhoudingen en met succes samenwerking gezocht met Rusland, Oekraïne en andere landen. Zij heeft crisisbeheersingsoperaties op de Balkan en in Afghanistan uitgevoerd en heeft aangetoond in staat te zijn effectief leiding te geven aan complexe operaties. Hiermee werd het nut van de militair geïntegreerde structuren van de verdragsorganisatie wederom aangetoond. Voorts werd een snelle reactiemacht – de *NATO Response Force* (NRF) – opgericht. Deze reactiemacht van ca. 25.000 militairen van land-, lucht- en zeestrijdkrachten, waaraan Nederland ook bijdraagt, moet binnen zeer korte tijd kunnen worden ingezet voor de meest veeleisende operaties in de hoogste delen van het geweldsspectrum. Ook de militaire aspecten van terrorismebestrijding en de risico's van de verspreiding van massavernietigingswapens en hun overbrengingsmiddelen staan hoog op de bondgenootschappelijke agenda.

226. **EU.** Nederland hecht grote waarde aan de verdere ontwikkeling van het Europees Veiligheids- en Defensiebeleid (EVDB), met inbegrip van civiele crisisbeheersingstaken. Binnen het EVDB hebben de EU-lidstaten afgesproken om dreigingen als terrorisme, proliferatie van massavernietigingswapens, regionale conflicten en falende staten tegen te gaan. Daarmee kan de EU een belangrijke bijdrage leveren aan de veiligheid en de stabiliteit in de wereld. De EU beschikt over voldoende structuren om besluiten te nemen met militaire implicaties en om de uitvoering daarvan, via een beroep op de lidstaten, ter hand te nemen. Zo heeft de EU met de *Headline Goal 2010* een capaciteitendoelstelling aangenomen die vooral streeft naar een kwalitatieve verbetering van de aangeboden eenheden. Daarbij ligt de nadruk op de inzetbaarheid, het voortzettingsvermogen en het vermogen tot gezamenlijk optreden (interoperabiliteit).

Aan de snelle reactiecapaciteit van de EU wil Nederland bijdragen via de EU-*battlegroups* die in 2007 operationeel moeten zijn. Deze formaties van ruim 1.500 militairen moeten, in het bijzonder op verzoek van de Verenigde Naties, op korte termijn kunnen worden ingezet in een crisis-beheersingsoperatie buiten de EU. De ontwikkeling van het EVDB versterkt de Europese inbreng in de NAVO, hetgeen een evenwichtiger lastenverdeling en de transatlantische samenwerking bevordert. De EU-NAVO-regelingen voorzien in de nodige samenspraak en samenhang tussen beide organisaties.²²

2.4 *Taken van de krijgsmacht*

2.4.1 Hoofdtaken Defensie

227. De Defensienota 2000 formuleert de hoofdtaken van de krijgsmacht als volgt:²³

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

228. **Eerste hoofdtak.** De betekenis die aan de drie hoofdtaken van Defensie moet worden gehecht en de manier waarop ze moeten worden uitgevoerd, zijn de afgelopen jaren gewijzigd. Hoewel de algemene verdedigingstaak blijft bestaan, is de klassieke invulling ervan – het vermogen om een grootschalige conventionele aanval op het NAVO-grondgebied af te weren – achterhaald. Inmiddels vormen terrorisme en massavernietigingswapens en de daarmee samenhangende gevolgen de meest acute bedreigingen. Binnen de NAVO bestaat hierover overeenstemming. Omdat de veiligheid van de inwoners van de lidstaten van de NAVO daarmee uitdrukkelijk is gediend, worden de strijdkrachten van de NAVO tegenwoordig ook buiten het verdragsgebied ingezet. De militaire capaciteiten van het bondgenootschap garanderen echter onverminderd de territoriale integriteit van de lidstaten en Defensie blijft uiteraard verantwoordelijk voor de territoriale integriteit van de Nederlandse Antillen en Aruba.

²² ‘Prinsjesdagbrief 2003’, pp. 8-9; *Het Europees Veiligheids en Defensie Beleid*, Ministerie van Defensie (Den Haag, augustus 2004), pp. 3 en 11; Beleidsagenda 2005, in: Defensie begroting 2005 (29 800 X, nr. 2), pp. 4-7.

²³ *Defensienota 2000*, Ministerie van Defensie (Den Haag, 29 november 1999), p. 53.

229. **Tweede hoofdtaak.** De uitvoering van internationale operaties wint onverminderd aan belang. De omvang en de inrichting van de krijgsmacht zijn allengs nadrukkelijker op de tweede hoofdtaak afgestemd en die ontwikkeling houdt aan. Het aantal missies op grond van hoofdstuk VI van het VN-Handvest - 'blauwhelmen' die met instemming van de strijdende partijen trachten de vrede te bewaren - is sinds het midden van de jaren negentig afgenomen, al zijn zij niet volledig verdwenen.²⁴ Vooral operaties met als doel intrastatelijke conflicten te voorkomen of te beëindigen vereisen steeds vaker een robuust optreden. Deze operaties worden steeds meer gekenmerkt door een intense, maar relatief korte aanvangsfase hoog in het geweldsspectrum, meestal gevolgd door een al dan niet langdurige stabilisatiefase. Dergelijke operaties worden meestal uitgevoerd door regionale organisaties, zoals de NAVO en de EU of door gelegenheidscoalities, waarbij de rol van de VN beperkt blijft tot die van mandaatverlener. Het is een Nederlands belang dat zoveel mogelijk gebruik wordt gemaakt van bestaande veiligheidsorganisaties waarvan ons land lid is, zoals de NAVO en de EU. De missies in Bosnië, Kosovo en Afghanistan zijn hiervan treffende voorbeelden. De door de KM uitgevoerde counterdrugsoperaties in het Caribisch gebied dragen ook bij aan de handhaving van de internationale rechtsorde. Hiermee wordt georganiseerde criminaliteit en daarmee samenhangend terrorisme (bijvoorbeeld de FARC-organisatie in Colombia) bestreden en regionale stabiliteit bevordert.

230. **Derde hoofdtaak.** Binnen het kader van de derde hoofdtaak moet bij militaire bijstand en steunverlening aan civiele autoriteiten rekening worden gehouden met de dreiging van het internationale terrorisme, het tegengaan van de verspreiding van massavernietigingswapens en het beperken van de gevolgen van terroristische aanslagen. Daarnaast houdt de inzet in het kader van de derde hoofdtaak ook in dat eenheden worden ingezet voor humanitaire en civiele taken. Civiele autoriteiten doen de laatste jaren steeds vaker een beroep op militaire bijstand. Voorbeelden hiervan zijn nationaal de inzet bij de bestrijding van de varkenspest en de vogelgriep en de hulp bij de wateroverlast, en internationaal de inzet van geniehulpbataljons in Irak en Kosovo. Ook de inzet van KLu-transportvliegtuigen voor de evacuatie van Nederlandse burgers uit Indonesië, Liberia en Thailand kan hiertoe worden gerekend. Er vindt ook routinematig inzet plaats voor de derde hoofdtaak, bijvoorbeeld activiteiten als explosievenopruiming, kustwachtoperaties en de ook bij de tweede hoofdtaak genoemde counterdrugsoperaties in het Caribisch

²⁴ Hoofdstuk VI van het VN-Handvest omvat een vreedzame regeling van geschillen, bijvoorbeeld door onderhandelingen of stationering van een VN-vredesmacht. Bijvoorbeeld de missies UNMEE, waaraan Nederland in 2000-2001 deelnam, en UNMIL (Liberia) in 2003-2004.

gebied.

2.4.2 Defensietaken

231. De drie hoofdtaken van Defensie kunnen worden uitgewerkt in een lijst van specifiekere defensietaken. Het ambitieniveau – het kwalitatieve en kwantitatieve niveau waarop Defensie in staat wil zijn militair op te treden – spreekt in algemene termen over de aard van de taken.²⁵ Om een brug te slaan tussen ambities en middelen, is een specificatie nodig van de aard van de taken die Defensie moet kunnen uitvoeren. Gesproken wordt van ‘defensietaken’ (DTn) en niet louter van ‘militaire taken’ om daarmee aan te geven dat Defensie ook niet-militaire taken verricht, vaak op verzoek en onder gezag van civiele autoriteiten. Zo vloeien bijvoorbeeld veel activiteiten van de KMar voort uit wetten die het gezag hierover leggen bij andere ministers dan de minister van Defensie. Aangezien Defensie moet voorzien in de middelen om dergelijke taken uit te voeren, zijn in deze lijst ook de taken opgenomen die onder het gezag van anderen worden uitgevoerd. In de onderstaande figuur worden de defensietaken ondergebracht in de verschillende vormen van inzet van de krijgsmacht. De in bijlage A bij deze doctrine opgenomen lijst bevat taken die momenteel kunnen worden vervuld.²⁶ Geregeld wordt bezien of de lijst van DTn wijziging behoeft.

²⁵ Het ambitieniveau in het hogere deel van het geweldsspectrum is sinds 2003 als volgt. Nederland moet in staat zijn om met een brigade of het equivalent daarvan deel te nemen aan operaties in hogere delen van het geweldsspectrum. Het betreft de volgende bijdrage van de krijgsmachtdelen dan wel een combinatie hiervan. De landstrijdkrachten moeten voortaan in staat worden geacht een brigade (taakgroep) samen te stellen voor het optreden in internationaal verband in hogere delen van het geweldsspectrum. De maximale bijdrage van de luchstrijdkrachten aan een operatie in hoge delen van het geweldsspectrum kan worden verlaagd van drie naar twee squadrons met elk achttien jachtvliegtuigen en die van de zeestrijdkrachten van een taakgroep met zes tot acht fregatten naar maximaal vijf fregatten. Voor deze bijdragen geldt dat zij in de praktijk al naar gelang de missie worden samengesteld (Bron: ‘Prinsjesdagbrief 2003’, pp. 24-25).

²⁶ Lijst van Defensie-taken en -capaciteiten, Defensiestaf (Den Haag, oktober 2004), pp. 5-8.

Militair optreden	Militair assistentie	
	Ondersteuning civiele autoriteiten	
	Rechtshandhaving	Steunverlening
<ul style="list-style-type: none"> • Beheersen zee- en grondgebied, alsmede luchtruim • Bestrijding zee-, land en luchtstrijdkrachten • Bewaken zee- en grondgebied, alsmede luchtruim • Bescherming op zee, te land en in de lucht • Commandovoering • Evacuatie • Extractie • Preventie, voorwaartse ontplooiing • Speciale operaties • Strategische doelbestrijding • Strategisch transport • Hydrografie • Geografie • Strategische Militaire Inlichtingenvergaring 	<ul style="list-style-type: none"> • Scheiden partijen • Stabilisatie • Militaire bijstand • Kustwacht • Marechaussee taken • Verificatie 	<ul style="list-style-type: none"> • Persoonsbeveiliging • Ceremonieel optreden • Explosievenopruiming • Gastlandsteun • Kustwacht • Militaire steunverlening • Noodhulp • Opleiden en trainen buitenlandse eenheden • Rampenbestrijding • (Hydrografie) • (Geografie)

Figuur 2-A: Inzet van de krijgsmacht versus defensietaken ²⁷

2.5 Besluitvormingsproces en bevelvoering

2.5.1 Integrale nationale aansturing van militaire operaties door de CDS

232. De centrale uitvoering van de planning namens de CDS en de nationale eenhoofdige en integrale aansturing van militaire operaties door de CDS vinden plaats in het kader van artikel 5-operaties; crisis-beheersingsoperaties; humanitaire operaties; en nationale inzet voor militaire bijstand en steunverlening.²⁸

233. **Grand strategy actoren.** Tot militair optreden wordt besloten op *grand strategy* niveau. De besluitvormers bepalen de *grand strategy* doelstellingen

²⁷ Voor definities en/of uitleg van taken zie hoofdstuk 4 en bijlage A.

²⁸ Voor een toelichting op de verschillende soorten operaties zie hoofdstuk 4.

van een militaire operatie. De nationale hoofdrolspelers zijn vooral de minister-president en de ministers van Buitenlandse Zaken en Defensie. In internationale zin gaat het bij een optreden in NAVO-verband om de Noord-Atlantische Raad van de NAVO. Een verzoek tot deelname aan een militaire operatie kan ook afkomstig zijn van autoriteiten binnen de EU, de OVSE of de VN.

234. **Nationale besluitvorming.** De nationale politieke besluitvorming over de deelname met Nederlandse eenheden of Nederlands personeel aan een militaire operatie sluit nauw aan bij die in internationaal verband, maar staat altijd op zich. Er is immers geen verplichting tot deelname aan een crisisbeheersingsoperatie. In het kader van de nationale politieke besluitvorming over en militaire planning voor deelname aan een militaire operatie zijn in het bijzonder drie instrumenten van groot belang:

- a. De risico- en dreigingsanalyse van de Militaire Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (MIVD);
- b. Het Toetsingskader 2001;²⁹
- c. Het planningsproces CDS voor operaties.

235. Op *grand strategy* niveau wordt vastgesteld welke landen of regio's met een bepaalde prioriteit door de MIVD gevolgd worden. 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 de operatie, als gevolg van onder meer de terreingesteldheid, het klimaat en de instemming door de betrokken conflictpartijen met de operatie. De uitkomsten van deze analyse worden zowel gebruikt bij het toepassen van het Toetsingskader als bij de operationele planning van de operatie. Het Toetsingskader (2001) wordt gebruikt door de regering en Tweede Kamer en bevat een aantal aandachtspunten om te kunnen besluiten tot de deelname door eenheden van de Nederlandse krijgsmacht aan een crisisbeheersingsoperatie.³⁰ Gelijktijdig met de toetsing van de doelstellingen, risico's en andere kenmerken van de operatie wordt door de Defensiestaf bezien hoe – in het geval van een positief besluit over deelname – de Nederlandse bijdrage gestalte dient te krijgen. Het resultaat van het planningsproces CDS voor operaties is een advies van de CDS over de Nederlandse deelname aan de operatie: de eenheden, personeel en materieel, die kunnen worden aangeboden voor inzet. Na een positief politiek besluit over deelname, legt de CDS in een zogenoemde Operatieaanwijzing CDS vast wat de aan de inzet gerelateerde nationale richtlijnen, opdrachten,

²⁹ Brief MinBuZa en MinDef 23591, nr. 7, d.d. 13 juli 2004.

³⁰ Tot de aandachtspunten behoren politieke aspecten, juridische grondslag, opstelling conflictpartijen en militaire aspecten.

taken, verantwoordelijkheden zijn, alsmede de wijze waarop de *Transfer of Authority* (TOA) is geregeld aan de operationele troepencommandant van de crisisbeheersingsmacht.³¹ De TOA aan een internationale commandant betreft altijd slechts het operationele deel van de bevoegdheid. De regering (of namens haar de CDS) behoudt de uiteindelijke zeggenschap (oppergezag of *full command*). Het besluit tot Nederlandse deelname aan een operatie kan worden gekoppeld aan nationale beperkingen met betrekking tot inzet (*national caveats*). Regering of parlement kunnen (en zullen dikwijls) voorwaarden aan de inzet van de krijgsmacht verbinden. De CDS verzekert dat de internationale troepencommandant rekening houdt met de geformuleerde beperkingen.

236. **Bevelvoering in handen van de CDS.** Na overleg met nationale en internationale autoriteiten stelt de Nederlandse regering vervolgens de militair-strategische doelstelling(en) en randvoorwaarden voor inzet van haar contingent vast. De nationale militair-strategische autoriteit, de CDS, is belast met het aanwenden van militaire machtsmiddelen in een bepaald operatiegebied. Daarbij is hij verantwoordelijk voor de aansturing van de operationele eenheden van KM, KL en KLu.³²

2.5.2 Aansturing van operaties door de operationele commandanten

237. Naast aansturing door de CDS is ook inzet van de krijgsmacht mogelijk door de operationele commandanten van de krijgsmachtdelen. Het uitgangspunt van éénhoofdige nationale aansturing door de CDS is niet van toepassing op de volgende taken:

- a. Bij de KM: kustwachttaken voor Nederland en voor de Nederlandse Antillen en Aruba en counterdrugsoperaties in het Caribisch gebied; inzet van mariniers voor de Bijzondere Bijstandseenheid (BBE).
- b. Bij de KLu: de inzet van F-16's voor de *Quick Reaction Alert* (QRA); en het luchtruimbewakingscentrum te Nieuw Milligen.
- c. Bij de KMar: de politietaken genoemd in de Politiewet 1993 (behoudens die welke worden uitgevoerd op grond van bijstand zoals bedoeld, en voor zover van toepassing, in artikel 59); en de inzet van de BBE-krijgsmacht.³³

³¹ CDS Leidraad 1: 'Operationeel Concept Vredesoperaties' (Den Haag, september 2002), pp. 36-37.

³² De topstructuur van Defensie. Brief van de Minister van Defensie aan de Tweede Kamer (Den Haag, 28 mei 2003).

³³ Voor een toelichting op deze taken, zie hoofdstuk 4 (nationale inzet) en bijlage B.





Hoofdstuk 3

Militair optreden

3

Militair optreden

301. Dit hoofdstuk beschrijft uitgangspunten van het militaire optreden in het algemeen en van de Nederlandse krijgsmacht in het bijzonder. Militaire middelen zijn één van de machtsinstrumenten van de staat. De inzet van dit instrument heeft veelal geweld of het dreigen daarmee tot gevolg. Allereerst geeft dit hoofdstuk een nadere bepaling van begrippen binnen het geweldsspectrum, zoals vrede, gewapend conflict, oorlog en crisisbeheersing. Er zijn verschillende methoden van inzet van militaire macht. Voor een succesvolle uitvoering van operaties zijn de met elkaar samenhangende begrippen van militair vermogen, operationele functionaliteiten en de manoeuvrebenadering van belang. Vervolgens wordt aandacht geschonken aan de grondbeginselen van militair optreden. Ten slotte passeren operationele en technologische ontwikkelingen de revue, die consequenties hebben voor het toekomstige militaire optreden.

3.1 *Geweldsspectrum*

302. **Begrippenkader.** Het spectrum van de betrekkingen tussen groeperingen of staten kent drie hoofdgroepen: vrede, gewapend conflict en oorlog. Deze doctrine gaat uit van de volgende beschrijvingen.

303. **Vrede.** Tussen groeperingen of staten bestaat vrede wanneer sprake is van afwezigheid van een gewapend conflict én wanneer de intentie bestaat om overleg tussen de partijen te voeren ook wanneer er geschillen bestaan. In vredetijd kunnen dus wel degelijk geschillen tussen groeperingen of staten optreden. Van een geschil kan sprake zijn wanneer de belangen en doelstellingen van de groeperingen of staten in hun eigen ogen ontoelaatbaar verschillen, zonder dat er bij de oplossing van dat geschil metterdaad gebruik wordt gemaakt van geweld of dat daarmee wordt bedreigd. Men kiest daarbij in beginsel voor andere politieke middelen – zoals diplomatieke, juridische of economische – om het geschil op te lossen. Het kan ook voorkomen dat in vredetijd (terroristische) groeperingen gebruik maken van geweld om hun doeleinden te bereiken. Dan wordt het grensvlak tussen vrede en (intern) gewapend conflict betreden. In tijd van vrede reageren de autoriteiten met ‘normale’ middelen, zoals inzet van de politie, op het geweld. Als de autoriteiten buitengewone middelen (bijv.

militaire middelen) gebruiken om terroristische acties te bestrijden maakt de toestand van vrede geleidelijk plaats voor die van gewapend conflict.

304. **Gewapend conflict.** Er is sprake van een gewapend conflict wanneer een buitenlandse troepenmacht, een strijdende factie³⁴ of een terroristische eenheid (organisatie of individu) geweld gebruikt bij de bevordering van eigen belangen of doelstellingen, of daarbij met het gebruik van geweld dreigt. Er is in een gewapend conflict – althans in de perceptie van de betrokken partijen – sprake van onderling onverenigbare doelstellingen of waarden. De partijen gebruiken een optimale combinatie van politieke machtsmiddelen, dus naast militaire bijvoorbeeld ook diplomatieke, economische en psychologische middelen.

305. **Oorlog.** In zijn uiterste vorm kan een gewapend conflict de gedaante aannemen van een oorlog. Een kenmerkend onderscheid met een gewapend conflict is dat voor een oorlog een groot deel van de samenleving van de betrokken partijen wordt gemobiliseerd, ook in de letterlijke zin van het woord door het oproepen van reservisten. Een ander kenmerk is dat in het geval van oorlog de partijen die eraan deelnemen de bedreiging van hun doelstellingen of waarden zo vitaal achten, dat zij – volgens eigen perceptie – niet meer de mogelijkheid hebben af te zien van het gebruik van grootschalig militair geweld, vaak voor langere duur. Er is zeker sprake van oorlog wanneer een staat de soevereiniteit van een andere staat schendt door dat land met zijn krijgsmacht aan te vallen.

306. **Primaat van de politiek.** Het gewapend conflict en zeker oorlog zijn instrumenten in handen van de politiek: het is de inzet van een extra machtsmiddel van de staat, te weten militair vermogen. In geval van een gewapend conflict of oorlog zal het militaire machtsmiddel domineren boven de andere machtsmiddelen van de staat indien hiertoe wordt besloten door de politieke leiding.

307. **Crisis.** In de politieke betekenis van het begrip ‘crisis’ wordt deze term op verschillende wijzen gedefinieerd. Een voor deze doctrine bruikbare definitie is dat onenigheid (tussen staten of groeperingen) uitloopt op een crisis wanneer er sprake is van een omslagpunt in de relatie van een staat of groepering met enige andere (inter-)nationale actor, ergens in het continuüm van vrede tot oorlog. Er kan ook sprake zijn van

³⁴ Onder STRIJDENDEN FACTIES worden zowel civiele als militaire strijdgroepen verstaan. Een strijdgroep wordt aangemerkt als strijdende factie wanneer hij aan de volgende criteria voldoet: een georganiseerde gewapende troepenmacht en paramilitaire (irreguliere) groepen; onder een commando functioneert dat de verantwoordelijkheid draagt; deelt aan vijandelijkheden; en bezit heeft van een deel van het grondgebied.

een verstoring van een evenwicht. Gelet op de eerder genoemde definitie valt binnen het spectrum 'vrede – gewapend conflict – oorlog' een aantal in de tijd beperkte perioden (omslagpunten) te onderkennen die als crisis worden ervaren. Het betreft hier in het bijzonder de omslag van vrede naar gewapend conflict. Een andere definitie van een crisis is de periode waarin verschillende evenwichtsverstoringen voorkomen. Het betreft hier bijvoorbeeld de voortdurende en sterk wisselende verstoringen van een evenwicht in een lopend gewapend conflict. De situatie in voormalig Joegoslavië in het begin van de jaren negentig van de vorige eeuw geeft een goed voorbeeld.

3.2 *Methoden van inzet van militaire macht*

308. Een staat beschikt onder andere over diplomatieke, economische, financiële en militaire machtsinstrumenten om zijn doelstellingen te bereiken. Deze middelen zijn bedoeld om een tegenstander te bewegen tot een wijze van handelen die wordt voorgestaan door de gebruiker van die machtsinstrumenten. Deze paragraaf benadrukt het militaire instrument. Militair optreden onderscheidt zich van andere machtsinstrumenten door het gebruik van geweld of de bedreiging ermee.

309. **Afschrikking (deterrence).** Indien er van de dwingende militaire macht een dusdanige dreiging uitgaat, dat de gedwongen partij (reeds voordat er militaire middelen worden ingezet) wordt afgehouden van een voorgenomen onwelgevallige actie (b.v. een gewapende aanval) spreekt men van afschrikking. Als afschrikking werkt hoeft de dreiging met wapengeweld niet te worden uitgevoerd. Er kan een onderscheid worden gemaakt tussen algemene afschrikking, zoals de toestand tussen kernwapenlanden, en acute afschrikking, wanneer tijdens een crisis dreigedrag wordt getoond.

310. **Dwang (coercion of compellence).** Dit is de inzet van militaire middelen met tot doel een tegenstander te dwingen zijn gedrag te veranderen. Dit kan zowel inhouden dat hij van inactie tot actie overgaat als dat hij zijn actie onderbreekt. Bij dwang wordt de gedwongen partij onder druk gezet om zijn opstelling of gedrag te veranderen en wordt deze voor een keuze gesteld: 'doe wat wordt verlangd of onderga de gevolgen'. Deze gevolgen kunnen variëren van diplomatieke en economische sancties tot het fysiek aanvallen van belangrijke elementen van het systeem van de tegenstander. Bij dwang is geloofwaardigheid essentieel. Geloofwaardigheid speelt een psychologische sleutelrol bij het succesvol verloop van een operatie. Geloofwaardigheid komt vooral voort uit vier elementen: een uitvoerbaar operatieplan, juiste middelen, een hoog moreel en een gedreven uitvoering.

311. Afschrikking en dwang zijn beide diplomatieke vormen van geweldgebruik. Bij afschrikking gaat het er om de tegenstander te dwingen iets niet te doen, terwijl dwang beoogt de tegenstander nu juist wel iets te laten doen wat hij anders niet had gedaan. Het handelen van de NAVO tegenover het Warschaupact tijdens de Koude Oorlog is een voorbeeld van succesvolle afschrikking. Een voorbeeld van dwang is de operatie *Deliberate Force*, waarbij de NAVO in 1995 met luchtaanvallen op wapendepots, zware wapens, commandocentra en verbindingssystemen de Bosnisch-Servische leiders dwong om hun gewapende acties tegen de Bosnische moslims te staken en constructief te onderhandelen.

312. **Gebruik van militaire macht (applying force).** Het gebruik van militaire macht betreft enerzijds de mogelijkheid iets te vernietigen (*destruction*) of anderzijds het ontzeggen van objecten aan de tegenstander (*denial*). Bij succesvolle afschrikking wordt gedreigd met vernietiging, bij het voeren van het gevecht (ook in de verdediging) wordt geweld toegepast. *Denial* slaat op het ontzeggen van grondgebied en andere objecten aan de tegenstander, onder meer in de verdediging.

3.3 *Militair vermogen*

313. Militair vermogen is de capaciteit om militaire operaties uit te voeren. Het bestaat uit drie onderling samenhangende componenten: een conceptuele, een mentale en een fysieke. De conceptuele component wordt gevormd door grondbeginselen, doctrines en procedures. De mentale component bestaat uit drie aspecten: de motivatie om de taak zo goed mogelijk uit te voeren, effectief leiderschap en het verantwoord organiseren van de inzet van de beschikbare personele en materiële middelen. De fysieke component ten slotte is de operationele capaciteit van deze middelen en wordt aangeduid met de term *gevechtskracht*.³⁵

³⁵ GEVECHTSKRACHT is het vermogen van een militaire eenheid tot het uitvoeren van een GEVECHTSACTIE of GEVECHT (Bron: CBK). Ook de elementen *geoeffendheid* (*collective performance*), *gereedheid* (*readiness*) en *voortzettingsvermogen* (*sustainability*) maken deel uit van *gevechtskracht* (Bron: *draft AJP-3.2*).



Figuur 3-A: Componenten van militair vermogen

3.4 Essentiële operationele functionaliteiten

314. Teneinde het gehele scala aan opdrachten in het kader van een operatie succesvol te kunnen uitvoeren, dient de militaire eenheid binnen zijn militair vermogen te beschikken over diverse operationele functionaliteiten. Deze vinden hun grondslag in de *Essential Operational Capabilities* (EOCs) die door de NAVO zijn opgesteld, en die voor wat betreft hun bewoording en betekenis zijn aangepast aan de nationale inzichten op dit gebied.³⁶ De operationele functionaliteiten die hierna worden beschouwd, hebben gemeen dat zij noodzakelijk zijn voor het succesvol optreden van eenheden en staven: zij dienen beschikbaar te zijn in de juiste hoeveelheden en op het juiste tijdstip en plaats, om de effectieve uitvoering van operaties mogelijk te maken, ook onder primitieve omstandigheden en gedurende langere tijd, alsmede te voorzien in de vereiste bescherming voor eigen troepen en materieel. De genoemde zeven essentiële functionaliteiten zijn nauw aan elkaar gerelateerd en versterken elkaar wederzijds. Er zijn uiteraard nog andere functionaliteiten te identificeren, die evenzeer een bijdrage kunnen leveren aan de uitvoering van een operatie; deze zijn echter niet noodzakelijk voor het succes van de operatie. De navolgende operationele

³⁶ De EOCs zijn te vinden in het NAVO-document MC400/2 *Guidance for the Military Implementation of Alliance Strategy*. Achter de Nederlandse aanduidingen voor essentiële operationele functionaliteiten worden tussen haakjes die uit de MC400/2 genoemd (Bron: CDS Leidraad 1: 'Operationeel Concept Vredesoperaties', pp. 14-16).

functionaliteiten worden onderkend als essentieel voor het vervullen van alle denkbare opdrachten in het kader van een operatie:

- a. **EOC-1: Tijdige beschikbaarheid (Timely Force Availability)** geeft uitdrukking aan het vermogen om na een zekere reactietijd een adequate en effectieve militaire aanwezigheid op te bouwen en te ondersteunen, waardoor de toegewezen taken kunnen worden uitgevoerd.
- b. **EOC-2: Gevalideerde inlichtingen (Effective Intelligence)** heeft tot doel een beeld van de omgeving op te bouwen door het tijdig verzamelen, verwerken en verspreiden van gevalideerde informatie teneinde te kunnen anticiperen en indien noodzakelijk te reageren, op iedere situatie waarbij de veiligheid van eigen troepen en die van bondgenoten in het geding is.
- c. **EOC-3: Ontplooibaarheid en mobiliteit (Deployability and Mobility)** maakt het mogelijk militaire eenheden met hun materieel binnen een vastgestelde tijdsperiode te verplaatsen naar de gewenste plaats en vervolgens met behoud van het militair vermogen een opdracht te laten uitvoeren.
- d. **EOC-4: Effectieve inzet (Effective Engagement)** impliceert de mogelijkheid troepen en wapensystemen effectief in te zetten in het gehele geweldsspectrum, waardoor aan het militair vermogen van de andere partij(en) afbreuk wordt gedaan.
- e. **EOC-5: Hoogwaardige commandovoering (Effective Command, Control and Communications)** is gericht op het effectief leiden en besturen van eenheden en staven teneinde de opgedragen doelstelling(en) te realiseren.
- f. **EOC-6: Adequate logistieke ondersteuning (Logistics Sustainability)** is het geheel aan activiteiten gericht op het beschikbaar stellen, het beheer van, de zorg voor, het op peil brengen en houden alsmede het aan- en afvoeren van personeel en materieel van eenheden en staven, teneinde deze in staat te stellen hun opdracht uit te voeren.
- g. **EOC-7: Veiligheid en bescherming (Survivability and Force Protection)** richt zich op het behoud van het eigen militair vermogen door de effecten van activiteiten van anderen, met inbegrip van letale en niet-letale wapeninzet, te beperken en de eigen vrijheid van handelen en wapeninzet te garanderen.

3.5 Manoeuvrebenedering

315. **Kenmerken.** Het beschikken over voldoende militair vermogen en essentiële operationele functionaliteiten is nog geen garantie voor succes. De methode van oorlogvoering of uitvoering van operaties is hierbij ook van wezenlijk belang. De Nederlandse krijgsmacht neemt bij gevechtsoperaties de manoeuvrebenedering (*manoeuvrist approach*)

als uitgangspunt. Bij manoeuvrebenadering staat centraal dat niet het uitschakelen van de vijandelijke gevechtskracht (zijn personeel en materieel) maar de algehele samenhang van de vijand en zijn wilskracht om te vechten wordt gebroken. Manoeuvreoorlogvoering is erop gericht militair vermogen in te zetten tegen onderkende kwetsbaarheden bij de tegenstander. Belangrijke kenmerken zijn momentum en tempo, die in combinatie ontzetting en verrassing teweeg kunnen brengen. In de manoeuvrebenadering neemt het innemen en behouden van terrein geen centrale plaats in, maar worden verliezen aan de tegenstander toegebracht door het nemen van het initiatief en het constant uitoefenen van druk op voor hem onverwachte tijdstippen en plaatsen. Hierdoor wordt zijn geweldsapparaat ontwricht. De manoeuvreoorlogvoering vereist een mentale instelling waarbij onverwachte, snelle en originele acties worden gecombineerd met een niet aflatende vastberadenheid tot welslagen.

316. Beïnvloeden van het besluitvormingsproces. De manoeuvrebenadering is toepasbaar in alle militaire activiteiten binnen een operatie. Deze methode biedt het vooruitzicht op snelle resultaten of op uitkomsten die aanmerkelijk gunstiger zijn dan louter op grond van de ingebrachte middelen te verwachten was. Daarom is deze werkwijze aantrekkelijk voor een troepenmacht die kleiner in aantal is dan die van de andere partij, dan wel voor een sterke troepenmacht die zo weinig mogelijk middelen wenst in te zetten. De manoeuvrebenadering impliceert dat bewust risico's worden genomen. Tegen de tegenstander wordt immers geen overmacht aan troepen en materieel ingezet. Men probeert daarentegen met een relatief kleine troepenmacht de tegenstander (mentaal) te ontwrichten. Een tegenstander zal echter niet altijd reageren zoals was verwacht. Een risico-analyse dient daarom deel uit te maken van de planning van militaire operaties. Op basis van zo'n analyse worden vervolgens *contingency* plannen opgesteld. Zoals in elke operatie directe aanvallen kunnen worden afgewisseld met indirecte, is bij de manoeuvrebenadering ook de toepassing van uitputting (*attrition*) niet uitgesloten. Een belangrijk uitgangspunt bij manoeuvrebenadering is het aangrijpen van het besluitvormingsproces van de tegenstander, teneinde een hoger operationeel tempo te bereiken dan dat van de tegenstander. Hierbij is het doel om de vijand te dwingen sneller besluiten te nemen dan hij aankan, zodat hij steeds vaker verkeerde acties onderneemt of in het geheel geen actie, waardoor zijn reactievermogen verlamd raakt.³⁷

317. Aangrijpingspunt. Voor succesvol militair optreden moeten commandanten op alle niveaus van oorlogvoering doorgronden hoe de

³⁷ Het besluitvormingsproces kan worden weergegeven in de zogenaamde *OODA-loop*, zie hoofdstuk 5 Commandovoering.

vijandelijke strijdmacht is opgebouwd en ontplooid en wat de sterke en zwakke punten ervan zijn. Daartoe beschikt een krijgsmacht over een reeks van planningsinstrumenten om tot samenhang te komen in de analyse van de vijand en in de ontwikkeling van het operatieplan. Het onderkennen van het vijandelijke aangrijppingspunt (*Centre of Gravity*) is één van deze planningsinstrumenten. Een aangrijppingspunt is dat element van het vijandelijk vermogen waarvan de vernietiging of neutralisatie zal leiden tot een nederlaag van de tegenstander of tot zijn wens om vrede te bereiken via onderhandeling. Het aangrijppingspunt is daarmee een karakteristiek, capaciteit of locatie waaraan de tegenstander zijn vrijheid van handelen, fysieke kracht of de wil om het conflict voort te zetten, ontleent. Voorbeelden hiervan zijn: politieke en militaire leiding, strijdkrachten, commandovoeringsstructuur, publieke opinie, nationale wilskracht en bondgenootschappelijke of coalitiestructuur. Het aangrijppingspunt is een planningsinstrument dat zowel op strategisch als op operationeel niveau wordt gebruikt. Op het strategisch niveau zal het aangrijppingspunt vaak een abstract gegeven zijn. Een voorbeeld daarvan is de publieke opinie van een volk ten aanzien van zijn leiders. In tegenstelling tot het strategisch aangrijppingspunt, is het operationele aangrijppingspunt zodanig concreet dat het met militaire middelen kan worden uitgeschakeld of geneutraliseerd, bijvoorbeeld de operationele reserve van de tegenstander. Van succes is sprake indien het vijandelijke aangrijppingspunt wordt vastgesteld en vernietigd terwijl tegelijkertijd het eigen aangrijppingspunt ook is onderkend en wordt beveiligd. Daarbij moet in aanmerking worden genomen dat het dikwijls voor een militaire historicus eenvoudiger is om een aangrijppingspunt uit het verleden vast te stellen dan voor een commandant die op een bepaald moment die keuze moet maken.³⁸

3.6 Grondbeginselen van militair optreden

318. **Relatie tussen grondbeginselen en militair vermogen.** Ondanks technologische ontwikkelingen is de theorie van oorlogvoering in wezen weinig veranderd gedurende de afgelopen eeuwen. Theoretici hebben getracht oorlog te definiëren met formele en algemeen aanvaarde principes. Deze grondbeginselen van militair optreden gelden als leidraad voor het militair optreden, maar commandanten gebruiken ze met de nodige flexibiliteit, ook al omdat er compromissen moeten worden gesloten. Succes in een militaire operatie komt voort uit een juiste interpretatie en toepassing van grondbeginselen. Deze grondbeginselen zijn regels van fundamentele aard voor het gebruik van militaire middelen. Hoewel deze grondbeginselen de basis vormen voor elk militair optreden, zijn zij op

³⁸ *British Defence Doctrine, JWP 0-01 (Shrivenham, 2001)*, pp. 3-5 en 3-6.

zich geen direct bruikbare instrumenten voor commandant en staf. Het is echter wel mogelijk uit de grondbeginselen, gevormd door opleiding en jarenlange militaire ervaring, een voor de commandant en zijn staf praktische samenvatting af te leiden van de concepten en ideeën die erin zijn opgenomen. Toepassing van deze grondbeginselen vereist behalve gezond verstand ook een professioneel oordeel. De grondbeginselen maken deel uit van de conceptuele component van het militair vermogen en als zodanig dragen zij bij aan de mentale component ervan, in het bijzonder aan het verantwoord organiseren van de inzet van de middelen.

319. **Nederlandse visie op grondbeginselen.** De grondbeginselen zijn niet overal dezelfde. Landen en allianties maken een keuze, zo ook Nederland.³⁹ De Nederlandse krijgsmacht gebruikt de grondbeginselen van militair optreden als fundamentele regels voor het gebruik van militaire middelen op strategisch, operationeel en tactisch niveau van optreden. 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 beginselen gaat daarom noodzakelijkerwijs gepaard met een onderlinge afweging van het belang ervan in een specifieke situatie. Bij deze afweging houdt de ondercommandant rekening met het oogmerk van de hogere commandant, de opdracht en de doelstelling, het optreden van andere partijen die zijn betrokken bij het conflict en de factoren tijd en ruimte. De door de Nederlandse krijgsmacht gehanteerde grondbeginselen volgen hierna in alfabetische volgorde.

a. **Behoud van moreel.** Het moreel van het personeel is een belangrijke factor voor het welslagen van een operatie. Ten behoeve van de operationele inzet moet de commandant daartoe gevoelens van eigenwaarde en de eenheid van inspanning onder zijn personeel bevorderen. Een aspect dat het moreel raakt, is de duur van een operatie, die van invloed kan zijn op de vasthoudenheid van de eenheid. Crisisbeheersing kan een langdurige betrokkenheid van de internationale gemeenschap, waaronder internationale organisaties en Non-Gouvernementele Organisaties (NGO's), en van een troepenmacht vereisen. Er moet onder meer rekening worden gehouden met de gewenste doelstellingen op lange(re) termijn en de politieke en juridische beperkingen waarmee de troepenmacht tijdens de uitvoering van de operatie te maken kan krijgen. Juist bij een langdurige inzet is het behoud van moreel niet alleen essentieel om het voortzettingsvermogen van de troepenmacht te waarborgen, maar vergt het ook speciale

³⁹ Zie bijvoorbeeld *British Defence Doctrine*, pp. 3-1 t/m 3-4 en *Allied Joint Doctrine*, AJP-01(B) (Brussel, 2002), pp. 2-3 t/m 2-5.

aandacht van de commandant.

- b. **Beveiliging.** Veiligheid is een essentiële voorwaarde voor het behoud van eigen middelen, de vrijheid van handelen, het concentreren van de troepenmacht en het nemen van een risico buiten het zwaartepunt. Een bepaalde mate van veiligheid is te verkrijgen door het de tegenstander onthouden van informatie en door fysieke bescherming. Beveiliging omvat actieve maatregelen om verrassing door de tegenstander of andere partijen te voorkomen zoals fysieke bescherming van bases, het zekerstellen van een gunstige situatie in het luchtruim, de verdediging van het eigen vlootverband, de bescherming van flanken of het gereed houden van voldoende reserves. Ook omvat het passieve maatregelen zoals het voorkomen dat gegevens over eigen middelen en plannen in handen van andere partijen vallen.
- c. **Concentratie.** Om een beslissing te forceren, moet op het juiste tijdstip en op de juiste plaats door concentratie van effecten een zwaartepunt worden gevormd. Hiermee moet ter plaatse een zodanig effect gesorteerd worden dat het gestelde doel met succes te bereiken is. De capaciteit om de inspanning snel te kunnen concentreren, hangt af van een effectief en efficiënt commandovoeringssysteem en het vermogen om zich snel te kunnen verplaatsen. Concentratie (in het bijzonder van middelen) houdt in dat men relatieve zwakte elders accepteert.
- d. **Doelgerichtheid.** Ieder militair optreden moet gericht zijn op een doel dat ondubbelzinnig, duidelijk omschreven en bereikbaar is. Als een militair onderdeel een heldere doelstelling mist of het zicht verliest op wát moet worden bereikt, leidt dit er meestal toe dat het militair optreden niet slaagt. Op hogere niveaus kan het doel verwoord worden in een richtlijn of directief waarin de gewenste eindsituatie wordt omschreven. Op het tactische niveau leiden ondercommandanten hun doelstelling af uit het oogmerk van de hogere commandant en uit de aan hen verstrekte opdracht. Deze aspecten hebben een centrale plaats in het operationeel besluitvormingsproces, dat uiteindelijk weer leidt tot opdrachten aan het lagere niveau. Hierdoor ontstaat een doelgericht handelen van alle niveaus die bij een operatie betrokken zijn. Het in acht nemen van dit beginsel wordt bemoeilijkt wanneer gedurende het verloop van een operatie de doelstelling moet worden aangepast. Het is evident dat in een dergelijk geval de gewijzigde doelstelling zo snel mogelijk wordt bericht aan alle belanghebbenden: hogere commandant, neveneenheden en ondercommandanten. Wederzijds respect voor andere wetten, geloven, gebruiken en culturen – niet alleen tussen de militaire en civiele contingents van de troepenmacht van verschillende landen, maar ook tussen de leiders en eenheden van de coalitiegenoten – bevordert de doelgerichtheid.
- e. **Economisch gebruik van de middelen.** Mede in verband met de vereiste zwaartepuntvorming dient een commandant daarbuiten een

verantwoord minimum aan middelen in te zetten. Dit betekent dat hij zijn middelen steeds inzet naar soort en hoeveelheid, in de juiste verhouding tot het gestelde doel. Het is de uitdaging voor de commandant vast te stellen wat de juiste plaats en tijd zijn om succes te behalen. Alleen dan kan hij vaststellen waar hij zwak kan zijn. Op die manier wordt hij geacht ook overwogen risico's te nemen.

- f. **Eenheid van inspanning.** Alle middelen en inspanning die voor één doel beschikbaar zijn, moeten op elkaar worden afgestemd. Hierdoor kan de commandant alle beschikbare militaire capaciteit (gevechtskracht) doelmatig inzetten om zijn doel te bereiken, terwijl hij gelijktijdig zijn kwetsbaarheid voor de tegenstander vermindert. Daarbij beïnvloedt een samenhangend optreden het eigen moreel en de geloofwaardigheid en daarmee de wil van de tegenstanders of van andere partijen om het conflict voort te zetten. Aangezien steeds meer verschillende middelen uit diverse eenheden, nationaal en internationaal, op hetzelfde doel inwerken stelt het moderne militaire optreden hoge eisen aan het samenspel van de elementaire functies. Eenheid van inspanning is onder meer bereikbaar door een gezamenlijke doctrine, eenhoofdige leiding over en synchronisatie van eigen en ondersteunende middelen. Het vereist training, teamgeest, een goede wil, een gezamenlijk doel, een heldere afbakening van verantwoordelijkheden, op elkaar afgestemde procedures en een begrip voor ieders capaciteiten en beperkingen.
- g. **Eenvoud.** Door de snelle opeenvolging van gebeurtenissen en de complexiteit van het moderne militaire optreden zijn chaos, stress en frictie onvermijdelijk. Dit zijn kenmerkende omstandigheden van militair optreden. Samengestelde en moeilijk te begrijpen plannen en opdrachten zijn verwarrend. Eenvoudige plannen en duidelijke opdrachten tijdens de uitvoering van een operatie verhogen de kans op succes.
- h. **Flexibiliteit.** Hoewel de door de commandant te bereiken doelstelling in beginsel niet wijzigt, moet hij aanpassingsvermogen kunnen opbrengen om zijn plannen bij te stellen. Om in te spelen op onverwachte kansen of bedreigingen kan het nodig zijn de inzet af te stemmen op een gewijzigde situatie. Voorwaarde voor flexibiliteit is een juiste mentale instelling en een organisatie die (cultureel) gewend is snel te voldoen aan veranderende eisen. Oorlog voeren is vaak een krachtmeting tussen de relatieve flexibiliteit van twee troepenmachten. Een commandant kan gebruik maken van zijn eigen mentale flexibiliteit en de scherpheid en lenigheid van zijn formatie of eenheid om de chaos van het gevecht te benutten. De opponent zal dan worden overweldigd door het tempo waarin verscheidene gebeurtenissen elkaar opvolgen. Een aspect van flexibiliteit is beweeglijkheid. Beweeglijkheid is noodzakelijk om de vijand verrassend op een onverwachte plaats aan

te kunnen vallen, waardoor hij verhoudingsgewijs in het nadeel komt. Vervolgens kan dit behaalde succes worden uitgebuit. De mate waarin de beweeglijkheid tot zijn recht komt, hangt niet alleen af van het vijandelijk optreden en de technische beweeglijkheid van eenheden en materieel (mobiliteit), maar vooral van de beweeglijkheid in denken en doen van commandanten en staven op alle niveaus. De snelheid waarmee het besluitvormingsproces op alle niveaus wordt doorlopen is van cruciaal belang voor de noodzakelijke voortgang van een operatie. In het verlengde van beweeglijkheid ligt bewegingsvrijheid. Een strijdmacht die zich niet naar of in een operatiegebied kan bewegen, faalt bij het uitvoeren van zijn taken en zal zijn missie niet kunnen volbrengen. Hierbij dient rekening te worden gehouden met andere factoren van invloed, zoals vluchtelingenstromen en weggebruik door civiele actoren.

- i. **Initiatief.** Commandanten moeten steeds proberen vrijheid van handelen te krijgen of te houden. Het doel is eerder en sneller te handelen in plaats van te reageren op acties van andere partijen. Alleen door sneller te handelen dan de andere partijen kan hun volharding om hun doelen te bereiken worden gebroken. Dit sluit echter niet uit dat in bepaalde gevallen geduld is vereist. Ook hierbij is een leiderschapstijl die initiatief toont en dientengevolge het nemen van risico's toelaat een voorwaarde voor succes.
- j. **Offensief handelen** is het belangrijkste middel dat een commandant ter beschikking staat om effectief en beslissend op te treden teneinde zijn doel te bereiken. Naast fysieke offensieve actie vergt offensief handelen een instelling om voortdurend het initiatief te nemen en dat te behouden. Door te kiezen waar hij optreedt, kan de commandant er zorg voor dragen dat de vijand in ieder geval een deel van zijn gevechtskracht niet op de juiste plaats tot gelding kan brengen. Ook bij verdedigende operaties moet de commandant iedere gelegenheid benutten om de vijand aan te vallen en het initiatief te herwinnen.
- k. **Verrassing** is het op een door hem niet voorziene plaats, tijd en/of wijze aangrijpen van de vijand. Tevens kan de commandant middelen inzetten waarop de vijand zich niet heeft voorbereid. Verrassend optreden kan een gevecht in eigen voordeel beslissen, ook wanneer de eigen gevechtskracht geringer is. Steeds moet de commandant proberen door snelheid van denken en doen, geheimhouding en misleiding, alsmede door variatie in de wijzen van optreden en het gebruik van onverwachte middelen, de vijand uit zijn evenwicht te brengen. Anderzijds kan het bij een operatie ook noodzakelijk zijn dat een troepenmacht zich openlijk manifesteert, opdat de bij een conflict betrokken partijen of de lokale bevolking een actie van een troepenmacht niet verkeerd zullen interpreteren. Het kan in een dergelijke situatie noodzakelijk zijn dat het de betrokken partijen volledig duidelijk is wat het motief, de missie

en de intenties van de troepenmacht zijn. Een fout in de communicatie zal argwaan wekken en kan de geloofwaardigheid en het vertrouwen schaden. Dit is nadelig voor de samenwerking en het uitzicht op een succesvolle beëindiging van de operatie. In dat geval moet, voor het slagen van de operatie, verrassing dus hebben plaatsgemaakt voor transparantie.

1. **Voortzettingsvermogen (sustainability).** De ingezette troepenmacht moet in staat zijn een eenmaal begonnen operatie zo lang voort te zetten, totdat het gewenste resultaat (succes) is bereikt. Om het voortzettingsvermogen van een operatie te waarborgen moeten alle benodigde voorwaarden geregeld zijn voor de succesvolle uitvoering van het operatieplan, inclusief de logistieke en personele ondersteuning. Deze ondersteuning moet erop gericht zijn de commandant zo veel mogelijk vrijheid van handelen te bieden om zijn plan uit te voeren. Hoewel de logistiek ten dienste van de gevechtskracht staat, is deze van beslissend belang voor de uitvoering van de hele operatie. Daarom moet logistieke voorbereiding van meet af aan in de planning zijn opgenomen.

3.7 Ontwikkelingen in militair optreden

320. Er hebben zich de afgelopen jaren enkele belangrijke veranderingen voorgedaan in het militair-operationele optreden van Westerse krijgsmachten. Zo kenmerkt dit optreden zich steeds meer door het vermogen over grote afstanden met behulp van technologische geavanceerde middelen nauw omschreven militaire effecten te bereiken. Dit geldt voor alle operaties. Het accent in het militaire optreden is de afgelopen jaren verder verschoven naar de uitvoering, ondersteuning en beïnvloeding van landoperaties en naar de bestrijding van landdoelen. De capaciteiten in alle dimensies van militair optreden dragen daaraan bij. Ontwikkelingen te land worden in verrekende mate beïnvloed vanuit de lucht of de zee. De luchtoperaties boven Kosovo, boven Afghanistan in het kader van de operatie *Enduring Freedom* en boven Irak, en het afvuren van kruisvluchtwapens vanaf zee naar gronddoelen, zijn hiervan voorbeelden.⁴⁰ Hoewel vanuit de lucht en vanuit zee ontwikkelingen te land verrekend kunnen worden beïnvloed, wordt de beslissende strijd op het land uitgevochten. Hoewel er een accentverschuiving heeft plaatsgevonden naar expeditionair optreden, blijft een aantal taken van de krijgsmacht

⁴⁰ 'Prinsjesdagbrief 2003', p. 13.

niet-expeditionair, maar deze zijn daarmee geenszins minder belangrijk. Bovendien is een groot aantal eenheden met deze taken bezig.⁴¹

321. Expeditionair optreden en initial entry forces. Voor expeditionair optreden moet de krijgsmacht kwalitatief hoogwaardige eenheden hebben die binnen een internationaal samenwerkingsverband een grote mate van zelfstandigheid kennen.⁴² Meer en meer wordt gezamenlijk geopereerd in scenario's die als expeditionair zijn aan te duiden. In dit kader vindt uitwerking plaats van het begrip *initial entry forces*. De eerste militaire eenheden die ter plekke worden ingezet, zullen over voldoende robuustheid moeten beschikken, maar moeten ook snel kunnen worden verplaatst. Een maximale strategische mobiliteit mag er echter niet toe leiden dat, eenmaal aangekomen in het operatiegebied, de eenheid over vrijwel geen enkele tactische mobiliteit of bescherming meer beschikt. Er zal dus moeten worden gezocht naar een mix van strategische mobiliteit enerzijds en robuustheid en tactische mobiliteit anderzijds. Toename van inzet buiten het NAVO-verdragsgebied vergroot het belang van bereik, strategische mobiliteit en adequate, flexibele logistieke ondersteuning.

322. Het optreden van krijgsmachten kent nauwelijks nog vaste sjablonen. Militair optreden vergt dan ook maatwerk, waarbij hoge eisen worden gesteld aan de flexibiliteit. Het terrein, de coalitieverbanden, de samenstelling van eigen eenheden, de tegenstanders, de houding van de bevolking, de beoogde effecten en de wijze van optreden zullen per operatie verschillen. Voorts zijn veel verschillende soorten operaties denkbaar, van conflictpreventie via preventieve stationering tot *post-conflict* optreden, van kleinschalig tot grootschalig optreden, onder uiteenlopende omstandigheden, van laag naar hoog in het geweldsspectrum. Het tempo van militair optreden is hoog en zelfs tijdens een operatie kunnen de omstandigheden snel veranderen en om een andere wijze van optreden vragen.⁴³ Zodoende kunnen tegenwoordig operaties niet meer worden

⁴¹ Dit zijn taken zoals *Quick Reaction Alert* (KLu), kustwachttaken (KM en KLu), nationale taken van de KMar, *search-and-rescue* (KM en KLu) en ondersteuning van civiele autoriteiten bij rampen (KL, KM en KLu). Zie ook de verantwoordelijkheden van de CDS en de krijgsmachtdelen, zoals vermeld in hoofdstuk 2.

⁴² EXPEDITIONAIR OPTREDEN is het uitvoeren van een militaire operatie op relatief grote afstand van de thuisbasis door een logistiek zelfstandige en geïntegreerde strijdmacht die - door haar militair vermogen in een opgedragen operatiegebied te projecteren - een afgebakend doel bereikt. Expeditionair optreden van de Nederlandse strijdkrachten wordt gekenmerkt door de volgende aspecten: 1) Het betreft een operationele inzet van eenheden, formaties of (vloot)verbanden; 2) De inzet vindt plaats buiten het Nederlandse grondgebied, met inbegrip van de Nederlandse Antillen en Aruba; 3) Er wordt in beginsel *joint* en in multinationalaal verband opgetreden (Bron: CBK).

⁴³ 'Prinsjesdagbrief 2003', pp. 13-14.

afgebakend maar hebben ze, zoals nader wordt beschreven in hoofdstuk 4, een complex karakter. Tegelijkertijd is er ook een trend dat operaties langer duren. Naast periodes waarin alles in een hoog tempo verloopt, kunnen zich (lange) periodes voordoen, waarin zich geen onregelmatigheden afspelen. Routinematig optreden kan dan het moreel in gevaar brengen.

3.7.1 Joint optreden

323. Verschillende onderdelen van de strijdkrachten opereren steeds vaker gezamenlijk, waarbij hun capaciteiten complementair worden ingezet om het optimale resultaat te bereiken. Bijdragen zullen worden vastgesteld op grond van de aard van een operatie en de te bereiken effecten. *Joint* opereren geschiedt niet noodzakelijkerwijs met een ander krijgsmachtdeel binnen de eigen krijgsmacht. In de praktijk opereren de krijgsmachtdelen veelal eerder *joint/combined* dan puur *joint*. Een voorbeeld daarvan is het gezamenlijk opereren van een Nederlands luchtverdedigingsfregat met F-16's van de Amerikaanse luchtmacht.

324. **Joint operaties.** *Joint* optreden betreft het geïntegreerde optreden van ten minste twee krijgsmachtdelen. De samenwerking tussen de krijgsmachtdelen vindt haar basis op het operationele niveau. Daar plant de *joint* troepencommandant de activiteiten van de krijgsmachtdeelcomponenten van zijn troepenmacht. De componenten voeren de samenwerking vooral op het tactisch niveau uit. Voorbeelden van samenwerking tussen land- en luchtmacht zijn inzet van gevechts-, transport- of ondersteuningshelikopters ten behoeve van eenheden van de landmacht, of luchtsteun door vliegtuigen voor gevechtveldinterdictie en lucht nabijsteun, luchtverkenningen en luchttransport, en het geïntegreerde optreden van 11 Luchtmobiele Brigade (KL) en de helikoptersquadrons van de Tactische Helikopter Groep (KLu) in 11 *Air Manoeuvre* Brigade. Ook bij luchtverdediging van grondgebonden eenheden speelt de luchtmacht met gevechtsvliegtuigen, vliegenderadarsystemen en grond-luchtraketsystemen een belangrijke rol. Voorbeelden van samenwerking tussen de marine en eenheden van de landmacht zijn ondersteuning van landeenheden met scheepsgeschut en luchtverdediging in kustwateren. Ook landmacht- en marinierseenheden kennen samenwerkingsmogelijkheden in voor een deel gelijksoortige infanterietaken. Luchtmacht en marine werken samen bij luchtverdediging boven zee (met luchtverdedigingsschepen en gevechtsvliegtuigen), grondgebonden luchtverdediging (Stingers van KM en KLu), kustwachttaken en in *search-and-rescue* operaties. Een voorbeeld van gezamenlijk optreden van krijgsmachtdelen in het kader van nationale operaties was de verleende militaire bijstand tijdens de wateroverlast in 1998. Militairen van KL en KM en helikopters van KM en KLu werkten toen nauw samen bij het evacueren van mens en dier en bij het aanleggen

van versterkingen tegen het stijgende water. Ook de steunverlening in 1997 om de varkenspestepidemie in het zuiden van het land te beteugelen, is een voorbeeld van een *joint* uitgevoerde nationale operatie.

325. Gezamenlijke campagne. Een gezamenlijke campagne is een gecoördineerd ontwerp van een serie achtereenvolgens of gelijktijdig uit te voeren operaties om binnen een bepaalde tijd of in een bepaald gebied de operationele doelstelling te bereiken, waarbij de inzet van middelen van land-, zee- en luchtmacht op elkaar wordt afgestemd. Een gezamenlijke campagne bevat doorgaans de volgende onderdelen.

- a. Afdwingen en beschermen van de aanvoerlijnen te land, ter zee en door de lucht naar en in het operatietoneel.
- b. Afdwingen van een gewenste situatie in relevante delen van het operatiegebied, de zee, en in het luchtruim boven het operatietoneel.
- c. Toewijzen van troepen en middelen aan te behalen tussengelegen en uiteindelijke doelstellingen.
- d. Uitvoeren van land-, zee- en luchtoperaties in overeenstemming met het karakter en de capaciteiten die elk van de onderscheidende troepen en middelen hebben. Daarnaast worden operaties in het informatie-domein uitgevoerd (en evt. in de ruimte, door bondgenoten).
- e. Verzekeren van voldoende ondersteuning, waaronder logistieke ondersteuning.
- f. Commandovoeringsoperatie:
Het uitvoeren van *Information Operations* waarbij de eigen informatievoorziening en commandovoering worden zeker gesteld en die van de tegenstander worden aangevallen met als doel het sneller doorlopen van het besluitvormingsproces dan de tegenstander.
- g. Terugtrekken van de troepenmacht, met inbegrip van reddings- en bergingsoperaties.
- h. Het voorbereiden en uitvoeren van *special operations*.
- i. het voorbereiden en uitvoeren van *post-conflict peace building*.

3.7.2 Multinationaal optreden

326. Multinationale operaties. Multinationaal optreden betreft het geïntegreerde optreden van de strijdkrachten van ten minste twee landen. In beginsel worden alle operaties samen met andere landen uitgevoerd.

⁴⁴ Conform *NATO Standardization Agreement STANAG 1059 (Ed. 8) - Letter Codes for Geographical Entities* (Brussel, 2004) zijn de acroniemen voor landen gewijzigd van twee naar drie lettercodes, zoals van NL naar NLD, GE naar DEU en van UK naar GBR. Verwacht mag worden dat de benaming van deze militaire verbanden conform deze Stanag zullen worden aangepast.

Vaak zal dit samenwerking met NAVO-landen betreffen. Voorbeelden daarvan zijn het Duits-Nederlandse legerkorps (*1 GE/NL Corps*) waaraan de KL deelneemt, de *UK-NL Amphibious Force*, waarin de KM participeert met eenheden van het Korps Mariniers en diverse vlooteenheden zoals de *Landing Platform Docks*, en de *European Airlift Cell*, waaraan de KLU meewerkt.⁴⁴ In veel gevallen zullen ook niet-NAVO-landen deelnemen aan een militaire operatie. Dit was bijvoorbeeld het geval bij de NAVO-operatie SFOR in Bosnië, waarin troepen van NAVO-landen samen met die van niet-NAVO-landen, zoals Oekraïne en de Russische Federatie, samenwerkten. Ook in Ethiopië en Eritrea, Afghanistan en Irak werkten en werken troepen van NAVO-landen samen met die van andere landen, zoals India resp. Australië. Multinationaliteit verhoogt ook de legitimiteit van de deelname aan een troepenmacht, alsmede de solidariteit tussen de deelnemende landen (*burden and risk sharing*).

327. **Succesfactoren.** De samenwerking tussen verschillende landen vindt tevens haar basis op het operationele niveau. Daar plant de commandant van de multinationale troepenmacht de activiteiten van de troepen van de verschillende landen van zijn troepenmacht; de feitelijke samenwerking vindt daarnaast veelal tevens op tactisch niveau plaats. Verschillende randvoorwaarden zijn van belang voor het succesvol uitvoeren van multinationale operaties. De belangrijkste hiervan zijn als volgt:

- a. **Respect.** Wederzijds respect voor de ideeën, cultuur, religie en gebruiken van partnerlanden helpt een basis te leggen voor samenwerking en eenheid van inspanning. Eenheid van inspanning wordt onder meer bereikt door een gezamenlijke doctrine.
- b. **Harmonie.** Goede persoonlijke relaties.
- c. **Interoperabiliteit.** Het hanteren door de deelnemende landen van een overeenkomstige systematiek van commandovoering en de beschikbaarheid op alle bevelsniveaus van communicatiesystemen die op elkaar en op die van de betrokken civiele instanties aansluiten, dragen in belangrijke mate bij aan het succes van de operatie.
- d. **Toewijzing van opdrachten.** De commandant van een multinationale troepenmacht moet elke internationale partner opdrachten geven die in overeenstemming zijn met het vermogen van diens eenheden en niet conflicteren met diens nationale richtlijnen. Hij moet de zienswijze van de verschillende multinationale partners betrekken bij zijn planning.
- e. **Beheer van middelen.** Multinationale partners kunnen hulp aan elkaar vragen op het gebied van logistieke ondersteuning. Naarmate de logistieke systemen van partners meer overeenkomen, worden de mogelijkheden voor een dergelijke steunverlening groter. Hiervoor kunnen zij vóór de operatie overeenkomsten sluiten, die gedurende het

verloop van de operatie kunnen worden bijgesteld.

3.7.3 Geïntegreerd optreden

328. Naast de bovengenoemde ontwikkelingen, waarbij de nadruk ligt op de uitvoering van militair optreden, zijn er ook ontwikkelingen gaande op technologisch gebied die het militaire optreden wijzigen. Hieronder worden verschillende van die ontwikkelingen geschetst met als gemeenschappelijk kenmerk geïntegreerd optreden.

329. **Information Operations.** Informatie heeft altijd een belangrijke rol in besluitvormingsprocessen gespeeld. Zonder de juiste informatie is het onmogelijk de juiste beslissing te nemen. De Nederlandse krijgsmacht wordt steeds meer geconfronteerd met een toenemende informatiestroom, zowel operationeel als in de bedrijfsvoering. Steeds meer ondersteuning gebeurt met geautomatiseerde informatiesystemen. Deze middelen zijn een essentieel deel van het commandovoeringssysteem (*command & control*, C2). Succesvolle operaties vereisen een voor de gebruiker onbelemmerde toegang tot alle relevante informatie en tot de systemen waarover informatie wordt verplaatst. Dit vraagt om een grote mate van betrouwbaarheid en beschikbaarheid van deze informatiesystemen. Zonder adequate informatievoorziening kan niet aan de taakstelling worden voldaan. Dit leidt ertoe dat informatie ook steeds meer als mogelijk doelwit wordt beschouwd. Het aandachtsgebied van *Information Operations* is erg breed doordat het zowel in vredes- als oorlogstijd kan worden ingezet. In een offensieve vorm verbindt *Information Operations* een commandovoeringsoperatie met politieke, diplomatieke, civiel-militaire en voorlichtingsactiviteiten met als doel de perceptie van partijen te veranderen. De defensieve vorm van *Information Operations* betreft de bescherming van de eigen staven, eenheden en systemen tegen dergelijke activiteiten door tegenstanders.⁴⁵

330. **Effects-based operations (EBO).** Ook in de toekomst zullen politiek en maatschappij verlangen dat de inzet van militaire eenheden in korte tijd positieve effecten sorteert. Tegelijkertijd wordt steeds meer waarde gehecht aan het vermijden van slachtoffers aan eigen zijde en onder de burgerbevolking en van schade aan de maatschappelijke voorzieningen in het operatiegebied. Ook het optreden tegen de militaire tegenstanders blijft aan strenge voorwaarden (ROE) onderworpen. De steeds nauwere relatie tussen tijd en succes onderstreept het toenemende belang om de beoogde effecten van een operatie centraal te stellen. Deze benadering staat

⁴⁵ Voor een verdere uitwijding over bescherming van het eigen besluitvormingsproces en het verstoren van dat van de tegenstander, zie de toelichting op de *OODA-loop* in hoofdstuk 5.

bekend als EBO. EBO staat voor het geïntegreerd benutten van militaire en niet-militaire machtsmiddelen om *grand strategy* doelstellingen te bereiken. Hoewel de term EBO op zich relatief nieuw is, berusten de beginselen die eraan ten grondslag liggen op de bestaande benadering van het gebruik van militaire middelen. De commandant maakt immers met het formuleren van zijn oogmerk bekend welk doel hij uiteindelijk wil bereiken. In het kader van EBO worden vervolgens beoogde effecten geformuleerd die ertoe moeten leiden dat de uiteindelijke doelstelling wordt bereikt. Het uitgangspunt hierbij is dat flexibel gebruik wordt gemaakt van de ter beschikking staande militaire (en andere) capaciteiten teneinde deze zo effectief en efficiënt mogelijk in te zetten. Daarbij moet wel in beschouwing worden genomen dat het gaat om beoogde effecten. EBO vereist dat voortdurend wordt gemeten wat de daadwerkelijk bereikte effecten zijn. Indien wordt vastgesteld dat het beoogde effect niet wordt gerealiseerd of dat het gerealiseerde effect niet leidt tot het bereiken van de uiteindelijke doelstelling, dan is bijstelling van de oorspronkelijke plannen noodzakelijk.

331. **Network enabled capabilities (NEC).** Bij de beschrijving van EBO kwam naar voren dat van de beoogde effecten moet worden uitgegaan en niet meer van beschikbare middelen (*platform-centric planning*). Om het beoogde effect te bereiken zet de *Joint Forces Commander* (JFC) alle beschikbare middelen (land, maritiem en lucht) in die daarvoor geschikt zijn. Teneinde een dergelijke inzet efficiënt en effectief te kunnen coördineren, is het noodzakelijk dat al die eenheden deel uitmaken van een netwerk. Het opereren in een dergelijk netwerk, alsmede de interoperabiliteit van wapens en sensoren en van informatie- en communicatiesystemen, verkort de eigen besluitvormingscyclus; een belangrijke voorwaarde om succesvol de manoeuvrebenadering te kunnen toepassen. Dit wordt aangeduid met NEC. De toenemende beschikbaarheid van deze technologisch hoogwaardige systemen heeft belangrijke gevolgen voor de aard van het militaire optreden. In het NEC-concept staat het verbeteren van de operationele informatievoorziening centraal door het opheffen van beperkende functionele en organisatorische tekortkomingen, om in een *joint* coalitie optimaal gebruik te kunnen maken van alle beschikbare capaciteiten. Procesmatige, personele, culturele en organisatorische veranderingen vormen onlosmakelijke aspecten van de ontwikkeling van NEC. Het gaat erom hoe betere netwerken tot een beter besluitvormingsproces en betere effecten kunnen leiden. Het beter omgaan met informatie leidt tot *information superiority*, die weer leidt tot *decision and*

⁴⁶ *Delivering Security in a Changing World: Defence White Paper, Supporting Essays* (Londen, 2003), pp. 5, 10, 12 en 14.

effects superiority. Het verhogen van de interoperabiliteit tussen sensoren en *shooters* (wapensystemen) van verschillende landen en multinationale capaciteiten werkt als een *force multiplier* voor de operationele effectiviteit. Met relatief geringe investeringen in interoperabiliteit kan de effectiviteit worden verbeterd.⁴⁶

332. **NEC en het Nederlandse militaire optreden.** Al enkele jaren geleden heeft Defensie het strategische belang van de NEC-ontwikkelingen onderkend. Ten aanzien van het ambitieniveau inzake NEC wil de Nederlandse krijgsmacht aansluiten op de internationale ontwikkeling van door netwerken ondersteunde capaciteiten om in alle delen van het geweldsspectrum een inpasbare, kwalitatief en technologisch hoogwaardige militaire bijdrage aan internationale operaties te kunnen leveren.⁴⁷ Defensie ziet NEC als een randvoorwaarde om flexibel en modulair inzetbare militaire capaciteiten te hebben. Defensie wil actief bijdragen aan de totstandkoming van NEC om ten minste te kunnen waarborgen dat onze capaciteiten inpasbaar blijven in die van de belangrijkste bondgenoten. Het gaat daarbij overigens ook om interoperabiliteit met civiele partners zoals nationaal met andere overheidsorganisaties en met bijvoorbeeld non-gouvernementele organisaties (NGO's). De totstandkoming van NEC is voor Defensie een noodzakelijk proces dat een centrale positie inneemt in de modernisering en transformatie van militaire capaciteiten.

⁴⁷ 'Netwerkend optreden – beleidsontwikkelingsstudie NEC', versie 21 februari 2005, pp. 7 en 17.





Hoofdstuk 4

Operationele
uitvoering van de
hoofdtaken van de
krijgsmacht

4

Operationele uitvoering van de hoofdtaken van de krijgsmacht

401. In dit hoofdstuk komt tot uiting hoe het militaire instrument van de Nederlandse staat, zoals vastgelegd in de hoofdtaken van de krijgsmacht, in de vorm van militaire operaties kan worden ingezet. Daartoe wordt allereerst het internationale en het daarvan afgeleide Nederlandse begrippenkader van operaties uiteengezet. Van belang is daarbij vast te stellen dat militaire operaties tegenwoordig een complex karakter dragen. Dit hoofdstuk besluit met de uitwerking van de hoofdtaken van de Nederlandse krijgsmacht bij nationale en internationale inzet.

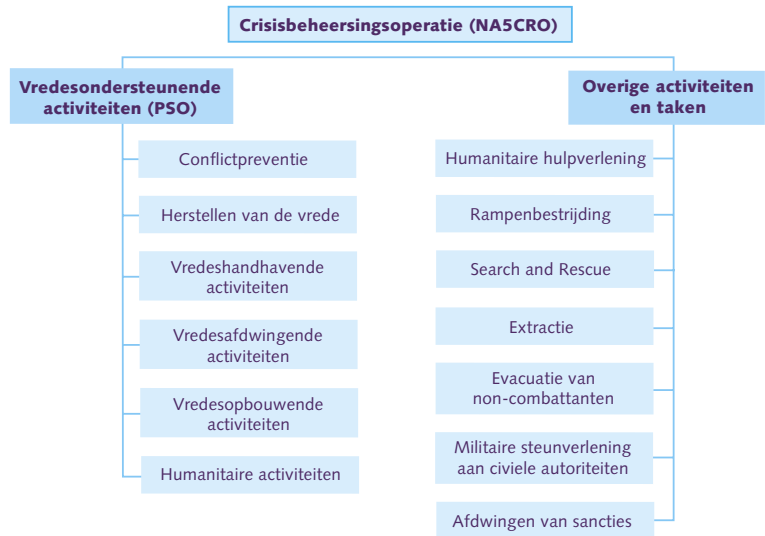
4.1 Internationaal begrippenkader voor operaties

402. **Verschillende indelingen.** Een eenduidige begripsbepaling van operaties wordt bemoeilijkt doordat de Nederlandse krijgsmacht is ingebed in de NAVO waardoor de nationale opvattingen over operaties moeten worden afgestemd op die van het bondgenootschap. Voorts neemt Nederland ook deel aan operaties van andere internationale organisaties (VN, OVSE, EU) of een coalitie waar dus ook rekening mee moet worden gehouden. Daarom volgt hieronder eerst een indeling zoals die door de NAVO wordt gehanteerd, gevolgd door de indeling van crisisbeheersingsoperaties van andere internationale organisaties. Daarna wordt het nationale begrippenkader behandeld. Voor alle indelingen geldt dat tegenwoordig operaties naar inhoud niet meer zijn af te bakenen naar één taak, maar dat een scala van taken binnen één operatie wordt uitgevoerd.

403. **NAVO-indeling: artikel 5 en NA5CRO.** De NAVO hanteert een tweedeling van operaties: operaties in het kader van de collectieve verdediging, zoals vastgelegd in artikel 5 van het NAVO-verdrag, en overige operaties. Een voorbereiding op een oorlogssituatie conform artikel 5 was de situatie in de Koude Oorlog waarbij de NAVO door middel van collectieve verdediging een aanval van het Warschaupact zou beantwoorden. Een recent voorbeeld in dit verband was de verklaring van de NAVO, direct na de terreuraanslagen op de VS van 11 september 2001, waarmee in het kader van artikel 5 bijstand aan de VS werd aangeboden. Dit was voor het eerst dat artikel 5 van kracht werd verklaard. De overige

operaties van de NAVO staan bekend onder de benaming *Non-Article 5 Crisis Response Operations* (NA5CRO). Nationaal is besloten om NA5CRO te vertalen met de term 'crisisbeheersingsoperaties' en de omschrijving van NA5CRO door de NAVO te gebruiken als uitgangspunt voor de definitie van crisis-beheersingsoperaties. Beide begrippen ('NA5CRO' en 'crisisbeheersings-operaties') moeten eerder worden beschouwd als een 'paraplu'-begrip dan als een nauwkeurig omschreven type militaire operatie.

404. **Crisisbeheersingsoperaties.** Een crisisbeheersingsoperatie is gedefinieerd als een operatie die politieke, militaire en civiele activiteiten omvat, die wordt geïnitieerd en uitgevoerd in overeenstemming met het internationale recht (daarbij inbegrepen het internationale humanitaire recht), waardoor een bijdrage wordt geleverd aan het voorkomen en oplossen van conflicten evenals aan het beheersen van crises om de in internationaal verband vastgestelde doelstellingen te bereiken. Een crisis-beheersingsoperatie kan een operatie betreffen waarbij vooral civiele organisaties worden ondersteund, een operatie die de vrede ondersteunt en in coalitie-verband uitgevoerde gevechtsoperaties. In het kader van een multinationale operatie (bijv. geleid door de NAVO) kunnen bovendien extractie-operaties worden uitgevoerd, alsmede taken ter ondersteuning van rampenbestrijding en van humanitaire operaties, *search and rescue*-operaties en evacuatieoperaties van non-combattanten. Operaties waarbij militair geweld wordt gebruikt of daarmee wordt bedreigd, behelzen militaire acties die variëren van het afdwingen van sancties, zoals embargo's, tot militaire gevechtsoperaties. Het voorgaande geeft aan dat in het gehele geweldsspectrum kan worden opgetreden, variërend van een situatie waarbij geen sprake is van het gebruik van geweld tot een toestand waarin het gebruik van geweld wel noodzakelijk is. Crisisbeheersingsoperaties kunnen worden onderverdeeld in vredesondersteunende activiteiten en overige activiteiten en taken (zie figuur 4-A).



Figuur 4-A: Overzicht van mogelijke activiteiten binnen één militaire operatie ⁴⁸

405. **Vredesondersteunende operaties.** In de definitie van crisisbeheersingsoperatie komt de zinsnede ‘een operatie die de vrede ondersteunt’ voor. De NAVO hanteert het begrip ‘*Peace Support Operations*’ (PSO). Het Nederlandse equivalent hiervoor is ‘vredesondersteunende operatie’. Een vredesondersteunende operatie wordt uitgevoerd met als doelstelling een duurzame politieke oplossing in een conflict te bereiken en waarbij de ingezette troepenmacht boven de bij het conflict betrokken partijen staat. In de regel is het mandaat van de troepenmacht gebaseerd op een VN-resolutie of een overeenkomstig besluit van een andere internationale organisatie, zoals de OVSE.

406. Vredesondersteunende operaties kennen de volgende verschijningsvormen:

- a. Conflictpreventie (*conflict prevention*), b.v. door de preventieve stationering van militaire eenheden (*preventive deployment*).
- b. Vredeshandhavende operatie (*peacekeeping*).
- c. Vredesafdwingende operatie (*peacemaking / enforcement action*).
- d. Vredesopbouwende operatie (*peacebuilding*);
- e. Humanitaire operatie (*humanitarian operation*).

⁴⁸ Niet alleen bij NA5CRO maar ook bij artikel 5 operaties zal een groot deel van deze activiteiten binnen één operatie kunnen plaatsvinden.

407. **Perceptie van organisaties op crisisbeheersingsoperaties.** Hoewel voor de definitie van crisisbeheersingsoperatie aansluiting is gezocht bij het NAVO-begrippenkader, kunnen crisisbeheersingsoperaties ook worden uitgevoerd door de VN, de EU, de OVSE of een ad hoc-samengestelde coalitie van landen (*coalition of the able and the willing*). Het begrippenkader van de hierboven genoemde vredesondersteunende operaties is in 1992 vastgelegd door de VN in het beleidsdocument ‘*An Agenda for Peace*’ en later, in 1995, aangevuld in het zogenoemde ‘*Supplement*’. De EU spreekt van de zogenoemde ‘*Petersberg Tasks*’. Hiertoe behoren humanitaire hulpverlening, vredeshandhavende operaties en crisisbeheersingsoperaties waarin gevechtseenheden kunnen worden ingezet om naleving van een akkoord af te dwingen.⁴⁹ De OVSE hanteert geen afzonderlijk begrippenkader. Waar in de definitie van crisisbeheersingsoperatie wordt gesproken van ‘NAVO’ kan voor wat betreft de hiervoor genoemde verschijningsvormen dus ook ‘VN’, ‘EU’, ‘OVSE’ en ‘internationaal samenwerkingsverband’ worden gelezen.

4.2 *Nederlands begrippenkader voor crisisbeheersingsoperaties*

408. De Nederlandse krijgsmacht speelt internationaal een actieve rol bij de uitvoering van de hierboven geschetste activiteiten in het kader van crisisbeheersing. Met als leidraad de definities van het *Corporate Begrippen Kader Defensie (CBK)* volgt nu een toelichting op de Nederlandse perceptie van deze operationele activiteiten.

4.2.1 *Vredesondersteunende activiteiten*

409. **Diplomatieke en militaire activiteiten.** ‘Vredesondersteunende activiteiten’ is de generieke term om militaire activiteiten te beschrijven waarbij een – veelal multinationale – troepenmacht wordt gebruikt ter ondersteuning van een vredesproces. Het omvat het gehele scala aan activiteiten dat gericht is op het handhaven of het herstellen van de vrede. Bij deze activiteiten is veelal sprake van een door de VN geautoriseerde inmenging (interventie) in regionale of lokale conflicten. Deze gewapende conflicten kunnen een interstatelijk, intrastatelijk of transnationaal karakter hebben. Bij vredesondersteunende activiteiten onderscheiden diplomatieke activiteiten zich van militaire activiteiten.

⁴⁹ Bron: Europese Raad juni 1999: het hele gamma van taken op het gebied van conflict-preventie en crisisbeheersing als omschreven in het Verdrag betreffende de Europese Unie, de zogeheten ‘Petersbergtaken’: *Article 17.2. Treaty on European Union: Questions referred to in this Article shall include humanitarian and rescue tasks, peacekeeping tasks and tasks of combat forces in crisis management, including peacemaking.*

410. Diplomatieke activiteiten:

- **Preventieve diplomatie** omvat diplomatieke acties die vóór een te verwachten crisis worden ondernomen en die erop gericht zijn de oorzaken van het conflict weg te nemen. Dit moet voorkomen dat er geweld uitbreekt. Ook kunnen preventieve maatregelen worden genomen om te voorkomen dat beperkt toegepast geweld zich verder verspreidt of intensiveert. Conflictpreventie-activiteiten ondersteunen dat proces met militaire middelen.
- **Herstellen van vrede** is een vredesondersteunende activiteit die hoofdzakelijk diplomatieke activiteiten omvat, maar waarbij ook kan worden bedreigd met het gebruik van geweld, die wordt uitgevoerd nadat een conflict is begonnen en die is gericht op het bereiken en doorvoeren van een wapenstilstand of een snelle vredesregeling.

411. **Militaire activiteiten.** De in figuur 4-A genoemde verschijningsvormen van militaire vredesondersteunende activiteiten kennen de volgende inhoud.

- a. **Conflictpreventie.** Dit is een vredesondersteunende activiteit die een breed scala aan diplomatieke en militaire activiteiten omvat, zoals de identificatie van mogelijke conflictorzaken, het monitoren van conflictindicatoren en het vroegtijdig ontplooiën van activiteiten teneinde de ontwikkeling van een conflict tussen staten of binnen een staat te voorkomen of het (opnieuw) uitbreken van een dergelijk conflict te voorkomen. Conflictpreventie behoeft meestal de instemming van de betrokken partijen. Tot conflictpreventie behoren instrumenten als vroegtijdige waarschuwing, bewaking, het nemen van stabiliserende maatregelen, de preventieve ontplooiing van troepen, het voeren van dialoog, samenwerking, vredesopbouwende activiteiten (waaronder wapenbeheersings-overeenkomsten) en sociaal-culturele activiteiten. De voorwaartse ontplooiing van maritieme eenheden op volle zee (nabij het crisisgebied, maar er niet in), inclusief eventuele geëmbarkeerde vliegtuigen en/of troepen, is een voorbeeld van conflictpreventie waarbij geen instemming nodig is van de betrokken partijen. Hiermee kan echter wel een sterk politiek én militair signaal aan de betrokken partijen worden afgegeven. Het geweldsniveau bij de uitvoering van deze activiteiten zal relatief laag zijn. Conflictpreventie is primair een diplomatiek proces en vereist diplomatieke vaardigheden om escalatie te vermijden. In een dergelijke situatie treedt de krijgsmacht op ter ondersteuning van de civiele autoriteiten bij het streven naar vrede en moet deze adequate stappen ondernemen om de situatie op de voet te volgen. Uitsluitend indien diplomatieke en/of politieke preventieve regelen geen effect sorteren, kunnen militaire middelen worden gebruikt.

- b. **Vredeshandhavende activiteiten.** Dit zijn activiteiten in het kader van hoofdstuk VI van het VN-Handvest die worden uitgevoerd nadat een vredesakkoord of wapenstilstand heeft geleid tot een omgeving waarde (mate van) naleving ervan door de partijen hoog is en de dreiging van nieuwe vijandelijkheden laag. Vredeshandhavende activiteiten worden uitgevoerd in internationaal verband en betreffen onder meer de ontplooiing van militaire troepen in het operatiegebied (voorbeelden van dergelijke ‘VN-blauwhelmenoperaties’ zijn de Nederlandse deelname aan UNIFIL van 1979-1985 en aan UNMEE in 2001). Militair optreden moet zijn gebaseerd op de toestemming (of ten minste instemming) van betrokken partijen. Indien partijen zich niet aan gemaakte afspraken houden, kan een escalatie volgen, waarbij ook dwangacties noodzakelijk zijn.
- c. **Vredesafdwingende activiteiten.** Deze activiteiten worden doorgaans uitgevoerd op basis van de beginselen van hoofdstuk VII van het VN-Handvest. Ze worden uitgevoerd om de vrede te herstellen tussen strijdende partijen die – in beginsel – niet altijd alle behoeven in te stemmen met de interventie van vredestroepen. Deze activiteiten kunnen zowel een interstatelijk als intrastatelijk karakter hebben en kennen vaak een relatief hoge geweldsintensiteit of de dreiging daarmee. Vredesafdwingende activiteiten kunnen bestaan uit aanwezigheid, embargo, blokkade, beheersing, tussentijdse dwangmaatregelen of interventie. Over het algemeen zullen deze acties niet door de VN worden geleid, maar zal de uitvoering worden ‘uitbesteed’ aan een veiligheidsorganisatie of aan een ad-hoc coalitie onder leiding van één staat. De Golfoorlog van 1990-1991 is een voorbeeld van een vredesafdwingende operatie met een interstatelijk karakter, waarbij de militaire operatie om de naleving door Irak van de resoluties van de VNVR af te dwingen, werd uitgevoerd door een door de VS geleide coalitie. De VN-operatie UNOSOM-II in Somalië in 1993 is een voorbeeld van een vredesafdwingende operatie met een intrastatelijk karakter.
- d. **Vredesopbouwende activiteiten.** In beginsel worden deze activiteiten uitgevoerd door civiele organisaties, met indien nodig militaire ondersteuning, in de vorm van civiel-militaire samenwerking (CIMIC).⁵⁰ Deze activiteiten worden na afloop van een gewapend conflict uitgevoerd

⁵⁰ CIMIC, *Civil-Military Cooperation of CIVIEL-MILITAIRE SAMENWERKING* is de samenwerking tussen krijgsmacht en civiele en overheidsorganisaties. CIMIC valt uiteen in CIMIC-activiteiten en CIMIC-operaties. CIMIC-activiteiten zijn gericht op de ondersteuning van militaire eenheden door civiele organisaties (infrastructurele voorzieningen, leveren van goederen en diensten, etc.). CIMIC-operaties betreffen het optreden van militaire eenheden ter ondersteuning van civiele instanties (hulp bij wederopbouw, herstel van infrastructuur, ruimen van mijnen, etc.) (Bron: CBK).

ter bestendiging van een fragiele vrede. Het doel van vredesopbouwende activiteiten is een land in staat te stellen zijn soevereiniteit te behouden, zodat het conflict niet direct na het vertrek van de interveniërende troepen weer opblaait. Het is een politiek proces onder meer bestaande uit pogingen tot het ondersteunen van structuren die de vrede op lange termijn kunnen consolideren en die een gevoel van vertrouwen en welzijn bij de bevolking bevorderen. Vredesopbouwende activiteiten besteden aandacht aan het opbouwen van infrastructuur, economische activiteiten, een democratisch staatsbestel en de oprichting en hervorming van de veiligheidssector, die zowel het politieapparaat als de krijgsmacht omvat. Ook kunnen zij het demobiliseren van de strijdmacht of het ontmantelen en ontwapenen van de voorheen strijdende partijen bevorderen. Andere activiteiten in dit kader zijn het herstellen van de rechtsorde, de repatriëring van vluchtelingen, adviseringenopleidingvoorbevakingspersoneel, optreden als waarnemers bij verkiezingen, bevorderen van inspanningen ter bescherming van de mensenrechten en het reorganiseren en versterken van overheidsinstellingen (ook op lokaal en provinciaal niveau).

- e. **Humanitaire activiteiten.** Humanitaire taken, zoals de inzet van medische noodhulpteams, kunnen worden uitgevoerd in de context van vredesondersteunende activiteiten, maar kunnen ook onafhankelijk worden ondernomen (zie overige activiteiten). Humanitaire activiteiten in het kader van vredesondersteunend optreden hebben als voornaamste doel de situatie (verder) te stabiliseren en zo bij te dragen aan het vredesproces. Humanitaire hulp is in dit geval dus een middel. Onder humanitaire activiteiten vallen ook hulpverlening aan vluchtelingen en ontheemden.

4.2.2 Overige activiteiten en taken

- a. **Humanitaire hulpverlening.** Bij humanitaire hulp is de inzet van hulpverleningsorganisaties, waaronder mogelijk ook militaire verbanden, gericht op het verminderen van menselijk lijden, onder omstandigheden waarin de verantwoordelijke autoriteiten niet de mogelijkheid hebben - en dat in sommige gevallen ook niet ambiëren - bij te dragen aan een adequate ondersteuning van de bevolking. In dit verband, anders dan bij vredesondersteunend optreden, heeft de humanitaire hulp uitsluitend het lenigen van menselijke nood als doel. In het geval van humanitaire noodhulp is sprake van een noodsituatie waarbij de (lokale) hulpverlening ontoereikend is zodat snel en voor een beperkte duur behoefte bestaat aan (eventueel ook militaire) ondersteuning om te voorzien in de primaire levensbehoeften.
- b. **Rampenbestrijding.** Rampenbestrijding omvat activiteiten gericht

- op het treffen van voorzieningen ter vermindering van menselijk lijden en het redden van levens in het geval van een ramp. In het kader van rampenbestrijding kunnen ook humanitaire activiteiten plaatsvinden.
- c. **Search and Rescue.** Deze taak behelst het gebruik van vliegtuigen, oppervlakteschepen, onderzeeboten of voertuigen, alsmede gespecialiseerde reddingsteams en uitrusting om te zoeken naar en het redden van personeel in nood op land of op zee.
 - d. **Extractie.** Bij deze activiteit wordt door een troepenmacht de terugkeer van een andere troepenmacht vanuit een conflictgebied ondersteund.
 - e. **Evacuatie van non-combattanten.** Non-combattanten, die in het buitenland worden bedreigd, worden bij deze activiteit verplaatst naar een veilige locatie.
 - f. **Militaire steunverlening aan civiele autoriteiten.** Deze militaire steunverlening behelst de door bestuurlijke of justitiële autoriteiten verzochte assistentie binnen Nederland en/of in het buitenland door (onderdelen van) de krijgsmacht - niet zijnde (bijzondere) militaire bijstand - in situaties waarbij openbare belangen in het geding zijn. Bij steunverlening aan civiele autoriteiten kunnen dezelfde activiteiten als bij humanitaire hulpverlening en rampenbestrijding plaatsvinden, maar in dit geval leiden de civiele instanties de operatie en levert de krijgsmacht slechts capaciteit (bijvoorbeeld de militaire inzet tijdens de varkenspestepidemie in 1997 en de militaire steunverlening bij de bestrijding van mond- en klauwzeer in 2001).
 - g. **Afdwingen van een sanctie, zoals een embargo.** Het doel van deze activiteit is een staat te dwingen om regels van internationaal recht, zoals een resolutie van de VNVR of van een andere internationale (veiligheids)organisatie, na te leven.

4.3 *Complex karakter van operaties*

412. **Geen categoriaal onderscheid meer in operaties.** Er bestaat nationaal en internationaal overeenstemming dat de ervaring met internationale operaties in de jaren negentig van de vorige eeuw en het begin van de 21e eeuw heeft geleerd dat operaties niet meer strikt categoriaal te onderscheiden zijn, bijvoorbeeld naar de eerder genoemde vredesondersteunende verschijningsvormen.⁵¹ Vrijwel alle operaties zullen elementen in zich dragen van meer dan één verschijningsvorm van afzonderlijke operaties. Zo kan een eenheid tijdens gevechtsacties humanitaire hulpverlening coördineren met internationale organisaties en NGO's, of kunnen

⁵¹ Wiggen, O.P. van, Eijl, C.A.M. van, Nieuwenhuis, P., 'Het transformatieproces van de KL in perspectief', *Militaire Spectator*, nr. 10 (2004), p. 484; Jackson, M., 'The UK Medium Weight Capability: A Response to the Changing Strategic Context', *RUSI Defence Systems*, autumn 2004, p. 42.

dwangacties plaatsvinden tijdens een vredeshandhavende operatie, terwijl tegelijkertijd elders in het operatiegebied wederopbouwactiviteiten worden uitgevoerd en men samenwerkt en overlegt met civiele autoriteiten. Al deze elementen kunnen zich afspelen binnen de ruimte en tijd van dezelfde operatie. Verder is in het geweldsspectrum geen scherpe afscheiding meer te maken tussen gevechtsoperaties en crisisbeheersingsoperaties. Zodoende is ook het onderscheid tussen optreden in het kader van artikel 5 van het NAVO-verdrag en dat in NA5CRO (crisisbeheersingsoperaties) verband vervaagd omdat in beide types operaties dezelfde operationele aspecten aanwezig kunnen zijn. Voor de commandant van een operatie maakt dit dus geen verschil. Bij de vaststelling van het mandaat, de doeleinden en de ROE van een operatie moet rekening worden gehouden met het feit dat een breed spectrum van operationele aspecten tegelijkertijd kan optreden.

413. Blijvend onderscheid naar mandaat en multifunctionaliteit.

Tegenover de ontwikkeling naar een breed en niet onderscheidend spectrum van activiteiten binnen een operatie staat dat het onderscheid naar mandaat (vreedzame regeling van geschillen conform hoofdstuk VI van het VN-Handvest tegenover dwangmaatregelen conform hoofdstuk VII), dat in het bijzonder bij de politieke besluitvorming een voorname rol speelt, onverminderd van kracht blijft. Dit onderscheid blijft van politieke en juridische betekenis en heeft daarmee consequenties, bijvoorbeeld voor deelname aan een dergelijke operatie en de mate van geweld die is toegestaan. Voorts blijft een onderscheidend aspect of de operatie al dan niet een multifunctioneel mandaat heeft (bijvoorbeeld met inbegrip van humanitaire hulpverlening).

414. Activiteiten in één operatie. Zoals gezegd kunnen tegenwoordig in één operatie activiteiten optreden die tot nog toe als een separate operatie werden aangeduid. Omdat in elke operatie waarschijnlijk aspecten van meer dan één type van crisisbeheersingsoperaties aan bod komen, is in de bovenstaande beschrijving de term ‘activiteiten’ in de plaats komen van ‘operaties’, om te beklemtonen dat binnen één operatie verschillende activiteiten tegelijk of achter elkaar een rol kunnen spelen (zie figuur 4-A).

4.4 *Hoofdtaken van de krijgsmacht en hun operationele uitvoering*

415. Zoals eerder beschreven in hoofdstuk 2 zijn aan de Nederlandse krijgsmacht drie hoofdtaken opgedragen:

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

416. **Verwevenheid hoofdtaken.** Het onderscheid tussen de hoofdtaken van de krijgsmacht is, mede als gevolg van de toenemende verwevenheid van interne en externe veiligheid, de afgelopen jaren verder vervaagd. De Defensienota 2000 stelde al vast dat de middelen die nodig zijn voor de eerste en de tweede hoofdtak vrijwel dezelfde zijn, aangezien de verdediging van het bondgenootschappelijke grondgebied in de praktijk neerkomt op regionale crisisbeheersing aan de grenzen van het bondgenootschap. Door de terroristische dreiging is het belang van de derde hoofdtak verder toegenomen en is het verband met de twee andere hoofdtaken sterker geworden.⁵² Voor een goed begrip van de inzet van de krijgsmacht moeten ook de van de hoofdtaken afgeleide defensietaken in beschouwing worden genomen.⁵³ Om redenen van overzichtelijkheid wordt de operationele uitvoering van de hoofdtaken onderverdeeld in nationale en internationale inzet.

4.4.1 Nationale inzet

417. **Grondslagen.** Nationale inzet vloeit voort uit nationale en internationale regels. Zo is gastlandsteun het gevolg van internationale overeenkomsten en is het verlenen van militaire bijstand gebaseerd op wettelijke regelingen. Steunverlening is niet gebaseerd op wettelijke regelingen maar op afspraken met overheidsinstanties. De uitvoering van nationale inzet stelt soms bijzondere eisen. Daarbij moet worden gedacht aan de (buitengewone) omstandigheden waaronder de inzet moeten worden uitgevoerd, de toewijzing van middelen en reactietijden.

⁵² 'Prinsjesdagbrief 2003', pp. 15-16.

⁵³ Zie de beschrijving van defensietaken in hoofdstuk 2 en in bijlage A.

418. **Kenmerken.** Nationale operaties hebben de volgende kenmerken:

- a. Nationale operaties vinden in beginsel plaats op het eigen, nationale grondgebied. De logistieke ondersteuning van Nederlandse militairen die in internationaal verband buiten Nederland optreden, wordt ook als een nationale operatie gezien.
- b. Nationale operaties kunnen plaatsvinden in vredesomstandigheden. Daarnaast kunnen zij worden uitgevoerd in buitengewone omstandigheden, waarbij maatregelen uit het staatsnoodrecht van kracht zijn.
- c. De te steunen eenheden of instanties zijn vooraf wel globaal omschreven, maar nog niet specifiek benoemd. De steun vindt namelijk plaats aan 'civiele autoriteiten of bondgenoten' maar om welke autoriteit of bondgenoot het daarbij gaat, kan per operatie verschillen.
- d. Het niveau van geweldgebruik zal bij de uitvoering van de meeste nationale operaties veelal laag zijn, echter bepaalde activiteiten, zoals BBE-taken, kustwachttaken en beveiligingstaken kunnen (veel) geweld met zich meebrengen.
- e. Nationale operaties kunnen in combinatie met andere (crisisbeheersings-) operaties plaatsvinden.
- f. Nationale operaties kunnen onder het gezag van, maar ook in samenwerking met civiele overheden worden uitgevoerd.

419. **Soorten nationale operaties.**⁵⁴ Nationale operaties kunnen worden onderscheiden in:

- a. **Het beveiligen van het Nederlands grondgebied.** De beveiliging van het grondgebied vindt onder meer plaats door bewaking van het luchtruim (QRA door de KLu) en van de territoriale wateren (kustwachttaken van de KM).
- b. **Het beveiligen op de grond.** Deze taak omvat het beveiligen van militaire operaties alsmede het bewaken en beveiligen van (tijdelijke) militaire objecten en militaire transporten op de grond.
- c. **Het verlenen van gastlandsteun** (*Host Nation Support*). Deze taak behelst de steunverlening aan de strijdkrachten van bondgenoten, met inbegrip van de beveiliging in de verzorgingsgebieden en tijdens een verplaatsing via de aanvoerlijnen (*Lines of Communication*) die zich op Nederlands gebied bevinden.
- d. **Logistieke ondersteuning van expeditie optreden.** Deze taak betreft de logistieke ondersteuning vanuit Nederland voor eenheden bij hun inzet in het buitenland tijdens operaties en oefeningen.
- e. **Explosievenopruijing.** Bij deze taak gaat het om het opsporen

⁵⁴ Zie ook Figuur 2-A: Inzet van de krijgsmacht versus defensietaken.

en ruimen van in Nederland (inclusief het Nederlands deel van het Continentaal plat) aangetroffen explosieven.

- f. **Het verlenen van militaire bijstand en steunverlening aan de Nederlandse overheid en samenleving.** Bij militaire bijstand gaat het om de hulpverlening door de krijgsmacht ter handhaving van de openbare orde, ten behoeve van de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde (met inbegrip van de bestrijding van terroristische acties en drugshandel, b.v. persoonsbeveiliging door de KMar en de inzet van BBE-eenheden) en in geval van een (dreigende) ramp (bijvoorbeeld dijkverzwaring bij dreigende overstroming en de assistentie na orkaanpassages over de Nederlandse Antillen). Militaire steunverlening betreft de hulpverlening door de krijgsmacht – anders dan militaire bijstand – in het openbaar belang (b.v. militaire hydrografie door de KM). Ook kan de krijgsmacht op incidentele basis diensten verlenen aan derden. Dit wordt maatschappelijke dienstverlening genoemd.

420. Alle operationele eenheden kunnen worden ingezet voor de uitvoering van nationale inzet. Daarnaast beschikt de krijgsmacht in het Korps Nationale Reserve over een binnen een korte termijn in te zetten capaciteit voor taken in het kader van bewaking en beveiliging, militaire bijstand en steunverlening en het verlenen van gastlandsteun.

421. **Samenwerking met civiele autoriteiten.** Bij de uitvoering van nationale operaties kunnen strijdkrachten samenwerken met civiele autoriteiten. Zo zullen bij het verlenen van militaire bijstand in het geval van een ramp de strijdkrachten samen met brandweer, politie en andere hulpverlenende instanties optreden. Een voorbeeld hiervan is het inzetten van helikopters bij rampen en t.b.v. blusactiviteiten. De landelijke verantwoordelijkheid voor de coördinatie van deze inzet ligt bij het zogenoemde Nationaal Coördinatie Centrum (NCC) van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Lokaal wordt gewerkt onder gezag van een Commissaris van de Koningin of een burgemeester (afhankelijk van de geografische omvang van het operatiegebied). Samenwerking met civiele autoriteiten kan ook noodzakelijk zijn in het geval van de aanwezigheid van buitenlandse militaire eenheden op Nederlands grondgebied.

422. **Nationale veiligheid en interdepartementale samenwerking.** Defensie draagt vanuit al haar hoofdtaken (bescherming grondgebied, internationale crisisbeheersing, ondersteuning civiele autoriteiten) bij aan de nationale veiligheid. De samenleving verwacht dat de krijgsmacht er ook in Nederland staat wanneer dat nodig is. Bij een incident of ramp moeten civiele en militaire autoriteiten elkaar blindelings kunnen vinden en weten wat ze aan elkaar hebben. Dit vereist duidelijke afspraken vooraf

over beschikbaar te stellen capaciteiten, een goede afstemming van de te hanteren procedures, gezamenlijke draaiboeken en oefeningen. Het gaat daarbij niet langer alleen om de vangnetfunctie van Defensie in geval van dreigende tekorten aan civiele capaciteiten, maar om een structurele rol als veiligheidspartner.

423. Eigen taken inzake nationale veiligheid en militaire steun en bijstand.

Dat de nieuwe rol van Defensie in Nederland meer behelst dan die van een vangnet, blijkt wel uit de eigen, doorgaans wettelijk verankerde, taken die Defensie vervult op het gebied van de nationale veiligheid. Dit betreffen zowel structurele taken die Defensie permanent uitvoert, als de incidentele inzet van hoogwaardige niche-capaciteiten. De taakuitoefening van de Koninklijke Marechaussee en de Kustwacht voor de Nederlandse Antillen en Aruba zijn voorbeelden van nationale taken die Defensie structureel uitvoert. Deze geschieden onder civiel gezag en onder eigen operationele leiding. Niche-capaciteiten zijn specialistische capaciteiten, zoals de explosievenopruimingsdienst en de bijzondere bijstandseenheden, die op meer incidentele basis de civiele autoriteiten kunnen ondersteunen bij de bestrijding van specifieke dan wel meer gewelddadige dreigingen (bv. bommeldingen of extreem terrorisme). Een dergelijke inzet geschiedt op grond van de wettelijke regelingen voor militaire bijstand. De inzet van niche-capaciteiten staat hier echter als 'eigen' taak van de krijgsmacht genoemd omdat zij uitsluitend bij Defensie beschikbaar zijn en dus niet, zoals bij militaire steun en bijstand gebruikelijk is, slechts beschikbaar zijn in aanvulling op eventueel tekortschietende civiele capaciteiten. Naast de genoemde eigen taken kan de krijgsmacht de civiele autoriteiten ondersteunen met andere vormen van militaire steun en bijstand. Dit betreft de militaire bijstand en steunverlening voor het geval de capaciteiten van civiele hulpverleningsdiensten (dreigen) tekort (te) schieten. De bijstand en steun door Defensie is verankerd in rijksbrede wet- en regelgeving en geschiedt onder civiel gezag. Bijlage B van dit document biedt een overzicht van de belangrijkste eigen taken inzake nationale veiligheid die de krijgsmacht vervult en van de belangrijkste vormen van militaire steun en bijstand zoals die in de loop van de tijd in interdepartementaal verband tot stand zijn gekomen.⁵⁵

4.4.2 Internationale inzet

424. Eerste hoofdtak en gevechtsoperaties. Bij de bescherming van de integriteit van het eigen en het bondgenootschappelijke grondgebied moeten we denken aan operaties in het kader van de collectieve

⁵⁵ Bron: Brief van de minister van Defensie aan de Tweede Kamer over 'Defensie en nationale veiligheid', van 22 april 2005.

verdediging, zoals vastgelegd in artikel 5 van het NAVO-verdrag. De bondgenootschappelijke verdediging in de Koude Oorlog maar ook de activering door de NAVO van dit artikel, direct na de terreuraanslagen op de VS van 11 september 2001, en de daaruit voortvloeiende deelname van Nederlandse militaire eenheden aan *Operation Enduring Freedom* in Afghanistan en in de Arabische Golf, zijn hiervan voorbeelden. In het kader van de eerste hoofdtaak kan ook worden opgetreden aan de grenzen van het NAVO-verdragsgebied, indien een instabiele situatie aldaar gevolgen kan hebben voor de territoriale integriteit van dit verdragsgebied. Bijvoorbeeld het stationeren van Patriot luchtverdedigingseenheden tijdens de Operatie *Display Deterrence* in Turkije in 2003.

425. Tweede hoofdtaak en crisisbeheersingsoperaties. De tweede hoofdtaak van de Nederlandse krijgsmacht beoogt door het leveren van een bijdrage aan crisisbeheersingsoperaties conflicten te beheersen of op te lossen.⁵⁶ Een belangrijk aspect daarbij is het beperken van het risico van escalatie door reeds in een vroegtijdig stadium in te grijpen. Het afgelopen decennium heeft een groot aantal intrastatelijke conflicten te zien gegeven, die dreigden over te slaan of oversloegen naar de omliggende landen (bijvoorbeeld in het voormalige Joegoslavië en Afrika). Conflictpreventie, waarbij militairen en civiele organisaties gezamenlijk pogen een conflict in de kiem te smoren, heeft daarbij aan betekenis gewonnen. Cruciaal is dat militaire eenheden voorhanden zijn die over een zodanige gereedheidsstatus en mobiliteit beschikken dat zij snel en (bijna) overal op de wereld kunnen worden ingezet zodra de politieke besluitvorming over de operatie is voltooid. Daarnaast moeten deze eenheden beschikken over voldoende robuustheid om effectief te kunnen optreden in militaire operaties, ook als deze escaleren.

426. Optreden in het gehele geweldsspectrum. Het scala aan crisisbeheersingsoperaties waaraan de Nederlandse krijgsmacht conform het door de regering geformuleerde ambitieniveau moet kunnen deelnemen, betekent ook dat deelgenomen kan worden aan operaties waarbij het gebruik van geweld aan de orde is. Bij de uitvoering van crisisbeheersingsoperaties kunnen Nederlandse strijdkrachten worden geconfronteerd met een groot aantal actoren, risico's en situaties, variërend van humanitaire noodsituaties tot gevechtsacties. Nederlandse eenheden worden niet slechts (als derde partij) geconfronteerd met gevechtsacties, maar zij zullen in het kader van een vredesafdwingende operatie er ook zelf aan moeten kunnen deelnemen, mogelijk moeten zij ze zelfs initiëren. Dit stelt hoge eisen aan

⁵⁶ Ook de in hoofdstuk 2 genoemde counterdrugoperaties van de KM behoren tot de tweede hoofdtaak.

het personeel en het materieel van de betrokken militaire eenheden en kan betekenen dat ook zware middelen, zoals tanks, gevechtsvliegtuigen en scheepsgeschut, moeten worden ingezet.

427. Intensiteit en termijn van inzet variabel. Crisisbeheersingsoperaties kunnen afhankelijk van de gewenste politieke en militaire eindsituatie beperkt zijn qua doelstelling, middelen, operatiegebied of inzetduur. Het kan een specifieke en beperkte operatie betreffen, zoals de evacuatie van non-combattanten, bijvoorbeeld uit Ivoorkust in november 2004, maar ook algemener en langduriger van aard zijn, zoals de Nederlandse bijdrage aan de IFOR/SFOR/EUFOR-operatie in Bosnië en Herzegovina. Crisisbeheersingsoperaties kunnen beogen een gewapend conflict te voorkomen (bijvoorbeeld de VN-operatie UNPREDEP in Macedonië van 1995 tot 1999), maar ook na een gewapend conflict een bijdrage leveren aan de wederopbouw van een land (bijvoorbeeld ISAF in Afghanistan). Een crisisbeheersingsoperatie kan tijdelijk en plaatselijk net zo complex en intens van karakter zijn als de collectieve verdediging (artikel 5) van (delen van) het NAVO-verdragsgebied. Naarmate de mogelijkheid naderbij komt dat de partijen in het conflict geweld zullen gebruiken jegens elkaar of tegen de vreemde troepenmacht (bijvoorbeeld omdat de steun voor de aanwezigheid van en de taakuitvoering door de vreemde troepenmacht afneemt), dient de crisisbeheersingsoperatie een robuustere uitvoering te krijgen. De vreemde troepenmacht moet bovendien over een bepaalde mate van escalatiedominantie beschikken. De grondslag hiervoor ligt in het mandaat voor de operatie en de ROE en kan tot uitdrukking worden gebracht in het operatieplan, de samenstelling, de omvang en/of uitrusting van de troepenmacht.



CG ENGR

PALM Harbour

Power Station

Reef storage

Attack on ship

Phosphatic Fertiliser Plant

Storage building

CG ENGR



Hoofdstuk 5

Commandovoering

5 Commandovoering

501. Commandovoering omvat het leiden en besturen van een militaire organisatie om haar doelstelling te realiseren. Het commando over een eenheid is de bevoegdheid, die door een hogere commandant is toegekend aan een individu, de commandant, om zijn eenheid te leiden, om besluiten te nemen over de inzet en om het bevel te voeren tijdens de uitvoering van een operatie. Naast deze bevoegdheid krijgt de commandant aanwijzingen betreffende de inzet, vaak weergegeven in een opdracht of een te bereiken doel. Tevens worden personele en materiële middelen aan hem toebedeeld om die opdracht uit te voeren. Dit hoofdstuk begint met een uitleg over de commandovoeringsstructuur en de daarmee samenhangende besluitvorming en bevelvoering. Daarna komt de door de Nederlandse krijgsmacht gevoerde commandovoeringsstijl van opdrachtgerichte commandovoering aan de orde. Dit hoofdstuk besteedt ten slotte aandacht aan het aspect leidinggeven, dat bij commandovoering een cruciale rol speelt.

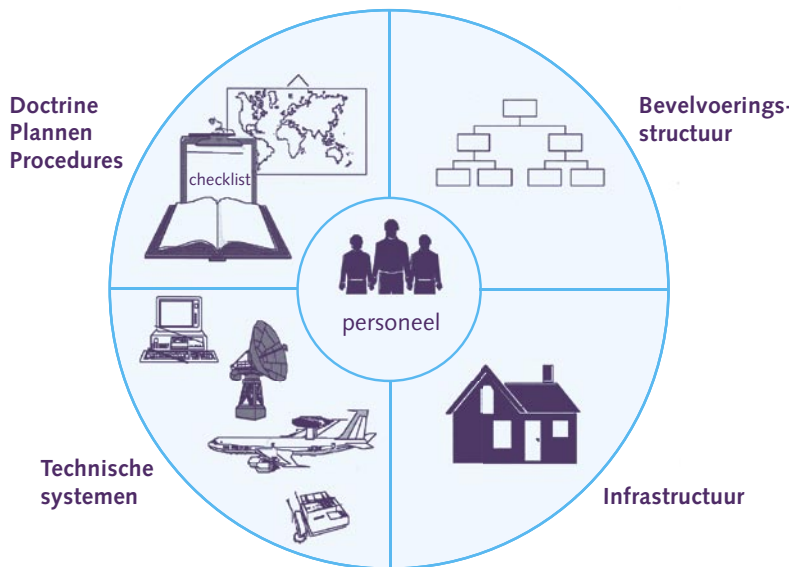
5.1 *Commandovoeringsstructuur*

502. **Proces en systeem.** Het proces omvat activiteiten zoals het verzamelen van informatie, het nemen van besluiten en het houden van toezicht op de uitvoering daarvan. Om het voeren van het commando mogelijk te maken moet een commandant de beschikking hebben over een (uitgebreid) commandovoeringssysteem.

503. **Proces: command & control.** Het voeren van het commando (*command*) omvat het proces om besluiten te nemen, het door de commandant overdragen van zijn oogmerk en het opleggen van zijn wil aan ondergeschikten. Het voeren van het commando geeft de commandant de bevoegdheid, de verantwoordelijkheid en ook de plicht om te handelen, of om dat bewust niet te doen, teneinde het aan hem opgedragen doel te bereiken binnen het raamwerk van het oogmerk van zijn hogere commandant. Op alle niveaus van optreden is het voeren van het commando de kunst en de kunde militairen in elke rang tot handelen te motiveren en te dirigeren. Bovenal dient de commandant te beslissen over een wijze van optreden en zijn eenheid te leiden om

zijn doel te bereiken. Besluiten nemen en leiding geven zijn daarom de eerste verantwoordelijkheden van het voeren van het commando. Daarnaast is de commandant verantwoordelijk voor de bevelvoering van de eenheid. De termen *command & control* kunnen worden afgekort tot C2, wat de internationaal gebruikte term is voor commandovoering. De elementen van commandovoering zijn dus leidinggeven, besluitvorming en bevelvoering.

504. **Systeem.** De commandant wordt bij het voeren van zijn commando ondersteund door zijn staf en eventueel door adviseurs of door liaisonofficieren. De staf werkt vanuit een (varend) hoofdkwartier of commandopost. Essentieel voor de commandovoering is daarnaast de ondersteuning door communicatie- en informatiesystemen (CIS), die nodig zijn voor besluitvorming en bevelvoering. Samen vormen zij het commandovoeringssysteem. Een dergelijk systeem is een verzameling van verschillende elementen: doctrine, plannen en procedures, een bevelvoeringstructuur, infrastructuur (nationale en internationale hoofdkwartieren, mobiele operatiecentra e.d.), technische systemen (o.a. computers, sensoren, displays, communicatiemiddelen, radars) en personeel. Een commandovoeringssysteem is weergegeven in onderstaande figuur.



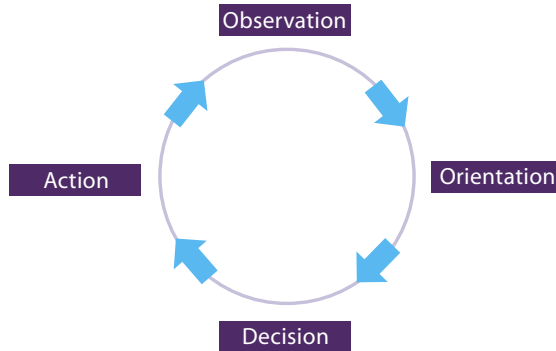
Figuur 5-A:
Commandovoerings-
systeem

505. **Commandovoering op alle organisatieniveaus.** Commandovoering beperkt zich niet alleen tot de hoogste leiding van de militaire organisatie. Het commandovoeringsproces en onderdelen van het commandovoeringssysteem komen op veel plaatsen in de militaire organisatie voor, zowel in 'horizontale' als in 'verticale' zin. Met horizontaal wordt bedoeld: bij verschillende organisatieonderdelen, zoals jachtvliegtuigsquadrons, infanteriebataljons en schepen. Bij alle onderdelen vindt commandovoering plaats en zijn commandovoeringssystemen, plannen en procedures aanwezig. Onder verticaal worden de verschillende hiërarchische niveaus verstaan. Op elk niveau vindt commandovoering plaats. Op hoog niveau worden bijvoorbeeld besluiten genomen over de inzet van formaties en eenheden bij militaire operaties. Een voorbeeld van dit niveau van commandovoering – op nationaal niveau – is de operationele aansturing van de operationele commandanten van de krijgsmacht delen door de CDS, zoals eerder is toegelicht in de voorlaatste paragraaf van hoofdstuk 2. Op lager niveau heeft het meer betrekking op de aansturing van concrete gevechtshandelingen. Bij commandovoering gaat het dus om het commandovoeringsproces en de daarvoor benodigde systemen op alle niveaus en bij alle onderdelen van de militaire organisatie. Deze verstrengeling in de militaire organisatie en in het militaire optreden zorgt ervoor dat commandovoering van buitenaf niet eenvoudig te onderscheiden is.

506. **Wisselwerking van boven naar beneden.** Voorts is het van belang dat commandovoering niet afzonderlijk plaatsvindt in alle onderdelen en op alle niveaus, maar geïntegreerd van 'boven naar beneden'. Op elk niveau worden de opdrachten van bovenaf vertaald naar een aantal gecoördineerde acties, die op hun beurt weer opdrachten kunnen inhouden voor de onderliggende niveaus. Zo vindt de afstemming plaats die nodig is om gezamenlijk op te kunnen treden. Daarnaast loopt in de commandovoering ook een lijn van beneden naar boven. De uitvoering van de opdracht en de resultaten daarvan worden op elk niveau teruggekoppeld naar de hogere commandant. Dit stelt hem in staat zo nodig bij te sturen en zijn opdrachten aan te passen of extra middelen in te zetten.

5.2 *Besluitvorming en bevelvoering*

507. **Cyclisch proces.** Besluitvorming en bevelvoering kunnen niet los van elkaar worden gezien. Beide maken deel uit van een regelkring, een cyclisch proces. Dit cyclische proces wordt op alle niveaus voortdurend doorlopen. Het cyclische besluitvormingsproces wordt ook wel aangeduid als de Boyd-cyclus, naar de bedenker van dit concept, of de *Observation – Orientation – Decision - Action loop (OODA-loop)*.



Figuur 5-B:
Besluitvormingscyclus:
de OODA-loop

508. **Besluitvorming.** Besluitvorming begint met het verzamelen van informatie over de bestaande militaire situatie, die vervolgens nader wordt geanalyseerd en beoordeeld (*observation*). Vervolgens worden mogelijke opties en acties in kaart gebracht om een gewenste nieuwe situatie te bereiken (*orientation*) en wordt beslist welke plannen gerealiseerd zullen worden (*decision*). Daarna wordt opdracht gegeven tot uitvoering van de plannen (*action*)⁵⁷. Uiteraard is het de bedoeling dat de acties leiden tot de gewenste situatie. Om dat vast te stellen wordt weer informatie verzameld over de situatie en begint het hele proces opnieuw. Om het initiatief te behouden moet de commandant de volledige cyclus sneller en nauwkeuriger doorlopen dan zijn tegenstander.⁵⁸ Diegene die het traagst handelt, verliest het initiatief en wordt gedwongen tot reactief handelen. Een voortdurend overzicht van alle processen in de cyclus is noodzakelijk om – waar nodig – te kunnen versnellen en het element van verrassing te kunnen benutten. Het tempo van de operatie wordt niet alleen bepaald door doorloopsnelheid en nauwkeurigheid van de besluitvormingscyclus, maar is evenzeer afhankelijk van de snelheid waarmee het plan wordt uitgevoerd en de aanpassing van het plan.

509. **Verstoring en bescherming van de OODA-loop.** Het verstoren van de vijandelijke *OODA-loop*, om de besluitvormingscyclus sneller en nauwkeuriger te doorlopen dan de tegenstander, is een belangrijk doel geworden. Daarmee samenhangend geldt dat bescherming van de

⁵⁷ Het geven van de opdracht tot uitvoering (*action*) maakt deel uit van de bevelvoering.

⁵⁸ Hieruit blijkt wederom het belang van NEC in relatie tot de verkorting van de besluitvormingscyclus, hetgeen juist bij de manoeuvrebenadering zo belangrijk is (zie de laatste paragraaf van hoofdstuk 3).

eigen *OODA-loop* eveneens een belangrijk doel is. Een tegenstander zal trachten ons C2-proces te verstoren en zo het initiatief te verkrijgen. Het verstoren van de vijandelijke *OODA-loop* en het beschermen van de eigen besluitvormingscyclus wordt aangeduid met de term ‘commandovoeringsoperatie’.⁵⁹

510. **Bevelvoering.** Bevelvoering is het proces waarmee de commandant, hierbij geassisteerd door zijn staf, de activiteiten van de aan hem toebedeelde en eventueel steunende eenheden organiseert, dirigeert en coördineert. Bijzondere aandacht gaat uit naar het synchroniseren van de verschillende activiteiten die binnen het optreden van de eenheid plaatsvinden, teneinde bepaalde effecten te sorteren. Bevelvoering betreft dus de uitvoering van de opdracht. Bevelvoering start met een operatieplan of -bevel waarin opdrachten en te bereiken doelstellingen voor ondergeschikte commandanten zijn opgenomen. Bevelvoering omvat naast het opstellen van de bevelen, het bekendstellen van het genomen besluit aan alle belanghebbenden. Vervolgens betreft het het volgen van de uitvoering, het controleren en het evalueren van het behaalde resultaat, conform de eerder beschreven *OODA-loop*. Zonodig stuurt de commandant de uitvoering bij door middel van een bij voorkeur mondeling of anders schriftelijk of door middel van CIS-middelen (zoals e-mail) gegeven aanvullend bevel.

5.3 *Opdrachtgerichte commandovoering*

511. **Eenheid van inspanning en zelfstandigheid.** De Nederlandse strijdkrachten gaan uit van het leidende beginsel van opdrachtgerichte commandovoering (*Mission Command; Auftragstaktik*).⁶⁰ Het doel van dit beginsel is door de hele organisatie heen een robuust systeem van commandovoering te verzekeren, teneinde eenheid van inspanning van al die niveaus van optreden te garanderen. Er bestaan verschillende technieken om eenheid van inspanning te verzekeren. Een voorwaarde is een commandovoeringssysteem dat uitgaat van eenhoofdige leiding en ondubbelzinnige bevelslijnen. Taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden van commandanten op verschillende niveaus moeten duidelijk zijn vastgelegd en zonodig afgedwongen kunnen worden. Deze wijze van commandovoering moet meer en meer worden gezien als een dwingend vereiste. Onduidelijkheid, veranderlijkheid en onvoorspelbaarheid, kortom chaos en frictie, kenmerken alle militaire operaties: elke situatie is daarmee ook uniek. Daarom moeten

⁵⁹ Een commandovoeringsoperatie is een aandachtsgebied van *Information Operations*, die beschreven zijn in hoofdstuk 3.

⁶⁰ Voor de Britse uitleg over *Mission Command*, zie *British Defence Doctrine*, p. 3-7.

commandanten tot op alle niveaus in staat worden gesteld zelf 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 omstandigheden nodig is om het initiatief te verkrijgen en te behouden. Hiermee ontwikkelt de eenheid een hoog operationeel tempo en kan op die manier de vijand vóórblijven. Hoewel commandovoering in principe opdrachtgericht zal zijn, is het in bepaalde gevallen nodig voor een hoger of zelfs het hoogste bevelsniveau om exact te bepalen hoe de opdracht wordt uitgevoerd, waarbij het toch noodzakelijk kan zijn directief en restrictief op te treden.

512. Decentralisatie. Opdrachtgerichte commandovoering gaat uit van decentralisatie van bevoegdheden voor de uitvoering van alle militaire operaties, vanuit de historische ervaring dat in de te verwachten chaos en frictie besluiten het best op het direct bij de uitvoering van de operatie betrokken niveau kunnen worden genomen. Decentralisatie verschaft ondergeschikten een gevoel van betrokkenheid. Een ander voordeel van decentralisatie is dat slechts een beperkte hoeveelheid essentiële informatie de bevelslijn van beneden naar boven en terug hoeft te passeren. Het verzekert daarnaast dat plaatselijke commandanten beslissingen nemen op basis van de meest actuele gegevens. Als stelregel kan gelden dat hoe veranderlijker de omstandigheden zijn, hoe lager het niveau van besluitvorming moet zijn.

513. Ondeelbaarheid van verantwoordelijkheid. Decentralisatie laat onverlet de ondeelbaarheid van de verantwoordelijkheid. Het delegeren 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 als het niet anders kan, zelf dient in te grijpen. Zijn bewustzijn van die ondeelbaarheid van zijn verantwoordelijkheid, zijn overtuigingskracht, en daarnaast de beginselen van het loyaal en gehoorzaam uitvoeren van een eenmaal genomen besluit, maken het de commandant mogelijk met zijn eenheid ook in de moeilijkste omstandigheden succes te behalen.

514. Tempo en teamverband. De hierboven beschreven decentralisatie in het kader van opdrachtgerichte commandovoering moet verzekeren dat op alle niveaus een hoog tempo van commandovoering kan worden gerealiseerd. Dit is een voorwaarde om in de beslissingsactiecyclus van andere partijen, en in voorkomend geval de vijand, binnen te dringen. Dit helpt de eenheid van inspanning en de samenhang van het optreden van de vijand te doorbreken. Opdrachtgerichte commandovoering kan tijdens militaire operaties alleen succesvol zijn wanneer de beginselen

ervan goed worden begrepen, de uitvoering ervan wordt aangemoedigd en het optreden aldus regelmatig geoefend is: het moet een tweede natuur zijn binnen de betrokken eenheid en bij het naast hoger gelegen bevelsniveau. Een eerste voorwaarde daarbij is dat er door continuïteit in functievervulling een hecht teamverband binnen de eenheid bestaat, zodat commandant en ondergeschikten elkaar goed kennen, elkaar door dik en dun steunen en terdege op de hoogte zijn van elkaars wijze van tactisch denken en handelen. Regelmatig trainen schept de noodzakelijke basis hiervoor.

515. **Wederzijds vertrouwen.** Om opdrachtgerichte commandovoering effectief te kunnen uitvoeren moet een commandant niet alleen vertrouwd worden, ook moet hij vertrouwen hebben in zijn ondergeschikten. Onder wederzijds vertrouwen wordt enerzijds verstaan het vertrouwen van het personeel in de leiders van de operatie en anderzijds het vertrouwen van de commandant dat zijn personeel de gestelde opdracht in de geest van zijn oogmerk en op goede wijze uitvoert. Vertrouwen is de hoeksteen van commandovoering. Vertrouwen kan niet worden afgedwongen, maar moet, net zoals respect, worden verdiend. De basis hiervoor wordt gelegd bij de dagelijkse bedrijfsvoering: *work as you fight*. Wederzijds vertrouwen levert een elementaire bijdrage aan een hoog moreel.

516. **Wederzijds begrip** heeft een brede betekenis. In de eerste plaats moeten commandanten begrijpen welke problemen de ondercommandanten bezig houden. Anderzijds moeten ondercommandanten inzicht hebben in de commandovoering van hogere niveaus. In de tweede plaats betreft wederzijds begrip een overeenkomende inschatting van militaire problemen. Een professionele kennis van de doctrine en de commandovoeringsstijl verbindt commandanten en ondergeschikten. Dit houdt overigens in dat zij eenheid van opvatting hebben over de beoogde resultaten van het handelen. Minder belangrijk is dat zij overeenstemming van begrip hebben over de wijze van uitvoering. Vooral bij het optreden in internationaal verband is wederzijds begrip een aspect dat veel aandacht verdient. Om die reden is deze doctrine afgeleid van de NAVO-doctrine en afgestemd op die van de belangrijkste bondgenoten.

517. **Tijdige en effectieve besluitvorming.** Opdrachtgerichte commandovoering vraagt om tijdige en effectieve besluitvorming op alle niveaus. Het is de kunst van het voeren van het commando de omstandigheden en de momenten die om een nieuwe beslissing vragen juist in te schatten. Ook moet de commandant zich afvragen of niet hij, maar één van zijn ondercommandanten een beslissing moet nemen. In bepaalde omstandigheden kan het verstandig zijn het nemen van een beslissing uit te stellen, vooral als er nog geen doorslaggevende informatie is of

wanneer het besluit afhankelijk is van andere nog te nemen besluiten. Dit mag echter niet leiden tot besluiteloosheid. Opdrachtgerichte commandovoering gaat er echter van uit dat commandanten op alle niveaus gebruik maken van kansen die gedurende de operatie ontstaan. Als gevolg hiervan moeten vooral veel tactische beslissingen worden genomen op basis van onvolledige informatie. Degene die altijd wacht op de laatste informatie, zal over het algemeen niet beslissend kunnen handelen. Een voorwaarde voor tijdige besluitvorming is ononderbroken commandovoering. De commandant, geassisteerd door zijn staf, dient voortdurend in staat te zijn het commando te voeren over de onder zijn bevel gestelde eenheden. Het commandovoeringssysteem dient daarom 'klok-rond' te functioneren.

5.4 Leidinggeven

518. **Leiderschap.** Onder leidinggeven worden die activiteiten verstaan die erop zijn gericht het gedrag van anderen te beïnvloeden om de gestelde taak op goede wijze uit te voeren. Leiderschap is de projectie van persoonlijkheid en karakter van een individu, veelal de commandant, om militairen te motiveren te doen wat van hen wordt verwacht. Het beheersen van leiderschapsvaardigheden is een eerste kwaliteit die een commandant moet bezitten teneinde zijn commando te kunnen voeren; het is een belangrijke voorwaarde voor het behalen van succes van een eenheid op alle niveaus van optreden. Er bestaat geen recept voor leiderschap. Elke commandant zal zijn militairen op een andere wijze motiveren, bijvoorbeeld door overtuigingskracht, door dwang, door de kracht van zijn persoonlijkheid, door zijn charme of door een combinatie van deze methoden.

519. **Leiderschapsvaardigheden.** De wijze waarop de commandant invulling geeft aan het leiden van zijn eenheid, is voor een belangrijk deel bepalend voor het succesvol functioneren van zijn eenheid. De kwaliteiten waarover hij beschikt zijn hierbij van groot belang. Het voeren van het commando vergt een combinatie van conceptuele en menselijke kwaliteiten, aangevuld met een aantal persoonlijke vaardigheden, waartoe zeker het effectief kunnen communiceren behoort. Leiderschap is daarbij een doorslaggevende kwaliteit. Het is de commandant als leider die de uitvoering van de opdracht verzekert door actie, motivatie en energie, de wil 'ervoor te gaan', over te brengen op zijn personeel. Voor effectief leidinggeven is de locatie waar de commandant zich bevindt van groot belang. Hij bevindt zich dáár waar hij het militaire optreden beslissend kan beïnvloeden. Voor zover de operationele omstandigheden dat toelaten moet hij kunnen zien en gezien worden; zijn staf moet geen barrière vormen tussen hemzelf en zijn eenheid.

520. **Kwaliteitseisen.** De leider heeft grote invloed op het moreel van de troepen. Interesse in de mens achter de militair en in de werking van zijn geest helpen de commandant in te schatten hoe het staat met de gereedheid van zijn eenheid, en in het bijzonder met het moreel van zijn personeel. Samen met discipline, kameraadschap en zelfrespect draagt leiderschap bij aan een hoog moreel. Dit is een voorwaarde voor succes, ook onder de moeilijkste omstandigheden. Naast leiderschap zijn er ook andere – vaak hiermee verbonden – kwaliteitseisen te stellen aan de commandant. Voorbeelden van deze kwaliteitseisen zijn: visie en intelligentie; originaliteit; inzicht en inschattingsvermogen; intuïtie; initiatief; professionele kennis; moed en vastberadenheid; zelfvertrouwen, mits gebaseerd op eigen kwaliteiten, kennis en ervaring; integriteit en voorbeeldgedrag; het vermogen om te communiceren; en ethisch correct handelen.





Bijlage A:
Defensietaken

Bijlage A: Defensietaken

DT1 Beheersen zeegebied. Het verzekeren van het overwicht in een zeegebied, waardoor eigen en coalitie-eenheden kunnen optreden zonder hinder van vijandelijke zeestrijdkrachten. Zonodig worden hiertoe vijandelijke middelen vernietigd of geneutraliseerd.

DT2 Beheersen grondgebied. Het verzekeren van het overwicht op land, waardoor eigen en coalitie-eenheden kunnen optreden zonder hinder van vijandelijke strijdkrachten. Zonodig worden hiertoe vijandelijke middelen vernietigd of geneutraliseerd.

DT3 Beheersen luchtruim. Het verzekeren van het luchtoverwicht, waardoor eigen en coalitie-eenheden kunnen optreden zonder hinder van vijandelijke luchtstrijdkrachten, waaronder ook grondgebonden luchtverdediging wordt verstaan. Zonodig worden hiertoe vijandelijke middelen vernietigd of geneutraliseerd.

DT4 Bestrijding zeestrijdkrachten. Het uitschakelen of buiten gevecht stellen van reguliere strijdkrachten en/of irreguliere strijdgroepen op, onder en boven het water, tot en met een rechtstreekse confrontatie met vijandelijke maritieme taakgroepen.⁶¹

DT5 Bestrijding landstrijdkrachten. Het uitschakelen of buiten gevecht stellen van reguliere vijandelijke landstrijdkrachten en/of irreguliere strijdgroepen, tot en met het rechtstreekse gevecht hiertegen met eigen (lucht-)manoeuvre eenheden van verbonden wapens.

DT6 Bestrijding luchtstrijdkrachten. Het uitschakelen of buiten gevecht stellen vanaf zee, land of vanuit de lucht van reguliere vijandelijke luchtstrijdkrachten en/of irreguliere strijdgroepen tot en met de rechtstreekse confrontatie tussen grotere luchtverbanden, waaronder ook grondgebonden luchtverdediging wordt verstaan.

DT7 Bewaken zeegebied. Het systematisch toezicht houden op een

⁶¹ Hieronder wordt ook verstaan het afdwingen van een maritieme blokkade.

zeegebied of objecten aldaar om gegevens te verkrijgen en deze met andere eenheden te delen.⁶² In het uiterste geval wordt opgetreden tegen verdachte eenheden.

DT8 Bewaken grondgebied. Het systematisch toezicht houden op een grond gebied of objecten om gegevens te verkrijgen en deze met andere eenheden te delen. In het uiterste geval wordt opgetreden tegen verdachte eenheden.

DT9 Bewaken luchtruim. Het systematisch toezicht houden op een luchtruim om gegevens te verkrijgen en deze met eenheden te delen. Hieronder worden ook verstaan luchtverkeers- en gevechtsleiding. In het uiterste geval worden verdachte toestellen onderschept.

DT10 Bescherming op zee. Het nemen van maatregelen vanaf zee en vanuit de lucht om de veiligheid en bewegingsvrijheid op zee te waarborgen, beschadiging of vernietiging door aanvallen/mijnen op zee te voorkomen, ook tegen niet-militaire schepen of installaties.

DT11 Bescherming te land. Het nemen van maatregelen om de veiligheid en bewegingsvrijheid op het land te waarborgen, en beschadiging of vernietiging te voorkomen door aanvallen/mijnen op het land en vanuit de lucht.

DT12 Bescherming in de lucht. Het nemen van maatregelen om de veiligheid en bewegingsvrijheid in de lucht te waarborgen, en beschadiging of vernietiging door aanvallen in de lucht te voorkomen.

DT13 Commandovoeringsoperatie. Militair optreden waarvan de kern wordt gevormd door het aansturen van door derden (mede-)geleverde militaire eenheden.

DT14 Evacuatie. Het naar elders brengen van burgers teneinde hen in veiligheid te brengen.

DT15 Extractie. Militair optreden gericht op het ophalen uit vijandelijk gebied van militaire eenheden onder gevechtssomstandigheden.

DT16 Militaire bijstand. Bijstand door de krijgsmacht, op verzoek en onder gezag van de civiele autoriteiten, ter handhaving van de openbare orde of voor de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde, dan wel het verrichten van taken ten dienste van Justitie. Hieronder wordt ook

⁶² Hieronder wordt ook verstaan het toezicht op een maritiem embargo.

‘contraterreur’ verstaan.

DT17 Persoonsbeveiliging. Het beveiligen van personen door hiertoe maatregelen te treffen in hun omgeving, met inbegrip van de mogelijkheid tot het gebruik van geweld.

DT18 Preventieve, voorwaartse ontplooiing. Het ontplooiën van eenheden in of nabij een crisisgebied met het oogmerk de politieke bereidheid tot militair optreden te onderstrepen en, zonodig, snel tot inzet over te gaan.

DT19 Scheiden partijen. Het, al dan niet met militaire dwang, ter plaatse uiteenhalen of -houden van strijdende partijen.

DT20 Stabilisatie. Het door middel van, doorgaans langere, militaire presentie helpen scheppen van voorwaarden voor de ontwikkeling van een duurzame rechtsorde door lokale partijen.

DT21 Speciale operaties. Het, doorgaans heimelijk, autonoom en in kleinere verbanden, ter plaatse verkennen, overmeesteren of uitschakelen van een doel onder moeilijke omstandigheden.

DT22 Strategische Doelbestrijding. Het vermogen om essentiële doelen op zeer lange afstand te vernietigen. Hoezeer ook specifiek van aard, wordt hieronder ook verstaan de nucleaire taak van de F-16.

DT23 Strategisch Transport. Het verplaatsen van personeel en/of goederen over grotere afstanden tot en met andere continenten.

De defensietaken 1 t/m 23 hebben gemeen dat ze worden uitgevoerd onder (dreigende) gevechtsumstandigheden. Bij de taken 24 t/m 35 wordt daarvan niet uitgegaan, maar zal in een enkel geval plaatselijk en/of tijdelijk wel in bescherming zijn voorzien (bijvoorbeeld: DT26 gastlandsteun, beveiliging van objecten).

DT24 Ceremonieel optreden. Het met militair vertoon omlijsten van plechtigheden van de krijgsmacht en de overheid. Hieronder valt in ruimere zin ook het ondersteunen van Nederlandse diplomatieke en economische initiatieven in het buitenland, zoals staatsbezoeken en handelsmissies.

DT25 Explosieven opruiming. Het opsporen en onschadelijk maken van, al dan niet gevalstrikte, explosieve middelen, onder andere dan militaire (gevechts-) omstandigheden.

DT26 Gastlandsteun. Het ondersteunen van eenheden van bevriende naties bij verblijf op of verplaatsing over het grondgebied van het Koninkrijk.

DT27 Kustwacht. Het op en boven het water houden van toezicht op relevante regelgeving en het uitvoeren van opsporingshandelingen binnen de territoriale wateren van het Koninkrijk, en indien nodig daarbuiten, als bijdrage aan de veiligheid op zee en de handhaving van de rechtsorde door de civiele autoriteiten.

DT28 Marechaussee taken. De bij (politie)wet aan de Koninklijke marechaussee opgedragen taken.

DT29 Hydrografie en geografie. Het maken van internationaal verplichte kaarten (inclusief obstakels) in het gebied waarvoor Nederland verantwoordelijk is en het verkennen en in kaart brengen van gedetailleerde, actuele informatie over operatiegebieden waarvan geen actuele kaarten beschikbaar zijn.

DT30 Militaire steunverlening. Hulpverlening door de krijgsmacht, op verzoek van de civiele autoriteiten in het openbaar belang, anders dan militaire bijstand.

DT31 Noodhulp. Het snel ter plaatse voorbereiden en bieden van hulp bij calamiteiten, met inbegrip van tijdelijke vluchtelingenopvang ter plaatse.

DT32 Opleiden en trainen buitenlandse eenheden. Het benutten van eigen militairen om die van andere landen op te leiden en te trainen.

DT33 Rampenbestrijding. De inzet van militaire middelen bij (dreigende) rampen, anders dan militair-operationele activiteiten.

DT34 Strategische Militaire Inlichtingenvergaring. Het vergaren en analyseren van militaire inlichtingen ter ondersteuning van de keuzes op bestuurlijk en hoog militair niveau.⁶³

DT35 Verificatie. Het vaststellen of (wapenbeheersings-)overeenkomsten worden nageleefd.

⁶³ Tactische inlichtingenvergaring wordt verondersteld onderdeel te zijn van een capaciteit en niet op zichzelf te staan als taak.





Bijlage B:

Defensie en
nationale veiligheid

Bijlage B: Defensie en nationale veiligheid

Eigen taken van de krijgsmacht in Nederland

- **KMar.** Als zelfstandig onderdeel van Defensie verricht de KMar onder civiel gezag zowel nationale als internationale taken. Nationaal is de marechausseebelastmeteenindePolitiewet1993verankerd takenpakket. Dit pakket is ingedeeld in vijf taakvelden, namelijk: 1) Beveiliging (Koninklijk Huis, speciale beveiligingsopdrachten, burgerluchtvaart en waardetransporten voor De Nederlandse Bank); 2) Handhaving vreemdelingenwet (grensbewaking, mobiel toezicht vreemdelingen, ondersteuning asielpcedures); 3) Politietaken Defensie (handhaving openbare orde op militaire terreinen, strafrechtelijke handhaving rechtsorde en de noodhulpfunctie); 4) Politietaken burgerluchtvaart terreinen (handhaving openbare orde, strafrechtelijke handhaving rechtsorde, en hulpverlening); 5) Assistentieverlening, samenwerking en bijstand (diverse vormen van bijstand en assistentie).
- **Kustwacht voor de Nederlandse Antillen en Aruba.** De Kustwacht, een samenwerkingsverband van de drie landen van het Koninkrijk, is een civiele organisatie in beheer bij de minister van Defensie. De Commandant Zeemacht Caribisch Gebied is tevens Commandant Kustwacht. Onder zijn eenhoofdige leiding en binnen de beleidskaders van de betrokken departementen, voert de Kustwacht taken uit op het gebied van opsporing, toezicht en dienstverlening.
- **Kustwacht Nederland.** De Nederlandse Kustwacht is een samenwerkingsverband tussen zes ministeries met een Kustwachtcentrum in Den Helder. De diensten van de betrokken ministeries stellen middelen beschikbaar voor de uitvoering van de dertien dienstverlenings- en handhavingstaken op de Noordzee. Defensie is belast met de coördinatie van de uitvoering en levert een deel van de capaciteiten. Verkeer en Waterstaat (V&W) coördineert interdepartementaal de beleidsmatige aspecten.
- **Explosievenopruiming.** Ook op het gebied van de opruiming van explosieven vervult Defensie een structurele en belangrijke maatschappelijke taak. Deze taak bestaat uit het ruimen van munitierestanten uit de Tweede Wereldoorlog, alsmede het ruimen van geïmproviseerde explosieven. Met de opkomst van het terrorisme en de nieuwe asymmetrische dreigingvormen neemt het nationale belang van een dergelijke capaciteit verder toe.

- **Bijzondere Bijstand.** Op grond van artikel 60 van de Politiewet 1993 levert Defensie bijstandseenheden voor de uitvoering van bijzondere onderdelen van de politietaak, onder andere in het kader van terrorismebestrijding. Daartoe beschikt zij in eerste instantie over speciale eenheden als de bijzondere bijstandseenheid van het Korps Mariniers en de Bijzondere Bijstandseenheid Krijgsmacht (BBE-K). Ook de Brigade Speciale Beveiligingsopdrachten (BSB) van de KMar levert een bijdrage aan terrorismebestrijding.
- **Luchtruimbewaking.** Tegenwoordig is het gebruik door terroristen van vliegtuigen als wapen of explosief niet langer denkbeeldig. Ook aanslagen met chemische of biologische strijdmiddelen vanuit (sproei)vliegtuigen kunnen niet worden uitgesloten. Voor de bewaking van het nationale luchtruim maakt Nederland gebruik van de commandovoeringsstructuur van de NAVO, waarvan het *Air Operations Control Station* Nieuw Milligen deel uitmaakt. Hiervan is het *Control & Reporting Center* belast met het bewaken van de integriteit van het Nederlandse luchtruim. In voorkomend geval kunnen QRA-jachtvliegtuigen binnen zeer korte reactietijden optreden onder gezag van de minister van Justitie.
- **Militaire Inlichtingen en Veiligheidsdienst (MIVD).**
De inlichtingendiensten van de krijgsmachtdelen zijn samen-gevoegd tot één militaire inlichtingendienst. De dienst is ingebed in diverse internationale militaire inlichtingenketens en is onlosmakelijk verbonden met het operationele optreden van de krijgsmacht in het buitenland. Met het veranderde dreigingbeeld en de omslag naar een meer expeditieaire krijgsmacht is het belang van operationele inlichtingen op strategisch, operationeel en tactisch niveau toegenomen. De ervaringen met de aanslagen op Nederlandse militairen in Irak onderstrepen dit. De daaraan gerelateerde verwevenheid tussen interne en externe veiligheid noodzaakt tot een nauwere samenwerking tussen MIVD en de Algemene Inlichtingen en Veiligheidsdienst (AIVD).
- **Calamiteitenhospitaal.** Het Calamiteitenhospitaal in Utrecht fungeerde oorspronkelijk als militair noodhospitaal. Deze functie is in de loop van de jaren verbreed tot dat van een calamiteitenhospitaal waarop bij rampen of ongevallen een beroep gedaan kan worden voor kortdurende noodzakelijke medische zorg. Deze samenwerking tussen de departementen van Defensie en Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) is verder uitgebreid vanwege het toegenomen gevaar van (bio)terrorisme (SARS dreiging) en besmettelijke ziekten (pokkenvirus). Afsproken is het hospitaal geschikt te maken voor de eventuele opvang van slachtoffers en patiënten met besmettingen.

Militaire steun en bijstand

- **Civiel-Militaire Bestuursafspraken (CMBA).** In het CMBA-project onderzochten Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Justitie en Defensie de mogelijkheden om de civiel-militaire samenwerking te verbeteren en een structureler karakter te geven. In samenwerking met de civiele hulpverleningsdiensten – politie, brandweer en de Geneeskundige Hulp bij Ongevallen en Rampen (GHOR) – zijn scenarioanalyses uitgevoerd om een goed beeld te krijgen van de behoefte aan ondersteuning vanuit de krijgsmacht. Deze behoeftestelling is intern Defensie afgezet tegen de mogelijkheden en heeft geresulteerd in een convenant tussen Defensie, Justitie en Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- **Vorbereiding.** Een effectieve bestrijding van calamiteiten en dreigingen staat en valt met een goede voorbereiding. Ook in de voorbereidende fase is winst te behalen. Door te investeren in nauwe contacten tussen civiele overheden, rampenbestrijdingsorganisaties en Defensie, kan een gecoördineerde en effectieve gezamenlijke inzet worden geborgd. Bij de inzet van defensiecapaciteiten en -systemen in complexe scenario's veelal onder tijdsdruk, is het essentieel Defensiespecialisten vroeg in de civiele planning, besluitvorming en bevelvoering te betrekken. Regelmatige multidisciplinaire oefeningen vormen daarbij een essentiële randvoorwaarde voor een goede samenwerking onder crisissomstandigheden.
- **Bescherming tegen CBRN-wapens.** In de strijd tegen terrorisme vormt de bescherming tegen CBRN-wapens een belangrijk aandachtsgebied. Om uitgezonden eenheden te kunnen beschermen tegen dit soort wapens is de CBRN-verdedigingscompagnie paraat gesteld. Een krijgsmachtbreed CBRN-kenniscentrum en –school zijn opgericht, waarin de schaarse kennis over CBRN-strijdmiddelen is gebundeld. Dit kenniscentrum en de school vormen een herkenbaar aanspreekpunt voor militaire en civiele instanties. Ook de civiele hulpverleningsdiensten zijn bezig met de aanschaf van materiaal en het vergaren van kennis op het gebied van CBRN. Een nauwe dialoog en complementariteit van middelen zijn daarom gewenst. Dit moet uiteindelijk resulteren in concrete afspraken over de nationale inzet van CBRN-middelen van Defensie bij aanslagen, rampen en ongevallen.
- **Non-Proliferatie.** Het afgelopen decennium heeft de proliferatie van massavernietigingswapens (MVW) en hun overbrengingsmiddelen alsmede de daarvoor bestemde materialen en technologieën, een belangrijke transformatie ondergaan. Een groeiend aantal landen

blijkt de beschikking te krijgen over kennis en technologie van MVW, waardoor zij ook in staat zijn deze zelf te vervaardigen. Naast inzet van de expertise van NBC-verdedigingscompagnie en het kenniscentrum verleent Defensie ondersteuning bij andere op het gebied van non-proliferatie zoals het *Proliferation Security Initiative* (PSI). Het PSI is een (nieuw) initiatief in de strijd tegen de proliferatie van MVW en tegen terrorisme met mogelijke inzet van MVW. Het PSI heeft ten doel actief op te treden tegen illegaal transport van massavernietigingswapens, waarbij in voorkomend geval door Defensie varende of vliegende middelen kunnen worden ingezet. Het initiatief richt zich op een betere benutting van bestaande internationale en nationale instrumenten (verdragen, wetgeving, exportcontrole) en een verbetering van internationale samenwerking bij opsporing.

- **ICT-ondersteuning.** In het kader van het Programma Andere Overheid krijgt een rijksbrede bundeling van ICT (netwerk)infrastructuren gestalte. Op veiligheidsgebied tekent zich hier een clustering af bij de politie, Justitie en Defensie voor netwerkvoorzieningen, rekencentrumfaciliteiten en de beveiliging daarvan.
- **Inzet reservisten.** Defensie onderscheidt twee soorten taken voor reservisten. Allereerst vervult de reservist militaire taken op nationaal grondgebied in het kader van de steunverlening en militaire bijstand alsmede ceremoniële taken. Daarnaast vervullen reservisten specialistische taken bij internationale crisisbeheersingsoperaties en soms bij de ondersteuning van de civiele en militaire autoriteiten in Nederland, waarbij een beroep wordt gedaan op de civiele deskundigheid en ervaring van deze reservist.

Literatuur

A more secure world: our shared responsibility. Report of the High-level Panel on Threats, Challenges and Change, UN General Assembly (New York, 29 November 2004).

Advies van de Adviescommissie Opperbevelhebberschap: 'Van wankel evenwicht naar versterkte defensieorganisatie' (Den Haag, 19 april 2002).

Allied Joint Doctrine, AJP-01(B) (Brussel, 2002).

Annink, A.H.C., 'De krijgsmacht en nationale taken', *Militaire Spectator*, nr. 7/8 (2002), pp. 349-353.

Beleidsagenda 2005, in: Defensiebegroting 2005, Tweede Kamer der Staten-Generaal, Vergaderjaar 2004-2005 (Den Haag, 21 september 2004).

British Defence Doctrine, JWP 0-01 (Shrivenham, 2001), <<http://www.mod.uk/jdccc/publications.htm>>.

CDS Leidraad 1: 'Operationeel Concept Vredesoperaties' (Den Haag, september 2002).

CDS Leidraad 2: 'Planningsproces CDS voor (vredes)operaties' (Den Haag, augustus 2002).

CDS Strategische Visie: 'De Nederlandse Defensie in de toekomst' (Den Haag, 2002).

De topstructuur van Defensie. Brief van de minister van Defensie aan de Tweede Kamer (Den Haag, 28 mei 2003).

Defensie en nationale veiligheid. Brief van de minister van Defensie aan de Tweede Kamer (Den Haag, 22 april 2005).

Defensienota 2000, Ministerie van Defensie (Den Haag, 29 november 1999).

Delivering Security in a Changing World: Defence White Paper (Londen, 2003).

Het Europees Veiligheids en Defensie Beleid, Ministerie van Defensie (Den Haag, augustus 2004).

Jackson, M., 'The UK Medium Weight Capability: A Response to the Changing Strategic Context', *RUSI Defence Systems*, autumn 2004, pp. 42-44.

Joint Doctrine Capstone and Keystone Primer (Washington DC, 2001), <<http://www.dtic.mil/doctrine>>.

Joint Doctrine Publication 01, Joint Operations (Shrivenham, 2004).

Kamp, H.G.J., 'De toekomst van onze krijgsmacht', *Militaire Spectator*, nr. 4 (2004), pp. 193-202.

KLu Airpower Doctrine (Den Haag, 2002).

Landmachtdoctrinepublicaties, deel I: *Militaire Doctrine* (Den Haag, 1996);
deel II-A: *Grondslagen van gevechtsoperaties* (Den Haag, 1998);
deel IV: *Nationale Operaties* (Den Haag, 2001).

Land Operations, AJP-3.2, *early draft* (Brussel, september 2004).

Lijst van Defensie-taken en –capaciteiten, Defensiestaf (Den Haag, oktober 2004).

MC 400/2 *Guidance for the Military Implementation of Alliance Strategy* (Brussel, 16 mei 2000).

NATO Handbook (Brussel, 2001).

Posen, B.R. *The sources of military doctrine – France, Britain and Germany between the world wars* (New York, 1984).

'Prinsjesdagbrief 2003', Op weg naar een nieuw evenwicht: de krijgsmacht in de komende jaren, in: Defensiebegroting 2004, Tweede Kamer der Staten-Generaal, Vergaderjaar 2003-2004 (Den Haag, 16 september 2003).

Russian Military Doctrine (2000), <<http://www.freerepublic.com/forum/a394aa0466bfe.htm>>.

Strategic Vision: The Military Challenge, By NATO's Strategic Commanders (Norfolk [USA] & Mons [Belgium], August 2004).

Teitler, G., Bosch, J.M.J., Klinkert, W. e.a., *Militaire strategie* (Amsterdam, 2002).

Wiggen, O.P. van, Eijl, C.A.M. van, Nieuwenhuis, P., 'Het transformatieproces van de KL in perspectief', *Militaire Spectator*, nr. 10 (2004), pp. 481-492.

Verantwoording

De NDD is onder verantwoordelijkheid van de Defensiestaf samengesteld door een werkgroep met vertegenwoordigers van de krijgsmacht delen. De samenstelling van deze werkgroep was als volgt:

Luitenant-kolonel KLu Dr. M. de Haas (voorzitter)	Defensiestaf / Afdeling Toekomstverkenningen
Kapitein-luitenant ter zee R.P. Bauer	KM
Luitenant-kolonel Drs. A.E. de Rooij	KL
Luitenant-kolonel KLu J.M. à Campo	KLu

Index

- Aangrijpingspunt (Center of Gravity) 53-54
 Adviescommissie
 Opperbevelhebberschap I, 8, 13
 Afdwingen sancties of embargo's 20, 49, 72-73, 76, 78, 102
 Afschrikking 14, 49-50
 Airpower Doctrine KLu (APD) v, 6, 9, 16, 114
 Allied Joint Publication v, 6, 8, 50, 55, 113-114
 Artikel 5-operaties 32, 41, 71, 73, 79, 84-85
 Bijstand, bijzondere 110
 Bijstand, militaire 39, 41, 61, 78, 80, 82-83, 102, 104, 109, 111-112
 CBRN v, 22-23, 111
 CDS Leidraden 8, 43, 51, 113
 Chef Defensiestaf (CDS) v, 8-9, 17-18, 20, 41-43, 91
 CIMIC v, 36, 76
 Civiele autoriteiten 5, 18, 38-41, 59, 73, 75, 78-83, 102, 104
 CMBA v, 111
 Combined optreden 5, 14, 61
 Command & control (C2) v, 64, 89-90, 93
 Commandovoeringsoperatie 62, 64, 93, 102
 Commandovoeringsstructuur 54, 89, 110
 Complex karakter van operaties 19, 21, 23, 37, 57, 60, 71, 78, 85, 111
 Conflictpartij 21-22, 42
 Conflictpreventie 60, 73-75, 84
 Conventioneel 22-23, 31, 38
 Crisis 48-49, 75
 Crisisbeheersingsoperaties 5, 18-20, 34, 37-38, 41-42, 71-74, 79, 84-85, 112
 Defensiebeleid i, 36-37
 defensiedoctrine i, 8-9, 15-16
 Defensienota 2000 38, 80, 113
 Defensiestaf 8, 42, 116
 Defensietaken v, 40-41, 80, 99-104
 Dwang 33, 49-50, 76, 79, 96, 103
 Effects-based operations (EBO) v, 64-65
 Escalatie 22, 75-76, 84
 Escalatie-dominantie 19, 85
 Essentiële operationele functionaliteiten 51-52
 EU ii, v, 5, 31, 37-39, 42, 71, 74
 Evacuatie van non-combattanten 39, 41, 73, 78, 85, 102
 EVDB v, 37-38
 Expeditionair 30, 59-60, 81, 110
 Extractie 41, 72-73, 78, 102
 Falende staten 22, 30, 37
 Gebruik van geweld 9, 14, 32-35, 48-49, 72, 75, 84, 103
 Geïntegreerd optreden 5, 15-16, 60-64, 91
 Gevechtskracht 14, 50-51, 53, 57-59
 Gewapend conflict 13, 32, 47-49, 77, 85
 Geweldsspectrum 9, 18-19, 37, 39-40, 47, 52, 60, 66, 72, 79, 84
 Geweldverbod 33
 Grand strategy 9, 15, 17-18, 20, 41-42, 64
 Grondbeginselen van militair optreden 9, 50-51, 54-55
 Grondwet 29, 31-32
 Handhaving van de rechtsorde 5, 32, 38-39, 41, 80, 82, 102, 104, 109
 Herstellen van de vrede 73-74
 Hoofdtaken van de krijgsmacht 38, 40, 71, 80, 82

- Humanitair Oorlogsrecht (HOR) v, 24, 34-35
- Humanitaire activiteiten (operaties) 41, 72-73, 77-78
- Information Operations 62, 64, 93
- Initial entry forces 59-60
- Interdepartementale samenwerking 30, 82-83, 109
- Internationale rechtsorde 31-32, 35-36, 38-39, 80
- Internationale veiligheidssituatie 9, 29
- Interoperabiliteit 14-15, 37, 63, 65-66
- Interstatelijk 21-22, 30-31, 74, 76
- Intrastatelijk 21-22, 39, 74, 76, 84
- Irregulier optreden 19, 22-24, 48, 101
- Joint / combined operatie 14, 61
- Joint optreden i, 16, 61
- Juridische context van militair optreden 31, 34-35, 42, 55, 79
- Koude Oorlog 5, 19, 31, 37, 50, 71, 84
- Krijgsmachtdeeldoctrine i, 6-8, 16-17
- Krijgsmachtdoctrine 6, 15
- Landmachtdoctrinepublicatie (LDP) v, 6, 9, 16, 114
- Leidinggeven 9, 89-90, 96
- Manoeuvrebenedering 47, 52-53, 65, 92
- Methoden van inzet van militaire macht 47, 49
- Militair vermogen 9, 14, 21, 47-48, 50-55, 60
- Militaire steun en bijstand 41, 73, 78, 82-83, 104, 111
- Militaire steunverlening aan civiele autoriteiten 41, 73, 78, 82, 104
- Militair-strategisch niveau ii, 14, 17-20, 43
- MIVD v, 5, 42, 110
- Multinationaal optreden 5, 60, 62, 81
- Multinationale operatie 6, 62-63, 72
- NA5CRO v, 71-73, 79
- Nationale operaties 16, 61, 81-82, 114
- Nationale veiligheid 82-83, 109, 113
- NAVO i, ii, v, 5-8, 14, 16-18, 31-32, 35, 37-39, 42, 50-51, 60, 62-63, 71-74, 79, 84-85, 95, 110
- NBC 112
- Nederlands buitenlands en veiligheidsbeleid 9, 29, 35-36
- Nederlandse Defensie Doctrine (NDD) i, ii, v, 8-9, 17, 116
- Nederlandse Maritieme Doctrine (NMD) v, 6, 9, 16
- Network enabled capabilities (NEC) v, 65-66, 92
- Niet-conventioneel 22-23
- Niveaus van militair optreden 13, 15, 17
- OCKM v, 6, 16
- OODA-loop 53, 64, 91-93
- Oorlog 15, 18, 47-49, 54
- Opdrachtgerichte commandovoering 21, 89, 93-96
- Operationeel niveau 16, 18-19, 54, 61, 63
- Overige activiteiten en taken 72-73, 77
- OVSE v, 42, 71, 73-74
- Peace Support Operations (PSO) v, 73
- Politiek-strategisch 9, 29, 37
- Preventieve diplomatie 75
- Prinsjesdagbrief 2003 31, 36, 38, 40, 59-60, 80, 114
- Quick Reaction Alert (QRA) vi, 43, 59, 81, 110
- Rampenbestrijding 5, 38, 41, 72-73, 77-78, 80, 104, 111
- Rechtshandhaving 5, 38, 41, 80
- Regulier optreden 23-25

Risicolanden 30-31
 Rules of Engagement (ROE)
 vi, 34-35, 64, 79, 85
 Search and Rescue 6, 59, 61, 72-73,
 78
 Steunverlening 39, 41, 61, 63, 73,
 78, 80-83, 104, 112
 Tactisch niveau 19, 20, 24, 55-56,
 61, 63, 110
 Technisch niveau 17, 19, 21
 Terrorisme 23, 30, 37-39, 83, 109-
 112
 Transnationaal 21-22, 74
 Veiligheidsbeleid 9, 15, 36-37
 Verspreiding van
 massavernietigingswapens 30-31,
 37, 39
 VN ii, vi, 17, 33-34, 39, 42, 71, 73-
 74, 76, 79, 85
 VN-Handvest 33, 39, 76, 79
 VNVR vi, 33, 76, 78
 Vrede 30, 33, 39, 47-49, 54, 72-77
 Vredesafdwingende activiteiten
 (operaties) 73, 76, 84
 Vredeshandhavende activiteiten
 (operaties) 73, 74, 76, 79
 Vredesondersteunende activiteiten
 (operaties) 19, 72-78
 Vredesopbouwende activiteiten
 (operaties) 73, 75-77
 Zelfverdediging 33, 35

