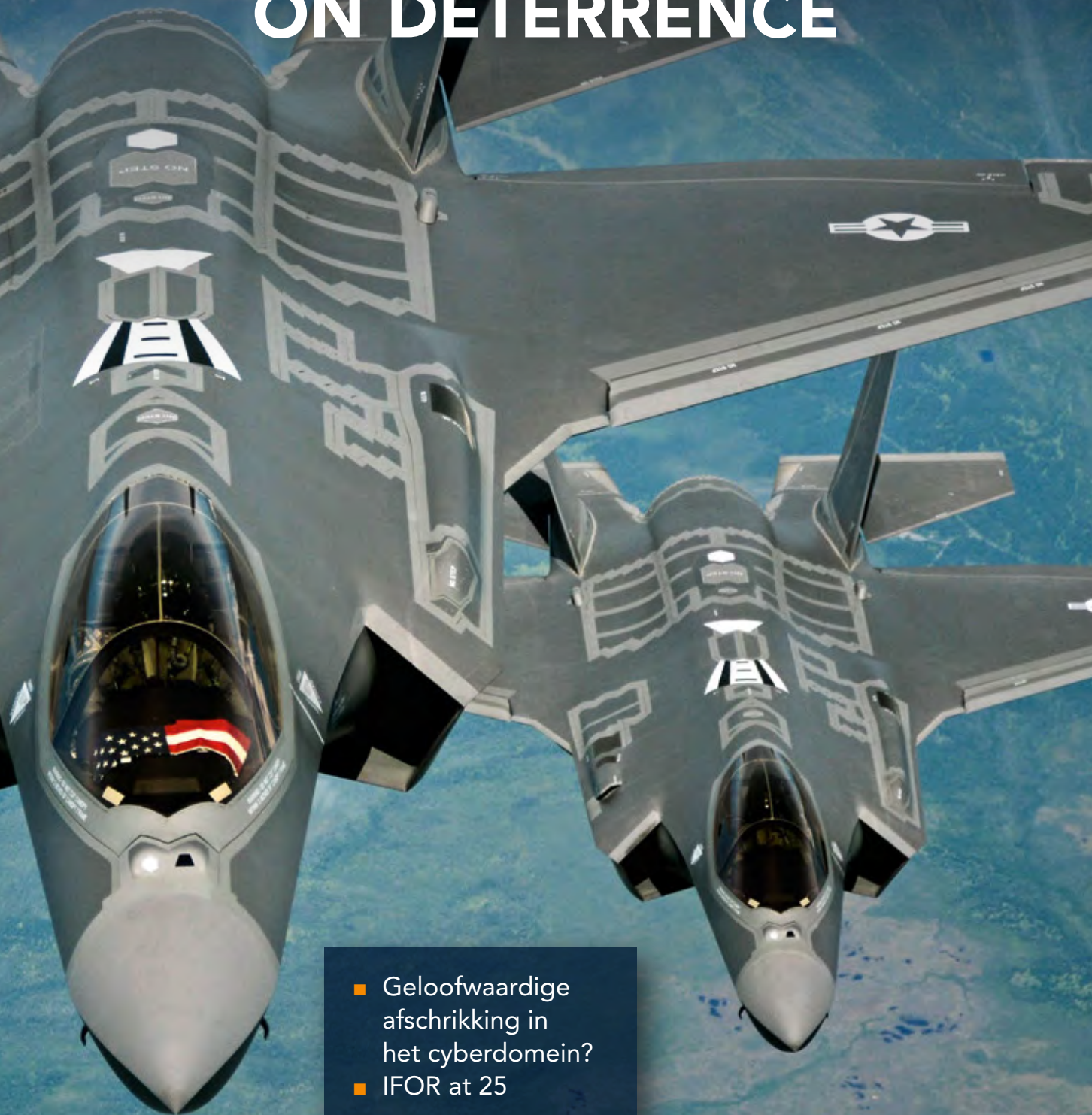


MILITAIRE SPECTATOR

NATO'S REFOCUS ON DETERRENCE



- Geloofwaardige afschrikking in het cyberdomein?
- IFOR at 25



FOTO US ARMY, DONALD SPARKS

In *Militaire Spectator* 2-2021 verschijnt onder meer: 'Special operations (forces) explained On the nature of Western special operations and the forces that conduct them' van Funs Titulaer.

During the last two decades the operational environment for Western armed forces has been dominated by the global war on terror and irregular warfare. Both modes of conflict are strongly associated with unorthodox units and tactics resulting in special operations forces occupying, or at least sharing, the main stage. Despite their recent prominence, there remains a limited grasp on the conceptual nature of special operations and the associated forces. Because such a limited grasp invites misuse of special operations forces by policy makers and

military commanders, a thorough conceptual exploration of special operations is warranted.

Normal operations forces are inherently limited in their capabilities due to institutional constraints because the way in which they are designed results in a limited capability to mitigate the sources of Clausewitzian friction intrinsic to war. Special operations forces have a distinctly different capability to mitigate these sources of friction due to them being creative, flexible, and elite warriors. Selection and self-selection enable special operations forces to institutionalize these attributes. Because of its connection with Clausewitzian friction inherent to war this conceptualization of special operations (forces) is not limited to a specific context and thus enduring. ■

MEDEDELING KVBK

KVBK-lid? Geef uw e-mailadres door aan de ledenadministratie

Van veel KVBK-leden ontbreekt het e-mailadres nog in de ledenadministratie. Het doorgeven van een e-mailadres kan via <http://www.kvbk.nl/e-mailadres-kvbk-lid> of door de hier afgebeelde QR-code te scannen. De KVBK gebruikt e-mailadressen alleen om leden te informeren over verenigingszaken en deelt ze niet met derden.



Naar een informatief en digitaal veilig 2021

En zo eindigde 2020... en begint 2021: met een cyberincident van ongekennde proporties. De SolarWinds-hack raakt de Verenigde Staten diep in het hart. Duizenden ICT-systemen van overheid en bedrijfsleven zijn maandenlang toegankelijk geweest voor – naar verluidt – Russische daders. De consequenties liggen in de toekomst verborgen. Ook voor Nederland, zoals bleek uit hacks rondom Pulse Secure (2019) en Citrix (2020), waarbij het beveiligd inloggen vanaf de thuiswerkplek in het geding was. De potentiële risico's zijn inmiddels enkel groter geworden met de toegenomen online afhankelijkheid vanwege Covid-19.

In oktober wees generaal Jan Swillens, directeur MIVD, in *De Telegraaf* nadrukkelijk op deze gevaren. Onder de kop 'Smartphones van tafel tijdens vergadering' waarschuwde hij voor de bespreking van bedrijfsgeheimen met smartphone of tablet in de buurt. David Omand, gerenomeerd Brits veiligheidsdeskundige, liet in december eveneens een waarschuwing horen. In een interview benadrukte hij de gecompliceerde multipolaire veiligheidssituatie (met statelijke en non-statale, externe en interne dreigingen), de steeds grotere rol van (des)informatie en daaruit voortvloeiende veiligheidsconsequenties, en de revolutionaire ontwikkelingen op datagebied, die informatieveiligheid (cyber security) tot absolute topprioriteit maken.

Is het belang van informatiezekerheid en de vereiste digitale beveiliging voldoende tot ons doorgedrongen? De Nederlandse overheid maakt geen solide indruk op dit vlak. Enkele voorbeelden: Buitenlandse Zaken kreeg – bij herhaling – een rode kaart van de Algemene Rekenkamer vanwege de deplorabele staat van informatiebeveiliging. Om die reden dreigden de NAVO en EU al in 2019 geen digitale documenten meer naar Den Haag te sturen. PulseSecure en Citrix maakten pijnlijk duidelijk dat 'cyberwaakhond' NCSC niet als een daadwerkelijk Nationaal Cyber Security Centre fungeert. En door onoplettendheid binnen Defensie verkreeg een journalist afgelopen november toegang tot een vertrouwelijke onlinevergadering van Europese defensie-ministers. Wie op internet zoekt, vindt in milliseconden lijsten van grote cyberhacks. Bedrijven en overheden liggen continu onder vuur. Dit raakt Defensie en, niet te vergeten, de defensie-industrie. Om toekomstbestendig te zijn kan Defensie niet zonder veilige en 'grensverleggende' informatie-technologie (GrIT). Helaas heeft Defensie wat betreft ICT-ontwikkeling bepaald geen smetteloos blazoen. Zo verbrandde Project Speer honderden miljoenen euro's en kende GrIT een afgedwongen 'pauze' van zestien maanden vanwege ernstige twijfel over de slagingskansen van dit peperdure IT-infrastructuurproject.

Op de oproep van directeur-MIVD werd positief gereageerd, al viel soms een ondertoon van meewarigheid te bespeuren. Noodzaak en gemak van smartphone en tablet zijn van deze tijd en wie wil er terug naar de vorige eeuw? Hoe opportuun is een dergelijke oproep wanneer iedereen geacht wordt thuis te werken? Maar in een gedigitaliseerde wereld waar cyberincidenten aan de orde van de dag zijn, is passiviteit rond informatiezekerheid geen optie. Ongeautoriseerde toegang kan slechts één stap verwijderd zijn van sabotage en op dergelijke cyberincidenten zit niemand te wachten.

De *Militaire Spectator* wenst iedereen een informatief en digitaal veilig 2021. ■

UITGAVE

Koninklijke Vereniging ter Beoefening
van de Krijgswetenschap
www.kvbk.nl
E info@kvbk.nl
facebook.com/KVBKsecretaris
twitter.com/kvbk1

Secretaris en ledenadministratie

Majoor R. Verheijen MA
E secretaris@kvbk.nl
Nederlandse Defensieacademie (NLDA)
Sectie MOW
Ledenadministratie KVBK
Postbus 90002, 4800 PA Breda
E ledenadministratie@kvbk.nl

REDACTIE

Igen b.d. ir. R.G. Tieskens (hoofdredacteur)
drs. A. Alta
kol Marns drs. G.F. Booij EMSD
kol dr. A.J.H. Bouwmeester
prof. dr. A. ten Cate
dr. A. Claver
drs. P. Donker
cdre KLu b.d. F. Groen (plv. hoofdredacteur)
kol ir. M.P. Groeneveld
kap (R) L.J. Leeuwenburg-de Jong MA
(e-outreach)
kol mr. drs. B.M.J. Pijpers
drs. E.N. van der Steenhoven
mr. drs. A. van Vark KMar
ktz drs. H. Warnar

BUREAUREDACTIE

M. Katsman MA
dr. F.J.C.M. van Nijnatten (eindredactie)
NIMH
Postbus 90701
2509 LS Den Haag
T 070 – 316 51 20
E redactie.militaire.spectator@mindef.nl
www.militairespectator.nl
facebook.com/militaire-spectator
twitter.com/milspectator

De Militaire Spectator is
aangesloten bij de European
Military Press Association



LIDMAATSCHAP

binnenland € 30,00
studenten € 22,50
buitenlandtoeslag € 5,00

OPMAAK

Coco Bookmedia

DRUK

Wilco Meppel
ISSN 0026-3869
Nadruk verboden

Coverfoto: F-35A Lightning II-jagers op weg
naar Luke Air Force Base, Arizona
Foto: US Air Force, Madelyn Brown



NATO's refocus on deterrence: more challenging than ever

C.J. Matthijssen

Because of the significant changes in the security
environment NATO has moved credible and effective
deterrence to the forefront again.

De krijgsmacht: een cruciale partner in nationale veiligheid

Peter L.J. Bos

Het denken rond nationale veiligheid zou voor Defensie als cruciale
partner geen inconvenient paradigm moeten zijn, maar juist een kans.

40



FOTO US AIR FORCE, J.M. EDDINS JR.

Geloofwaardige afschrikking in het cyberdomein?

J.C. Klinkenberg en J.B. Dieker

De huidige Nederlandse cyberstrategie moet naar een hoger plan getild worden, met prominente aandacht voor het afschrikken van hybride conflictvoering.



FOTO BEELDBANK NIMH

IFOR: Dutch participation and changing security dynamics

E.W. Boers

25 years ago, IFOR gave a concrete interpretation to 'wider peacekeeping' and laid out the foundations of an allied 'comprehensive approach'.

EN VERDER

EDITORIAAL	Naar een informatief en digitaal veilig 2021	1
TEGENWICHT	Scheepsramp	56
BOEKEN	<i>Road Warriors</i> en <i>De lange Tweede Wereldoorlog</i>	58
BOEKINTERVIEW	Lars Deijkers over militaire strategie	62
RETROSPECTATOR	De 'grote Amerikaanse deterrent'	66
ANDERE OGEN	Besmettelijke denkbeelden	68

NATO's refocus on deterrence

More challenging than ever, but feasible nonetheless!

Major General C.J. Matthijssen MSS*

'NATO's mission is to preserve the peace. Not to provoke a conflict, but to prevent a conflict. To do so, we provide credible deterrence'.¹ This is what NATO Secretary-General Jens Stoltenberg said at the closure of exercise Trident Juncture 2018, one of the biggest NATO exercises after the end of the Cold War. This quote may look or sound familiar. Nonetheless there are good reasons to have a closer look at NATO's deterrence, as it has regained attention over the last few years. It brings back memories of the Cold War, but in the post-Cold War period deterrence has not had sufficient attention. Nowadays it is back on the radar as is testified by the decision taken at the Defence Ministerial Conference in June 2020 to strengthen NATO's deterrence.² Deputy Secretary-General Mircea Joane stated this new (deterrence) concept would be a comprehensive document which contents are to be embodied in NATO's operational activities.³ This article elaborates on the good reasons for doing just that.





*A Dutch soldier of the eFP
battlegroup in Lithuania. Together
with battlegroups in Poland, Latvia
and Estonia, it demonstrates
NATO's commitment to collective
defence*

PHOTO NATO

* Major General C.J. Matthijssen is currently the Deputy Chief of Staff Plans at NATO's Allied Joint Force Command Brunssum (JFCBS). The article is written in a personal capacity. The author is indebted to Amb. Catherine Royle, Prof. Wyn Bowen, Col Nicole de Wolf-Fabricius and Maj Anne-Marij Strikwerda-Verbeek LL.M for their incisive feedback and valuable suggestions.

- 1 NATO, 'Remarks by NATO Secretary General Jens Stoltenberg at the Trident Juncture Distinguished Visitor's Day', 30 October 2018. See: https://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_159852.htm.
- 2 NATO, 'NATO Defence Ministers agree response to Russian missile challenge, address missions in Afghanistan and Iraq', 17 June 2020. See: https://www.nato.int/cps/en/natohq/news_176392.htm.
- 3 'NATO begins to develop a new concept of Deterrence and defense for the Euro-Atlantic area', *News Front*, 10 July 2019. See: <https://en.news-front.info/2020/07/10/nato-begins-to-develop-a-new-concept-of-deterrence-and-defense-for-the-euro-atlantic-area/>.

This article discusses NATO's renewed emphasis on deterrence and explores the challenges that come with it. First, the question of what deterrence actually means is addressed, followed by a brief look into the past on what deterrence policy NATO used in the days of the Cold War. Next, the aftermath of the Cold War, the changes for NATO and the implications for deterrence are discussed, before getting to the current situation with the renewed emphasis. That will also include a closer look at the changes in the operational and strategic environment that have (intentionally and unintentionally) paved the way to where we are now. Ultimately, questions such as 'So what?' and 'Now what?', bringing the challenges and key points of importance to the fore, will receive proper attention at the end of the article.

Some theory

Before diving deeper into this topic, it would be appropriate to start with a few explanatory remarks. Although it is not the intention of this article to elaborate on theory, it may be necessary to point at some theoretical aspects to provide a point of reference for better understanding. That the theory is not so complicated is borne out by Dr. Kęstutis Paulauskas, member of NATO's Defence Policy and Planning Division, who wrote in 2016: 'Deterrence is a relatively simple idea: one actor persuades another actor – a would-be aggressor – that an aggression would incur a cost, possibly in the form of unacceptable damage, which would far outweigh any potential gain, material or political.'⁴ This indeed sounds very simple. If the threat of severe penalties, such as nuclear escalation or severe economic sanctions, is used, it is called *deterrence by punishment*. The focus of deterrence by punishment is not the direct defence of the contested commitment but rather threats of wider punishment that would raise the cost of an attack.⁵ But this is not the only approach to

4 Kęstutis Paulauskas, 'On deterrence', *NATO Review*, 5 August 2016. See: <https://www.nato.int/docu/review/articles/2016/08/05/on-deterrence/index.html>.

5 Michael J. Mazarr, *Understanding deterrence* (Santa Monica, Rand Corporation, 2018). See: https://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/perspectives/PE200/PE295/RAND_PE295.pdf.

An armoured battalion manoeuvres through the rough Norwegian landscapes. The 1990 NATO Summit Declaration (London) stated that 'Europe has entered a new, promising era'

PHOTO NATO



deterrence. Another strategy is *deterrence by denial*. This seeks to deter action by making it unfeasible or unlikely to succeed, thus denying a potential aggressor confidence in attaining his objectives.⁶

Both approaches in general give a better view of what deterrence is. Related to the military domain it always involves the use or potential use of military force. This could be either to have military capabilities in place in order to be ready to act upon (punish) the aggressor's action or to raise the threshold for the aggressor. In short, one could say that deterrence is dissuasion by means of threat.⁷ It is a way of affecting the aggressor's calculus of the risk and cost by threatening either the potential success or the interests of the aggressor.⁸ It is worthwhile mentioning that, arguably, there is a slight nuance between dissuasion and deterrence. Dissuasion encompasses a more comprehensive approach than deterrence in its narrower sense, which is primarily about threats.⁹ This nuance is not just semantic in the perspective of the hybrid context that will be discussed later.

Deterrence during the Cold War

During the Cold War deterrence, especially nuclear deterrence, was at the heart of NATO's policy and strategy.¹⁰ This was understandable against the background of the Cold War, as the Warsaw Pact could be considered an existential threat to NATO and its members. NATO was trying to balance its efforts with conventional forces, but ultimately the use of nuclear force could not be excluded. Deterrence by punishment was based on the notion of 'unactable damages', including through massive nuclear retaliation for any Soviet attack – conventional or nuclear.¹¹ On the other hand, deterrence by denial at that time was about making it physically difficult for the aggressor to achieve its objective through forward defence at NATO's eastern border with the Soviet Union.¹² The United States, but also other countries including the Netherlands, had forces stationed in Germany on a permanent basis. Furthermore, regular major exercises, mainly in Germany,

demonstrated NATO's readiness and willingness to indeed be able to respond to any (potential) Soviet Union act of aggression.

The aftermath of the Cold War

The fall of the Berlin Wall led to the reunification of Germany in 1990 and the withdrawal of East Germany from the Warsaw Pact. Related developments in other Eastern European countries, members of the Warsaw Pact, led to the end of the Pact in 1991. As a result, NATO entered a new era. The organisation and its member states all had to find a new post-Cold War focus. A first sign of this was declared in 1990 at the NATO London Summit. The Summit Declaration stated that 'Europe has entered a new, promising era [...]. As Soviet troops leave Eastern Europe and a treaty limiting conventional armed forces is implemented, the Alliance's integrated force structure and its strategy will change fundamentally [...].'¹³ The idea of world peace seemed to loom on the horizon. NATO's main task, the defence of the Euro-Atlantic area, suddenly seemed less evident. Many western nations, including NATO member states, drastically reduced their Defence budgets accordingly. NATO's second main task, crisis management, came to the front. With Yugoslavia falling apart and subsequently the war in Bosnia-Herzegovina in the early 90s, NATO was on the brink of its next challenge. In 2003 Afghanistan came to the heart of NATO's focus with the Alliance taking the lead responsibility for the UN-mandated International Security and

6 Mazarr, *Understanding deterrence*.

7 Ibidem.

8 Patrick M. Morgan, *Deterrence: A Conceptual Analysis* (Beverly Hills, Sage, 1977) 37.

9 Michael J. Mazarr et al., *What deters and why. Exploring requirements for effective deterrence of interstate aggression* (Santa Monica, Rand Corporation, 2018). See: https://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/research_reports/RR2400/RR2451/RAND_RR2451.pdf.

10 Matthew Kroenig and Walter B. Slocombe, 'Why nuclear deterrence still matters to NATO', *Issue Brief*, August 2014, Atlantic Council of the United States. See: https://www.files.ethz.ch/isn/183194/Why_Nuclear_Deterrence_Still_Matters_to_NATO.pdf.

11 Paulauskas, 'On deterrence'.

12 Ibidem.

13 NATO, 'Declaration on a transformed North Atlantic Alliance', 5 July 1990 ('The London Declaration'). See: https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_23693.htm.

Assistance Force (ISAF). Meanwhile developments entering the 'new, promising era' continued and NATO allies stated in their Declaration at the Lisbon Summit in 2010 that they 'want to see a true strategic partnership between NATO and Russia, and we will act accordingly, with the expectation of reciprocity from Russia.'¹⁴ Throughout these years the Alliance's know-how of deterrence, including planning, exercises, messaging and decision-making was not at the centre of NATO's attention.¹⁵

Unfortunately, things were about to change a few years later. In 2013 the Head of the State Duma's Defence Committee, Vladimir Komoedov, was quoted in RIA Novosti, a Russian state-controlled domestic news agency, explaining that Russia intended to increase its defence spending significantly, to boost annual defence spending by a further 59 percent to almost 3 trillion rubles (\$97 billion) in 2015, up from \$61 billion in 2012.¹⁶ Furthermore, in February 2013 General Valery Gerasimov – Russia's Chief of the General Staff, comparable to the U.S. Chairman of the Joint Chiefs of Staff – published his article 'The Value of Science Is in the Foresight' in the weekly Russian trade paper *Military-Industrial Kurier*.¹⁷ At that time it did not draw that much attention in the West, but that changed in a year's time. In 2014 a more dramatic event occurred, namely Russia's annexation of Crimea. This was a real game-changer. Jonathan Marcus, BBC diplomatic correspondent in Brussels, caught the atmosphere in Brussels in one sentence: 'Nobody here at the alliance's headquarters in Brussels is happy

about the Ukrainian drama, but through his seizure of Crimea Russia's President Vladimir Putin may have given a new sense of purpose to the world's oldest and most successful military alliance.'¹⁸ With that it became clear that this 'new, promising era' was not that promising after all. It appeared to be just the beginning of another new era that bore some similarities with the Cold War. The word 'some' is explicitly used here because there are significant differences, too. A further brief reference will be made to this later in this article after a discussion of the strategic environment. Anyway, one apparent conclusion can be drawn here: that a 'true strategic partnership' with Russia seemed no longer realistic.

Deterrence, it seemed, was about to come back. In September 2014 NATO members gathered for the Wales Summit to discuss the implications of Russia's game changing annexation of Crimea. In this Summit NATO decided upon a Readiness Action Plan (RAP). This plan provided a comprehensive package of measures addressing both the continuing need for assurance of the Allies and the adaptation of the Alliance's military strategic posture.¹⁹ The package included, amongst other things, the establishment of the Very High Readiness Joint Taskforce (VJTF), enhanced Forward Presence (eFP) in the Baltics, enhancement of advanced planning, stepping up the exercise program, establishment of NATO Force Integration Units (NFIU) and enhancing Standing Naval capabilities. The assurance measures include continuous air, land, and maritime presence and meaningful military activity in the eastern part of the Alliance, both on a rotational and a permanent basis. The Summit declaration stated that these measures '...will provide the fundamental baseline requirement for assurance and deterrence.'²⁰

Changes in the security environment

With deterrence back on the radar it is worthwhile to look at the strategic changes that have affected the security environment in the last few decades, thereby focussing on three major changes namely, technological, military

14 NATO, 'Lisbon Summit Declaration', 20 November 2010. See: https://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_68828.htm.

15 Paulauskas, 'On deterrence'.

16 'Russia to boost defense spending 59% by 2015', *RIA Novosti*, 17 October 2012. See: https://web.archive.org/web/20130101191310/http://en.rian.ru/military_news/20121017/176690593.html.

17 Molly K. McKew, 'The Gerasimov Doctrine', *Politico*, September/October 2017. See: <https://www.politico.com/magazine/story/2017/09/05/gerasimov-doctrine-russia-foreign-policy-215538>.

18 Jonathan Marcus, 'Crimea crisis quickens NATO's steps', *BBC News*, 2 April 2014. See: <https://www.bbc.com/news/world-europe-26857741>.

19 Jan Broeks, 'The necessary adaptation of NATO's military instrument of power', in: *Militaire Spectator* 189 (2020) (3). See: https://www.militairespectator.nl/sites/default/files/teksten/bestanden/Militaire_Spectator_3-2020_Broeks.pdf.

20 NATO, 'Wales Summit Declaration', 5 September 2014. See: https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_112964.htm#mission.

operational and geopolitical, because, evidently, these are the main drivers behind a lot of developments in the security arena. This will provide insights in order to conclude whether present-day deterrence is of a different nature than that at the time of the Cold War and where the real challenges lie.

A first important factor of change is technology. New technological developments in the world are significant in terms of speed and contents. Their implications affect the whole of society and their effects are visible in our daily lives, in the industrial, economic and military domain. In the latter, technology enables better precision, increased effective range and higher velocity of weapons. Especially the development of hypersonic weapons has been a rapid process, which is worrisome to some extent. The most

obvious effects of technology are the digital communication means that have become part of our way of life. Nowadays about 60 per cent of the world's population uses the internet and about 3.8 billion people are active on social media.²¹ Especially the information domain faces the implications of that and digital communication means have also changed the security environment drastically. The world has become more interconnected than ever. Furthermore, the speed of interaction has grown exponentially. A world leader's tweet can have strategic effects on the other side of the world in mere seconds. Wars and military operations have shown that the use of the information

21 Simon Kemp, 'Digital 2020: 3.8 billion people use social media', *We Are Social*, 30 January 2020. See: <https://wearesocial.com/blog/2020/01/digital-2020-3-8-billion-people-use-social-media>.



The most obvious effects of technology are the digital communication means that have become part of our way of life

PHOTO FORSVARET, TORE ELLINGSEN

domain is currently part of warfare. Nowadays there is not only war on the ground; there is also a war of perceptions being fought in the information domain, as was the case, for instance, in Iraq and Afghanistan, but also in the lingering conflict between Israel and Hezbollah. Worldwide terrorist and/or radical groups also exploit the internet and social media to spread their ideological ideas and to recruit.²² All this underpins the need to explicitly plan the use of the information domain as a natural habit in whatever conflict we operate in. A complicating factor for the Western nations and NATO is that they (choose to) adhere to their values, standards and even more their national and international laws, whilst opponents, whether state or non-state actors, do not always adhere to the same standards or laws. Finally, the validity of news is questioned more and more. An example of this is the mutual accusations of fake news that are uttered every now and then between Russia and the US. The challenge is attributing the source of fake news to either of the two. It is known that it does happen, in some cases because facts provide proof for it, or sometimes former trolls publicly admit to having spread fake news. The Estonian Foreign Intelligence Service in its 2020 report states that 'Internet trolling is part of Russian intelligence services' everyday activities.'²³

Technological developments also provided many more opportunities for using the digital domain. An increasing number of Western societies largely depend on digital systems and structures. Public transport, airports, harbours, logistics, healthcare, and infrastructure are just a few vital areas that almost completely rely on digital systems that significantly increase effectiveness

and efficiency. But the flipside is that these developments have also brought new vulnerabilities and risks, which created the need to ensure sufficient protection against digital threats. Against this background NATO has adopted Cyber as a separate domain of operations at the Warsaw Summit in 2016.²⁴ The emergence of the cyber and the information sphere through technological developments exposes the need to include both domains in the scope of deterrence and further expand the deterrence toolbox to be able to cope with the challenges they entail.

The second factor of change, from a military operational perspective, applies to the time between the fall of the Berlin Wall and 2014. In that period the three major arenas of military operations were Bosnia-Herzegovina, Iraq and Afghanistan, involving many Western nations. NATO was committed to crisis management with a major effort, initially in Bosnia-Herzegovina and later in Afghanistan. Meanwhile Russia developed its thinking on how to protect its interests and how to deal with NATO's expansion to the East. David Kilcullen, in his most recent book *The Dragons and the Snakes*²⁵ points at the fact that while the West was fighting snakes (e.g. Global War on Terror, Afghanistan), Russia (and other so-called dragons like China, Iran and North-Korea) closely observed the challenges the West was facing and how asymmetric types of tactics adopted by 'snakes' were successfully used in fighting the West (including the use of modern technologies). Basically, as Kilcullen put it: 'It's about how state adversaries learned to fight the West by watching us struggle after 9/11, recovered from their eclipse after the Cold War, and transformed (and are continuing to transform) the global threat environment in the process. State adversaries exploited the explosion of new, mostly Western-designed consumer technologies around the turn of this century, took advantage of our tunnel vision on terrorism, and blindsided us with new subversive, hybrid and clandestine techniques of war [...], creating boomerang effects that blurred traditional distinctions between domestic and international space, crime and conflict, peace and war, policing and

22 Antonia Ward, 'ISIS's use of social media still poses a threat to stability in the Middle East and Africa', *The Rand Blog*, 11 December 2018. See: <https://www.rand.org/blog/2018/12/isiss-use-of-social-media-still-poses-a-threat-to-stability.html>.

23 Estonian Foreign Intelligence Service, *International security and Estonia 2020* (Tallinn, 2020). See: https://www.valisluureamet.ee/pdf/raport-2020-en.pdf?fbclid=IwAR3Wfvv5twTvNUGGVNwAtbk_A7PD4RkPltn0evYWt2sirCV_vdgUdCSI-WQ.

24 NATO, 'Warsaw Summit Communiqué', 9 July 2016. See: https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_133169.htm.

25 Kilcullen refers to the 'snakes' as being mainly non-state actors/threats including terrorists and guerrillas and to the 'dragons' as being state-based competitors such as Russia and China.

military operations and reality and fake news.²⁶ This conclusion may well be justified.

The Gerasimov doctrine, as previously mentioned, made public for the first time in 2013, basically included much of what Russia has observed in terms of asymmetric tactics used by snakes, but also included a comprehensive (whole of government) approach, comprising non-military means. Gerasimov took tactics developed by the Soviets, blended them with strategic military thinking about total war, and laid out a new theory of modern warfare – one that looks more like hacking an enemy's society than attacking it head-on. He wrote: "The very "rules of war" have changed. The role of non-military means to achieve political and strategic goals has grown, and, in many cases, they have exceeded the power of weapons in their effectiveness. [...] All this is supplemented by military means of a concealed character."²⁷ Reading this carefully also identifies the point that the military instrument of power is probably not even the most important in achieving strategic and political goals. It may even have a more supporting or enabling role amongst other instruments of power. At the Russian Ministry of Defence's third Moscow Conference on International Security, on 23 May 2014, Gerasimov showed a graphic that illustrated that war is conducted by non-military and military measures in a ratio of roughly 4:1. These non-military measures include economic sanctions, disruption of diplomatic ties, and political and diplomatic pressure. The important point is that while the West considers these non-military measures as ways of avoiding war, Russia, on the other hand, considers these measures as war.²⁸ It is worth noting that, according to its National Security Strategy, Russia considers the expansion of NATO and the alliance's approach to Russia's borders a threat to the country's national security.²⁹ Using military and non-military means provides Russia with a variety of instruments to continuously try to divide and weaken NATO. This urges NATO to have a comprehensive view on deterrence, looking at all instruments of power. Furthermore, the developments in the military operational domain call for adaptive and flexible deterrence.

Russia continuously tries to divide and weaken NATO, urging the Alliance to have a comprehensive view on deterrence

A third element of change lies at the geopolitical level. The more or less clear bipolar world of the Cold War era has disappeared. In today's more multipolar world the traditional balance of power is clearly shifting. Partly driven by economic developments the world is changing fundamentally, not only Russia under Putin, but also China is more and more assertive in the international arena. Their military modernisation and global economic activities are illustrative of this development. Russia and China are expanding their involvement for their own self-interest. The Estonian Foreign Intelligence Service states in its 2020 report: 'In recent years, Russia has also begun to shift its foreign policy attention to regions further away in an attempt to establish its position as a major global power.'³⁰ An example of this is Russia supporting the Assad regime in Syria, which further complicated an already complex situation in the

26 David Kilcullen, *The Dragons and the Snakes* (London, Hearst & Company, 2020) 17-18.

27 McKew, 'The Gerasimov Doctrine'.

28 Charles K. Bartles, 'Getting Gerasimov Right', in: *Military Review* 96 (2016) (1). See: https://www.armyupress.army.mil/Portals/7/military-review/Archives/English/MilitaryReview_20160228_art009.pdf.

29 'Putin approves Russia's updated national security strategy', *TASS*, 31 December 2015. See: <https://tass.com/politics/848108>.

30 Estonian Foreign Intelligence Service, *International security and Estonia 2020*.

Middle East. Another example are Russia's efforts in Africa, of which is said that 'these are efforts to dilute the influence of the United States and its allies in international bodies.'³¹ Furthermore, national and regional stability are not self-evident anymore. Arguably, ideological tensions are increasing rather than decreasing. Terrorist types of organisations pose a threat to states and societies, even within national borders, and so the difference between external and internal threats has become blurred.

Changes in the geopolitical domain further complicate the context for deterrence. On the one hand, the growing assertiveness of countries like Russia and China, but also Turkey and India, presents the risk of increasing tensions, but also the risk that nations seek opportunistic ways of playing a visible role in regional or even global politics. Russia's and Turkey's involvement in Syria illustrates this. On the other hand, it leads to the fact that the US hegemony in the world declines, with its implications for NATO as well.

Deterrence in practice

These three major changes, technological, military operational, and geopolitical, provide a perspective on the current security environment and the challenges related to NATO's deterrence. Earlier in this article, where the theory of deterrence was briefly discussed, Dr. Paulauskas was quoted, saying: 'Deterrence is a relatively simple idea.' He may be right concerning the theory, but when it comes to practicalities in the context of the above-mentioned complex environment, it does get complicated and challenges present themselves. In 2016 Professor Wyn Bowen, Head of the School of Security Studies, King's College London, who has done research on NATO's deterrence, pointed to these challenges in an article on *Defence-in-Depth*, the research blog of the Defence Studies Depart-



PHOTO NATO

ment.³² Some of these challenges will be referred to later on. But first it is important to realise that NATO is fully aware of the challenges as indicated by SACEUR in February 2018. General Scaparotti, SACEUR at that time, then stated: 'We now have to manage crises, stabilize, and defend in an environment shaped, manipulated and stressed by strategic challenges. The two principal challenges NATO faces are Russia and violent extremism. Both have strategic destabilization efforts that go after the foundation of our security and target its key institutions. They attempt to turn the strengths

31 Paul Stronski, 'Late to the party: Russia's return to Africa', *Carnegie Endowment for International Peace*, 16 October 2019. See: <https://carnegieendowment.org/2019/10/16/late-to-party-russia-s-return-to-africa-pub-80056>.

32 Wyn Bowen, 'NATO and the challenges of implementing effective deterrence vis-à-vis Russia', *Defence-in-depth*, 16 May 2016. See: <https://defenceindepth.co/2016/05/16/nato-and-the-challenges-of-implementing-effective-deterrence-vis-a-vis-russia/>.



Five ships line up alongside each other during NATO exercise BALTOPS 2020. Russia continuously tries to divide and weaken NATO, urging the Alliance to have a comprehensive view on deterrence

of democracy into weaknesses.³³ Finding the right approach and balance in the strategy is an additional complicating factor. Every situation is different, depending on the interests at stake, the situation itself, the instruments to use, and dilemmas such as de-escalating or (consciously) escalating the situation. That is basically why there is a need to make sure that NATO applies a deterrence policy that aims at credibility and effectiveness. As NATO states on its website:

‘Today, the security environment is more complex and demanding than at any time since the end of the Cold War, reinforcing the need for NATO to ensure that its deterrence and defence posture is credible and effective.’³⁴

33 Defence and Security Committee (DSC), ‘Reinforcing NATO’s deterrence in the East’, General Report, Joseph A. Day (Canada), General Rapporteur, 17 November 2018.

34 NATO, ‘Deterrence and defence’, 10 November 2020. See: https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_133127.htm.

The hybrid context requires a comprehensive and in-depth analysis. This will provide the building blocks to draft deterrence planning

With this complicated practical reality of deterrence in mind, it should be recognized there are two key factors that are important in making NATO's deterrence and defence posture credible and effective, namely understanding and alignment.

Understanding

The first factor of importance is to make sure there is a proper understanding of the threat and/or the situation. Planning for deterrence is not very different from planning for defence. It starts with an in-depth analysis of the threat and the environment to get to the right situational awareness and situational understanding. That is a fundamental building block. Russia's behaviour is based on strategic objectives. For Russia, great power status, regional hegemony,

national sovereignty and regime survival may well be the most important strategic objectives.³⁵ Those objectives will drive its behaviour and activities. The Gerasimov doctrine provides an insight into methodologies how Russia preserves its strategic objectives. The present-day hybrid threat is challenging as hybrid threats are diverse and ever-changing, and the tools used range from fake social media profiles to sophisticated cyber-attacks, all the way to the overt use of military force and everything in between. Hybrid influencing tools can be employed individually or in combination, depending on the nature of the target and the desired outcome. This may include prioritizing prevention of the largest threats to national and Euro-Atlantic security by building a coherent deterrence posture, while, on the other hand, not underestimating the long-term effect of lower level threats that have a corrosive impact on institutions, societies and decision making.³⁶ The complexity of this situation is one of the main significant differences compared to the Cold War era. As a necessary consequence, countering hybrid threats must be an equally dynamic and adaptive activity, striving to keep abreast of variations of hybrid influencing and to predict where the emphasis will be next and what new tools may be employed.³⁷ That is why this hybrid context requires a comprehensive and in-depth analysis. This will provide the building blocks to draft deterrence planning. The instruments of deterrence should be adjusted to the desired effects, which can only be achieved with the right understanding as a starting point. But assessing potential second and third order effects is an essential element, too. Those should not be underestimated as they may undermine the required effectiveness. Veebel and Ploom argue in the *Lithuanian Annual Strategic Review* (December 2018): 'To answer the question of what should be done in the future to actually deter Russia and to avoid aggression from the Russian side, the essence of the potential conflict should first be discussed. It is argued [...] that the more precise the aim against whom, what, and when the deterrence is needed, the more cost-efficient the deterrence is.'³⁸ But there is more. In-depth understanding requires the ability to sense what drives the

35 Jack Watling, 'By parity and presence. Deterring Russia with conventional land forces', *RUSI Occasional Paper*, July 2020. See: https://rusi.org/sites/default/files/by_parity_and_presence_final_web_version.pdf.

36 Vytautas Keršanskas, 'Deterrence: Proposing a more strategic approach to countering hybrid threats', *Hybrid CoE*, March 2020. See: https://www.hybridcoe.fi/wp-content/uploads/2020/06/Deterrence_public.pdf.

37 Axel Hagelstam, 'Cooperating to counter hybrid threats', *NATO Review*, 23 November 2018. See: <https://www.nato.int/docu/review/articles/2018/11/23/cooperating-to-counter-hybrid-threats/index.html>.

38 Viljar Veebel and Illimar Ploom, 'The deterrence credibility of NATO and the readiness of the Baltic states to employ the deterrence instruments', in: *Lithuanian Annual Strategic Review* 16 (2017-2018). See: https://www.researchgate.net/profile/Viljar_Veebel/publication/330315297_The_Deterrence_Credibility_of_NATO_and_the_Readiness_of_the_Baltic_States_to_Employ_the_Deterrence_Instruments/links/5c3b3a09299bf12be3c4f491/The-Deterrence-Credibility-of-NATO-and-the-Readiness-of-the-Baltic-States-to-Employ-the-Deterrence-Instruments.pdf?origin=publication_detail.

opponent's thinking, which is one of the other challenges Bowen identified. He said: 'To effectively deter requires getting inside the head of any actor that is the target of deterrence, in any given context.'³⁹ That could not only be helpful to anticipate developments and/or assess potential reaction, but also to get the best possible idea of how deterrent actions might be perceived by the other side. Certain types of activities may seem to successfully deter the opponent, but if they are perceived otherwise, deterrence has failed.

Alignment

The importance of the second factor, alignment, was referred to publicly in a press conference after NATO's Chiefs of Defence meeting in May 2020 by the Chairman of the NATO Military Committee, Air Chief Marshal Sir Stuart Peach. Reporting on the refinement of the Concept for Deterrence and Defence of the Euro-Atlantic Area, Peach mentioned one of the aims, being to '...improve the future *alignment* of existing mechanisms, processes and activities as well as the procurements requirements resulting from our continuous process of adaptation. It brings coherence to all our military activities'.⁴⁰ The schematic overview in Figure 1⁴¹ shows various elements of NATO's deterrence and defence. It is quite impressive, but not exhaustive; there is more, such as exercises, strategic messaging and plans. It should be noted that behind every one of those elements there are huge efforts ongoing on a daily basis to plan, refine, prepare, execute and assess activities and their alignment.

However, alignment has multiple dimensions. In the military operational domain, there needs to be alignment in the sense of coordination and synchronization of functions that normally apply to military operations like intelligence, manoeuvre, protection, sustainment, strategic communication. That is crucial in achieving the desired effects. But NATO's deterrence starts with alignment in political decision-making. This is a challenge for an organisation consisting of 30 member states that needs consensus in its decision-making. Bowen pointed at this challenge by comparing Russia's and NATO's unity of effort. Whilst Russia under President Putin is

able to coordinate all levers of national power and influence in pursuit of its goals, the challenge for NATO involves a 30-member, consensus-based organisation with multiple perspectives and interests seeking to deter [...] all its levers of power in a coherent and effective way.⁴² A fair point, but in my view NATO's approval of the Concept for Deterrence and Defence of the Euro-Atlantic Area, as was mentioned before, is an achievement that has shown that NATO is able to meet this challenge.

Alignment also requires a comprehensive perspective. It is not about functions and force in itself. It is also about willingness and ability to deploy and employ force. Readiness, posture and supporting enablement play an important role as well. Infrastructure, as an example, should enable the rapid and smooth deployment of forces, as expressed by Commander Joint Force Command Brunssum (JFCBS), General Vollmer.⁴³ That also relates to another element of alignment, which is alignment between all stakeholders, being not only NATO entities but also its member states. Nations bear their own responsibilities and they have their national plans. It is part of NATO's responsibility to take these into account and align them more with NATO activities and plans that aim at deterrence effects. This in itself is an important reason to fully include nations in the implementation of deterrence.

I strongly believe that consensus on the concept is a very good starting point. Operationalising the concept will need to be a collaborative effort involving all the stakeholders that have just

39 Bowen, 'NATO and the challenges of implementing effective deterrence vis-à-vis Russia'.

40 NATO, 'Press Conference by Air Chief Marshal Sir Stuart Peach, Chairman of the NATO Military Committee', 14 May 2020. See: https://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_175786.htm?selectedLocale=en.

41 NATO, 'Deterrence and defence'. See: https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_133127.htm.

42 Bowen, 'NATO and the challenges of implementing effective deterrence vis-à-vis Russia'.




43 'Major investments in infrastructure needed to deter Russia's incursion into Baltics — NATO general', The Baltic Times, 2 August 2020. See: https://www.baltictimes.com/major_investments_in_infrastructure_needed_to_deter_russia_s_incursion_into_baltics_-_nato_general/.

Baltic Air Policing

Mission

Protecting the airspace of the Baltic States

Location

 Estonia  Latvia  Lithuania  Poland

Contributing nations

 Belgium (Šiauliai, Lithuania)
 Denmark (Šiauliai, Lithuania or Malbork, Poland)
 Czech Republic (Āmari, Estonia)
 Germany (Āmari, Estonia)
 Hungary (Šiauliai, Lithuania)
 Poland (Šiauliai, Lithuania)
 Portugal (Malbork, Poland)
 Spain (Šiauliai, Lithuania or Malbork, Poland)
 United Kingdom (Āmari, Estonia)

Support and Assurance for Turkey



Mission

Reinforcing air defences and providing tailored assurance measures for Turkey


Location

 Turkey

Contributing nations

 Italy (Kahramanmaraş, Turkey) - *Surface-to-air missile batteries*
 Spain (Adana, Turkey) - *Surface-to-air missile batteries*

NATO assets




 NATO (Konya, Turkey) - *AWACS aircraft*
Allies also contribute through increased Standing Naval Forces port calls, participation in exercises and Intelligence, Surveillance and Reconnaissance activities.

Joint Intelligence, Surveillance and Reconnaissance


Mission

Supporting decision-makers with timely information and intelligence

Location

 Germany  Italy  United Kingdom

NATO assets

 NATO - *AGS, AWACS aircraft*

Standing Naval Forces

Mission

Providing the Alliance with a continuous naval presence

Location

The Atlantic Ocean, the Baltic, Black and Mediterranean Seas

NATO assets

 NATO - *Standing NATO Maritime Groups (SNMG1 & 2), Standing NATO Mine Countermeasures Groups (SNMCMG1 & 2)*

AWACS patrols over Eastern Europe

Mission

Patrolling the skies over Eastern Europe

Contributing nations & NATO assets


 France  Greece  Italy
 Turkey  United Kingdom
 *AWACS aircraft*

Framework for the South: Regional Hub for the South

Mission

Improving regional understanding and anticipation of threats emanating from the south

Location

 Joint Force Command Naples

Contributing nations

22 Allies contribute with Voluntary National Contributions and reassigned JFC Naples staff

Figure 1 Elements of NATO's deterrence and defence

Iceland Peacetime Preparedness

Mission

Protecting Iceland's airspace

Location

 Iceland, Keflavik

Contributing nations

 Italy
 United Kingdom
 United States

Enhanced NATO Response Force / Very High Readiness Joint Task Force

Mission

Ready to deploy at short notice for crisis management or collective defence

Location

 Joint Force Command Naples (eNRF 2019)
 Germany  Netherlands  Norway (VJTF lead nations 2019)

Contributing nations

Enhanced NATO Response Force (eNRF): 26 Allies
 Very High Readiness Joint Task Force (VJTF): 26 Allies

NATO's Forward Presence

Mission

Strengthening NATO's deterrence and defence

Location

 Bulgaria  Estonia  Latvia  Lithuania  Poland  Romania

Contributing nations

ESTONIA Framework nation:  United Kingdom
 Belgium  Denmark  France  Iceland

LATVIA Framework nation:  Canada
 Albania  Czech Republic  Italy  Montenegro
 Poland  Slovakia  Slovenia  Spain

LITHUANIA Framework nation:  Germany
 Belgium  Czech Republic  Iceland
 Netherlands  Norway

POLAND Framework nation:  United States
 Croatia  Romania  United Kingdom

BLACK SEA,  Bulgaria  Canada  France  Germany
BULGARIA AND  Hungary  Italy  Luxembourg  Netherlands
ROMANIA  Poland  Portugal  Romania  Spain  Turkey
 United Kingdom

Ballistic Missile Defence






Mission


Protecting NATO's populations, territory and forces


Location


 Germany  Romania  Poland  Spain  Turkey

NATO assets

 United States (Rota, Spain) - US Aegis BMD-capable ships
 United States (Deveselu, Romania) - Aegis Ashore
 United States (Kurecik, Turkey) - BMD tracking sensor
 United States (Redzikowo, Poland) - Aegis Ashore (under construction)
 NATO (Ramstein, Germany) - Allied Air Command

 NATO members

 NATO partners

 NATO exercises

0 500 km



In applying deterrence, alignment is an essential leading principle from multiple perspectives

been mentioned. The process itself, in which all perspectives should and will be taken into account, will be most valuable and can surely be made to work. Within the military executive domain that always happens because of its ability to find solutions to overcome challenges, as was the case in Afghanistan where at the peak of the ISAF mission about 50 nations, both NATO and non-NATO members, contributed. That was a significant achievement that is often underestimated. In this regard one should not underrate the value of the multinational composition of NATO Headquarters facilitating the exchange of various perspectives on a daily basis. The various national flags shown in Figure 1 are a telling representation of the various nations involved in each of the deterrent posture elements, being a sign of coherence in itself.

A final element of alignment is that, ultimately, deterrence is not just a military endeavour.⁴⁴ Other levers of power can play a role, such as economic sanctions, financial restrictions and/or political pressure. NATO's challenge is that it does not have those types of instruments, so cooperation with, for example the EU, might be an option to seek alignment since that organisation does have a number of other instruments of power. On the other hand, NATO member states have the ability to control other instruments they might use and align with military efforts. In the Brussels Summit of 2018 NATO recognised the primary responsibility of the targeted nation to respond to hybrid threats. Meanwhile, on that occasion NATO also concluded that in cases of hybrid warfare, the Council could decide to invoke Article 5 of the Washington Treaty, as in the case of an armed attack.⁴⁵ Furthermore, NATO is able to use dialogue and diplomacy alongside the military instrument of power. In 2002, in the aftermath of the Cold War referred to earlier, the NATO-Russia Council was established, which has an important role to play as a forum for dialogue and information exchange in order to reduce misunderstandings and increase predictability.⁴⁶ After Russia's annexation of Crimea the dialogue by way of this Council was suspended, but after restarting in 2016 the Council has met two or three times every year. At the military leadership level SACEUR meets with the Russian Chief of the General Staff using this channel of communication to promote military predictability and transparency.⁴⁷

Conclusion

For about two decades deterrence did not get much attention within NATO, but since 2014 it has moved to the forefront again because of the significant changes in the security environment. Although the Cold War deterrence policy, mainly focussing on nuclear deterrence, has provided relevant experience, more than two decades later things have changed in such a way that deterrence has become more complicated than ever. The hybrid context requires a more coherent approach in which conventional forces,

44 Bowen, 'NATO and the challenges of implementing effective deterrence vis-à-vis Russia'.

45 NATO, 'Brussels Summit Declaration', 11 July 2018. See: https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_156624.htm.

46 NATO, 'NATO-Russia Council', 23 March 2020. See: https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_50091.htm.

47 NATO 'NATO Supreme Allied Commander Europe, General Wolters meets with Russian Chief of General Staff, General Gerasimov', 10 July 2019. See: <https://shape.nato.int/news-archive/2019/nato-supreme-allied-commander-europe--general-wolters-meets-with-russian-chief-of-general-staff--general-gerasimov>.



Armed Forces Declaration by the NATO heads of state and government, Wales 2014. NATO's deterrence starts with alignment in political decision-making, a challenge for a large organisation that needs consensus

PHOTO NATO

but also other instruments of power and the use of the information domain, play a vital role. Within that complexity, understanding the threat and its environment is a crucial requirement for effective deterrence. In applying deterrence, alignment is an essential leading principle from multiple perspectives. A lot has been put in place already since 2014 but still much will have to be done in the time to come. It will be a team effort within NATO with the involvement of NATO entities and the member states. This is crucial since the process of alignment may be equally important as the outcome itself. It is about alignment in a complex and demanding environment in which NATO and its member states face continuous challenges and threats. To overcome those is

challenging in itself, but with a collective effort it is feasible. As Secretary-General Jens Stoltenberg, referring to his NATO 2030 Initiative, stated at the Riga Conference 2020: 'In a challenging security environment, we need to continue to invest in deterrence and defence.'⁴⁸ There is no doubt about the underlying reasons: credible deterrence is an important part of NATO's principal task to ensure the protection of the citizens of its member-states and to promote security and stability in the North Atlantic area. ■

48 NATO, 'Speech by NATO Secretary General Jens Stoltenberg at the Riga Conference 2020', 13 November 2020. See: https://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_179489.htm?selectedLocale=en.

Geloofwaardige afschrikking in het cyberdomein?

Nederland moet doorpakken met strategie tegen cyber én hybride conflictvoering

Luitenant-kolonel J.C. Klinkenberg MSc EMSD en tweede-luitenant J.B. Dieker MA*

De Nederlandse *Defensie Cyber Strategie* van 2018 (DCS2018) schenkt opvallende aandacht aan offensieve cybercapaciteiten. De strategie werkt echter niet uit op welke manier die capaciteiten bijdragen aan geloofwaardige afschrikking in het cyberdomein. Door deze onduidelijkheid voor vriend en vijand is het risico op escalatie juist hoger. Dit artikel analyseert de lacunes in de Nederlandse cyberstrategie en betoogt daarnaast dat het probleem breder moet worden aangepakt: veel landen gebruiken cyberoperaties als onderdeel van hybride oorlogvoering, dus een effectieve cyberstrategie moet onderdeel uitmaken van een overkoepelende afschrikingsstrategie daartegen.

Eind 2018 publiceerde het ministerie van Defensie de nieuwe *Defensie Cyber Strategie*. De strategie viel op vanwege de prominente aandacht voor het thema ‘afschrikking [met] geloofwaardige offensieve cybercapaciteiten’.¹

Een gedurfde keuze, die zich onderscheidde van de tot voorheen overwegend *defensieve* toon van het Nederlandse veiligheidsbeleid.² Helaas heeft het enthousiasme waarmee deze nieuwe koers werd ingezet nog niet geleid tot een nadere uitwerking van het concept van afschrikking met offensieve cybercapaciteiten, waardoor er voor vriend en vijand veel te raden overblijft wie of wat er precies afgeschrikt moet worden met deze strategie. Bovendien is dit idee van afschrikking – waarbij een tegenstander afziet van een aanval omdat de geanticipeerde vergeldingsaanval die daarop volgt meer kost dan dat de initiële aanval zou opleveren (*deterrence by punishment*)³ – vooral gericht op het afschrikken van statelijke cyberoperaties met een hoge impact op de nationale veiligheid.⁴ Hierdoor blijft het gros van de cyberdreigingen in Nederland buiten schot, terwijl de ernst en omvang van cyberincidenten toenemen.⁵ Het probleem is dat Nederland met deze strategie het risico loopt dat vijandelijke voorbereidingen (onder de grens van een gewapend conflict) op mogelijke aanvallen op vitale infrastructuur zich te makkelijk kunnen uitbreiden, omdat er te veel onduidelijkheid is over de grenzen van het

* LtKol J.C. Klinkenberg MSc EMSD werkt bij het Directoraat-generaal Beleid, Directie Operationeel Beleid en Plannen, Afdeling Operationeel Beleid. Daarvoor was hij werkzaam bij het Defensie Cyber Commando. Tlt J.B. Dieker MA werkt bij de Bestuursstaf van het Commando Luchtstrijdkrachten en is tewerkgesteld bij het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Dit artikel is geschreven op persoonlijke titel.

1 *Defensie Cyber Strategie 2018* (Den Haag, Ministerie van Defensie, 2018) 8. Zie: <https://www.defensie.nl/downloads/publicaties/2018/11/12/defensie-cyber-strategie-2018>.

2 Zie bijvoorbeeld de *Nationale Veiligheid Strategie 2019* en de *Notitie Geïntegreerde Buitenland- en Veiligheidsstrategie* (GBVS), die vooral de nadruk leggen op preventie, multilateralisme en de ontwikkeling van een internationaal normatief kader.

3 Glenn H. Snyder, *Deterrence and Defense* (Princeton, Princeton Legacy Library, 1961) 10-12.

4 Met cyberoperaties wordt in dit artikel bedoeld: hoogwaardige cyberaanvallen door statelijke actoren. Met cyberincidenten wordt in dit artikel bedoeld: cyberaanvallen die uiteenlopen in complexiteit en impact, maar die altijd onder de grens van een cyberoperatie liggen.

5 NCTV, *Cybersecuritybeeld Nederland 2019* (Den Haag, Ministerie van Justitie en Veiligheid, 2019). Zie: <https://www.ncsc.nl/documenten/publicaties/2019/juni/12/cybersecuritybeeld-nederland-2019>.

toelaatbare en de mogelijke sancties op het overschrijden daarvan. Daarmee is het fundament van de cyberstrategie – afschrikking op basis van een solide verdediging en digitale weerbaarheid (*deterrence by denial*) – nog steeds het belangrijkste uitgangspunt voor de bescherming van nationale veiligheidsbelangen. Echter, ook op dit punt loopt de uitwerking van de strategie niet in de pas met de snelle ontwikkeling van de dreiging, ondanks positieve ontwikkelingen zoals de onlangs aangekondigde oprichting van de Cyber Intel/Info Cel (CIIC).⁶ Met name het uitwerken van rollen en verantwoordelijkheden, het delen van informatie en de beschikbare capaciteit zijn belangrijke aandachtspunten voor de defensieve kant van de cyberstrategie. Defensie moet dus doorpakken met de operationalisering van de huidige strategie, omdat deze tot op heden hooguit in de grondlak staat.

Dit artikel begint met een toelichting op de in de inleiding geschetste lacunes in de *Defensie Cyber Strategie* van 2018. Daarna volgt een korte beschrijving van de toenemende ernst van cyberdreigingen in Nederland, gevolgd door een aantal concrete suggesties die de operationalisering van de afschrikingsstrategie kunnen verbeteren. Tot slot legt het artikel uit waarom het noodzakelijk is om de strategie van afschrikking niet te beperken tot het cyberdomein. Vijandelijke cyberactiviteiten zijn in toenemende mate onderdeel van strategische, grensoverschrijdende campagnes met een hybride karakter.⁷ Om die reden worden de aanbevelingen in dit artikel voorgesteld als onderdeel van een bredere afschrikingsstrategie tegen hybride conflictvoering.

Een gat tussen beleid en uitvoering

Een bekende uitdaging bij het opstellen van een strategie is dat de inspirerende woorden die op papier staan zich soms niet (snel genoeg) vertalen naar een verdere operationalisering en implementatie van de nieuwe koers. De *Defensie Cyber Strategie* van 2018 (DCS2018) vormt hierop geen uitzondering, zeker als het gaat om het concept van afschrikking. Dit artikel concen-



Logo van het Cyber Warfare Team van het Commando Luchtstrijdkrachten

FOTO MCD, PHIL NIJHUIS

treert zich op de ‘offensieve’ kant van de strategie (*deterrence by punishment*), maar zoals gesteld in de inleiding kan hetzelfde betoog worden gehouden voor de ‘defensieve’ kant van de strategie (*deterrence by denial*). Terwijl uitvoerende eenheden zoals het Defensie Cyber Commando, het Defensie Cyber Security Centrum en de inlichtingen- en veiligheidsdiensten hard werken aan het gereedstellen en inzetten van cybercapaciteiten die invulling geven aan afschrikking met offensieve cybercapaciteiten, blijft de nadere uitwerking van het strategische concept zélf voornamelijk achterwege. Dat is zorgwekkend, omdat Nederland zodoende wel internationaal uitdraagt dat het ‘met de grote jongens meedoet’, maar niet specificeert

6 ‘Diensten krijgen gedeeld kantoor voor aanpak internetdreiging’, in: *NRC Handelsblad*, 15 juni 2020. Zie: <https://www.nrc.nl/nieuws/2020/06/15/diensten-krijgen-gedeeld-kantoor-voor-aanpak-internetdreiging-a4002910>.

7 MIVD, *Jaarverslag 2019* (Den Haag, Ministerie van Defensie, april 2020). Zie: <https://www.defensie.nl/downloads/jaarverslagen/2020/04/30/jaarverslag-mivd>.



FOTO: MCD, PHIL NIJHUIS

NAVO-oefening bij het Defensie Cyber Commando. Door de lacunes in de Nederlandse cyberstrategie weten vriend en vijand niet op welke manier Nederland kan reageren op vijandelijke cyberoperaties

welke tegenstanders en welke activiteiten daarbij in het vizier liggen. Bovendien is nog veel onduidelijk over de wijze waarop offensieve cybercapaciteiten kunnen worden ingezet. Weliswaar wordt ook hieraan gewerkt vanuit verschillende hoeken, maar het ontbreekt aan de geïntegreerde, strategische aanpak die juist zo noodzakelijk is bij het uitwerken van deze complexe materie. Wanneer je deze strategie verder gaat uitwerken moet je uitspraken doen over essentiële vragen, zoals; wie of wat wil ik afschrikken, waarmee, hoe en tegen welke risico's?

Zolang deze vragen niet beantwoord zijn, weten vriend en vijand niet op welke wijze Nederland (al dan niet in bondgenootschappelijk verband) kan reageren op significante vijandelijke cyberoperaties. Deze onduidelijkheid vergroot de kans op *onbedoelde* escalatie, omdat een eventuele Nederlandse vergelding mogelijk wordt opgevat als een buitenproportionele reactie op anderen handelen.

Het grootste probleem is echter dat het uitblijven van de verdere operationalisering afbreuk doet aan de geloofwaardigheid van de strategie, omdat er geen concrete doelen worden gesteld waaraan vervolgens specifieke middelen worden gekoppeld. Potentiële tegenstanders krijgen zodoende weinig tot geen informatie over de Nederlandse offensieve cybercapaciteit, en van de bereidheid om deze in te zetten.⁸ Van

8 Michael J. Mazarr et al, *What Deters and Why: Exploring Requirements for Effective Deterrence of Interstate Aggression* (Santa Monica, CA, RAND Corporation, 2018). Zie: https://www.rand.org/pubs/research_reports/RR2451.html.

een afschrikkende werking kan dan nauwelijks sprake zijn, waarmee de DCS2018 mogelijk nooit verder komt dan een ambitieuze intentieverklaring.

Ernst van cyberdreigingen neemt toe

De laatste uitgave van Cybersecuritybeeld Nederland (CSBN2019) beschrijft dat de ernst van cyberdreigingen tegen Nederland niet is afgenomen, integendeel zelfs. Het aantal cyberincidenten neemt jaar op jaar toe, waarbij landen als China, Iran en Rusland omvangrijke cyberprogramma's hebben die (mede) gericht zijn tegen Nederland.⁹ Daarbij schuift de grens steeds verder op richting vitale infrastructuur en systemen die de veiligheid en het functioneren van de rechtsstaat waarborgen. Deze toename komt mogelijk mede doordat deze (voorbereidingen op) aanvallen zich allemaal afspelen onder de grens van een gewapend conflict (de zogeheten *grey zone*), waardoor een militaire reactie niet voor de hand ligt. Offensieve cybercapaciteit heeft op die toenemende cyberdreiging in de *grey zone* mogelijk wel een dempende werking. Dat wil zeggen dat cyberincidenten in de *grey zone* zich in de toekomst blijven manifesteren, maar dat deze niet zullen escaleren tot cyberoperaties met een hoge impact, omdat potentiële tegenstanders beseffen dat er grenzen zijn die niet overschreden moeten worden.

Een kritische voorwaarde voor deze afschrikkende werking is echter dat die grenzen en de consequenties van het overschrijden daarvan voldoende duidelijk gemaakt zijn, maar dat werk is tot nu toe blijven liggen. Overigens beperkt deze afschrikking zich niet tot militaire middelen, want onder de grens van een gewapend conflict zijn er juist andere machtsinstrumenten die de Nederlandse overheid kan inzetten (deze komen later in het artikel aan de orde). Dit vereist echter wel een interdepartementaal mechanisme om de inzet van deze machtsmiddelen effectief te orkestreren, waaraan het op dit moment nog ontbreekt. Het gevolg is dat Nederland nu meer risico loopt op het gebied van nationale en economische

veiligheid, sociale stabiliteit en in zijn onafhankelijkheid van nationale besluitvorming.¹⁰ Deze risico's kunnen en moeten gereduceerd worden, maar dit vraagt wel om een verdere ontwikkeling van de huidige strategie.

Doorpakken met afschrikking

Zoals eerder gesteld: de huidige cyberafschrikingsstrategie is nog verre van compleet en heeft eerst en vooral behoefte aan een verdere operationalisering. Teneinde het offensieve deel van afschrikking (*deterrence by punishment*) daarin voldoende terug te laten komen, moet op zijn minst aandacht worden besteed aan de volgende elementen:

1. Vaststellen en bekend maken op welke actoren de afschrikingsstrategie gericht is;
2. Per actor bekend stellen welke activiteiten/gedrag niet getolereerd zullen worden, zonder in detail te treden over de gestelde grenzen (*thresholds*);
3. Per actor vaststellen welke kwetsbaarheden, waarden en vitale belangen zij hebben en hoe Nederland deze belangen kan aangrijpen of 'onder schot' houden met eigen machtsinstrumenten (DIMEFIL);¹¹
4. Vaststellen welke machtsinstrumenten ter beschikking staan en deze ordenen in een nationaal responskader;
5. Vaststellen hoe en onder welke omstandigheden verschillende machtsinstrumenten nationaal en internationaal ingezet kunnen worden, en wie verantwoordelijk is voor de besluitvorming daarover;
6. Onderzoeken in hoeverre Nederland bereid is om de risico's en mogelijke nadelige consequenties van het offensieve deel van de afschrikingsstrategie te accepteren.

9 *Cybersecurity Beeld Nederland 2019*.

10 *WRR-rapport 101: Voorbereiden op digitale ontwrichting* (Den Haag, Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, 2019). Zie: <https://www.wrr.nl/publicaties/rapporten/2019/09/09/voorbereiden-op-digitale-ontwrichting>.

11 Machtsinstrumenten worden vaak als volgt opgesomd: *diplomatic, information, military, economic, finance, intel, legal/law enforcement* (DIMEFIL).

- I. Non-respons, alleen versterken van de eigen verdediging
- II. Proactieve cyberoperaties die vijandelijke activiteiten vroegtijdig signaleren en indien nodig aangrijpen (zonder de tegenstander fysieke schade toe te brengen)
- III. Voorbereiding van toekomstige handelingsopties die erop gericht zijn om vijandelijke kwetsbaarheden, waarden of vitale belangen aan te kunnen grijpen (strategisch plannen)
- IV. Diplomatieke protesten
 - Niet-publiek protest richting verantwoordelijke actor
 - Publiek statement, individueel of via internationale organisatie
 - Publieke attributie
 - Blokkeren toegang tot Nederlandse digitale infrastructuur, waarop geen internationale verplichting rust deze beschikbaar te stellen
 - Uitzetting van diplomaten
- V. Internationaalrechtelijke toegestane tegenmaatregelen
 - Via een heimelijke of openlijke cyberoperatie uitschakelen van netwerken of systemen die door een ander land worden gebruikt bij een cyberaanval
- VI. Juridische maatregelen
 - Aanklagen individuen of organisaties
- VII. Politieke en/of economische maatregelen
 - Opleggen reisbeperkingen aan individuen
 - Opleggen economische beperkingen aan individuen, organisatie of staten
 - Publieke informatiecampagne die de offensieve cyberactiviteiten van een tegenstander (internationaal) aan de kaak stelt
- VIII. Heimelijke vergelding in het cyberdomein
 - Cyberoperatie die niet publiekelijk bekend wordt gemaakt. Bijvoorbeeld door sabotage van netwerken of systemen die door een ander land worden gebruikt bij een cyberaanval
- IX. Openlijke vergelding in het cyberdomein
 - Cyberoperatie die publiekelijk bekend wordt gemaakt
- X. Gebruik van militair geweld
 - Gebruik van kinetische en/of niet-kinetische middelen die de tegenstander (fysieke) schade toebrengen. Bijvoorbeeld door het bombarderen van een militaire cybercapaciteit, of het saboteren van militaire systemen en netwerken.

Figuur 1 Nationaal Responskader Cyber (concept)

12 NCTV, *Nederlandse Cybersecurity Agenda: Nederland Digitaal Veilig* (Den Haag, Ministerie van Justitie en Veiligheid, 2018) 23. Zie: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2018/04/21/nederlandse-cybersecurity-agenda-nederland-digitaal-veilig>.

13 Zo heeft het Ministerie van Buitenlandse Zaken reeds een diplomatiek responskader ontwikkeld en dit toegepast na de vrijdelde aanval op de OPCW in Den Haag, en bestaat er sinds 2017 een *EU Cyber Diplomacy Toolbox*.

14 Sico van der Meer, *State-level responses to massive cyber-attacks: a policy toolbox* (Den Haag, Instituut Clingendael, 2018). Zie: https://www.clingendael.org/sites/default/files/2018-12/PB_cyber_responses.pdf.

Uitwerking van de eerste drie punten komt in de eerste plaats voor rekening van Defensie, maar wel in goed overleg met nationale en internationale partners. Voor een effectieve afschrikingsstrategie is het immers noodzakelijk om duidelijk en consistent te communiceren op wie deze zich richt, afstemming met partners is daarin cruciaal. Die afstemming kan op nationaal niveau structureel worden ingericht tussen de meest betrokken partijen, een nationaal responskader kan helpen bij de verdere uitwerking daarvan.

Nationaal responskader

Het hierboven genoemde idee om een breed nationaal responskader op digitale aanvallen te ontwikkelen (punt 4) werd eerder al beschreven in de *Nederlandse Cybersecurity Agenda* (NCSA) van 2018: ‘Nederland ontwikkelt een breed strategisch kader ten behoeve van respons op digitale aanvallen. Daarin zijn alle beschikbare instrumenten opgenomen, waaronder (publieke) attributie, afschrikking, inzet van offensieve capaciteiten en bredere respons in het cyberdomein. Daartoe versterkt Nederland onder andere de diplomatieke en politieke reactie op versturende of destructieve cyberoperaties van statelijke actoren.’¹²

Tot nu toe is dit nationale responskader er nog niet gekomen, ondanks inspanningen binnen verschillende departementen om hun aandeel hierin te realiseren.¹³ Het vaststellen van een nationaal responskader is niet alleen nuttig om het eigen handelen goed te kunnen orkestreren (punt 5), het is ook bruikbaar als handvat in interdepartementale verkenningen over de offensieve ambities en risicobereidheid binnen de (nationale) cyberstrategie (punt 6). Bovendien kan een responskader dienen als escalatieladder en als hulpmiddel bij het vaststellen van de proportionaliteit van een respons.

Figuur 1 geeft een voorbeeld van hoe een nationaal responskader eruit zou kunnen zien. Dit concept is gebaseerd op een eerder gepubliceerd voorstel van Clingendael-onderzoeker Sico van der Meer, maar aangevuld met elementen die noodzakelijk zijn voor de operationalisering van de afschrikingsstrategie.¹⁴

De noodzaak voor een bredere afschrikkingsstrategie

De behoefte aan een uitgewerkte afschrikkingsstrategie geldt niet alleen voor de nationale veiligheidsbelangen in het cyberdomein. Offensieve cyberactiviteiten die gericht zijn tegen Nederland staan namelijk zelden op zichzelf en zijn in toenemende mate onderdeel van bredere strategische campagnes die meerdere landen op de korrel nemen.¹⁵ Bovendien beperken deze cybercampagnes zich niet tot (de toeleveranciers van) Defensie of andere ministeries, maar richten zich ook op vitale sectoren en het verkrijgen van persoonsgegevens en gegevens van andere organisaties, zoals telecomproviders, universiteiten, onderzoeksinstituten, biotechnologiebedrijven, hightechindustrie, handel en startups.¹⁶

Daarnaast beperken buitenlandse operaties onder de grens van een militair conflict zich niet tot het cyberdomein. Nederland wordt immers regelmatig blootgesteld aan heimelijke politieke beïnvloedingsoperaties, bijvoorbeeld vanuit Rusland.¹⁷ Het voortdurend verspreiden van desinformatie op sociale media is een voorbeeld hiervan, waarbij Rusland de beeldvorming ten aanzien van (bijvoorbeeld) de toedracht van de ramp met vlucht MH17 tracht te beïnvloeden. Een mondiale trend is dat Rusland met doelgerichte informatieoperaties onderwerpen aangrijpt die bij de verschillende doellanden of bondgenootschappelijke organisaties voor verdeeldheid zorgen. Maatschappelijke polarisatie en de versplintering van het politieke landschap in een groot aantal landen spelen Rusland hierbij in de kaart.¹⁸ Naast Rusland maken ook andere landen gebruik van deze tactieken, die zich het beste laten samenvatten als hybride conflictvoering.¹⁹

Vanwege de sterke samenhang tussen cyber en hybride conflictvoering is het weinig zinvol om separate afschrikkingsstrategieën voor beide onderwerpen na te streven. Temeer omdat landen als Rusland en China in toenemende mate cyberoperaties plannen als onderdeel van hun hybride strategie. Gezien de huidige stand van zaken voor zowel de nationale cyberstrategie

als de nationale beleidsontwikkeling op het gebied van *counter-hybrid*, is ons advies om hier de krachten te bundelen bij het verder ontwikkelen en operationaliseren van een brede afschrikkingsstrategie. Een eerste aanzet hiertoe is reeds verwoord in de Kamerbrief ‘Tegengaan statelijke dreigingen’, waarin de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (NCTV) spreekt over een ‘integrale aanpak’.²⁰ In de kern beschrijft deze aanpak dat *connecting the dots* van essentieel belang is, zowel bij het kijken naar statelijke dreigingen als bij het formuleren van tegenmaatregelen.

De voorgestelde brede afschrikkingsstrategie moet zich vervolgens niet beperken tot een zuiver nationale focus, omdat internationale samenwerking vaak de enige manier is om succesvol op te treden tegen steeds beter georganiseerde hybride operaties.²¹ Samenwerking en solidariteit tussen landen en binnen bondgenootschappelijke organisaties zoals de NAVO en de EU versterken het afschrikkende effect, niet in de laatste plaats omdat het doel van de tegenstander veelal is om deze solidariteit te ondermijnen.

Andere overwegingen zijn om de huidige rolverdeling en informatie-uitwisseling tussen overheid, inlichtingendiensten en private actoren tegen het licht te houden en op zoek te gaan naar meer effectieve vormen van samenwerking. Daarbij is het de moeite waard om te kijken naar strategische partnerlanden als het Verenigd Koninkrijk, Denemarken of Frankrijk, die

15 Richard J. Harknett en Max Smeets, ‘Cyber campaigns and strategic outcomes’, in: *Journal of Strategic Studies* 43 (2020) (4 maart 2020). Zie: <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/01402390.2020.1732354>.

16 AIVD, *Jaarverslag 2019* (Den Haag, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, april 2020).

17 AIVD, *Jaarverslag 2019*.

18 Ibidem.

19 Hieronder wordt in dit artikel verstaan: conflictvoering tussen staten, grotendeels onder het juridisch niveau van openlijk gewapend conflict, met geïntegreerd gebruik van middelen en actoren, met als doel bepaalde strategische doelstellingen te bereiken.

20 NCTV, Kamerbrief ‘Tegengaan statelijke dreigingen’ (Den Haag, Ministerie van Justitie en Veiligheid, 18 april 2019) 2.

21 Vytautas Keršanskas, *Deterrence: Proposing a more strategic approach to countering hybrid threats* (Helsinki, Hybrid Centre of Excellence, 9 maart 2020). Zie: https://www.hybridcoe.fi/wp-content/uploads/2020/06/Deterrence_public.pdf.

mogelijk beter zijn georganiseerd in hun brede aanpak van cyber en hybride conflictvoering.

Tot slot heeft het weinig zin om te spreken over een strategie van afschrikking, zolang er niet voldoende is nagedacht over de implicaties en mogelijke consequenties daarvan. Geloofwaardige afschrikking betekent immers dat je als land bereid bent om de tegenstander pijn te

doen, om te escaleren, en om zelf te incasseren. Daarnaast loopt het concept van afschrikking wellicht tegen zijn grenzen aan wanneer het gaat om vijandige activiteiten die zich afspelen onder de grens van een gewapend conflict. Hier ligt, naast een betere verdediging, mogelijk een meer prominente rol voor het vroegtijdig verstoren van tegenstanders. De Verenigde Staten proberen dit sinds 2018 met *Defend Forward*,²² waarmee potentiële dreigingen tegen Amerikaanse militaire (industriële) belangen en digitaal geweldgebruik proactief worden aangegrepen. In de verdere uitwerking van deze strategie stellen de Amerikanen dat zij voortaan niet wachten tot een cyberaanval plaatsvindt, maar dat zij actief gaan jagen op hun tegenstanders.²³ Door vroegtijdig te signaleren en te verstoren probeert het U.S. Cyber Command (USCyberCom) een aanval in de kiem te smoren, waarbij zelfs niet geschuwd wordt om in te breken op systemen die op het grondgebied van bondgenoten staan, als deze door een tegenstander gebruikt worden.²⁴ Deze strategie neemt overigens geen afscheid van het concept van afschrikking, maar vult dit juist aan met vroegtijdige verstorening in de grey zone omdat afschrikking daar niet effectief blijkt te zijn.



FOTONAVO

Secretaris-generaal van de NAVO Jens Stoltenberg spreekt tijdens de Conference on the Cyber Defence Pledge in Frankrijk. Een brede afschrikingsstrategie moet zich niet beperken tot een nationale focus, omdat internationale samenwerking de kans op succes tegen hybride operaties vergroot

De vrijheid die de Amerikanen nemen om in andermans systemen op zoek te gaan naar de *bad guys* schuurt met de soevereiniteit van staten. De VS gaat zelfs nog een stap verder, door zich ook te nestelen in de vitale infrastructuur van potentiële tegenstanders. Een prominent voorbeeld hiervan is de berichtgeving over de Amerikaanse aanwezigheid in het Russische elektriciteitsnetwerk.²⁵ De boodschap is helder: 'wat jullie kunnen, kunnen wij ook'. Bovendien stelt USCyberCom glashelder dat het streeft naar *cyberspace superiority*.²⁶ Dit betekent dat er in cyberspace altijd een dusdanig overwicht is dat de eigen troepen hun operaties adequaat kunnen uitvoeren. Volgens onderzoekers Michael Fischerkeller en Richard Harknett is het uiteindelijke doel van USCyberCom om zijn tegenstanders te laten inzien welk gedrag acceptabel is, en wanneer die grens overschreden wordt.²⁷ Het idee, aldus de onderzoekers, is dat op deze wijze in de grey zone op langere termijn duidelijke internationale normen

22 U.S. Department of Defense, *Department of Defense Cyber Strategy 2018* (Washington, D.C., U.S. DoD, 2018). Zie: https://media.defense.gov/2018/Sep/18/2002041658/-1/-1/1/CYBER_STRATEGY_SUMMARY_FINAL.PDF.

23 U.S. Cyber Command, *Command Vision for US Cyber Command, Achieve and Maintain Cyberspace Superiority* (Fort Meade, U.S. Cyber Command, 2018). Zie: <https://www.cybercom.mil/Portals/56/Documents/USCYBERCOM%20Vision%20April%202018.pdf?ver=2018-06-14-152556-010>.

24 Ellen Nakashima, 'U.S. Military Cyber Operation to Attack ISIS Last Year Sparked Heated Debate over Alerting Allies', in: *The Washington Post*, 9 mei 2017. Zie: https://www.washingtonpost.com/world/national-security/us-military-cyber-operation-to-attack-isis-last-year-sparked-heated-debate-over-alerting-allies/2017/05/08/93a120a2-30d5-11e7-9dec-764dc781686f_story.html.

25 David A. Sanger en Nicole Perloth, 'U.S. Escalates Online Attacks on Russia's Power Grid', in: *The New York Times*, 15 juni 2019. Zie: <https://www.nytimes.com/2019/06/15/us/politics/trump-cyber-russia-grid.html>.

26 *Command Vision for US Cyber Command, Achieve and Maintain Cyberspace Superiority*.

27 Michael P. Fischerkeller en Richard J. Harknett, 'Persistent Engagement and Tacit Bargaining: A Path Toward Constructing Norms in Cyberspace', *Lawfare* (9 november 2018). Zie: <https://www.lawfareblog.com/persistent-engagement-and-tacit-bargaining-path-toward-constructing-norms-cyberspace>.



FOTO U.S. ARMY CYBER COMMAND, STEVEN STOVER

Amerikaanse militairen van een Expeditionary Cyberspace Electromagnetic Activities-team oefenen in Indiana. De VS streeft naar cyberspace superiority, zodat de eigen troepen hun operaties adequaat kunnen uitvoeren

ontstaan voor het gebruik van cyberspace,²⁸ al dan niet afgedwongen door de Amerikaanse overmacht daarin. De nieuwe Amerikaanse koers is in Nederland niet onopgemerkt gebleven en biedt stof tot nadenken.²⁹

Dit zijn allemaal zaken die vooraf goed onderzocht moeten worden, en die je bijvoorbeeld kunt uitwerken met behulp van scenario's en *war games*. Alleen dan kom je tot het inzicht wat de gekozen strategie betekent en wat er allemaal 'geregeld' moet zijn om daadwerkelijk effect te kunnen sorteren. Dit geoperationaliseerde strategische denken – of strategische cultuur – is de grote afwezigheid in debatten en beleidsontwikkeling ten aanzien van onze nationale veiligheid.

Samenvattend kunnen de zes eerder beschreven elementen breder worden getrokken naar een afschrikingsstrategie die zowel nationaal als internationaal inzet op samenwerking tussen overheden, organisaties en private actoren. Deze beweging dient echter hand in hand te gaan met een strategische dialoog die recht doet aan het machtspolitieke speelveld waarin Nederland zich daarmee in toenemende mate begeeft, en de mogelijke consequenties die daaruit volgen.

Ter afsluiting

Dit artikel doet een concrete aanzet om de huidige cyberstrategie, en met name de operationalisering daarvan, op een hoger plan te tillen. Idealiter wordt deze 'strategie-upgrade' meteen naar een bredere scope getrokken, met prominente aandacht voor het afschrikken van hybride conflictvoering. Sterker nog, cyberafschrikking moet eigenlijk gezien worden als een junior partner van hybride afschrikking, parallel aan hoe onze niet-westerse rivalen het positioneren. Het meest belangrijke is echter dat er een interdepartementale dialoog op gang komt waarin meer aandacht komt voor de implicaties van de snel veranderende veiligheidsomgeving, en hoe Nederland daar adequaat mee omgaat. ■

28 Fischerkeller en Harknett, 'Persistent Engagement and Tacit Bargaining'.

29 Robert Chesney, Max Smeets, en Monica Kaminska, 'A Transatlantic Dialogue on Military Cyber Operations', *Workshop Report*, University of Texas at Austin, (Amsterdam, 13 augustus 2019). Zie: <https://www.lawfareblog.com/workshop-report-transatlantic-dialogue-military-cyber-operations-amsterdam>.

IFOR: Dutch participation and changing security dynamics

Elke Boers MA MSc*

It has been exactly 25 years since the first NATO Implementation Force (IFOR) troops arrived in Bosnia and Herzegovina to verify and monitor the military annex of the Dayton Peace Agreement.¹ The NATO force was more heavily armed than any other UN peacekeeping mission had ever been. They also received very different Rules of Engagement (ROE), allowing them to use force not only in self-defence, but also whenever the compliance to the Dayton Agreement was compromised or when parties would try to prevent the IFOR troops from performing their tasks.² This article will first give a brief outline of some security and force protection issues peacekeepers had to deal with during the UNPROFOR (UN Protection Force) mission, pointing out why these new integrated security measures in the NATO operation were deemed necessary. Then, the article will answer the question which measures were taken and which conditions were set out by the Dutch government to increase the troops' security prior to their participation in IFOR. It concludes with a short reflection on these developments.

There were many reasons to move from a UN peacekeeping arrangement to a NATO peace operation by the end of 1995, all of which were related to the lack of security for the peacekeepers and civilians during the Bosnian armed conflict between 1992 and 1995. The UNPROFOR

mission, authorized by the UN Security Council in February 1992 and sent to Croatia and Bosnia to prevent further escalation of the conflict in the former Yugoslavia, was meant to create an environment to conduct peace negotiations and to facilitate humanitarian action. Only, as is so often cited in the literature, there was no peace to keep.³

As the armed conflict in Bosnia intensified, it became clear that the UN peacekeepers' presence did not have a deterrent effect on the warring parties. The local population, humanitarian workers and the peacekeepers themselves were attacked or put in danger multiple times. Force was used a couple of times by the UNPROFOR troops in self-defence, to safeguard humanitarian operations or to protect civilians – though only when the national commander interpreted the mandate as such and decided to act if the troops had enough capability.⁵ Moreover, there was also the realization that acting in a more robust manner could have severe implications for the humanitarian

* Elke Boers currently pursues a PhD at the University of Groningen/Netherlands Institute of Military History. She holds an MA in Slavic Studies (University of Leuven) and an MSc in International Relations (University of Antwerp) and previously worked in Brussels as a researcher for the Horizon2020-funded project EL-CSID.

1 For articles on the Dayton Peace Agreement, see: Michael Dziedzic, 'The Dayton Accords and Bosnia's parallel power structures. Impact and security implications', and Sipke de Hoop, 'Tussen Dayton en Brussel. Terugkijken op 25 jaar vrede bouwen in Bosnië', both in: *Militaire Spectator* 189 (2020) (12).

2 NATO, 'Oplan nr. 27 van de bevelhebber der landstrijdkrachten IFOR; ROE's: E1-1', archief NIMH 1995-1996, Dossiers [bevelen, orders, plannen] operatieplannen algemeen deel 4.

3 For a more in-depth analysis of the issues the peacekeepers struggled with during UNPROFOR, see for example Dion Landstra, 'NIMH College-Joegoslavië: VN onder vuur?' See: <https://www.youtube.com/watch?v=4p6leUWuYys>.

4 Douglas Hurd, *Memoirs* (London, Abacus, 2004) 502-506; Trevor Findlay, *SIPRI report: The Use of Force in UN Peace Operations* (Oxford, Oxford University Press, 2002) 263.

5 UN Security Council Resolution 819, 16 April 1993. The initial definition of *safe area* entailed that it was 'free from attack and other hostile acts'.



UN peacekeepers patrol the streets of Sarajevo during a visit of UN Secretary General Boutros-Ghali to the Bosnian capital in November 1994 PHOTO UN

convoys or other peacekeepers, like the unarmed UN military and European Union (EU) observers.

The same realization had refrained the international community from allowing their peacekeepers to take a more robust stance. Especially the European governments, which had a lot of boots on the ground, had been anxious about ending up in a full-blown conflict⁴ or were afraid for retaliation. So when the term *safe area*⁵ was first introduced in 1993, after Bosnian Serb forces had again besieged several towns, the term *safe haven* was intentionally avoided as it had a specific meaning and entailed specific obligations under international law which went beyond the concept of safe area.⁶ The chosen term safe area did not entail any obligation or mandate to protect a safe area with military means. So even when the Markale market in the safe area Sarajevo was shelled in February 1994, killing 68 people and injuring 144, no far-reaching decisions regarding the use of force could be made.⁷

It would take until 10 and 11 April 1994 for UNPROFOR to call in air strikes and for NATO to

act to protect the Gorazde safe area. It was the first time in its history that NATO would attack ground targets with aircrafts. Subsequently, though, just as the international community had feared, the Bosnian Serbs took 150 UN peacekeepers hostage. The same would happen a year later, on 25 and 26 May 1995, when NATO decided to carry out airstrikes on Bosnian Serb ammunition depots in Pale after the Bosnian Serbs had violated the exclusion zones and shelled other safe areas. 370 UN peacekeepers and military observers were taken hostage and used as human shields. It would take several more months, until the Markale market suffered another attack with five mortar shells on 28 August, killing 43 people and wounding 75 others, that retaliation became inevitable and the NATO Secretary-General announced the start of Operation Deliberate Force.⁸

6 Findlay, *The Use of Force in UN Peace Operations*, 227.

7 One of the reasons being that many European countries (especially France) had too many boots on the ground and could not risk retaliation.

8 Arthur ten Cate and Martijn van der Vorm, *Callsign Nassau* (Leiden, Leiden University Press, 2016) 77.

The international community's intent was to set up a more robust military crisis response operation

Operation Deliberate Force, starting on 30 August 1995, would become NATO's largest combat undertaking since the Alliance was founded in 1949. At the same time, the limited character of the bombings was emphasised. NATO pilots were tasked to only attack crucial military targets, mainly with the aim to damage the air defence systems and certainly not to 'bomb out' the Serbs or destroy the Bosnian Serb Army. Only by mid-September did the commanders in charge (General Bernard Janvier and Admiral Leighton Smith) note a more substantial withdrawal of the Bosnian Serb heavy weapons around Sarajevo. On 20 September 1995 NATO and UN announced the indefinite suspension of Operation Deliberate Force.⁹

As a result, (some of) the former warring parties who had signed the Dayton Agreement were literally forced to the negotiating table in Ohio a month later. It was clear that by then, the

international community had taken a more robust stance towards the armed conflict in Bosnia and was not willing to turn a blind eye to the atrocities and war crimes anymore. Their intent was to set up a more robust military crisis response operation. This was also true for the Netherlands, even though at the end of August it was not clear yet what exactly had happened in Srebrenica.¹⁰

Dutch conditions for participation in IFOR

In September 1995 it became painfully clear to UN Secretary-General Boutros Boutros-Ghali that the UN was not well-equipped to manage large-scale crisis response operations. Especially those established under Chapter VII, he concluded, were difficult to manage. Some of the reasons for this were the failure of Member States to pay their assessed contributions on time and the difficulties of coordinating the operations of military personnel and civilian personnel with different mandates and different chains of command. Often (such as in the case of the safe areas) Member States would only deliver a fraction of the troops that were needed to fulfil the mission. The most viable option would be that the UN Security Council might from then on authorize interested and willing Member States, assisted by regional organisations or ad hoc arrangements, to undertake both the military and the civilian aspects of this task.¹¹

NATO had already been preparing for a peace operation in Bosnia and Herzegovina for months – in fact, it already had its operational concept for the IFOR mission ready on 11 October 1995. When NATO approached the Netherlands with the question if the Netherlands wanted to contribute to the new IFOR mission, and with how many troops, it was definitely not a question of *if*, but of *how many*. It had always been clear, no matter what, that the Dutch government would deploy troops to guard the international order and human rights. Even when in June 1995 three Dutch UN observers were finally released after they had been taken

9 Dick A. Leurdijk, *The United Nations and NATO in Former Yugoslavia* (The Hague, Netherlands Atlantic Association, 1996) 80-82.

10 Kamerstuk 22181, nr. 115, 28 August 1995. At that time, it was only clear that the Bosnian Serbs had besieged and overrun Srebrenica. The scale of the Srebrenica genocide was underestimated and not confirmed yet as observers were not allowed into the area. The reconstruction of the events would take many more years.

11 Letter Boutros-Ghali, 19/09/1995, Semi-Statistisch Archief Rijswijk, Archief Missies (052-2738).

hostage, the government was still of the opinion that it had to make an effort to make this 'important humanitarian mission' succeed. Withdrawing its forces, in the cabinet's opinion, would not only cause great risks for the UN troops, but also further damage the international legal order.¹²

Even though the Dutch Parliament was also in principle in favour of renewed participation, it was none too pleased when it heard that the Dutch government had already made a provisional offer to NATO without consultation. Not only did the fact that the Parliament had not been involved caused quite a stir in the Parliament, it also was still not clear what exactly had happened in Srebrenica. Its Members, however, recognized that there was still a lot of support, also from the Dutch public, to continue contributing to the international peace efforts in

Bosnia and Herzegovina.¹³ Of course, there were some requirements attached to participation.

On 4 October 1995, the government had already planned with the armed forces command the possible contributions to the new IFOR mission. They concluded that they wanted to contribute their 'fair share', which then resulted in the proposal for a mechanized battalion (Mechbat), a special forces unit,¹⁴ possibly an F-16-squadron (which was at that moment part of Operation Deny Flight), a mortar company and a counter-battery radar (which were also operational as part of the in-theatre Rapid Reaction Force) and a logistical battalion (which was already a part of

12 Kamerstuk 22181, nr. 103, 23 June 1995.

13 Merit Guldemon, *Srebrenica Voorbij? Het parlementaire en publieke debat over de Nederlandse bijdrage aan IFOR in Bosnië*, BA-thesis, 3 June 2016, Leiden University.

14 In Dutch: mariniers.

From Villafranca in Italy the Royal Netherlands Air Force took part in NATO Operation Deny Flight (1993-1995) which was tasked with the enforcement of a UN no-fly zone over Bosnia and Herzegovina

PHOTO BEELDBANK NIMH





Dutch marines drive through a severely damaged Bosnian village during the IFOR mission

PHOTO BEELDBANK NIMH

UNPROFOR).¹⁵ This offer largely remained the same and had not been altered to a great extent by December. The mechanized battalion would in the end consist of two armoured infantry companies, a tank company and support and combat support elements. The F-16s and the

mortar company would also be part of the Dutch contribution, together with a transport aircraft and two more F-27s for medical evacuations.¹⁶ Whilst the troop contribution was comparable to that of UNPROFOR, the military was this time going to be far better equipped for possible confrontations.

During a parliamentary debate on 5 September Dutch Minister of Defence Joris Voorhoeve

¹⁵ Memorandum 'Nederlandse Militaire Deelname aan IFOR, 4 October 1995, Rijswijk 218.

¹⁶ Kamerstuk 22181, nr. 137, 9 December 1995.

agreed to look at possible improvements in the military control of peace operations and the internal information provisions and policy advice regarding such operations. On 20 October, he wrote a letter which looked at previous peacekeeping experiences. It is also remarkable how a comparison was made with the military control in Canada and Norway – exactly because these countries also gave extensive support to peace operations. The UK was added to this comparison because the Netherlands had a long tradition in cooperation with the UK, as was the case with Germany.¹⁷ This exercise, together with the previous Dutch experiences during UNPROFOR, resulted in some conditions that had to be met before the Dutch government would send out troops for the IFOR mission. These conditions can be categorised into three more general topics: I) a clear mandate, a clear chain of command, and better information provision, II) a more robust mission with more elaborate Rules of Engagement (ROE) and III) a mission which was embedded into an international alliance with stronger alliance partners.

A clear mandate and better information provision

One of the most cited reasons for the partial failure of the UNPROFOR mission was that there was no clear mandate and no decent information provision between military units from different countries or between the different missions. The dual-key system also prevented that decisive actions could be taken on time. One of the main frustrations of the national commanders who had participated in UNPROFOR was that their mandate was so vague that they were forced to give it their own interpretation – with many different outcomes as a consequence. Therefore, one of the main requirements for the new mission, both for the US and for other countries like the Netherlands, was that the mandate and the tasks had to be clear¹⁸ and enforceable for the military.¹⁹

IFOR would indeed receive clear and concrete military tasks pertaining to the implementation of the territorial and militarily related provisions of the Dayton Agreement. The IFOR soldiers had to verify if all the parties were

complying with the cessation of hostilities and withdrawing all their foreign forces. IFOR would supervise demarcation lines and monitor the withdrawal of the warring parties from these 'inter-entity' borders and guard the zone of separation in between. They would also have to ensure the protection of the withdrawing UNPROFOR troops. Both the Bosnian entities (the Serb Republic and the Bosnian-Croat Federation) were then equally subject 'to such enforcement action by the IFOR as may be necessary to ensure implementation of this Annex and the protection of the IFOR'.²⁰ Only when circumstances would allow could the troops give support to the humanitarian activities.²¹

Voorhoeve made it clear that the focus of IFOR was to ensure the compliance to the military annex – and that they could enforce it, if necessary. Their task was to create favourable circumstances for the necessary reconstruction of Bosnia, not to provide the humanitarian relief efforts to the population and organise elections. In contrast to other peacekeeping missions, these non-military tasks were left to the specialized agencies and organisations. The civil aspects of the reconstruction were put in the hands of the UNHCR, the OSCE, the European Union, the World Bank and the UN High Commissioner for Human Rights.²²

Parallel to the single command structure (without the risk of a dual-key system), the Netherlands would also implement a new information provision structure within its own national system. This resulted in a new role for the Chief of Defence and the establishment of

17 Letter from Defence Minister Voorhoeve to the Chairman of the Parliament, 'Aansturing van crisisbeheersings-, vredes- en humanitaire operaties', 20 October 1995, Semi-Statisch Archief Rijswijk, Archief Missies (052-217).

18 Some of these requirements were also directly derived from the assessment framework that had been drawn up by the Parliament on peacekeeping missions. Letter AVV, 'Nederlandse Deelname aan IFOR: tussentijds advies van de AVV', 7 December 1995, Semi-Statisch Archief Rijswijk, Archief Missies (052-218).

19 Letter AVV, 'Nederlandse deelname aan IFOR, 7 december 1995, Rijswijk 218.

20 The General Framework Agreement for Peace in Bosnia and Herzegovina, initialled in Dayton, 21 November 1995, signed in Paris, 14 December 1995.

21 Memorandum DAV to the Minister, 'IFOR', 24 November 1995. Rijswijk 218.

22 'Antwoord van de minister van Defensie tijdens het algemeen overleg met de commissies voor Buitenlandse Zaken en Defensie', 30 November 1995. Rijswijk 218.

One of the main concerns during UNPROFOR had been the peacekeepers' lack of effectivity and deterrence

the Contingency Command, whose main task was to be in direct contact with the Chief of the Defence Staff (CDS) and the Dutch ministers to ensure a solid information flow.

Whereas previously the command and control would be laid solely with the section of the armed forces the dispatched unit(s) belonged to (as in Cambodia), the immediate responsibility was now given to the Chief of Defence for all matters regarding peace- and crisis management operations. Additionally, the plan was that a Dutch national contingency command would be added to the British Division's headquarters in Gornji Vakuf,²³ so from there on information could be communicated directly to the Chief of Defence. The liaison command would make sure that the Dutch government would always be well-informed of ongoing developments in the area of operations. Voorhoeve hoped to improve the operational control and information provision with these measures.²⁴

Another change was that the Deputy Head of Operations could use the crisis management centre to plan and prepare for future missions. Clear guidelines were drawn up for future evaluation reports and debriefings.²⁵ All this was done to ensure that information was passed through more efficiently and that the government would be informed of important developments in the Area of Responsibility in a more timely manner.

Risks, robustness and ROE

Another requirement was that robust Rules of Engagement had to be in place. One of the main concerns during UNPROFOR had been the peacekeepers' lack of effectivity and deterrence. Already in December 1994 national CDSs had gathered in The Hague to discuss the possibilities of improving the effectivity of blue helmets and guaranteeing their safety. Not only were the CDSs involved, but also representatives of the UN secretariat and NATO.²⁶ However, as the mission was restricted by the peacekeeping principles, no far-reaching decisions were made.

This lack of a deterring effect had been a main criticism not only from the Netherlands, but also from the international community. In 1995 this had become one of the most pressing issues, as the Bosnian Serbs had begun to overrun several safe areas, among which Srebrenica (and the Dutch forces' blocking positions). The Bosnian Serb commander General Ratko Mladic had even threatened to kill 30 Dutch soldiers who were being retained.²⁷ The Dutch parliament was decisive – albeit that this debate came too late – that something had to be done to increase the UN troops' ability to defend themselves and to improve the humanitarian help provided to the population.²⁸

These experiences convinced the entire international community that the NATO operation had to receive more robust ROE and could bring more heavy weapons to protect themselves and the local population. Also, in the Netherlands, Voorhoeve recognised that, again, there would be many risks tied to this mission.²⁹ Moreover, he acknowledged that they were strongly determined by the willingness of the parties to

23 Though this ultimately did not happen, as the contingency command was stationed in a Dutch camp in Busovaca.

24 Kamerstuk 22181, nr. 137, 9 December 1995.

25 Letter L. Kroon to the Minister and Secretary of State, 'Lessons Learned UNPROFOR', Rijswijk 2734.

26 Kamerstuk 22181, nr. 94, 4 May 1995.

27 Kamerstuk 22181, nr. 109, 27 July 1995.

28 Kamerstuk 22181, nr. 105, 29 June 1995.

29 Apart from direct threats from local parties, the most severe threats came from landmines and the local population's driving style and road infrastructure.



Dutch Defence Minister Joris Voorhoeve (second from the left), seen during a later visit to Bosnia, insisted that words would have to be backed by means during the IFOR mission

PHOTO BEELDBANK NIMH

execute the peace agreement – and that this willingness was not an automatic given. Indeed, the Presidents of Serbia, Croatia and Bosnia committed themselves to cooperate with IFOR and guaranteed the security of the IFOR military, but that was not to say that the troops could not expect any local armed resistance. In Voorhoeve’s opinion, IFOR had to be prepared for such actions. As Mechbat was going to be deployed in the northwest of Vitez, where the Bosnian-Croat Federation had to return territory to the Bosnian Serbs, these risks could not be downplayed.³⁰

Therefore, the troops would not only be more heavily armed – they would also be allowed to use offensive force, if necessary. As Voorhoeve stated: ‘the best way to limit the number of victims is to show them from the beginning that these units cannot be trifled with. In this sense, the heavy armament and the robust set-up is in all likelihood the best measure to keep the risks as limited as possible, and, at the same time, to

increase the chance of compliance with the IFOR-arrangements as much as possible.’³¹ The division and national commanders even received the permission to use landmines for protection and self-defence. The Dutch Chief of Defence, however, assessed that the use of landmines to protect Dutch units was not necessary and definitely a bridge too far. According to him, the situation in Bosnia was stable enough, so there was no necessity to use this measure. Consequently, the Dutch units would not bring anti-tank or anti-personnel mines with them to their Area of Responsibility.³²

With an explicit reference to Srebrenica, Voorhoeve further explained how the IFOR

30 Antwoord van de minister van Defensie tijdens het Plenair debat, 12 december 1995. Rijswijk 218.

31 Handelingen Tweede Kamer 1995-1996, nr. 37, 12 December 1995, 2939-2977.

32 Letter ‘Gebruik mijnen ten behoeve van zelfbescherming Nederlandse eenheden bij IFOR’, H.G.B. van den Breemen, 1 December 1995. Rijswijk 218.

operation would differ from the UNPROFOR mission. The battalion would guard the division line in the northwest of Vitez (in the area of Jajce and Donji Vakuf), but, in contrast to Dutchbat in Srebrenica, they would not man observation posts.³³ Instead, teams would patrol along the demarcation line and the area. Three teams would then be formed in the battalion, which could take turns in patrolling. Every team would patrol with tanks, YPR armoured vehicles and anti-tank systems. Rather than occupying observation posts, the more mobile and concentrated actions would diminish the chance of being taken hostage.³⁴

These feelings were definitely shared by the other troop contributing countries and the higher levels of command. Admiral Leighton Smith, for example, would make sure to demonstrate very early on in the operation that IFOR was very different from its predecessor. This was accomplished within hours of the transfer of authority by IFOR forces knocking down checkpoints and crossing the former confrontation lines into Serb-held areas into which UNPROFOR had previously not been allowed to venture. As Smith would later say in an interview: 'Force protection was a top priority and we would act decisively should our forces be threatened.'³⁵

Operating within a coalition and with strong alliances

In the wake of the then recent Srebrenica massacre, there was also a strong consensus that if Dutch troops would again be sent to Bosnia

and Herzegovina the operation had to be firmly embedded in a NATO operation or in a coalition³⁶ with one of the bigger troop-contributing countries.³⁷ There were several reasons why this set-up had their preference.

One reason was that the Dutch – much like any other military unit during UNPROFOR – were left to their own devices when Srebrenica was overrun. Operating under NATO command with an extensive American presence on the ground was a reassuring thought to the Dutch Cabinet and Parliament. NATO could fulfil the promise of 'allied solidarity',³⁸ which meant that the Netherlands would never be operating alone, as its forces had experienced during the Srebrenica crisis.

Voorhoeve would explain this point of view more into detail in an article for the *Los Angeles Times Syndicate*, stating that nations had to provide the force with the military means necessary to execute IFOR's mandate. He stated that 'words have to be backed by means. The dramatic failure of the implementations of the UN safe area concept in Bosnia was largely due to the fact that only some 5,000 of the necessary 34,000 troops were provided. The implementation force should have escalation dominance by being able to count on NATO air power. There is a simple rule in the use of military power. If one wants to limit casualties, one has to move in a force that is strong enough to deter attacks.'³⁹

Moreover, NATO could guarantee that it always had enough military units at its disposal to fulfil the tasks and to have escalation dominance at all times. Throughout the UN peace mission the severe deficit in troop contributions from the UN Member States had been an issue. NATO, therefore, made sure that participation from as many countries as possible would ensure sufficient troop contribution to fulfil the tasks ahead – as this had hardly ever been the case during the previous UN peacekeeping missions. It issued an arrangement which allowed non-NATO countries to participate. As a result, a significant number of non-NATO countries joined IFOR.⁴⁰

33 In Srebrenica, Dutch forces had faced provocation as the observation posts were often fired upon. See Ten Cate and Van der Vorm, *Callsign Nassau*, 73-75.

34 Antwoord van de minister van Defensie tijdens het Plenair debat, 12 december 1995. Rijswijk 218.

35 Admiral Leighton W. Smith, 'The pillars of peace in Bosnia', in: *NATO Review* 44 (1996) (4) 11-16. See: <https://www.nato.int/docu/review/1996/9604-3.htm>.

36 At NATO HQ, the concept of 'Combined Joint Task Forces' is devised.

37 'Chronologisch overzicht', Semi-Statistisch Archief Rijswijk, Archief Missies (052-217).

38 Kamerstuk 22 181 nr. 137, 9 December 1995.

39 Joris Voorhoeve, 'Peace in Bosnia: The challenge to NATO', article for *Los Angeles Times Syndicate*, 7 November 1995. Shortened version presented to the Ministers. Rijswijk 218.

40 Ineke Deserno, 'NATO on IFOR', 5 January 2016. See: https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/pdf_2016_01/20160105_160105-ifor-book.pdf.



A Dutch Leopard-2 combat tank near Donji Vakuf, Bosnia. Force protection was a top priority for IFOR

PHOTO BEELDBANK NIMH

Thirdly, the Netherlands wanted to avoid at all costs that it was going to operate alone and without a strong ally in theatre. Therefore, the Netherlands tied its presence to the presence of both the UK and the US. Especially the presence of the US was important to Voorhoeve. According to him, US participation and leadership would not only inspire confidence in the endeavour; it was also in some way their duty as

'leader of the alliance'. Moreover, he wondered what the message would be to the warring parties if the US would not take its share in implementing the agreement it had brokered itself.⁴¹

41 Voorhoeve, 'Peace in Bosnia: The challenge to NATO'.

This condition went so far that the cabinet had linked its participation irreversibly to the British troop presence, as the Dutch units would be operating in the British Multi-National Division South-West. The British, in turn, had linked their presence to American participation. These allied support arrangements were more than

enough reassurance for most Members of Parliament, but a motion by MPs Jaap de Hoop Scheffer and Eimert van Middelkoop tried to push this arrangement even further.⁴² They wanted to link the Dutch presence directly to the American presence in theatre. In case of an American withdrawal, the Dutch could then also easily withdraw. The motion, however, was deemed unnecessary by a majority and rejected one day later.⁴³

42 Guldemon, *Srebrenica Voorbij*.

43 Handelingen Tweede Kamer 22181, nr. 38, 13 December 1995.

Dutch marines operate a 120mm heavy mortar near Novi Travnik in Central Bosnia in 1996

PHOTO BEELDBANK NIMH



Eventually, it was made sure that the Dutch mechanized battalion (with an estimated size of 800 troops) was going to be placed under the operational command of the 4th British Brigade. Especially the fact that this brigade had gained experience during the Gulf War and the war in Bosnia had to take away any remaining doubts. Besides, the Dutch battalion would also be provided with heavy arms, so it could also fulfil its tasks in more difficult circumstances. 14 Leopard-2 tanks with 120mm canon, 22 YPR armoured vehicles mounted with a heavy anti-tank weapon system, 24 portable mortars and 4 heavy mortars, would accompany the Dutch forces on the mission.⁴⁴

Conclusion

The experiences during UNPROFOR led to the realization that it was difficult to let two crisis management agents with different roles – UNPROFOR as a non-threatening peacekeeper and NATO as protector and enforcer – operate alongside each other, without giving the impression of being unbiased. IFOR, UNPROFOR's successor, would ultimately receive a clear peace enforcement mandate under Chapter VII, and much stronger ROE than any UN force had ever been given. It was then a testament of its effectiveness that IFOR, probably due to the Dayton Peace Agreement and its mandate to use force when necessary, ultimately ended up in much less precarious situations and in a less hostile environment than UNPROFOR.⁴⁵

In the Netherlands, despite the disillusioning experiences during the UNPROFOR period and despite the fall of Srebrenica in the presence of Dutch peacekeeping forces, there still existed substantial parliamentary, governmental and societal support to keep contributing to the IFOR mission in the Bosnian stabilisation campaign.⁴⁶ This support and contribution, however, came with several conditions (sometimes explicit because of the experiences in Srebrenica), which were ultimately met through innovative national and allied arrangements. Many of these would remain essential conditions for Dutch participation in future (peace) missions.

The Dayton Agreement also led to two diverging developments: on the one hand, a lot more international effort was put into creating 'sustainable peace' and, on the other hand, the NATO troops received more robust ROE which would even allow them to use force in case the parties would not comply with the Dayton Agreement. Because of this focus on 'robustness', IFOR had in essence become a 'green' mission, as opposed to the blue UN peacekeeping missions. It is also during this mission that NATO moved from a collective defence towards a collective security organisation and where the practice of more intensified and tougher peacekeeping practice started: IFOR would become the first of a new generation real peace enforcing crisis response operations.

The concept of 'sustainable peace' also saw the merging of development issues with security. The assumption that the challenges facing an unstable country needed to be dealt with in a holistic and integrated manner to achieve sustainable peace made for an awkward relationship between military and non-military threats. IFOR soldiers, especially from the middle of 1996, would be tasked with the protection of civil agencies organising the elections, protecting displaced persons and refugees who wanted to return home, and rebuilding infrastructure, just to mention a few examples. Because of IFOR a concrete interpretation was now given to 'wider peace-keeping' and the foundations of an allied 'comprehensive approach' were laid out. ■

44 Antwoord van de minister van Defensie tijdens het Plenair debat, 12 december 1995. Semi-Statistisch Archief Rijswijk, Archief Missies (052-218).

45 Findlay, *The Use of Force in UN Peace Operations*, 264.

46 'Chronologisch overzicht', Rijswijk 217.

De krijgsmacht: een cruciale partner in nationale veiligheid

Civiel-militaire samenwerking op nieuwe leest geschoeid

Prof. dr. Peter L.J. Bos MCDm*

De krijgsmacht is een cruciale partner in nationale veiligheid. De grondwet kan niet anders worden geïnterpreteerd. Maar de *Defensienota* mist een strategisch fundament dat recht doet aan de grondwettelijke taak van de krijgsmacht en maakt geen beredeneerde keuzen voor de bijdrage aan nationale veiligheid. Civiel-militaire samenwerking wordt mede daarom nog te weinig in breed perspectief beschouwd. De claim van essentieel en structureel ketenpartnerschap in nationale veiligheid, zoals recent geuit door de ministers van Justitie en Veiligheid en Defensie, komt daardoor onder druk te staan. Die claim rust te veel op slechts bijstand en steunverlening. Civiel-militaire samenwerking mag geen resultante zijn van een min of meer incidentele militaire inzet, maar zou het fundament moeten zijn van structureel samen werken aan nationale veiligheid. Dit artikel bepleit een veel strategischer *Defensienota*, een herbezinning op de hoofdtaken van de krijgsmacht, in het bijzonder 'de derde hoofdtaak', en de noodzaak te komen tot een landelijk Civiel-Militair Operatie Centrum.



Essentiële civiel-militaire samenwerking

Nederland is net als andere landen getroffen door het coronavirus SARS-CoV-2. Begin dit jaar moest een ongekend groot aantal besmette patiënten een intensieve carebehandeling ondergaan. De vraag naar IC-bedden oversteeg het totaal aan beschikbare Nederlandse IC-capaciteit, terwijl die capaciteit ook voor andere intensieve verpleging beschikbaar moest zijn. Wat vanwege een tekort aan IC-capaciteit begon als een crisis van zorgschaarste, ontwikkelde zich in rap tempo tot een maatschappelijke ontwrichting van ongekende omvang. De

crisismaatregelen die bij herhaalde aanwijzing van de minister van VWS werden afgekondigd hadden grote maatschappelijke impact. Daarbij kwamen ook economische en sociaal-politieke veiligheidsbelangen onder druk te staan. Net als elders in de wereld verkeerde ons land in een situatie waarin tegelijkertijd meerdere vitale belangen van de samenleving werden aangetast.

* Peter Bos is algemeen directeur van de Veiligheidsregio Utrecht en bijzonder hoogleraar crisisbeheersing en nationale veiligheid aan de Faculteit Militaire Wetenschappen van de Nederlandse Defensie Academie. Hij is tevens voorzitter van de stuurgroep LOT-C. Dit artikel is in oktober 2020 gepubliceerd op de website van de Militaire Spectator.



Aankomst van ondersteunings- en bevoorradingschip Zr. Ms. Karel Doorman in de haven van Philipsburg, Sint Maarten. Het marineschip ondersteunde de civiele autoriteiten in het Caribisch gebied desgevraagd bij het bestrijden van de coronacrisis

FOTO MCD, TIM VAN DIJK

Nederland raakte in crisis.¹ Bij de corona-crisis-beheersing heeft de krijgsmacht de medische sector fors ondersteund. Voor het eerst sinds lange tijd werd de krijgsmacht binnenlands langdurig en grootschalig ingezet. Er werden tussen 11 maart en 1 juli 2020 maar liefst 80 bijstandsaanvragen toegekend en uitgevoerd, met inzet van 38.000 dagen aan werk en een divers arsenaal aan materieel.² Toch wordt in de recent verschenen kamerbrief van de ministers van Justitie en Veiligheid en Defensie, die handelt over de toekomst van de civiel-militaire samenwerking, slechts marginaal verwezen naar de inzet van Defensie bij die ondersteuning van de medische sector.³

Duidelijke droom of vaag vergezocht

In de brief vallen de volgende passages op. 'De geleerde lessen van de Coronacrisis zullen natuurlijk in de doorontwikkeling van de civiel-militaire samenwerking worden geïncorporeerd', en 'Het beroep dat in binnen- en buitenland op Defensie wordt gedaan neemt toe en de verwachting is dat dit in de toekomst alleen maar verder zal groeien'.⁴ Ook bevat

de brief een stevige bewering, namelijk dat Defensie zich meer en meer bewezen heeft als essentiële partner in de veiligheidsketen en daarin een structurele ketenpartner is.⁵ Het vergezocht is echter hooguit een actualisatie van bestaande afspraken over de intensivering van de civiel-militaire samenwerking, op oude leest geschoeid.

Jammer genoeg reikt de civiel-militaire strategische notie niet verder dan het statement dat er een derde hoofdtaak is. De bewindsleden schetsen een wenkend perspectief van Defensie als ketenpartner, die bijdraagt aan het collectieve veiligheidspotentieel ten behoeve van de aanpak van nationale veiligheidsvraagstukken. Tegelijkertijd temperen zij de verwachtingen met de disclaimer dat een effectieve inzet van schaarse middelen vraagt om keuzen voor het ter beschikking stellen ervan, te baseren op realistische verwachtingen over en weer. Gezien deze disclaimer zal de defensie-tool box die civiele partijen ter beschikking staat mogelijk eerder leegraken dan worden gevuld.

De vraag is dus wat het essentiële ketenpartnerschap inhoudt, gegeven de nu nog vage visie op de doorontwikkeling van de civiel-militaire samenwerking. In een poging daarop een berekend antwoord te geven, bespreek ik in dit artikel de rol van de krijgsmacht als cruciale partner in nationale veiligheid. Tegen die achtergrond bepleit ik achtereenvolgens een veel strategischer *Defensienota*,⁶ een herbezinning op de hoofdtaken van de krijgsmacht, in het bijzonder 'de derde hoofdtaak', en de noodzaak te komen tot een landelijk civiel-militair operatiecentrum.

Nationale Veiligheid Strategie

Anderhalf jaar geleden is de *Nationale Veiligheid Strategie 2019* (NVS 2019) gepubliceerd. Het is het product van een driejaarlijkse strategische cyclus waarin nationale veiligheidsbelangen tegen het licht worden gehouden.⁷ De meest recente herijking leidde, logischerwijs, tot het toevoegen van 'internationale rechtsorde', als zesde veiligheidsbelang; voor Defensie niet

- 1 Vergelijk Wet veiligheidsregio's (11 februari 2010), artikel 1, begrip 'crisis'. Zie: <https://wetten.overheid.nl/BWBR0027466/2020-07-01>. Het Nationaal Handboek Crisisbesluitvorming (13 juni 2019) duidt, in het kader van dat handboek, op 'crisis' als een situatie waarbij de nationale veiligheid in het geding is of kan zijn of bij een andere situatie, waarbij van een grote maatschappelijke impact sprake is of kan zijn. Zie: <https://www.nctv.nl/documenten/publicaties/2016/09/13/nationaal-handboek-crisisbesluitvorming>.
- 2 Ministerie van Defensie, 'Covid-19 en inzet Defensie'. Zie: <http://defensie.nl/onderwerpen/coronavirus-covid-19>. Bij het schrijven van dit artikel wordt de krijgsmacht nog steeds ingezet. Het valt niet uit te sluiten dat in het perspectief van een toenemend aantal besmettingen deze inzet wordt verhoogd.
- 3 Brief van de ministers van Justitie en Veiligheid en Defensie, 'Civiel-militaire samenwerking', 26 juni 2020, kenmerk 2854540. Zie: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2020/06/26/tk-civiel-militaire-samenwerking>.
- 4 Ibidem, 2.
- 5 Ibidem, 2, 4.
- 6 Ministerie van Defensie, *Defensienota 2018. Investeren in onze mensen, slagkracht en zichtbaarheid* (Den Haag, 26 maart 2018). Voorts: DN2018. Zie: <https://www.defensie.nl/downloads/beleidsnota-s/2018/03/26/defensienota-2018>.
- 7 NCTV, *Nationale Veiligheid Strategie 2019* (Den Haag, 7 juni 2019). Voorts: NVS2019. Zie: <https://www.nctv.nl/documenten/publicaties/2019/6/07/nationale-veiligheidsstrategie-2019>. Daarbij gaat het om zes vitale belangen: territoriale veiligheid, fysieke veiligheid, economische veiligheid, ecologische veiligheid, sociale en politieke stabiliteit en internationale rechtsorde.



Defensie stelde 40 beademingsapparaten beschikbaar aan ziekenhuizen. Die gebruiken de apparaten om ernstig zieke coronapatiënten te beademen

FOTO MCD, CHRISTIAN SCHRICK

onbelangrijk. De behoefte aan *Flowsecurity*⁸ en de (toenemende) verwevenheid van inwendige en uitwendige dreigingen en onveiligheid maken dat nationale veiligheid niet langer los kan worden gezien van de internationale rechtsorde.⁹ Volgens de NVS 2019 is de nationale veiligheid in het geding wanneer één of meerdere nationale veiligheidsbelangen zodanig bedreigd worden, dat er sprake is van (potentiële) maatschappelijke ontwrichting.¹⁰

Alliantie van strategieën

De NVS 2019 stelt nauw verbonden te zijn met de *Geïntegreerde Buitenland- en Veiligheidsstrategie* (GBVS), de *Defensienota* en onderliggende deelstrategieën.¹¹ Zij geeft in nauwe samenhang daarmee de strategische inzet weer op nationaal niveau en duidt een alliantie van naar aard en soort gelijkwaardige nationale veiligheidsstrategieën.¹² Deze alliantie ligt voor de hand, gezien het feit dat de grondwet de inwendige en uitwendige veiligheid benoemt, de ontwikkeling van de internationale rechtsorde bespreekt en de krijgsmacht constitutioneel verankert.¹³

Waar de NVS 2019 de zes nationale veiligheidsbelangen onderscheidt, stoelt de GBVS op drie

pijlers: 'voorkomen', 'verdedigen' en 'versterken'.¹⁴ Ook de GBVS beschouwt de *Defensienota* als gelijkwaardig document. De GBVS stelt namelijk dat de keuzen in de *Defensienota* nauw aansluiten bij de GBVS en besteedt onder de

- 8 Vergelijk Tim Sweijs, Hugo van Manen, Katarina Kertysova, Frank Bekkers. *Flow Security and Dutch Defense and Security Policies* (The Hague Centre for Strategic Studies, Den Haag, 26 februari 2018). Zie: <https://hcscs.nl/news/flow-security-and-dutch-interests>. Nederland is vanwege zijn vele fysieke en digitale knooppunten en de mogelijke effecten van internationale dreigingsontwikkeling afhankelijk van internationale rechtsorde.
- 9 NVS2019, 16. Er is overigens wat voor te zeggen de 'internationale rechtsorde' niet als zesde veiligheidsbelang te kunnen voegen omdat die rechtsorde niet kan worden beschouwd als een vitaal belang van de Nederlandse staat en/of samenleving maar als een geopolitieke conditie waarvan het beheersen en handhaven randvoorwaardelijk is voor de andere genoemde vitale belangen en waarvan de regering de ontwikkeling bevordert. Vergelijk ook de grondwet, artikel 90.
- 10 Ibidem, 5. Vergelijk ook *Kamerstukken* 2014/2015, 30 821, Nr. 23 en 2015/2016, 30 821 Nr. 32. Deze handelen over de categorisering van vitale processen 'A' en 'B', waarvan uitval of verstoring leidt tot ernstige maatschappelijke ontwrichting en een bedreiging vormt voor de nationale veiligheid.
- 11 Ibidem, 9. Onderliggende strategieën zijn bijvoorbeeld de Contraterrorismestrategie, de Nederlandse Cybersecurityagenda, het Deltaprogramma en de Kamerbrief Tegengaan Statelijke Dreigingen.
- 12 Ibidem.
- 13 *Grondwet voor het Koninkrijk der Nederlanden* (24 augustus 1815). Zie: <https://wetten.overheid.nl/BWBR0001840/2018-12-21>. Hoofdstuk 5, artikel 90, 97, 100 en 103.
- 14 *Geïntegreerde Buitenland- en Veiligheidsstrategie 2018-2022* (Den Haag, 20 maart 2018). Voorts GBVS. *Kamerstukken* 2017/2018, 33 694, Nr. 12.

paragraaf ‘verdedigen’ uitgebreid aandacht aan zaken die in de *Defensienota* niet zouden misstaan (sic).¹⁵ Daarbij is het relevant op te merken dat de NVS 2019 zich richt op de Nederlandse staat en samenleving, terwijl de GBVS zich richt op het koninkrijk.¹⁶

Dat laatste geldt ook voor de *Defensienota*, waarvoor behalve de grondwet ook het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden grondslag is.¹⁷ Welbeschouwd is de alliantie van strategieën dus als drieluik niet toepasbaar op het koninkrijk maar slechts op de Nederlandse staat. In dat opzicht is hij minder elegant. Daarentegen kan er strikt genomen geen nationale veiligheid van het koninkrijk zijn. Maar het spreekt voor zich dat de nationale veiligheid van Nederland niet kan worden begrepen zonder de veiligheid van het koninkrijk, en alle Nederlanders, erbij te betrekken.¹⁸

Defensienota valt flink uit de toon

Bij nadere beschouwing valt de *Defensienota* in deze alliantie uit de toon. Waar de NVS 2019 en de GBVS inhoudelijke risico- en dreigingsbeschouwingen kennen en in enige mate strategisch richting geven, maakt de *Defensienota* een andere indruk. Het is vooral een document dat de defensieorganisatie, gevoed met een zeer bescheiden financiële impuls na jaren van krapte, lijkt te moeten ondersteunen op de weg naar revitalisering. De *Defensienota* is een leesbaar eigentijds document, voor iedereen in de

defensieorganisatie hanteerbaar als richtsnoer en houvast. Een document dat beoogt intern vertrouwen te wekken in de te varen koers. Het is ook een nota die naar parlement en samenleving toont welke revitaliseringsmaatregelen Defensie neemt in termen van ‘mensen’, ‘middelen’ en ‘manieren’.

Maar anders dan de NVS 2019 suggereert, is de *Defensienota* in de huidige vorm geen strategisch document van nationale veiligheid. De nota kan zich op inhoudelijk-strategisch niveau niet meten met de NVS 2019 noch de GBVS. De benoemde inzetmogelijkheden van de krijgsmacht delen ontberen een logisch-analytische samenhang en worden zonder enige logica samengebundeld aangeboden. Maar belangrijker, de paragraaf ‘wat we willen bereiken’ mist een beredeneerd fundament voor de keuzen in de daarin genoemde driedeling ‘veilig blijven’, ‘veiligheid brengen’ en ‘veilig verbinden’. Van een alliantie van drie is daardoor feitelijk geen sprake. De huidige *Defensienota* maakt niet alleen een rommelige, maar ook een ambivalente indruk. Het is een ongemakkelijk huwelijk van een bedrijfsorganisatorisch document en een onberedeneerde opsomming van het militair vermogen van de krijgsmacht.

Een grote leemte en geen duidelijk doel

Er is echter nog een ander probleem. Er bestaat namelijk een ambigue situatie doordat de *Nederlandse Defensie Doctrine* (NDD) *Defensienota*-waardige elementen bevat.¹⁹ Deze *capstone doctrine* maakt een zeer coherente indruk. Het is allesbehalve een vlugschrift, maar ook een doctrine die veel verder gaat dan een doctrine in zijn zuivere vorm.²⁰ Elementen daarin vullen prachtig het gat dat de *Defensienota* laat bestaan. Het gaat dan om de eerste drie hoofdstukken, die achtereenvolgens betrekking hebben op de context van het militair optreden, op het Nederlands veiligheidsbeleid en op de krijgsmacht als instrument van de regering.²¹

Dat werpt het ministerie van Defensie terug op de vraag wat zij wil met de *Defensienota*. Is het de bedoeling dat zijn nota een strategisch document van nationale veiligheid is? Zo ja, dan mag de nota geen eigentijds vlugschrift zijn. Zo nee,

15 GBVS, 30-33.

16 NVS2019, 15 en GBVS, 6. Op termijn is een verruiming van de NVS2019 naar in elk 16 het Caraïbisch deel van Nederland voorzien.

17 Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden, artikel 3 (...de handhaving van de onafhankelijkheid en de verdediging van het Koninkrijk...). Overigens wordt in de *Defensienota 2018* het verkeerde artikel van het Statuut aangehaald, namelijk artikel 2 in plaats van 3!

18 Het is begrijpelijk dat een Nationale Veiligheid Strategie van het land Nederland in strikte zin niet kan handelen over de nationale veiligheid van de andere landen in het koninkrijk. Daarom heeft het wellicht de voorkeur de Caribische landen van het koninkrijk bij de Nationale Veiligheid Strategie te betrekken en op termijn een rijksbrede veiligheidsstrategie het licht te laten zien.

19 Ministerie van Defensie, *Nederlandse Defensie Doctrine* (Den Haag, 19 juni 2019). Voorts NDD.

20 Vergelijk de NAVO-definitie van ‘doctrine’: *Allied Joint Doctrine, Allied Joint Publication-01, Edition E Version 1* (NATO, 2017): ‘fundamental principles by which military forces guide their actions in support of objectives’. Voorts: AJP-01/E-V1

21 NDD, hoofdstukken 1-3.

moet de nota dan naar aard en vorm een klassieke periodieke toelichting op de Defensiebegroting zijn, zoals bijvoorbeeld de *Defensienota* uit 2000? In dat geval valt er evengoed inhoudelijk wat te verbeteren. Als de *Defensienota* moet toevoegen aan een nationale veiligheidsstrategie, ligt het voor de hand de eerste drie hoofdstukken uit de NDD erin op te nemen en de bedrijfsvoeringsparagrafen eruit te laten.

Pleidooi voor een krijgsmachtnota

De *Defensienota* zou daarmee volstrekt anders van opzet worden. Niet zozeer een klassieke *Defensienota*, maar een militair-strategische nota die, logisch-consistent, een brug slaat tussen de constitutionele positie van de krijgsmacht en haar bijdrage aan nationale veiligheid.²² Een nota in meerjarenperspectief met strategische diepgang, bovenliggend aan de NDD, waarin visie en analyse leiden tot strategische keuzen voor het genereren en in stand houden van het militair vermogen van de krijgsmacht: een krijgsmachtnota. Op die manier leidt een nationale veiligheidsstrategie langs de weg van een gekozen nationaal ambitieniveau tot keuzen voor een nationaal militair vermogen en vervolgens, via de vertaling daarvan in materieel- en personeelsplannen, tot gekozen militaire *capabilities* van de krijgsmacht.²³ In zo'n krijgsmachtnota worden vanzelfsprekend strategische keuzen gemaakt voor de doorontwikkeling van de civiel-militaire samenwerking in breder perspectief. De claim van essentieel en structureel ketenpartnerschap in nationale veiligheid, zoals in de genoemde kamerbrief geuit, mist een krijgsmachtnota als waarachtig strategisch fundament. Daarmee doet Defensie, in het bijzonder de krijgsmacht, zich in constitutioneel opzicht tekort.

Hoofdtaken blijken te vrije interpretatie van de grondwet

Om te komen tot een krijgsmachtnota rijst de vraag wat het uitgangspunt van strategisch redeneren moet zijn. Naar het antwoord op die vraag is hiervoor reeds verwezen: de grondwet en het daarboven liggende Statuut voor het Koninkrijk.²⁴ Sinds 2000 is de grondwet min of

meer vertaald in drie hoofdtaken van de krijgsmacht. De *Defensienota 2000* noemt: 'de bescherming van de integriteit van het eigen en bondgenootschappelijk grondgebied (inclusief de Nederlandse Antillen en Aruba)', 'de bevordering van de internationale rechtsorde en stabiliteit' en 'de ondersteuning van civiele autoriteiten bij rechtshandhaving, rampenbestrijding en humanitaire hulp, zowel nationaal als internationaal'.²⁵

De huidige *Defensienota* spreekt van: 'bescherming van het eigen en bondgenootschappelijke grondgebied, inclusief het Caribisch deel van het Koninkrijk', 'bescherming en bevordering van de internationale rechtsorde en stabiliteit' en 'ondersteuning van civiele autoriteiten bij rechtshandhaving, rampenbestrijding en humanitaire hulp, zowel nationaal als internationaal'.²⁶ In de praktijk spreken we van de 'eerste', 'tweede' en 'derde' hoofdtaak. Bij nadere bestudering valt echter op dat de hoofdtakentekst een te vrije interpretatie van

22 Vergelijk Michiel de Weger, *De binnenlandse veiligheidstaken van de Nederlandse krijgsmacht* (Proefschrift, Assen, Van Gorcum, 2006) 1-2. De Weger gebruikt de begrippen 'krijgsmacht', 'ministerie van Defensie' en 'Defensie' als synoniem, gegeven zijn definitie van de krijgsmacht: 'het geheel van organisaties, medewerkers, materieel, taken en bevoegdheden dat onder de (mede) verantwoordelijkheid van de minister van Defensie (of de voorgangers hiervan: de ministers van Oorlog en van Marine) valt'. Wanneer de definitie als volgt wordt aangepast, vervalt de verwevenheid van het departementale en militaire en bijgevolg de logica van het synoniem zijn van krijgsmacht en ministerie van Defensie (de term 'Defensie' heeft geen formele betekenis maar is een populaire duiding van het samenstel van departement en krijgsmacht en kan dus als definitie worden genegeerd): 'Krijgsmacht: het geheel van militaire Commando's en daaronder ressorterende eenheden dat valt onder de aansturing van de Commandant der Strijdkrachten en dat vanwege artikel 97 van de Grondwet onder de (mede) verantwoordelijkheid van de minister van Defensie op bepaalde wijze en in enige vorm kan worden ingezet.' Vergelijk wat betreft de logica van de verwijzing naar de Commando's en de rol van de Commandant der Strijdkrachten: het Algemeen organisatiebesluit Defensie 2013. Zie: <https://wetten.overheid.nl/BWBR0034157/>.

23 Vergelijk Margriet Drent, Eric Wilms, Dick Zandee, *Making sense of European defense* (Clingendael Report, december 2017) 11, figuur 5. Zie: https://www.clingendael.org/sites/default/files/2017-12/Making_Sense_of_European_Defence.pdf.

24 Vergelijk noot 13 en 16. Het uitgangspunt van redeneren zou ook een Defensiewet of een Wet op de krijgsmacht kunnen zijn. Wellicht op het eerste gezicht een aantrekkelijke gedachte, maar er zijn op zijn minst twee belangrijke argumenten om daar niet voor te kiezen. Ten eerste omdat het bestaan van zo'n wet de positie van de krijgsmacht deconstitucionaliseert en ten tweede omdat zo'n wet het reguleren van geweldbevoegdheden bij inzet in het buitenland compliceert.

25 *Defensienota 2000* (Den Haag, 1999); *Kamerstukken 1999/2000*, 26 900, Nr. 2., pp. 28-45.

26 DN2018, 9.

de grondwet lijkt te zijn. De formulering is op onderdelen gelijk aan die in de grondwet, maar loopt op een aantal punten bij de grondwet weg.²⁷ Dit is een storend gebrek aan precisie.

What's in a name

Artikel 97 van de grondwet spreekt over de 'handhaving en de bevordering van de internationale rechtsorde', terwijl de *Defensienota* uitgaat van de 'bescherming en bevordering van de internationale rechtsorde en stabiliteit'. En

om het nog verwarrender te maken wordt in de NDD wel over 'handhaving en bevordering' gesproken.²⁸ Maar relevanter is het verschil tussen het grondwettelijke 'verdediging en ter bescherming van de belangen van het Koninkrijk' en het Defensie-beleidsmatige 'bescherming van het eigen en bondgenootschappelijk grondgebied'. Het verschil tussen 'verdedigen' en 'beschermen' doet ertoe, maar de crux van het ongemak houdt verband met het verschil in betekenis van de termen 'belangen' en 'grondgebied'. Niet in de laatste plaats omdat in het constitutionele fundament van de krijgsmacht ook haar optreden onder de Coördinatiewet uitzonderingstoestanden en de Oorlogswet voor Nederland besloten ligt.²⁹

Bij deze bijzondere vorm van inzet, gekoppeld aan enige wettelijke noodtoestand, oefenen militaire autoriteiten aan het militair gezag toegekende noodwettelijke bevoegdheden uit.

²⁷ Vergelijk de grondwet en DN2018.

²⁸ DN2018, 22. Vergelijk NDD, 52-54. Hier valt op dat de beschrijving van de als tweede genoemde hoofdtaak in de NDD afwijkt die in de DN2018. De DN2018 spreekt van 'bescherming en bevordering', terwijl de NDD spreekt van 'handhaving en bevordering'. De tekst in de DN2018 is leidend; de NDD is immers een intern document.

²⁹ Vergelijk Coördinatiewet uitzonderingstoestanden (3 april 1996), art, 7.1 en 8.1, in samenhang met (primair) de Wet buitengewone bevoegdheden burgerlijk gezag (3 april 1996) en de Oorlogswet voor Nederland (3 april 1996). Zie: <https://wetten.overheid.nl/BWBR0007981> (en BWBR0007982 en BWBR0007983).



De krijgsmacht wordt geacht voor alle vitale belangen van Nederland, dus niet alleen vanwege het territoriale vitale belang ('grondgebied') van de nationale veiligheid, een *last organisation standing* te zijn. Ook dit gebrek aan precisie is ongewenst. Enerzijds omdat daarmee de rol van de krijgsmacht bij de handhaving van de uitwendige en inwendige veiligheid in het breedste perspectief van nationale veiligheid feitelijk ontkracht wordt. Anderzijds omdat de suggestie wordt gewekt dat het krijgsmacht-optreden in geval van een uitzonderingstoestand een irrealistisch scenario voor de krijgsmacht zou zijn; *quod non*.

Wie hier het adagium *what's in a name* aanhangt miskent het belang van zuiverheid. Het doet er ten fundamentele toe dat de grondwet niet wordt verbasterd en defensiedocumenten elkaar niet tegenspreken. En het maakt in het perspectief van de NVS 2019 nogal uit of we 'belangen' of 'grondgebied' beschermen. De taakstelling van de krijgsmacht dient zuiver geformuleerd en slechts voor één uitleg vatbaar te zijn. Defensie zou dit soort slordigheden moeten willen herstellen.

Laat 20 jaar oude hoofdtakenordering los

Maar afgezien daarvan ligt het voor de hand te concluderen dat in een Defensienota de hoofdtaken überhaupt niet benoemd hoeven worden. De aard van die nota, een militair-strategische brug tussen de constitutionele positie van de krijgsmacht en haar bijdrage aan nationale veiligheid maakt een herhaling van de grondwet overbodig. En het slordig opnemen van die taken in beleid deconstitueert in feite de positie van de krijgsmacht. Bovendien geeft de getalsduiding, 'eerste'-'tweede'-'derde', vaak aanleiding tot onwelkome exegese en onnodige discussie. Het is volstrekt onwenselijk dat Defensie voortdurend moet uitleggen dat er meerdere hoofdtaken tegelijk kunnen zijn, om vervolgens bij herhaling te moeten benadrukken dat de opsomming 'eerste', 'tweede', 'derde' niet hiërarchisch bedoeld is en alle hoofdtaken gelijkwaardig zijn.

De logica van non-hiërarchie en gelijkwaardigheid spreekt kennelijk niet vanzelf, wat een

grote strategische zwakte inhoudt. Er valt veel voor te zeggen de 20 jaar oude hoofdtakenordering los te laten. Een heldere en eenduidige formulering van een strategisch-tactisch operationeel spectrum, bijvoorbeeld naar analogie van de NAVO-doctrine, zou een logischer basis zijn voor keuzen aangaande het militair vermogen.³⁰ Maar voor het geval het volledig weglaten van alle hoofdtaken nog een brug te ver is, zijn er wel degelijk goede argumenten om in elk geval de als derde genoemde hoofdtak, in de civiel-militaire volksmond 'de derde hoofdtak', te laten vervallen. De voorwaarde daarvoor is dat, volgend uit het betoog over de twee grondwettelijke taken, de twee andere hoofdtaken naar de letter van de grondwet worden geherformuleerd.³¹ Als dat gebeurt, ontstaat er ook meer ruimte voor de uitleg van civiel-militaire samenwerking in breder perspectief.

De derde hoofdtak roept vragen op

Wat moet worden verstaan onder 'de derde hoofdtak' spreekt niet vanzelf uit de verwoording ervan. 'Ondersteuning' is een paraplubegrip dat uitnodigt alles op één hoop te gooien. Het maakt niet duidelijk wat de belangrijke verschillen zijn in de grondslagen voor inzet en optreden, noch verklaart het de betekenis van die verschillen voor de relatie met het bevoegd (civiele) gezag.³² Ook helpt het niet dat niet vanzelfsprekend voor iedereen duidelijk is wat onder 'civiele autoriteiten' moet worden verstaan. De term 'autoriteit' mag klaarblijkelijk in zowel de letterlijke als de overdrachtelijke betekenis van het woord worden begrepen. Het

30 Het ligt meer voor de hand om in plaats van het herhalen van hoofdtaken het militair vermogen in zo'n krijgsmachtnota te bespreken, naar analogie van de 'implications for the conduct of operations' van NAVO. Vergelijk AJP-01/E-V1, 2-13 – 2-23, uiteindelijk leidend tot het vermogen om twee fundamenteel verschillende soorten operaties uit te voeren: 'combat' en 'crisis response'.

31 Waarin uiteraard het bestaan en belang van de bondgenootschappelijke taak een logische plaats kan krijgen.

32 Vergelijk P.A.L. Ducheine, en G.F. Walgemoed, 'Juridische kader', in: E.R. Muller, J.M.J. Bosch, I.M. de Jong, en P.A.L. Ducheine (red.), *Krijgsmacht. Studies over de organisatie en het optreden* (Deventer, Wolters Kluwer, 2017) 160-163. Het kan bijvoorbeeld gaan om bijstand uit hoofde van verschillende wetten en om militaire steunverlening in het openbaar belang. Uiteraard vindt alle inzet van de krijgsmacht ten fundamentele plaats onder (het hoogste) civiel gezag, zelfs wanneer er militair gezag aan de hand is. De regering heeft immers het oppergezag over de krijgsmacht.

landelijk politiekorps en zijn korpschef zijn kennelijk ook civiele autoriteit, omdat een politie-bijstandsverzoek bij wet door de politie aan de minister van Defensie moet worden gedaan.³³

En dan is er nog de mogelijke verwarring over de objecten van ondersteuning: 'rechtshandhaving', 'rampenbestrijding' en 'humanitaire hulp'. Het behoeft weinig betoog dat de term 'rechtshandhaving' primair een rechtsordelijke associatie oproept. Maar de bijstand in het kader van de handhaving van de openbare orde en de uitvoering van de hulpverleningstaak, waarvoor in de Politiewet op gelijke voet met de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde de grondslag te vinden is, moet daar volgens 'de derde hoofdtak' ook onder worden begrepen.³⁴ Dat spreekt niet vanzelf. Crisisbeheersing en brandweerbijstand, worden in 'de derde hoofdtak' niet genoemd als object van ondersteuning, terwijl bijstandsverzoeken bij de Wet veiligheidsregio's in geval van brand, ramp of crisis kunnen worden gedaan door de voorzitter van de veiligheidsregio.³⁵

Het is problematisch dat de formulering van 'de derde hoofdtak' in de praktijk zoveel verduidelijking vraagt; de taak spreekt niet voor zich. Als 'de derde hoofdtak' zou moeten helpen militairen te laten begrijpen wat hun

33 Vergelijk Politiewet 2012 (12 juli 2012). Zie: <https://wetten.overheid.nl/BWBR0031788/>. Het verzoek om bijstand is aan de politie, alhoewel het moet worden beschouwd als een verzoek van de burgemeester (dan wel, indien de Wet veiligheidsregio's artikel 39.1 onder c. van toepassing is, de voorzitter van de veiligheidsregio) of de officier van justitie, op grond van respectievelijk artikel 11 en 12 van de Politiewet 2012. In de bijstandspraktijk kan de krijgsmacht worden gezien als de verlengde arm van het landelijk politiekorps (in de volksmond 'de Nationale Politie') en niet primair als de bijstandscapaciteit van het bevoegd civiel gezag. De vraag is of Defensie zich deze de facto onderschikking realiseert en wellicht voor een verduidelijking in de Politiewet moet willen pleiten. Het gaat immers om de ondersteuning van de formele civiele autoriteiten, wat de politie in strikt formele zin niet is.

34 Vergelijk Politiewet 2012, artikel 11. Vergelijk ook WODC (CBS en Raad voor de rechtspraak, 2017), *Criminaliteit en rechtshandhaving 2017, ontwikkelingen en samenhangen*; Cahier 2018-19, 176: 'Rechtshandhaving - Het in stand houden van de rechtsorde en het toezien op de naleving van de wetten.' Deze definitie bijvoorbeeld, die alleen de rechtsorde benoemt, laat ruimte voor de stelling dat de openbare orde en de rechtsorde elk voor zich, in volgestrekte evenwaardigheid, in stand gehouden moeten worden en dat het benoemen van de (bijstands)inzet van de krijgsmacht onder de term 'rechtshandhaving' verhullend, zo niet onvolledig is.

35 Wet veiligheidsregio's (11 februari 2010), artikel 51. Zie: <https://wetten.overheid.nl/BWBR0027466/2020-07-01>.



FOTO MCD, BART NIJS

werk in de civiele context is, wordt het mede daarom ingewikkeld dat duidelijk te maken. Bovendien is het afzonderlijk articuleren van 'het ondersteunen van de civiele autoriteiten' koren op de molen van degenen die de gedachte aanhangen dat de krijgsmacht er slechts of voornamelijk is voor de inzet in het allerhoogste segment van het geweldsspectrum. En er is een blijvend risico dat 'de derde hoofdtak', door hem zo nadrukkelijk te kenschetsen, de



De Explosieven Opruimingsdienst Defensie maakt granaten onschadelijk

krijgsmacht onnodig intern verdeelt. Het articuleren nodigt bijna vanzelfsprekend uit tot hoofdtakenvoorkeuren en dat werkt negatief door op het (intern) richten en inrichten van de krijgsmacht.

De logica vraagt om betwisten of zelfs schrappen

Dat gezegd hebbende, het bezwaar tegen 'de derde hoofdtaak' reikt dieper. Het valt te verdedigen dat, wanneer het uitgangspunt is en

blijft dat de krijgsmacht zo lang mogelijk onder civiel gezag werkt, de inzet van de krijgsmacht zoals in 'de derde hoofdtaak' genoemd een impliciet onderdeel is van de twee constitutionele taken: de verdediging en de bescherming van de belangen van het koninkrijk en de handhaving en de bevordering van de internationale rechtsorde. De logica vraagt dat de noodzaak voor het benoemen van 'de derde hoofdtaak' juist daarom betwist moet worden.

De tegenwerping dat onder ‘de derde hoofdtaak’ ook structurele activiteiten moeten worden begrepen, zoals explosievenopruiming, lucht-ruimbewaking en inzet in het kader van kust-wachtooperaties op de Noordzee en in het Caribisch gebied, doet aan die logica niet af.³⁶ Integendeel, het voedt de stelling dat de inzet van de krijgsmacht de verdediging en bescherming van meerdere nationale veiligheidsbelangen aangaat. Het betekent juist dat die inzet niet mag worden beschouwd als een bijzondere ondersteuning van civiele autoriteiten. De krijgsmacht dient en ondersteunt bij die verdediging en bescherming van de belangen van het koninkrijk immers ten fundamentele (structureel) civiele autoriteiten.

Een andere tegenwerping, dat ‘de derde hoofdtaak’ ook een internationale hulpverleningscomponent articuleert, namelijk de inzet in het kader van rampenbestrijding en humanitaire hulp, houdt ook geen stand. Die inzet wordt evengoed uitgevoerd ter verdediging en bescherming van de belangen van het koninkrijk, dan wel ter handhaving en bevordering van de internationale rechtsorde, het zesde vitale belang van nationale veiligheid. De ‘derde hoofdtaak’ zou geschrapt moeten worden.

Dual capable

Waar de claim van essentieel en structureel ketenpartnerschap in nationale veiligheid een krijgsmachtnota als strategisch fundament mist, obstrueert het bestaan en benoemen van ‘de derde hoofdtaak’ het essentieel en structureel ketenpartnerschap! Het civiel-georiënteerde paradigma van de krijgsmacht als slechts ondersteuner en leverancier van mensen en middelen is achterhaald. Het is principieel onjuist de ‘ondersteuning van civiele autoriteiten’ als afzonderlijke hoofdtaak te beschouwen. Civiel-militaire samenwerking moet het vanzelfsprekende resultaat zijn van interacties die de krijgsmacht en civiele gezagsdragers aangaan vanwege de constitutionele taakstelling van de krijgsmacht. Het vanzelfsprekend hieruit volgend pleidooi voor een heroriëntatie op het gereedschapskist-idee leidt in zijn meest verregaande uitleg evenwel tot de notie dat alle middelen van de krijgsmacht civiel-militair *dual capable* zijn. En dat met alle gevolgen voor het militair vermogen van dien, inbegrepen het motivatie-aspect van de mentale component ervan.³⁷

Of die meest verregaande uitleg van *fighting power* moet worden gezocht is een strategische vraag van de eerste orde. Daarop moet, in het belang van de nationale veiligheid, een krijgsmachtnota antwoord geven. Maar de metafoer van de gereedschapskist, die nog steeds hardnekkig opgeld doet, en de expliciete verbinding van de civiel-militaire samenwerking daaraan, maakt de krijgsmacht niet tot een essentiële partner in nationale veiligheid, maar tot een leverancier. Vanzelfsprekende civiel-militaire samenwerking daarentegen, kan in een veel breder en uitermate kansrijk perspectief worden geplaatst, zoals maatschappelijke diensttijd, geïntegreerde capaciteits- en arbeidsvorming onder veiligheidspartners en zelfs, internationaal vergelijkend, in het concept van *total defence*.³⁸ Welke keuzen ook worden gemaakt, al dan niet verregaand sociaal-maatschappelijk impactvol en bijgevolg adaptief legervormend, de meest fundamentele benadering van civiel-militaire samenwerking waarvoor hier wordt gepleit, vereist een vanzelfsprekende samenwerking op operationeel-ondersteunend niveau.

36 Vergelijk NDD, 18.

37 De mentale component, naast de fysieke component en de conceptuele component behorende tot de drie samenstellende componenten van het militair vermogen.

38 Vergelijk Norwegian Ministry of Defence, Norwegian Ministry of Justice and Public Security, *Support and Cooperation; A description of the total defence in Norway* (Oslo, 8 mei 2018) 5. Zie: <https://www.regjeringen.no/contentassets/5a9bd774183b4d548e33da101e7f7d43/support-and-cooperation.pdf>. ‘There is a clear division between civil and military responsibilities that is built on solid political and constitutional foundations. The Government has the overall responsibility for upholding public- and national security. Civil authorities and agencies are responsible for ensuring public safety. The Norwegian Armed Forces are primarily responsible for the preservation of Norway’s independence and sovereign rights, and for maintaining national security by defending the country from external attacks. However, civil and military emergency preparedness and crisis management are interdependent, and continuing cooperation is therefore a necessity. Civil-military cooperation is also important in maximising the utilisation of society’s total resources, and thereby contributing to good social economy. Thus, the Ministry of Defence and the Ministry of Justice and Public Security have key roles in the total defence. The Government places great emphasis on cooperation, coordination and joint training exercises between all actors in civil protection and emergency preparedness, in order for society to be as well prepared as possible in the face of serious incidents and crises.’



Oefening civiel-militair optreden op station Amersfoort

FOTO MCD, ROB GIELING

Operationeel civiel-militair tijdens de coronacrisis

Terug naar de Covid-19-crisisbeheersing. Als op 12 maart 2020 de eerste persconferentie plaatsvindt waarin crisismaatregelen worden afgekondigd, staat Nederland aan het begin van een grote 'zorgschaarstecrisis'. Er was behoefte aan ad-hoc-structuren op operationeel-ondersteunend niveau om te kunnen sturen op direct probleem-mitigerend resultaat. Een behoefte aan werkbare oplossingen voor een schijnbaar onoplosbaar probleem van acute medische zorg. Een behoefte aan actie die topambtelijke bureaupolitiek, trage beslismechanismen en een op institutionele schaarste gebaseerd markt-werkend zorgstelsel oversteeg.

Om de continuïteit van de zorg te waarborgen en de werklust van de patiëntenzorg tijdens de

crisis zo effectief mogelijk te spreiden, werd het Landelijk Coördinatiecentrum Patiënten Spreiding (LCPS) opgericht. Bij de opzet, structuur en operatie van het LCPS speelde de krijgsmacht een grote rol, gebruikmakend van relevante ervaringen met grootschalig gewondenmanagement in het Afghaanse oorlogsgebied.³⁹ De krijgsmacht was ook nauw betrokken bij de oprichting van het Landelijk Consortium Hulpmiddelen (LHC), van waaruit zij haar netwerk en ingangen inzette bij de inkoop van medische hulp- en beschermingsmiddelen. Door de landmacht werd een medische cel (de sectie G-Med) aan het territoriaal operatiecentrum (TOC) toegevoegd om veelsoortige civiele verzoeken voor medische ondersteuning,

39 Vergelijk Landelijk Coördinatiecentrum Patiënten Spreiding. Zie: <https://www.lcps.nu/#/>.

veelal niet precies gearticuleerd en geprioriteerd, goed en snel te kunnen beoordelen en honoreren. En ook het met een militair *commander's intent* uit het zadel opgerichte Landelijk Operationeel Team Corona (LOT-C), als werkorganisatie van het Landelijk Operationeel Coördinatie Centrum (LOCC), mocht met liaisons, analisten en scenariomakers op de steun van Defensie rekenen.

De 'centrale militaire aanpak'

De vraag is wat Defensie in die situaties toevoegde, anders dan spullen en menskracht? Gaat het te ver te stellen dat de operationele bijdrage van Defensie verder reikte dan het oplossen van een materieel- of menskrachttekort? Was het, wat intensivist Diederik Gommers noemde, 'de centrale militaire aanpak' die meer bleek te zijn dan een helpende hand bij de opzet van het LCPS?⁴⁰ Maar wat is 'een centrale militaire aanpak' dan precies? Is dat, zoals een geïnterviewde verwoordde, 'het strak organiseren, het opzetten en doorgeven van de leiding en het maken van blauwdrukken en draaiboeken'?⁴¹ Of was het meer dan dat? Ging het erom dat er tijdelijk een situatie werd gedoogd waarin de boel werd overgenomen?

Volgens de commandant van het TOC is dat nooit de bedoeling: 'Wat ik wil benadrukken is dat Defensie de boel niet overneemt... We opereren altijd onder civiel gezag...civiel moet uiteindelijk het besluit nemen'.⁴² Het lijkt geen twijfel dat alleen deze houding succesvolle civiel-militaire samenwerking kan brengen. Het gaat natuurlijk om 'het doorgeven', het niet willen overnemen en het niet willen wekken van de suggestie dat te doen. Het, als het ware, demonstratief willen onderschikken aan het civiele gezag, om te voorkomen dat civiel-militaire samenwerking in de praktijk wordt

ervaren als het dominante omgekeerde: militair-civiele samenwerking. Waar de intensivist een authentieke hulpvraag stelt en met zijn woordkeuze op een heel spannend moment een *last resort* verzoek voorlegt, is de militair welbegrepen bescheiden en op zijn hoede.

En dat is verstandig. Civiel-militaire verhoudingen moeten rusten op een groot wederzijds vertrouwen. Hoogleraar Myriame Bollen wijst, in internationaal perspectief, in dat verband op het feit dat de belangrijkste belemmeringen voor civiel-militaire samenwerking voortkomen uit de manier waarop met de ambivalente en wezenlijk verschillende motieven, principes en benaderingen wordt omgegaan.⁴³ Dat is voor de kaasstolp Nederland niet anders. Alleen al omdat de inzet van de krijgsmacht maar al te eenvoudig met een toestand van oorlog of militair gezag kan worden geassocieerd. Slechts de gedachte aan 'groen op straat' kan in de praktijk een obstructie voor samenwerking zijn.

En er zijn militaire belangen. Civiel-militaire samenwerking die rust op het structureel civiel terugvallen op de inzet van militaire middelen is onbestaanbaar. Civiel *free ridership*, waar civiele partijen bewust schaars-efficiënt organiseren in de wetenschap van een alom tegenwoordig militair vangnet, schaadt het militair vermogen per se. Maar juist tegen die achtergrond valt er alles voor te zeggen met elkaar op operationeel-ondersteunend niveau structureel samen te werken. Waar de genoemde ad-hoc-verbanden hebben geleid tot bewezen succesvolle crisissamenwerking, staat niets het structureel toepassen van wederzijds geleerde lessen in de weg: samen werken.

Samen werken kan gestalte krijgen in civiel-militair operatiecentrum

Een belangrijke les uit de Covid-crisisbeheersing, is dat werken in elkaars nabijheid een enorme versnelling van inzet genereert. Samenwerking op operationeel-ondersteunend niveau is een solide, zo niet noodzakelijke basis voor het essentieel en structureel ketenpartnerschap in nationale veiligheid. Een samenwerking waarin men elkaar, elkaars werkwijze en elkaars cultuur kent. Waarbij men elkaar snel weet te

40 Mark Lievisse Adriaanse en Derk Stokmans, 'Hoe Nederland de controle verloor', in: *NRC Weekend*, 20 en 21 juni 2020, 29.

41 Interview met medewerkers van de Directie Operaties van het Ministerie van Defensie, 27 mei 2020.

42 Interview met de commandant van het TOC, 21 augustus 2020, voor *Dutch Defence Press*. Zie: <https://www.dutchdefencepress.com/territoriaal-operatie-centrum/>.

43 Myriame Bollen, *Civiel-Militaire Interactie; Distincties en Dialoog* (Oratie, Breda, NLDA, 2019) 10.



*Schietoefening tijdens
de Covid-19-crisis*

FOTO MCD, AARON ZWAAL

vinden wanneer de crisisdruk toeneemt. Zodat snel en goed gezamenlijk kan worden gehandeld in een situatie waarin de behoeften aan onderlinge steun snel, meervoudig en vaak ambigue worden gearticuleerd tegen de achtergrond van immer aanwezige bureaupolitiek. Waarbij onderlinge uitwisseling van informatie dagelijkse praktijk is en gedeelde beeldvorming en data-inzichten *gamechangers* zijn voor een slagvaardige en probleemoplossende inzet. Waarin op basis van geleerde lessen en gedeelde behoeften informatietools — zoals *monitors*, *dashboards* en voorspellers — sneller, beter afgestemd en intelligenter kunnen worden ontworpen en gericht kunnen worden verbeterd. Waarin scenario- en planvorming met een overwegend civiel karakter kunnen profiteren van militaire werkwijzen en ervaringen. En waarin militaire plannen en scenario's voor inzet en *hosting* op nationaal grondgebied vanaf het allereerste begin civiel gevoed zijn.

Dat laatste heeft, gezien de hernieuwde aandacht voor *host nation support* en de coördinatie en aansturing van de nationale inzet van de krijgsmacht op Nederlands grondgebied, nauwelijks uitleg. Ook het TOC zal zo'n structurele verbinding willen zoeken. Nu het TOC is opgericht en de coronacrisis heeft aangetoond dat operationele civiele samenwerking gebaat is bij slagvaardige werkorganisaties zoals het LOT-C en het LCPS, staat niets een colocatie en (virtuele) integratie van civiele en militaire operationeel-ondersteunende capaciteiten in de weg. Hier liggen de kansen voor het

verzilveren van de coronalessen en samenwerkingservaringen voor het oprapen. Uit het oogpunt van nationale veiligheid is er geen betere motor voor wederkerig essentieel en structureel ketenpartnerschap denkbaar.

Het gaat om een diepere verbinding, die verder reikt dan het afhandelen van tamelijk eenvoudige sequentiële aanvragen voor bijstand en steunverlening in een doorgaans stabiele context. Een samenwerking die gestalte krijgt in een landelijk netcentrisch element, noem het een 'Civiel-Militair Operatie Centrum'. Dat centrum zou de aanjager en spil kunnen zijn van een volkomen congruente veiligheidsordening op enige schaal. Een landelijk operationeel-ondersteunend civiel-militair team waarin een volstrekt logisch civiel-militair samenwerken de beheersing van nationale veiligheid ten goede komt.

Civiel-militair, samen adaptief

De gang die Defensie in het nationale domein heeft doorgemaakt van 'vangnet', via 'bestuursafspraken', 'intensivering' en 'versterking' naar structureel 'veiligheidspartnerschap' stond vooral in het teken van een Defensie-effort om civiel-militaire samenwerking meer aandacht te geven nadat de Koude Oorlog voorbij was, de opkomstplicht was opgeschort en de krijgsmacht de facto haar impliciete verbinding met de samenleving verloor. Als de minister van Defensie in 2017 de resultaten van de 'Beleidsdoorlichting Nationale Veiligheid, samenwerking met civiele partners 2017' aanbiedt zegt zij de Kamer toe de vigerende afspraken op het gebied van civiel-militaire samenwerking te herijken en de samenhang wat betreft de inzet van de krijgsmacht op het terrein van de nationale veiligheid te bevorderen. Ook stelt de minister daarbij, dat in het verlengde van de uitkomsten van de beleidsdoorlichting in de nieuwe *Defensienota* nader aandacht zal worden besteed aan de rol van Defensie bij nationale veiligheid en de civiel-militaire samenwerking.⁴⁴

We moeten concluderen dat met de *Defensienota 2018* aan die laatste toezegging nauwelijks is

44 Beleidsdoorlichting Nationale Veiligheid, samenwerking met civiele partners 2017; *Kamerstukken 2017/2018*, 31516, Nr. 22. Tevens brief aan Kamer, 22 december 2017. Zie ook blz. 35 van de beleidsdoorlichting, waar wordt uitgelegd dat de trajecten Civiel-Militaire Bestuursafspraken (CMBA), Intensivering Civiel-Militaire Samenwerking (ICMS) en Versterking Civiel-Militaire Samenwerking (VCMS) waren ingericht om de doelstelling 'Vergroten van de slagkracht van de Nederlandse crisisorganisatie' door structureel partnerschap met Defensie te kunnen realiseren. Om deze doelstelling te bereiken werd met een vijftiental geclusterde maatregelenpakketten beoogd de capaciteittoedeling ten behoeve van de civiel militaire samenwerking uit te breiden, civiele crisisbesluitvorming met betrekking tot inzet van defensiecapaciteiten te versnellen en de onderlinge bekendheid van de civiel-militaire mogelijkheden en werkwijzen te vergroten. Zie: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2017/12/22/adr-rapport-beleidsdoorlichting-nationale-veiligheid>.

voldaan en dat de recente brief, waarnaar in het begin van dit artikel wordt verwezen, de verwachtingen voor de beide andere toezeggingen fors tempert. Maar wellicht mogen we niet meer dan dat verwachten zolang Defensie geen strategische nota heeft die haar taak, rol en positie op het gebied van nationale veiligheid onomstotelijk en onweerlegbaar positioneert. Het ontbreken ervan belemmert de krijgsmacht in haar positie als essentieel en structureel veiligheidspartner *in its own right*. Er is daarom behoefte aan een strategische nota, noem het zoals gezegd een krijgsmachtnota, die het militair vermogen beargumenteerd toevoegt aan het arsenaal van nationale middelen voor het behoud van nationale veiligheid. Een solide bijdrage aan een nationale, mogelijk rijksbrede, veiligheidsstrategie.

Het denken rond nationale veiligheid zou voor Defensie geen *inconvenient paradigm* moeten zijn, maar juist een kans. Wat aan zo'n nieuwe visie vooraf moet gaan, is allereerst de erkenning dat de hoofdtakindeling na 20 jaar zijn werk heeft gedaan, ook al was die 20 jaar geleden onnodig. De hoofdtaken bieden Defensie geen nieuw perspectief voor adaptiviteit, noch wakkeren ze een nieuw elan voor doorontwikkeling aan. Het construct van de indeling in hoofdtaken, en in het bijzonder de duiding van 'de derde hoofdtak', belemmert slechts de creativiteit om de defensiebelevingsvorming te kunnen richten naar de meervoudige veiligheids-eisen van deze tijd. In elk geval, zo luidt dit betoog, heeft het bestaan van 'de derde hoofdtak' zijn langste tijd gehad. We kunnen er niet omheen dat nationale veiligheid een product is van een gezamenlijke en complementaire civiele en militaire veiligheidsinzet. We leven in een tijd waarin interne en externe veiligheid intens verweven zijn, dreigingen van een ingewikkelde hybride soort zijn, cascade-effecten aan de orde van de dag zijn en waarin het klassieke beeld van 'het territoir' volstrekt achterhaald is. Juist in dat besef moet het paradigma van de civiel-militaire samenwerking als 'derde taak' overboord. Nationale veiligheid vraagt om civiel-militair samenwerken ten fundamentele, al dan niet als total defence.⁴⁵

Vanzelfsprekend is het daarbij belangrijk ervoor te zorgen dat de krijgsmacht als zwaarmacht kan bestaan en kan worden ingezet, ook in enig internationaal (bondgenootschappelijk) verband. *Combat* en *crisis response* kunnen niet het kind van de rekening zijn, integendeel. Noch mag de krijgsmacht de kurk zijn waarop in tijden van crisis, als voorbeeld, een schaars ontworpen zorgsysteem drijft. Er mag nimmer afbreuk worden gedaan aan de grondgedachte dat de krijgsmacht in staat moet zijn snel en goed te kunnen optreden in het allerhoogste deel van het geweldsspectrum. Succesvolle en wederkerige civiel-militaire interactie is daarbij een *force multiplier*. Aan het begin van zo'n transformatie staat de noodzakelijke oprichting van een landelijk Civiel-Militair Operatie Centrum, een CMOOC. Het dagelijks operationeel bewijs van het feit dat civiel en militair samen adaptief kunnen zijn, varend op de belangrijke in samenwerking geleerde lessen van de coronacrisis. Wat gloort is een elegant samenstel van civiel-militaire crisisbeheersing in het kader van de nationale veiligheid.⁴⁶ ■

45 Vergelijk noot 38.

46 Gelijktijdig met het uitbrengen van dit artikel verscheen de *Defensievisie 2035. Vechten voor een veilige toekomst* (Den Haag, 15 oktober 2020. Zie: <https://www.defensie.nl/onderwerpen/defensievisie-2035/downloads/publicaties/2020/10/15/defensievisie-2035>). De *Defensievisie* besteedt geen aandacht aan civiel-militaire samenwerking als zodanig; het begrip wordt vermeden. Ook het beloofde essentieel en structureel partnerschap komt niet goed uit de verf, terwijl dat naar de Kamer als wenkend perspectief werd gepresenteerd. Dat gezegd, het document luidt terecht de bel en zet een belangrijke eerste stap op weg naar een adequaat militair vermogen. Een rol voor Defensie in het nationale veiligheidsdomein als first responder en last line of defence; autonoom en onafhankelijk. Dat valt te prijzen, maar vooralsnog valt het dan stil. De uitwerking is aan volgende kabinetten. Dat betekent dat de gevraagde financiële impuls, oplopend naar 13 tot 17 miljard per 2035, een solide grondslag moet vinden in achtereenvolgende nota's. Helaas toont de meest recente *Defensienota* wel aan dat Defensie het verleerd is investeringen autonoom en onafhankelijk te bepleiten. Als de *Defensievisie 2035* de beargumenteerde stip op de horizon is, pleit dat des te meer voor gezagvolle mijlpalen op weg daar naartoe. Dat moet dan, aansluitend op het betoog in dit artikel, in de vorm van achtereenvolgende krijgsmachtnota's. In die reeks kan meteen de hier en daar ambivalente positiename in de *Defensievisie 2035* scherper worden uitgewerkt; echte keuzes! Die ambivalentie vinden we bijvoorbeeld in het krampachtig vasthouden aan het hoofdtakenconcept terwijl tegelijk nogal sterk de suggestie wordt gewekt dat het hoofdtakenconcept verouderd is. Durf dan ook los te laten. Scherper worden moet ook, want ambivalentie helpt niet als je vooruit wilt. Wie alles wil, wil niks. Een goede visie op een maatschappelijke civiel-militaire spin offert biedt dan perspectief. Een volgend artikel beschouwt deze *Defensievisie 2035* nader.

Scheepsramp

Drs. Frans Matser, publicist

Over het algemeen hebben de nieuwsberichten op ons Defensie-intranet een hoog *his master's voice*-gehalte. Slippertjes van bewindspersonen, beleidsmatige blunders of ander onwelkom nieuws worden doorgaans met zorgvuldige neutrale omschrijving uitgevent, terwijl (minieme) succesjes van een jeukende jubeltoon vergezeld gaan. Dat is nu eenmaal het lot van de bedrijfsjournalistiek zult u zeggen; wiens brood men eet... Als je echt wilt weten wat er is misgegaan moet je meestal even doorklikken naar het knipselnieuws, waar je netjes bij elkaar de artikelen vindt uit de kranten en tijdschriften, waar man en paard worden genoemd of – in het geval waarover ik het nu even wil hebben – man en schip.

Ik was inderdaad wat verrast het volgende bericht op het intranet van 28 december te lezen: 'Het patrouilleschip Zr.Ms. Groningen moet de inzet in de Cariben afbreken vanwege een technisch mankement. Het schip begint vandaag aan de terugreis naar Nederland waar het 16 januari wordt verwacht'.¹

Meestal is de Directie Communicatie niet scheutig met het spontaan uitventen van slecht nieuws. Maar als je even doordenkt zijn er wel verschillende verklaringen te verzinnen. In de

eerste plaats een vergissing. De meeste eerste-elftalspelers van het ministerie zijn tussen kerst en oud en nieuw op verlof. Zo kan het gebeuren dat een wat lagere autoriteit in de organisatie moet besluiten of iets als nieuwsbericht moet worden gemeld en vooral hoe dit verwoord wordt. Een slippertje dus? In de tweede plaats een bewuste keuze. Immers, wie leest in vredesnaam defensienieuwsberichten tijdens de feestdagen. Niemand toch! Een ideale kans om slecht nieuws te melden. Want tenslotte is het geen nieuws meer als je het zelf al hebt gemeld. Dus geen chocoladeletters in *De Telegraaf* meer met 'ANTILLEN ONVERDEDIGD'. Heel slim. Geen slippertje, maar een strategische keuze van de Directie Communicatie.

Als je het bericht helemaal leest wordt er zelfs spontaan nog veel meer triest nieuws onthuld. Ik las verder omdat ik benieuwd was welk schip de Groningen zou gaan aflossen. Maar daar blijkt geen sprake van te zijn. Het bericht gaat namelijk verder met: 'De vervroegde terugkeer is noodzakelijk vanwege een defect aan de stuurboordas. De reparatie is ingewikkeld en kan het beste in Nederland worden uitgevoerd. De NH90 maritieme gevechtshelikopter aan boord van de Groningen gaat mee terug naar Den Helder'. Hier zitten toch minstens twee interessante – of moet ik zeggen trieste – feiten in verborgen. De Groningen is een relatief nieuw schip, in dienst gesteld in november 2013 en behorend tot een nieuwe klasse

¹ Zr.Ms. Groningen is een van de vier patrouilleschepen van de Holland-klasse. Dit zijn flexibel inzetbare schepen voor de bewaking van kustwateren. Naast antiterrorisme- en antipiraterijoperaties worden deze zogenoemde Ocean-going Patrol Vessels (OPV) ook ingezet voor drugsbestrijdingsoperaties.



patrouilleschepen, overigens uit financiële overwegingen gebouwd in Roemenië. Je zou dus niet verwachten dat er spontaan een aandrijf-as zou breken. De marine kennelijk ook niet, want anders had ze de Groningen vast niet voor een aantal maanden die kant uitgestuurd. Maar goed, zoiets kan kennelijk ook met een relatief nieuw schip gebeuren. Dat was het eerste trieste feitje.

Het tweede trieste feit is dat we kennelijk niet in staat zijn de (onverwachtse) uitval van zo'n schip op te vangen door een ander schip naar de Cariben te sturen. Want de Groningen kan kennelijk nog op eigen (halve) kracht terugvaren over de oceaan. Dus een meer voor de hand liggende optie zou zijn geweest: we sturen een schip uit Nederland om haar vervroegd af te lossen en ze keert daarna terug naar Nederland voor reparatie. Ondertussen blijft de Groningen haar taak (met enkele beperkingen) uitvoeren en is de helikopter inzetbaar. Maar niets van dat alles. Er is namelijk geen vervanging, zo valt ook uit het bericht op te maken: 'Op korte termijn gaat er geen vervangend schip naar het Caribisch gebied. De Koninklijke Marine heeft momenteel geen schepen beschikbaar voor zo'n inzet. De Kustwacht Caribisch gebied neemt de taken over.'

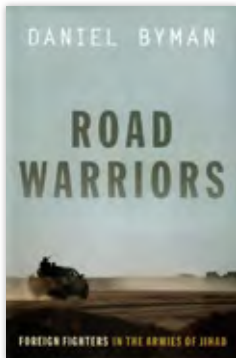
Dat klinkt toch een beetje als: 'de politie is de komende maanden in uw gemeente niet meer beschikbaar, maar zo nodig kan er bij een bankoverval wel een BOA op de fiets komen kijken'. Ik heb niets tegen BOA's en denk dat ze nuttig en belangrijk werk doen en hetzelfde kan gezegd worden van de Kustwacht Caribisch gebied. Ieder zijn taak. Maar waarschijnlijk zit er toch een verschil in vuurkracht, snelheid en afschrikking of zoiets tussen de schepen van de kustwacht en de oorlogsbodems van de Koninklijke Marine. Al was het maar de beschikking over een helikopter, het enige middel om de plaatselijk frequent opererende ultrasnelle speedboten van Zuid-Amerikaanse drugsbaronnen te onderscheppen. Begrijp mij goed: deze ellende is geen fout van de marine, maar van onze vrienden politici, die na dertig jaar extreem bezuinigen nu denken dat de krijgsmacht er met een grijpstuiver wel weer snel bovenop zal komen.

We zijn er helemaal aan gewend dat de krijgsmacht haar essentiële taken gewoon niet meer uit kan voeren en niemand verbaast zich hier nog over

Gelukkig kan er tijdens de afwezigheid van de Groningen niets gebeuren, stelt het persbericht (in de goede geruststellende traditie van his master's voice) de spaarzame lezers gerust, want in het geval van een noodsituatie 'kan de marine alsnog een schip die kant opsturen'. Gelukkig maar. Dus er is nog wel ergens in Nederland, of althans aan deze kant van de oceaan, een schip beschikbaar (dat wordt althans gesuggereerd), maar dat sturen we pas als het écht nodig is. Als het kalf verdronken is? Vermoedelijk omdat de kapitein van dat schip dan weer een andere taak uit de vingers moet laten vallen. Maar van een reactietijd van drie weken zullen de ter plekke opererende drugssmokkelaars en mensen-smokkelaars waarschijnlijk niet erg onder de indruk zijn. En ook een natuurramp kan zomaar plaatsvinden.

Ten slotte zou de trieste verklaring voor de openlijkheid van deze schaamtevolle mededeling natuurlijk ook kunnen zijn dat we zelfs op het ministerie bij de Directie Communicatie allang niet meer beter weten. We zijn er met zijn allen helemaal aan gewend dat de Nederlandse krijgsmacht gewoon niet meer in staat is haar essentiële taken uit te voeren. En niemand verbaast zich hier nog over.

Natuurlijk heeft elk nadeel ook zijn voordeel. Zo zullen de doorvoerprijzen van cocaïne voor de plaatselijke criminele entrepreneurs in de komende weken wel behoorlijk zakken door dit *window of opportunity*. En daar profiteert natuurlijk indirect de economie van onze overzeese koninkrijksdelen van (althans een beperkt aantal mensen). Kijk, dat mis ik dan weer in zo'n verder heel duidelijk en compleet persbericht op intranet. ■



Road Warriors

Foreign Fighters in the Armies of Jihad
Door Daniel Byman
Oxford (Oxford University Press) 2019
384 blz.
ISBN 9780190646530
€ 24,-

Sinds 2019 is de berichtgeving rond het conflict in Syrië aanzienlijk afgenomen. Islamitische Staat, die enkele jaren terug op de voorpagina van iedere krant was te vinden, heeft zijn grondgebied verloren en is daarmee ook verdwenen uit het zicht van de media. De Europese jihadisten die waren afgereisd naar Syrië zijn teruggekeerd. Maar behoort de dreiging van deze groepering daarmee tot het verleden? Daniel Byman, een expert op het gebied van modern terrorisme, beweert dat het gevaar nog niet is geweken. In zijn boek *Road Warriors. Foreign Fighters in the Armies of Jihad* laat hij zien dat de terreurdreiging nog altijd reëel is: het is namelijk diezelfde ondergang van Islamitische Staat die zal dienen als een vruchtbare bodem voor de volgende terreurgroep. De zogeheten *foreign fighter* zal een belangrijke spil zijn in de heropleving van de volgende terreurwolf. Het zijn dan ook deze strijders waar Byman zich in dit boek over buigt. Hoe is dit fenomeen van de *foreign fighter* ontstaan en wie zijn de individuen die duizenden kilometers afleggen om te strijden voor het geloof?

Azzams ideologie

Byman leidt zijn boek in met het verhaal van de uit de Westelijke

Jordaanover afkomstige Abdullah Yusuf Azzam. Azzam sloeg tijdens de Israëlische inval van 1967 op de vlucht naar het naburige Jordanië, waar hij zich aansloot bij de Moslimbroederschap in de strijd tegen Israël. In een neerwaartse spiraal van radicalisering besloot hij af te reizen naar Egypte om zich daar verder te verdiepen in sharia en jihad. In Egypte begon hij met het vormen van een ideologie waarin hij beschreef hoe de islamitische wereld volgens hem in conflict was met 'ongelovigen'. Hij riep moslims op om hun islamitische geloofsgenoten te beschermen tegen de agressie van de ongelovigen. Azzam was duidelijk in de aard van deze hulp: 'Geen onderhandelingen, geen conferenties en geen dialogen. Enkel jihad en het wapen'. Toen de Sovjet-Unie in 1979 Afghanistan binnenviel, greep Azzam de kans aan om zijn ideologische fundamenten in de praktijk te brengen. Tezamen met Osama bin Laden, die hij tijdens zijn religieuze studie had ontmoet, richtte hij in 1984 het Services Bureau op. Met deze organisatie ondersteunden zij de jihadisten in hun reis naar Afghanistan en bevoorraden zij hen nadat zij waren aangekomen. Het Services Bureau, het fundament van wat later al-Qaida zou worden,

ziet Byman als het startschot van het transnationale jihadisme en de geboorte van de *foreign fighter*.

Met 1984 als beginpunt zet Byman zijn verhaal op chronologische wijze voort en deelt de ontwikkelingen in het transnationale jihadisme in fases in. Hij doet dit door een biografische tijdlijn te creëren van invloedrijke jihadisten die grootschalige veranderingen teweeg hebben gebracht. Byman laat daarmee de kruisbestuiving zien tussen de individuele jihadisten en het bredere fenomeen van transnationaal jihadisme waarvan zij deel uitmaken. Een goed voorbeeld in dit boek is het verhaal van Abd al-Rahman al-Dawsary, een Saudiër die in 1984 was gerekruteerd door het Services Bureau van Azzam en Bin Laden voor het Sovjet-Afghaanse conflict. Door het hardhandig optreden van de Saudische regering tegenover terugkerende jihadisten zag al-Dawsary na het einde van de strijd in Afghanistan geen mogelijkheid om terug te keren. Zonder uitweg zette hij zijn loopbaan als jihadist voort, maar draaide Azzam's ideologie van defensief jihadisme om. In tegenstelling tot zijn voorgangers zocht hij zelf naar brandhaarden in de wereld waar de mogelijkheid was om jihad te voeren om zo de islamitische leefwereld te vergroten. Zo reisde hij in 1992 af naar Bosnië om daar een steunpunt te creëren voor de islam in Europa. Eenmaal daar maakte hij aanspraak op zijn netwerk van medejihadisten, dat hij gedurende zijn strijd in Afghanistan had opgebouwd. Het gevolg hiervan was het ontstaan van de 'voltijd' *foreign fighter*, een strijder die de jihad tot beroep had gemaakt.

Modernisering jihad

In de tweede helft van het boek besteedt Byman aandacht aan de

periode na 2000 en de impact van internet. Islamitische Staat, die in 2014-2015 het hoogtepunt van zijn expansie bereikte, maakte hier vakkundig gebruik van door zijn propaganda te verspreiden onder Europese moslims. Een aanzienlijke groep daarvan liet zich door de boodschap van IS beïnvloeden en reisde naar het Midden-Oosten om deel te nemen aan de strijd. Bij het schetsen van de sociaaleconomische achtergrond van deze groep noemt Byman overeenkomsten als een uitzichtloze toekomst, werkloosheid en criminaliteit. Byman laat daarmee zien dat de religieuze overtuiging van deze jihadisten slechts één van de vele factoren was op hun pad naar radicalisering.

In het laatste deel van het boek brengt Byman het recente verleden, heden en toekomst samen. Zo bespreekt hij de complicaties rond

teruggekeerde jihadisten, de pogingen van de overheid om binnenlands terrorisme te verhinderen en geeft hij advies over terrorismebestrijding voor de toekomst. Byman constateert dat in het recente verleden het gevaar voor aanslagen door teruggekeerde jihadisten relatief klein bleef en slechts enkelen onder hen een aanslag beraamden en uitvoerden. Het probleem ligt volgens hem in hun functie als katalysator voor sympathisanten van de jihad die nog niet de laatste stap naar actie hebben genomen. Het simpelweg arresteren en gevangenzetten, zoals overheden destijds deden, werkt volgens Byman contraproductief en bood hun juist een kans andere gevangenen te radicaliseren. Byman dringt daarom aan op een nieuwe aanpak en zet zijn ideeën tot in detail uiteen voor de lezer. Zijn benadering kenmerkt zich door reïntegratie van de jihadist

in samenwerking met zijn directe omgeving, verbeterde samenwerking van inlichtingendiensten op het internationale niveau en een grotere focus op conflictpreventie in plaats van militaire interventie. *Road Warriors* is door de toevoeging van deze adviezen voor de lezer niet alleen informatief, maar ook bruikbaar voor toepassingen in contra-terrorismebeleid.

Road Warriors is een aanrader voor de lezer die geïnteresseerd is in de ontwikkeling van het transnationale jihadisme, maar ook voor beleidsmakers die zich buigen over terreurrisico's in de samenleving. Byman laat zien dat het noodzakelijk is om voorbereid te zijn op een opleving van dergelijke groeperingen. ■

Mark de Boer MA



De lange Tweede Wereldoorlog

Nederland 1940-1949
Door Peter Romijn
Amsterdam (Uitgeverij Balans) 2020
285 blz.
ISBN 9789463820851
€ 22,99

Over het Koninkrijk der Nederlanden tijdens de Tweede Wereldoorlog zijn boekenkasten gevuld. Ook over de pijnlijke dekolonisatie van Nederlands-Indië zijn inmiddels meters aan studies en herinneringsliteratuur voorhanden. Peter Romijn, hoofd onderzoek van

het NIOD en hoogleraar aan de Universiteit van Amsterdam, heeft de recente wetenschappelijke inzichten over beide perioden met elkaar in verband gebracht. Hij onderzoekt in *De lange Tweede Wereldoorlog* hoe de wereld van Nederland en zijn inwoners tussen

1940 en 1949 onder invloed van oorlog, onderdrukking en massaal geweld veranderde, met als rode draad de interactie tussen de politiek-bestuurlijke elite en de burgers. Hij draagt daarbij munitie aan voor het vertrouwde debat of de Tweede Wereldoorlog een cesuur in de Nederlandse geschiedenis was of dat er, alle ellende van oorlogsgeweld en bezetting ten spijt, eerder sprake was van continuïteit. Zijn conclusie luidt dat de Duitse capitulatie in mei 1945 een scharnierpunt is geweest. De Nederlandse samenleving had in de loop van de bezetting geweld als instrument geaccepteerd en was met die bagage de Indonesische nationalistengetogen tegemoet getreden. Romijn ziet kortom een duidelijke relatie tussen de Nederlandse ervaringen onder

het Duitse juk en het vaderlandse politiek-militaire beleid in de grootste kolonie. Dit verklaart meteen de titel *De lange Tweede Wereldoorlog*.

De lezer moet overigens geen 'klassieke' oorlogsgeschiedenis verwachten, met veel aandacht voor militaire operaties. Het gaat Romijn primair om de gevolgen van oorlogsgeweld en repressie. De subtitel in de oorspronkelijke Duitse versie luidt dan ook *Besatzung, Gewalt und Neuorientierung in den vierziger Jahren*. Romijns boek is het resultaat van een verblijf als gasthoogleraar in Jena, is plezierig geschreven, maar vraagt wel concentratie van de lezer. In ruil daarvoor biedt de auteur veel. In de eerste plaats een gebalanceerd overzicht van de belangrijkste gebeurtenissen in een decennium dat in het historisch bewustzijn van de Nederlandse natie nog steeds met stip de voornaamste plaats inneemt. Ten tweede een interessante verklaring voor het falende dekolonisatiebeleid van de rooms-rode coalitie en de bereidheid tegenover de inheemse nationalistena massaal geweld te gebruiken – en dat laatste als onvermijdelijk te beschouwen.

Zelfbeeld

Romijns vertrekpunt is interessant, namelijk het zelfbeeld dat de Nederlanders koesterden. Zij zagen hun land – en het moet de lezer van dit blad niet onbekend voorkomen – als een vreedzame natie die bakermat wilde zijn voor een internationale rechtsorde. Zij zagen Nederland ook als een welwillende koloniale mogendheid die, gedreven door expertise, ondernemingszin en beschavingsdrang, de inheemse bevolkingsgroepen zou verheffen. De Duitse aanval maakte duidelijk dat het eerste beeld bij gebrek aan

eigen machtsmiddelen was gebaseerd op wensdenken. Na vertrek van staatshoofd en ministers lag de leiding van het binnenlands bestuur in handen van het College van Secretarissen-Generaal. Al na enkele weken kwam het tot een eerste confrontatie met de bezetter over de levering van munitie aan Duitsland. Dit was in strijd met het volkenrecht. Voor de hoogste ambtenaar van Defensie was dit reden om op te stappen. Zijn collega's volgden hem niet. Hun redenering was die van het geringere kwaad: door aan te blijven zouden ze de bevolking het beste kunnen dienen en beschermen, met als angstvisioen dat NSB'ers anders hun stoelen zouden innemen. Hun hoop dat loyale medewerking tot een mild bezettingsregiem zou leiden, was een ijdele. Telkens weer werden zij voor pijnlijke Duitse ingrepen gesteld, en telkens weer kozen zij voor het geringere kwaad. Hun paternalistische reflex leidde ertoe dat zij de maatregelen van de bezetter legitimeerden en steeds minder de burgers beschermden tegen willekeur en repressie. Gezagsgetrouwe burgers begonnen gaandeweg het bestuur te wantrouwen, kwamen in verzet en gingen over tot sabotage. Romijn ziet in de April-Meistakingen van 1943 een keerpunt. *Arbeitseinsatz* en de terugvoer van militairen in krijgsgelangenschap hadden tot protesten geleid en keiharde repressie. De samenleving koos vanaf toen massaal voor ongehoorzaamheid en verzet. Een geweldsspiraal tussen bezetters, hun Nederlandse handlangers en het gewapende verzet ontwikkelde zich. Het mislukken van operatie Market Garden in september 1944, ten slotte, resulteerde in lange maanden vol chaos, extreem geweld en humanitaire nood. Bij de bevrijding kende Neder-

land op een bevolking van 9 miljoen inwoners 250.000 doden, was 20 procent van huis en haard verdreven en waren infrastructuur en woningvoorraad zwaar beschadigd.

Romijn geeft een zorgvuldig overzicht van de anti-joodse maatregelen. Hij maakt duidelijk dat het bezettingsregiem twee snelheden kende. Waar voor de meeste Nederlanders aanvankelijk het normale leven min of meer doorging, voelden de Joodse inwoners al in 1941 de verharding. Toen in 1943 de geesten rijp voor verzet waren geworden, was het voor veel Joden al te laat. Door de keuze voor het geringere kwaad ging de ambtelijke top niet over tot de organisatie van een collectief verweer. Ook koningin Wilhelmina en de regering in ballingschap lieten het op dit punt volledig afweten (zoals koning Willem-Alexander op 4 mei 2020 benadrukte). Zo is Nederland in West-Europa de trieste recordhouder met 79 procent slachtoffers van de Shoah geworden.

Reflex

Voor de regering was de eerste prioriteit na de bevrijding de chaos te beteugelen, rechteloosheid te herstellen en het land weer op te bouwen. Daarnaast zag zij zich geconfronteerd met het *Merdeka* van Sukarno c.s. Indische inkomsten zouden absoluut nodig zijn voor de wederopbouw. Zoals Hitler de rust in Nederland had verstoord en voor rechteloosheid had gezorgd, zo deden de Japanners dat in de Oost. Romijn ziet daarbij aan Nederlandse kant opnieuw de reflex van het geringere kwaad. Sukarno werd als collaborateur gezien. Tijdens de bezettingsperiode waren de Nederlanders vertrouwd geraakt met geweld als middel om doelen te realiseren. Inzet van de krijgsmacht

stuitte dan ook op weinig bezwaren om de nationalistische top te neutraliseren. Wanneer die van het toneel zou zijn verdwenen, zou de inheemse bevolking zich weer voegen, zo luidde de (mis)perceptie. Een helder betoog schildert het verloop van het conflict. Romijn maakt duidelijk hoe beide partijen pogen aan de onderhandelingstafel

en door militaire acties hun doelen te bereiken. Beide partijen waren intern verdeeld en de internationale gemeenschap ontpopte zich tot een factor van betekenis. Interessant is Romijns analyse en verklaring voor de massale ontsparingen van geweld en voor de Haagse pogingen de internationale gemeenschap (en het recht) buiten de deur te houden.

De analyse biedt stof voor discussie, ook voor het grote Indië-onderzoek van KITLV, NIMH en Romijns eigen NIOD. Zijn opmerking (blz. 189) over wangedrag van *de eigen troepen* is of een generaliserende *slip of the pen* of brandstof voor debat. ■

Drs. Piet Kamphuis

MEDEDELING

Voorlichting Master CIIMT

De master (MSc) Compliance and Integrity in International Military Trade (CIIMT) aan de Nederlandse Defensie Academie gaat in op de complexe wereld en regelgeving van de strategische handel in militaire en dual-use goederen en diensten. De eerstvolgende opleiding start in september 2021.

Centraal in deze studie staan managementvraagstukken over export control van militaire en dual-use goederen en diensten.

Geïnteresseerden kunnen zich via het e-mailadres master.ciimt@mindef.nl aanmelden voor een van de voorlichtingsbijeenkomsten op:



FOTO MCD, GERBEN VAN ES

- 18 februari 2021 van 18.00-19.00 uur (Kromhoutkazerne Utrecht, Waterliniezaal)
- 5 april 2021 van 18.00-19.00 (Trip van Zoutlandtkazerne Breda, Maczekzaal)

Mail voor meer informatie de opleidingscoördinator: master.ciimt@mindef.nl.



Schrijft u een gastcolumn in de Militaire Spectator?

De redactie van de *Militaire Spectator* biedt lezers de mogelijkheid een gastcolumn te schrijven van maximaal duizend woorden. Het thema is vrij, maar moet passen in de formule van het tijdschrift. Een gastcolumn bevat een relevante boodschap voor de lezers, een gefundeerde eigen mening en juiste en verifieerbare feiten in een logisch opgebouwd betoog.

U kunt uw gastcolumn sturen naar de bureauredactie (zie colofon) of aanbieden via de website. De redactie wacht uw bijdrage met belangstelling af.

De hoofdredacteur

Is een militaire strategie in Nederland onmogelijk?

Frans van Nijnatten

Historicus Lars Deijkers (Rijksuniversiteit Groningen) volgde al een aantal jaren het debat onder veiligheids- en defensiedeskundigen over het vermeende gebrek aan Nederlands strategisch denken in de huidige tijd. Hoogleraar Isabelle Duyvesteyn zwengelde dat debat in 2013 aan met haar oratie, waarin ze opeenvolgende Nederlandse regeringen sinds het einde van de Koude Oorlog 'strategisch analfabetisme' verweet. De afgelopen jaren heeft de redactie van de *Militaire Spectator* met regelmaat over deze discussie gepubliceerd. Voor zijn boek *Politieke zuinigheid en militaire volgzzaamheid* onderzocht Deijkers de beleidsproducten van het ministerie van Defensie uit de periode 2000-2014 aan de hand van de modernste inzichten uit de strategische literatuur.¹ Om eindelijk te weten te komen wie er gelijk had: was er de afgelopen dertig jaar nu wel of niet een Nederlandse militaire strategie?

Hoe kwam je op het idee voor dit onderzoek?

In 2019 liep ik voor mijn masteropleiding geschiedenis aan de Rijksuniversiteit Groningen stage op de afdeling Fundamentele Voorlichting (FuVo) van Vliegbasis Woensdrecht. Daar kwam ik in contact met de commandant van de basis, kolonel Ben Kamstra. Die gaf onder meer een college over militaire strategie en vroeg de FuVo om hem te assisteren. Nadien heb ik meerdere keren met Kamstra afgesproken om te brainstormen en te praten over militaire strategie en uiteindelijk besloot ik er mijn afstudeeronderwerp van te maken. Ik ontdekte dat het onderwerp in de *Militaire Spectator* al meerdere keren

naar voren was gekomen, maar dat een historisch (primair) bronnenonderzoek nog nooit gedaan was.

Het debat verliep tot nu toe vooral via meningen en aannames. Wat deed jij anders?

Het debat van voor mijn thesis was inderdaad vooral gebaseerd op anekdotisch bewijsmateriaal. Zo schreven onder meer Isabelle Duyvesteyn en Herman Amersfoort ook al over dit onderwerp en zij onderbouwden hun stellingen met casussen uit Irak en Afghanistan. Maar een grondige structurele analyse van Nederlandse militaire strategie van na de Koude Oorlog bleef uit. In de door mij geraadpleegde literatuur kon ik ook nergens verwijzingen vinden naar de interne beleidsdocumenten van Defensie. Daarom besloot ik om in de eerste plaats onderzoek te doen naar die interne defensieplannen en beleidsvisies. Via een Wob-verzoek (Wet openbaarheid van bestuur) heb ik uiteindelijk toegang gekregen tot de documenten. Het nieuwe aan mijn onderzoek is dat ik een oordeel vel over de Nederlandse militaire strategie op basis van een structurele analyse van de Nederlandse beleidsdocumenten uit de periode 2000-2014.

Lars Deijkers (29) diende van 2012-2020 bij de Nationale Reserve en start in januari 2021 een officiersopleiding aan de Koninklijke Militaire Academie. Voor zijn vorig jaar behaalde master geschiedenis aan de Rijksuniversiteit Groningen oriënteerde hij zich voornamelijk op Defensie.

¹ Lars Deijkers, *Politieke zuinigheid en militaire volgzzaamheid. De militaire strategie van Nederland in de periode 2000-2014* (Den Helder, Koninklijke Nederlandse Vereniging 'Ons Leger', 2020, 80 blz.). Een exemplaar is aan te vragen via het e-mailadres: Nederlandsemilitairestrategie@gmail.com.

Je hebt de Nederlandse defensiedocumenten uit de periode 2000-2014 getoetst aan de criteria voor strategie van de theoreticus Richard Rumelt. Waarom Rumelt?

Rumelt schrijft heel concreet over de kenmerken van een strategie en die zijn 'toetsbaar'. Die criteria heb ik vervolgens losgelaten op de militair-strategische omgeving. Rumelt geeft drie kenmerken waar een 'goede' strategie aan moet voldoen: het stellen van een diagnose van de uitdaging, het bedenken van een aanpak (*guiding policy*) om de uitdaging op te lossen (lange termijn) en het beschrijven van concrete plannen om de aanpak van het probleem uit te kunnen voeren (middellange en korte termijn). In de eerste plaats richt Rumelt zich voornamelijk op het verschil tussen 'goede en slechte' strategieën. Zijn analyse daarvan vond ik zeer treffend als ik naar de Nederlandse militaire plannen keek. Met enige regelmaat werd in mijn onderzoeksperiode de term 'strategie' of 'militaire strategie' – ik hanteer de klassieke 'Clauzewitziaanse' definitie – compleet verkeerd gebruikt in de beleidsdocumenten. De opstellers ervan beseften blijkbaar niet wat een strategie precies inhield. Zoals militair historicus Christ Klep later tijdens een interview met mij opmerkte: 'het begrip 'strategie' lijdt aan woordinflatie'. In de Nederlandse beleidsplannen werden vaak doelen gesteld. Dat is *an sich* een belangrijk onderdeel van een strategie, maar de weg naar de doelen toe werd vaak omslachtig of zelfs helemaal niet besproken. Daarmee presenteerden de Nederlandse beleidsmakers slechts een 'wensenlijst' van wat er nodig was, *wishful thinking*. Een concreet plan ontbrak. Rumelt stelt dat de meeste strategieën 'slecht' zijn: 'not because the strategy is *wrong* but because it is not a strategy. Often what passes for strategy is really a goal or, at best, a tactic'.

Klopt het dat je en passant ook de periode van de jaren 90 meenam in je onderzoek?

Ja, eigenlijk wel. Ik vond de afbakening bij de periodisering lastig en ik twijfelde of beleidsdocumenten of mondiale gebeurtenissen leidend moesten zijn. In eerste instantie wilde ik het tijdvak 2001-2014 nemen. De gedachte hierachter was dat 2001, de aanslagen in New York



en Washington, en 2014, het neerschieten van de MH17 in Oekraïne, cesuren waren in het denken over veiligheid in Nederland en het Westen. Maar toen ik naar de Nederlandse beleidsdocumenten keek kwam ik al snel op de *Defensienota 2000*. Ik was van mening dat deze *Defensienota* de basis legde voor de ontwikkeling van de Nederlandse krijgsmacht na 2000 en een bestendiging was van de ingezette richting van de *Defensienota 1991* en de *Prioriteitennota 1993*. Toen kon ik de jaren 90 niet negeren, want in de eerste jaren na de val van de Sovjet-Unie werden belangrijke nieuwe keuzes gemaakt die leidden tot de *Defensienota 2000*. Dus om dat gekozen startpunt beter te begrijpen en om context te bieden moest ik de ontwikkelingen uit de jaren 90 meenemen.

Met deze toetsing aan objectieve criteria voegde je een empirische dimensie toe aan het strategiedebat. Welke uitkomst vond je zelf het meest verrassend?

Het meest verrast was ik door de terughoudendheid van de Nederlandse krijgsmacht en hoe politici daar vervolgens mee zijn omgegaan. Aan

de ene kant werd me duidelijk dat politici de deskundigheid van de krijgsmacht niet altijd serieus namen, mede als gevolg van de positie van de krijgsmacht in Nederland. Aan de andere kant valt ook de krijgsmacht iets te verwijten. Door zich erg volgzzaam op te stellen, gaf zij onvoldoende aan wat er nodig was. De *can do*-mentaliteit zat hier in de weg. Dat Nederland geen militaire strategie had in de onderzochte periode vond ik niet verrassend. Maar ik vind het kwalijk dat we regelmatig wel deden alsof. De meeste beleidsplannen en strategieën waren geen documenten die een concreet plan of strategie lieten zien. Het waren documenten om

mensen te overtuigen waarom de ingezette weg de juiste was, niet om een strategisch actieplan voor de toekomst te presenteren. Een ander belangrijk inzicht volgde na het bronnenonderzoek, tijdens de interviews die ik afnam. Toen ik met Lo Casteleijn (voorheen hoofd beleid) sprak over de Defensieplannen en beleidsvisies was ik ervan overtuigd dat deze waren opgenomen in de kern van het besturen bij Defensie. Casteleijn stelde echter dat bijvoorbeeld de beleidsvisie helemaal niet zo belangrijk en doorslaggevend was, wat een groot verschil liet zien tussen hoe de defensieorganisatie hoorde te functioneren en hoe dat in werkelijkheid ging. Dit gaf mij ook

'De Nederlandse politiek bleef bezuinigen op Defensie omdat geopolitieke veiligheid blijikbaar als vanzelfsprekend werd gezien'

FOTO MCD, EVA KLIJN



een ander inzicht, namelijk dat de papieren werkelijkheid niet representatief is voor de uitvoering.

Je hebt je uitkomsten voorgelegd aan een viertal experts. Welke inzichten leverde dat op en hoe heeft dat je conclusies beïnvloed?

De gesprekken met de experts gaven vooral het inzicht dat er soms nuance nodig is en dat de stelling 'Nederland heeft geen militaire strategie' duidelijker moet worden uitgelegd. Een conclusie puur gebaseerd op documenten was hier onvoldoende. In eerste instantie stelde ik bijvoorbeeld vrij hard en ongenueanceerd dat Nederland zijn militaire strategie compleet uitbesteedde aan de NAVO. Na de gesprekken met de experts kwam ik tot de conclusie dat dit voornamelijk geldt voor het militaire aspect; de politieke besluitvorming vindt vooral nationaal plaats. Dat neemt niet weg dat ik nog steeds van mening ben dat Nederland geen militaire strategie had of heeft. Uit mijn interviews bleek ook dat militair-strategische besluitvorming in Nederland erg moeilijk is. Beleidsmakers en 'strategen' zitten vast in een politiek en militair krachtenveld, waarin het vrijwel onmogelijk is een strategie te ontwerpen. Zo kan het best zijn dat een plan of strategie in het begin en in de basis voldoet aan de klassieke strategische voorwaarden. Maar zo'n document wordt in de loop van de tijd door heel veel mensen geschreven en aangepast. Een 'strategisch document' is niet alleen een document dat een plan uiteenzet, het is ook een document om plannen politiek geaccepteerd te krijgen. Hierdoor vindt er soms veel 'gepolder' plaats, waardoor het langzaam zijn strategische waarde verliest. De gesprekken met Klep en Casteleijn brachten mij een extra inzicht: in Nederland is, zeker in de periode tot de bezuinigingen van de defensie-ministers Hillen (2011) en Hennis (2013), mooi weer gespeeld. De Nederlandse politiek bleef bezuinigen op Defensie omdat geopolitieke veiligheid blijkbaar als vanzelfsprekend werd gezien.

En na 2014? Hoe is het gesteld met het Nederlandse strategische denken in de laatste kabinetsperiode?

Hoe het met het 'strategische denken' gesteld is zou ik niet durven zeggen. Aan de ene kant zijn

er ontwikkelingen bij het Directoraat-Generaal Beleid. Deze afdeling is flink uitgebreid vergeleken met de periode 2000-2014. Dat zou in eerste instantie de indruk kunnen wekken dat er meer belang wordt gehecht aan de richting die de krijgsmacht op moet. Aan de andere kant maakt deze ontwikkeling het wel moeilijker om een eenduidige strategie samen te stellen, simpelweg omdat er veel meer mensen meeschrijven aan beleidsdocumenten.

Een zorgelijke ontwikkeling is de hedendaagse positie van de krijgsmacht in Nederland. Recente artikelen van *Follow the Money* kaarten aan dat het nieuwe BUT-bestuursmodel (beleid, uitvoering, toezicht) erg negatief uitpakt voor militairen in de top van de krijgsmacht. Zo zit enkel de CDS als militair afgevaardigde in de bestuursraad. Het is onlangs ook voor militairen verboden om zelfstandig contact te zoeken met de media of om met Kamerleden te praten. Deze problematische ontwikkeling draagt er alleen maar toe bij dat de krijgsmacht steeds moeilijker haar behoeften kan aangeven. De politiek creëert op deze manier een extreme volgcultuur.

Ook voor de nieuwe *Defensievisie 2035* is dat niet wenselijk. Aangezien een defensievisie slechts een begin is van een mogelijke strategie, kan de *Defensievisie 2035* niet te hard worden afgerekend op strategische elementen. De vraag is echter of er wordt gebroken met de periode van vóór minister Bijleveld of dat er daadwerkelijk een verandering plaatsvindt in het denken over strategie en de uitvoering daarvan. Ik ben van mening dat dat niet zo is. In de *Defensievisie 2035* staan een hoop *what if's*, precies wat ik aangeef in mijn onderzoek. Daar gaat het fout. Er is nog steeds geen meerjarenbegroting voor Defensie die kabinetsperiodes overschrijdt. Het stellen van doelen voor de toekomst is goed, maar als er niet wordt nagedacht over hoe die doelen, op lange, middellange en korte termijn moeten worden behaald, zijn we terug bij af. Ik ben pessimistisch over de huidige ontwikkelingen rond een militaire strategie. Wellicht is de enige conclusie dat een militaire strategie in Nederland niet mogelijk is. Maar als dat zo is, dan doen we er goed aan om daar wel voor uit te komen. ■

De 'grote Amerikaanse deterrent'

Deterrence, of afschrikking, staat terug op de NAVO-agenda, zoals het artikel van Kees Matthijssen elders in deze *Militaire Spectator* helder uitlegt. Hij verwijst naar de Koude Oorlog, toen deterrence bepalend was voor de strategie en het beleid van de NAVO. Dat is terug te zien in 'Enkele gedachten over het nucleaire vraagstuk' in de *Militaire Spectator* van maart 1971.¹ De auteurs, J.E.W. van Eeghen en R.B.J.

Bongers, leggen het idee van afschrikking uit, waarbij Amerikaanse nucleaire wapens zouden voorkomen dat in Europa oorlog uitbreekt. Hun conclusie voor Nederland luidt: 'het Amerikaanse nucleaire potentieel stelt Nederland in staat zijn (conventionele) bewapening tot een minimum te beperken.' Die conclusie zou in vruchtbare bodem landen, want 'Een dergelijke denkwijze behoeft ons volk op geen enkele wijze te worden opgedrongen; onze polders zijn minder Hollands dan de resultante van deze eenvoudige berekening: wij voelen ons buitengewoon hoog verzekerd tegen een relatief minimale premie.'

1 J.E.W. van Eeghen en R.B.J. Bongers, 'Enkele gedachten over het nucleaire vraagstuk', in: *Militaire Spectator* 140 (1971) (3) 113-119.



FOTO: U.S. AIR FORCE

Het nucleaire deel van de westerse afschrikingsstrategie lag vrijwel uitsluitend bij de Amerikanen



FOTO: BEELDBANK NIMH

Afschrikking was nodig om te voorkomen dat het Warschaupact via 'snelle verrassende acties' steeds delen van het NAVO-gebied zou bezetten

Maar er volgt ook, en vooral, een waarschuwing. Deterrence werkt alleen wanneer er sprake is van geloofwaardigheid. Een vijand moet weten dat je de middelen hebt om terug te slaan ('militaire geloofwaardigheid') en de bereidheid om dat te doen ('politieke geloofwaardigheid'). Door de koppeling aan 'de grote Amerikaanse deterrent' is ook het Europese deel van het systeem 'in militair-technisch opzicht alleszins geloofwaardig'. Het is het politieke gedeelte dat een verantwoordelijkheid oplegt aan Europa in het algemeen, en Nederland in het bijzonder. Het nucleaire deel van de westerse afschrikingsstrategie lag namelijk vrijwel uitsluitend bij de Amerikanen, en zij zouden alleen kernwapens inzetten 'wanneer het gaat om essentiële bondgenootschappelijke belangen aan weerszijden van de Atlantische Oceaan'. De Amerikaanse afschrikking had daardoor 'een beveiligende functie ten aanzien van omvangrijke, zg. "high level"-agressie, maar in mindere mate waar het beperkte, "low level"-agressie betreft'. Volgens Van Eeghen en Bongers werd de mogelijke agressor daarom beperkt in zijn nucleaire optreden door de Amerikaanse nucleaire wapens, maar niet in conventionele acties.

'Deterrence werkt alleen als er militaire en politieke geloofwaardigheid is'

West-Europa zou dan niet veroverd kunnen worden 'door een massale "walk over"', maar wel door de (toch bekende) Salami-politiek: snelle verrassende acties, waarbij steeds delen van het NAVO-territoir worden bezet'.

De oplossing van de auteurs is dat Europa zich beweegt 'naar een politieke en militaire onafhankelijkheid ten opzichte van de Verenigde Staten'. De Amerikanen zouden een Europese oplossing van het Europese defensieprobleem ook op prijs stellen, afgaande op hun positieve houding tegenover de EEG. En 'Juist een klein land als Nederland kan hierin voorgaan.' ■

Besmettelijke denkbeelden

Linda Polman

Het van wraak doordrenkte Verdrag van Versailles en de racistische Blut und Boden-theorie worden vaak genoemd als de verwekkers van het nazisme. En naar het Derde Rijk kijken we alsof Duitsland tijdelijk was overvallen door waanzin en dankzij geallieerd ingrijpen zichzelf weer werd. Maar in een interview met *Trouw* zegt de Franse jurist en politiek filosoof Jean-Louis Vullierme dat het Derde Rijk voortkwam uit westerse denkbeelden die heel gewoon waren in de westerse cultuur en dat nog steeds zijn. Daarom is het nazisme ook nooit verdwenen.

Het nazisme berustte op de nieuwste wetenschappelijke inzichten van die tijd, zegt Vullierme. Het raszuiverheidsdenken van de Amerikaanse eugeneticus Madison Grant was in zwang in Frankrijk, Groot-Brittannië, Zweden en Zwitserland. De laatste eugenetische wet ter wereld is pas afgeschaft in 1985: in het Zwitserse kanton Vaud werden tot dat jaar dwangsterilisaties uitgevoerd op geestelijk gehandicapten. In de koloniale superioriteitsleer van Thomas Jefferson vond men het heel gewoon dat de verovering van het Wilde Westen gepaard ging met genocide op Noord-Amerikaanse Indianen. En het antisemitisme van Hitler sloot aan bij sentimenten die er in Europa al waren sinds de vroege Middeleeuwen. Alleen vond Hitler het argument dat Joden Jezus hadden gekruisigd onzin, zoals hij religie überhaupt onzin vond. Voor hem was het meer dat het Joodse ras het Germaanse economisch bedreigde. Hij meende te zien dat in het machtige Amerika de financiële wereld bijna volledig in handen was van Joden. Dat had hij zo van Henri Ford begrepen, autofabrikant, economisch anti-judaïst en voor de oorlog een goede vriend van Hitler. Ook geloofde Hitler

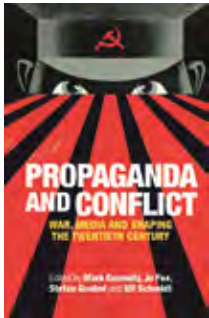
dat Rusland ten onder was gegaan in een revolutie die een Joods complot was. Hetzelfde stond te gebeuren in Oost-Europa en in Duitsland, vreesde hij. Wilde hij daar iets aan doen, dan moest hij snel en radicaal zijn, want zachte heemeesters maken stinkende wonden. Aan het West-Europese front liet Hitler zijn soldaten heel anders opereren dan in het 'Slavische' Oost-Europa. In het westen voerde Hitler een 'klassieke oorlog': hij wilde in zo kort mogelijke tijd zoveel mogelijk territorium veroveren en de bevolking daarna inlijven in het Reich. Dat waren immers allemaal Germanen. Tijdens de bezetting werden door de Duitsers primair Joden en verzetslui vervolgd. Maar in Oost-Europa wilde Hitler zijn eigen kolonies stichten. 'Wat India is voor de Britten, zal Rusland zijn voor de Duitsers', schreef hij. Niet alleen moesten alle Joden eraan geloven, ook een groot deel van de plaatselijke bevolking moest het veld ruimen voor de Duitsers. Zoals Indianen plaats hadden moeten maken voor Amerikaanse kolonisten. In Oekraïne vielen vijf miljoen burgerslachtenoffers. In het oosten voerde Hitler een 'Amerikaanse oorlog', zoals hij het noemde.

Het mag geen verbazing wekken dat Hitler politiek niet werd gezien als een gek. Het enige wat ongekend was aan zijn denkbeelden was de wreedheid waarmee hij ze in de praktijk bracht. In veel Europese landen zagen politici wel iets in een alliantie met nazi-Duitsland.

Vullierme put hoop uit het feit dat goede denkbeelden net zo besmettelijk, of zelfs besmettelijker kunnen zijn als slechte. Het gedachtengoed van Jezus en Boeddha was vooralsnog invloedrijker dan dat van de nazi's. ■



SIGNALERINGEN



Propaganda and Conflict

War, Media and Shaping the Twentieth Century

Door Mark Connelly (red.)
New York (Bloomsbury) 2020
368 blz.

ISBN 9781350194458
€ 35,-

In *Propaganda and Conflict* kijken auteurs hoe propaganda is ingezet sinds de Eerste Wereldoorlog. Bedoeld om gedrag te beïnvloeden zijn de middelen van propagandacampagnes steeds uitgebreid, tot in de huidige tijd van internet, sociale media en Information Warfare. De auteurs constateren dat behalve staten ook niet-staatelijke actoren een belangrijke rol zijn gaan spelen in het bestoken van doelgroepen met informatie. Een van de grootste uitdagingen voor westerse democratieën is het ontregelen van propaganda en fake news waarmee sommige landen en groepen democratische waarden proberen te ondergraven. Ook counterpropaganda is allesbehalve nieuw en de auteurs gaan in op voorbeelden uit de Koude Oorlog.



Krym Nash

An Analysis of Modern Russian Deception Warfare

Door A.J.H. Bouwmeester
Dissertatie (Universiteit Utrecht) 2020
556 blz.

ISBN 9789493124080

De Russische autoriteiten gebruiken al decennialang misleiding als wapen. Tot nu toe was er in onderzoek naar deze misleiding nog weinig aandacht voor onzekerheid, de voorwaarde voor misleiding, en de effecten van misleiding. Deze en andere aspecten behandelt Han Bouwmeester in zijn proefschrift *Krym Nash*. Bouwmeester kijkt naar de manier waarop de Russische autoriteiten hun opposenten tegenwoordig beïnvloeden met misleidingsmethoden. De belangrijkste uitkomst van het onderzoek is dat er tijdens het Russisch-Georgisch gewapend conflict in 2008 en de annexatie van de Krim in 2014 zes opvallende elementen van Russische misleiding zijn te onderkennen, waaronder het gebruik van complottheorieën en toenemende activiteiten in cyberspace en het informatiedomein.



Revolusi

Indonesië en het ontstaan van de moderne wereld

Door David Van Reybrouck
Amsterdam (De Bezige Bij) 2020
640 blz.

ISBN 9789403183404
€ 39,99

Cultuurhistoricus en archeoloog David Van Reybrouck trekt in zijn boek *Revolusi* de onafhankelijkheidsstrijd van Indonesië los uit het Nederlands-Indonesische perspectief en wijst op buurlanden, bondgenoten, lokale milities, regionale spelers en internationale organisaties die eveneens een rol speelden. Hij ging op zoek naar tijdgetuigen en interviewde bijna tweehonderd mensen. Van Reybrouck, die ook ingaat op de koloniale tijd en de Tweede Wereldoorlog, ziet in de Nederlandse literatuur en geschiedbeleving een verschuiving van het 'verlies van de kolonie' als thema naar een debat over het geweld dat destijds plaatsvond. Aan het einde van zijn boek heeft hij een uitgebreid bibliografisch essay opgenomen.



Japan's New Security Partnerships

Beyond the Security Alliance

Door Wilhelm Vosse en Paul Midford (red.)
Manchester (Manchester University Press) 2020

264 blz.
ISBN 9781526151766
€ 31,-

Na tientallen jaren voornamelijk met de VS te hebben samengewerkt op het gebied van de nationale veiligheid heeft Japan de afgelopen tijd nauwere banden aangeknoopt met landen in Zuidoost-Azië, de Stille Oceaan en de EU. In *Japan's New Security Partnerships* analyseren deskundigen de motieven en strategische overwegingen van Japan, dat een tegenwicht zoekt voor de macht van China en Noord-Korea. Zij stellen de vraag of er lessen te trekken zijn rond militaire bondgenootschappen in het algemeen en wat de reactie is van landen in de regio waarmee Japan geen samenwerking zoekt. In het boek komt het perspectief vanuit onder meer Australië, India, de Filipijnen en Brussel aan bod.

