

MILITAIRE SPECTATOR



Hybrid threats from the East

- De lokroep van de Islamitische Staat
- Exportcontrolrecht

Oproep scriptieprijs Vereniging Informatici Defensie

De Vereniging Informatici Defensie (VID) kent jaarlijks de René Olthuis Prijs toe voor de beste scriptie over informatievoorziening of informatietechnologie.

De scriptie, op HBO of WO-niveau, gaat bij voorkeur over een actueel (Defensie)vraagstuk binnen de IV of IT. Het is ook mogelijk een artikel of andere publicatie in te zenden.

Het reglement van de René Olthuis Prijs is te downloaden van de website van de VID, www.vidonline.nl, of via e-mail op te vragen bij de secretaris van de VID: secretaris.VID@mindef.nl. Inzendingen kunnen naar de secretaris worden gestuurd onder vermelding van Commissie René Olthuis Prijs.

Sluitingsdatum voor aanleveren is 1 oktober 2017.

De prijs bestaat uit een geldbedrag van 350 euro een bijbehorende herinnering.

In 2016 ging de René Olthuis Prijs naar T. (Marijn) Boone. In haar scriptie *De Koninklijke Marine voor de wind* presenteert zij een oplossing voor een concreet maritiem-operationeel probleem, namelijk de beperkte bandbreedte op de militaire satellietcommunicatie waardoor de standaardset met weerdata aan boord niet te ontvangen is. Boone slaagde er in een dataset te comprimeren tot een bestand kleiner dan 10 MB, het maximum voor satellietcommunicatie.

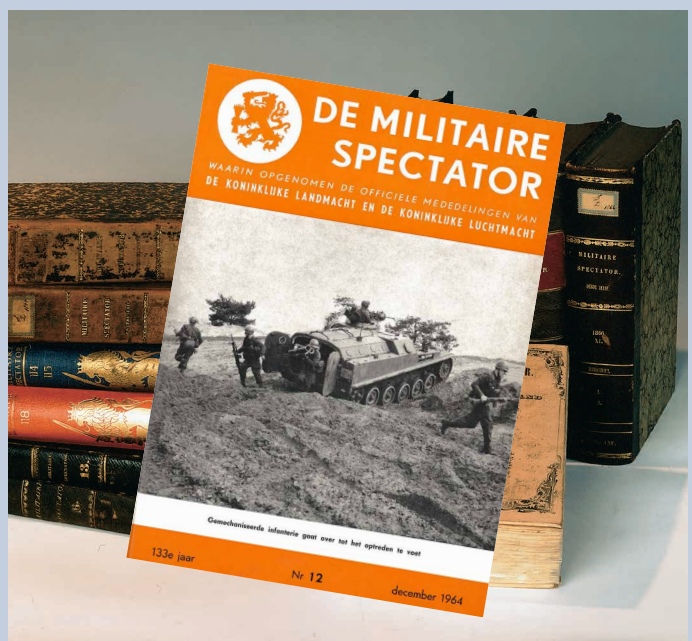


De *Militaire Spectator* is sinds 1832 het militair-wetenschappelijk tijdschrift voor en over de Nederlandse krijgsmacht. Het maakt relevante kennis, wetenschappelijke inzichten, ontwikkelingen en praktijkervaringen toegankelijk en slaat zo een brug tussen theorie en praktijk.

De *Militaire Spectator* stimuleert de gedachtevorming over onderwerpen die de krijgsmacht raken en draagt zodoende bij aan de ontwikkeling van de krijgswetenschap in de breedste zin van het woord.

Op deze wijze geeft het tijdschrift inhoud aan zijn missie: het bijdragen aan de professionalisering van het defensiepersoneel en het verhogen van het kennisniveau van overige geïnteresseerden.

Daarmee bevordert de *Militaire Spectator* ook de dialoog tussen krijgsmacht, wetenschap en samenleving.



UITGAVE

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

Secretaris en ledenadministratie

Majoor drs. D. Boissevain
D.Boissevain.01@mindef.nl

Nederlandse Defensieacademie (NLDA)
Sectie MOW
Ledenadministratie KVVK
Postbus 90002, 4800 PA Breda
ledenadministratie@kvbk.nl

REDACTIE

luitenant-generaal b.d. ir. R.G. Tieskens
(hoofdredacteur)
luitenant-kolonel Marns drs. G.F. Booij EMSE
kolonel drs. A.J.H. Bouwmeester
dr. A. ten Cate
drs. P. Donker
brigade-generaal prof. dr. mr. P.A.L. Duchéine
cdre KLu b.d. F. Groen (plv. hoofdredacteur)
kolonel ir. M.P. Groeneveld
eInt KL mr. J. van Haaster (e-outreach)
cdre KLu D.J. Traas MSc
mr. drs. A. van Vark KMar

BUREAU REDACTIE

mw. drs. A. Kool
dr. F.J.C.M. van Nijnatten
NIMH
Postbus 90701
2509 LS Den Haag
T 070 - 316 51 20 of
070 - 316 51 95
E redactiemilitairespectator@mindef.nl
www.militairespectator.nl

De Militaire Spectator is aangesloten bij
de European Military Press Association

LIDMAATSCHAP

binnenland € 25,00
studenten € 17,50
buitenland € 30,00

OPMAAK EN DRUK

Drukkerij Ten Brink
ISSN 0026-3869

Nadruk verboden

Coverfoto: Pro-Russische separatisten in
Slovjansk, Oost-Oekraïne, 2014

Foto ANP, P. Crom

MILITAIRE SPECTATOR

376 Exportcontrolrecht

J.E.D. Voetelink

Exportcontrolrecht is volop in ontwikkeling en draait om de beheersing van de handel in militaire goederen, technologie en diensten en civiele zaken die voor militaire doeleinden gebruikt kunnen worden.

391 Hybrid threats from the East

E.H.F. Donkersloot

The Gerasimov doctrine poses (counter)intelligence challenges for NATO and several recommendations, such as giving special attention to permanent All Source Intelligence Cells on the operational and tactical levels, can be made to address it.

404 De lokroep van de Islamitische Staat

D. Leppink

Islamitische Staat beïnvloedt het radicaliseringsproces van rekruten door vier thema's in zijn propaganda en versterkt die door een link te leggen tussen persoonlijke problemen en een wereldwijde strijd tegen de islam.

En verder:

Editoriaal	374
Gastcolumn	412
Tegenwicht	414
Boeken	416
Andere ogen	420

Genderneutraal

Gender is hot deze zomer. Aan de overzijde van de oceaan kondigde president Trump zijn voornemen aan om transgenders te weren uit het leger in verband met de ‘enorme medische kosten en ontwrichting’ die dit met zich mee zou brengen. Dit nog maar een jaar nadat zijn voorganger Obama besloot transgenders toe te laten tot de krijgsmacht en twee jaar nadat vrouwen in de VS toegang tot alle functies binnen het leger kregen.

Aan deze kant van de oceaan ontstond veel ophef als gevolg van besluiten van onder meer de NS en de gemeente Amsterdam om genderneutraal te gaan communiceren: ‘reizigers’ en ‘Amsterdammers’ in plaats van ‘dames en heren’. Voorstanders roemen deze besluiten als voorbeelden van inclusiviteit, tegenstanders spreken van symboolpolitiek en overdreven politieke correctheid. Na het genderneutraal taalgebruik volgen later dit jaar de genderneutrale toiletten bij de gemeente Amsterdam; Utrecht voerde deze al eerder in. In de discussie werd genderneutraal taalgebruik overigens vooral gekoppeld aan transgenders, maar het vraagstuk is breder: het simpelweg in het hokje ‘man’ of ‘vrouw’ stoppen van mensen heeft consequenties. Denk aan de opvoeding (stimuleren van ‘zorgzaamheid’ of juist ‘stoerheid’), loopbaanmogelijkheden en inkomen. Blijkbaar roept het onderwerp gender controverse op en dat is ook niet zo vreemd: gender

raakt immers aan de identiteit van mensen en waar die in het geding is, laaien de gemoederen al snel op. Aangezien het thema maatschappelijk speelt, is het ook voor Defensie van belang. Hoe zit dit in onze eigen organisatie?

Het *The Hague Centre for Strategic Studies* heeft in 2014 op basis van onderzoek een ‘LGBT military index’ gepubliceerd, waarin landen gerangschikt worden op basis van de mate van inclusie van LGBT’s in het leger.¹ Nederland eindigde, samen met het Verenigd Koninkrijk, op de tweede plaats na Nieuw-Zeeland. Keurig dus. En hoe zit het met vrouwen? Voor hen geldt dat zij toegang hebben tot alle functies binnen de krijgsmacht. Een uitzondering hierop vormt nu nog de onderzeedienst, maar met de nieuwe klasse onderzeeboten komt ook hier verandering in. Potentieel hebben we het dus goed geregeld. Het belang van diversiteit en inclusiviteit binnen de krijgsmacht wordt inmiddels ook breed onderkend.

Tegelijkertijd bleek begin dit jaar uit onderzoek van het Sociaal Cultureel Planbureau dat de organisatiecultuur bij Defensie voor onderlinge verbondenheid zorgt, maar ook voor uitsluiting. Defensie kent een groeps cultuur, waarin mensen zich sterk betrokken voelen bij de organisatie en zich verbonden voelen met elkaar. Die verbondenheid heeft ook een keerzijde, want medewerkers die zich niet conformeren aan de dominante cultuur van hun eenheid kunnen te maken krijgen met sociale sancties zoals pesten, roddelen en uitsluiting. Defensiemedewerkers die afwijken van de mannelijke, witte, heteroseksuele norm, hebben meer moeite om als vanzelfsprekend geaccepteerd te worden.² Daar zit misschien wel met name de relevantie van de maatschappelijke discussie over genderneutra-

1 *The Hague Centre for Strategic Studies, LGBT Military Personnel. A Strategic Vision for Inclusion* (Den Haag, HCSS, 2014) te downloaden via: http://beta.hcss.nl/sites/default/files/files/reports/HCSS_LGBT_webversie.pdf.

2 Sociaal Cultureel Planbureau, *Grenzen aan de eenheid. De beleving en waardering van diversiteit en inclusiviteit onder medewerkers van Defensie* (Den Haag, 2017), te downloaden op: https://www.scp.nl/Publicaties/Alle_publicaties/Publicaties_2017/Grenzen_aan_de_eeheid.

liteit: net zoals in de rest van de maatschappij worden ook bij Defensie mensen in hokjes geplaatst, met alle gevolgen van dien. Zou Defensie meer kunnen en moeten doen om de inclusiviteit te bevorderen? En zou genderneutraal taalgebruik hier een bijdrage aan moeten of kunnen leveren?

Dit vraagstuk is ook actueel bij andere krijgsmachten, overigens daar niet zozeer gedreven door discussies rondom LGBT's, maar meer rondom de rol van vrouwen in de krijgsmacht. In de VS werd eind 2015 besloten vrouwen toe te laten tot gevechtsfuncties. In het verlengde van dat besluit besloot het U.S. Marine Corps vorig jaar om de benaming van een groot aantal gevechtsfuncties te veranderen, om daarmee te laten zien dat deze niet alleen door mannen vervuld kunnen worden³. *Infantry marine* kwam in de plaats van *infantry man* en *anti-tank missile man* werd *anti-tank missile gunner*. Helemaal consequent was de aanpassing niet; een aantal functiebenamingen, de *rifleman* bijvoorbeeld, bleef ongewijzigd omdat deze geworteld zouden zijn in de traditie van de Marines.

In Oostenrijk gingen ze verder. Daar werd in 2015 een taalhandvest opgesteld om de taal binnen het leger vrouwvriendelijker en minder discriminerend te maken.⁴ Naast *Soldaten*, kent dat leger sindsdien ook *Soldatinnen*; *Besatzung* kwam in de plaats van *Mannschaft* en *Personenstunden* vervangen de *Mannstunden*. De termen *man*, *jemand* en *niemand* dienen volgens het handvest sowieso vermeden te worden in het taalgebruik. Wel werd, mede op verzoek van de vrouwelijke militairen, besloten geen wijzigingen aan te brengen in bestaande rangbenamingen. Zo bleven de *Wachtmeister* en de *Hauptmann* gewoon bestaan.

Ook in Nederland is het taalgebruik bij Defensie niet genderneutraal. Qua functiebenamingen valt Nederland positief op in vergelijking met het buitenland, maar los daarvan zijn er veel voorbeelden te noemen. Onze organisatie bestaat naast officieren en onderofficieren uit manschappen, kleding wordt op de man verstrekt, voer-, vaar- en vliegtuigen kennen een bemanning, een tank heeft een mangat en inzet wordt vaak in manuren aangeduid. En wat verder van de operatie af begint menige e-mail al dan niet bewust met de aanhef 'Gents'; ook als er niet enkelmannelijke, maar ook vrouwelijke collega's aangeschreven worden. Niet alleen in het taalgebruik, maar ook in het gedrag wordt dan dus uitgegaan van de 'norm'.

De vraag is: is dat erg, in die zin dat het een belemmering vormt voor de integratie van hen die afwijken van de mannelijke, witte, hetero norm binnen Defensie? Nemen zij hier aanstoot aan, voelen zij zich minder thuis bij de organisatie? Zou een debat over aanpassingen van deze termen getuigen van overdreven politieke correctheid en symboolpolitiek, of juist van het erkennen van de (gewenste!) diversiteit binnen onze krijgsmacht? Kan genderneutraal taalgebruik binnen de krijgsmacht bijdragen aan inclusiviteit en daarmee een hefboom vormen voor verandering, of zijn daar andere en betere initiatieven voor? Een antwoord op deze vragen heeft de redactie niet, maar een discussie daarover zet zij bij deze graag in gang! ■

3 T. Gibbons-Neff, 'The Marines just took 'man' out of 19 job titles, and people are losing their minds', in: *The Washington Post* (28 juni 2016).

4 C. Reiser, 'Das "Titanic-Prinzip": Sprachleitfaden für Bundesheer', in: *Salzburger Nachrichten* (19 oktober 2015).

Exportcontrolerecht

Een verkenning

Exportcontrole draait om de beheersing van de handel in en uitwisseling van militaire goederen, technologie en diensten én civiele goederen, technologie en diensten die eveneens voor militaire doeleinden gebruikt kunnen worden. Exportcontrolerecht is begonnen als puur nationaal recht dat volledig in dienst stond van de belangen van de betreffende staten. Ook vandaag nog is het recht primair nationaal: staten stellen regels op en voeren die uit, bijvoorbeeld door het al dan niet verlenen van exportvergunningen en controle op de naleving van vergunningsvoorschriften. Het exportcontrolerecht is een uitdagend rechtsgebied, dat in ontwikkeling is. In de Nederlandse literatuur bestaat er nog relatief weinig aandacht voor. Dit artikel brengt het raamwerk van het exportcontrole recht vanuit Nederlands perspectief in kaart.

*Kolonel mr. dr. J.E.D. Voetelink**

In een moderne samenleving stelt de overheid duidelijke, geschreven regels op die door burgers, bedrijven, instellingen, organisaties, et cetera en ook de overheid zelf moeten worden nageleefd. Negeren van de regels zou afbreuk kunnen doen aan het functioneren van de samenleving, zodat naleving ervan moet kunnen worden afgedwongen en geschillen daarover aan een onafhankelijke rechter moeten kunnen worden voorgelegd.¹ Dit is in essentie het idee van de rechtstaat.

Met het toenemen van contacten tussen burgers, bedrijven en staten wereldwijd groeit ook de regelgeving, zowel in omvang als in complexiteit. Hierdoor neemt de kans toe dat in strijd met de regels wordt gehandeld, wat vervolgens weer kan leiden tot sancties, bijvoorbeeld in de vorm van boetes. Als indirect gevolg kan ook imagoschade optreden of kunnen later aanvullende sancties volgen, bijvoorbeeld het uitsluiten van een bedrijf voor verdere transacties. Bedrijven en instellingen kunnen zich dit soort gevolgen niet veroorloven als zij als serieuze partner willen worden gezien.

Dit heeft geleid tot het besef dat de eigen organisatie risico's inzichtelijk moet maken en voortdurend de interne procedures en processen moet toetsen aan en afstemmen op de

* De auteur is universitair hoofddocent militair recht aan de Faculteit Militaire Wetenschappen van de Nederlandse Defensie Academie. Het artikel is op persoonlijke titel geschreven. De auteur bedankt Martijn Antzoulatos, Bert van Herwijnen e.a. van 'Full Circle Compliance', Mark Keunen, Bart Pollmann en Jan-Leendert Voetelink voor commentaar op een eerdere versie.

1 Dit betreft het interne gezag van de staat: de wetgevende, handhavende (of: uitvoerende) en rechtsprekende macht.



FOTO: MCD, G. VAN ES

Leopard-tanks worden gereedgemaakt voor transport naar Finland: als onderdeel van de Nederlandse staat moet de krijgsmacht in overeenstemming met het exportcontrolerecht handelen

externe regels. Tegenwoordig wordt dit vaak aangeduid als *compliance*, wat in de kern simpelweg inhoudt: het naleven van wet- en regelgeving.

Niet alleen commerciële bedrijven moeten zich aan de regelgeving houden, ook de overheid moet dat doen. Dit laatste ligt besloten in het principe van de rechtstaat op grond waarvan de overheid net als de burger is gebonden aan het recht.² Dat impliceert dat ook de krijgsmacht, als onderdeel van de Nederlandse staat, op basis van en in overeenstemming met het recht moet handelen.

Gezien de aandacht die compliance vooral de laatste paar jaar in de krijgsmacht krijgt, hoeft dit geen nadere toelichting. Wat wel meer aandacht nodig heeft, is het recht dat moet worden nageleefd. Dat bestrijkt namelijk een tamelijk breed gebied, zoals milieu, arbeidsomstandigheden, aanbesteding van goederen en diensten, et cetera. Een gebied dat sinds

enkele jaren in de (hernieuwde) belangstelling staat, zowel binnen als buiten defensie, is exportcontrole.

Wat is exportcontrolerecht?

In de kern draait exportcontrole om de beheersing van de handel in en uitwisseling van militaire goederen, technologie en diensten, en civiele goederen, technologie en diensten die eveneens voor militaire doeleinden gebruikt kunnen worden. Dit is wel de meest simpele uitleg; erachter gaat een complexe wereld schuil. Het recht dat hierbij moet worden nageleefd, hierna aangeduid als exportcontrolerecht, laat zich ondanks deze samenvattende term moeilijk onder een noemer vatten.

Zoals eerder aangegeven vormt de kern van exportcontrolerecht het nationale recht van staten, dat tegenwoordig sterk wordt beïnvloed

2 T. Bingham, *The rule of law* (Londen, Penguin Books, 2011) 8.

door internationaal recht in de vorm van multilaterale verdragen en besluiten van internationale organisaties. Daarnaast spelen politiek bindende instrumenten, bijvoorbeeld in de vorm van controleregimes voor wapenexport,³ een steeds grotere rol, het zogenoemde *soft law*. Wat niet meer tot dit rechtsgebied hoort, maar waar *compliance officers*, die zich in de praktijk met exportcontrole bezighouden veel mee te maken hebben, zijn de interne regels en richtlijnen die bedrijven en instellingen opstellen om hun bedrijfsprocessen exportcontrole compliant te maken.

Opzet artikel

Het exportcontrolerecht is volop in ontwikkeling. In de Nederlandse literatuur bestaat er nog relatief weinig aandacht voor. Het doel van deze bijdrage is het in kaart brengen van het raamwerk van het exportcontrolerecht vanuit Nederlands perspectief. Daartoe schets ik aan de hand van de ontwikkeling van dit rechtsgebied de belangrijkste deelgebieden en breng ze met elkaar in verband.

Eerst ga ik in op de nationale oorsprong van exportcontrole. Vervolgens komen de eerste initiatieven op het gebied van wapenbeheersing en exportcontrole, genomen vanaf het eind van de 19-de eeuw, aan de orde. Daarna besteed ik aandacht aan internationale ontwikkelingen vanaf de Tweede Wereldoorlog en het einde van de Koude Oorlog en sluit af met een korte synthese en analyse van het exportcontrolerecht.

Gezien het inleidende karakter van dit artikel verken ik alleen de contouren van het exportcontrolerecht. Ik ga niet uitgebreid in op de inhoud van de verdragen en wettelijke regelingen. Wetgeving van andere staten valt eveneens buiten het bestek van dit artikel. Dat laatste neemt overigens niet weg dat buitenlands recht

heel relevant kan zijn. Vooral Amerikaanse sancties en regelgeving, bijvoorbeeld in de vorm van de *International Traffic in Arms Regulations* (ITAR) en *Export Administration Regulations* (EAR), hebben impact op Nederlandse instellingen en bedrijven. Behandeling hiervan past echter meer in een verdiepend artikel over de werking van exportcontrolerecht.

Tot slot moet de lezer in het oog houden dat exportcontrole een interdisciplinaire benadering vraagt. Hoewel dit artikel zich richt op het exportcontrolerecht, moet toepassing en interpretatie ervan gebeuren in samenhang met andere disciplines, zoals logistiek, bedrijfs-economie, organisatiekunde, ethiek, et cetera.

Oorsprong in nationaal recht

Het verhandelen van goederen en diensten is goed voor een bedrijf en goed voor een land omdat het beide economisch voordeel oplevert. Alleen om dringende redenen zal een land daarom de uitvoer willen beperken. Traditioneel is de veiligheid van een samenleving de belangrijkste reden voor het stellen van beperkingen aan de export van goederen en diensten. Exportcontrole dient zo de strategische doelen van staten.

Strikte regels voor wapenhandel

Vanuit dat perspectief gezien is het niet verbazingwekkend dat regels op dit gebied een nationale aangelegenheid zijn, en al zo oud als de weg naar Rome. Dat laatste bijna letterlijk, want al in het Romeinse Rijk bestond wetgeving die de levering van wapens aan andere volken verbood.⁴ Vooral in tijden van (dreigende) oorlogen stelden vorsten beperkingen aan de uitvoer en doorvoer van goederen die de tegenstander zouden kunnen helpen bij de strijd.

Dat was in ons land al zo ten tijde van de 80-jarige oorlog. Door de sterk opkomende wapenindustrie bestond toen in de Republiek der Verenigde Nederlanden een bloeiende wapenhandel met andere Europese landen.

3 G.R. den Dekker & E.P.J. Myjer, Wapenbeheersingsrecht, in: Nathalie Horbach, René Lefeber & Olivier Ribbelink (red.), *Handboek Internationaal Recht* (Den Haag, T.M.C. Asser Press, 2007) 593.

4 K. Krause & M.K. MacDonald, Regulating Arms Sales Through World War II, in: R.D. Burns (ed.), *Encyclopedia of Arms Control and Disarmament*, Vol. 2 (New York, Charles Scribner's Sons, Macmillan Publishing Company, 1993) 708.



FOTO-BEELDBANK NIMH

Tijdens de Tachtigjarige Oorlog ontwikkelde zich in de Republiek der Nederlanden een levendige internationale wapenhandel, die al vroeg werd onderworpen aan regels

Al vroeg werd die handel onderworpen aan regels en een vergunningenstelsel⁵ en was de export van oorlogsmaterieel, zoals wapens en scheepvaartuitrusting, aan strikte regels gebonden. Zo was een vergunning van de Staten-Generaal nodig waarbij een systeem van aanvullende condities, zoals het betalen van een borg en het leveren van bewijs van aflevering, moest voorkomen dat de goederen alsnog in verkeerde handen terecht zouden komen.⁶

Hoewel het verhandelen van wapens en andere oorlogsuitrusting aan de tegenstander juridisch niet was toegestaan en door velen ook als moreel of anderszins onjuist werd gevoeld, kon het wel uiterst lucratief zijn. Hollandse wapenhandelaren bleven daarom op vrij grote schaal handeldrijven met aartsvijand Spanje, wat soms zelfs gebeurde met instemming van andere overheidsorganen dan de Staten-Generaal, die daarvoor hun eigen belangen hadden.⁷ Een voorbeeld van die wapenhandelaren waren de broers Trip, die met het vergaarde kapitaal

een stadspaleis lieten bouwen in Amsterdam, met onder andere schoorstenen in de vorm van zware mortieren als symbool van hun handel.⁸

Motieven voor exportrestricties

Naast de staatsveiligheid kunnen ook politieke en economische redenen een rol spelen bij het opleggen van exportrestricties. In de 17-de eeuw was bijvoorbeeld wapenexport een nadrukkelijk instrument van de buitenlandse politiek van de Republiek.⁹ Ook trachtten staten in die tijd hun technologische voor-sprong bij de ontwikkeling van kanonnen en handvuurwapens te behouden door de uitvoer daarvan te reguleren.¹⁰

5 M.A.G. de Jong, *'Staat van oorlog': Wapenbedrijf en militaire hervorming in de Republiek der Verenigde Nederlanden 1585-1621* (Hilversum, Verloren, 2005) 153.

6 De Jong 2005, 155.

7 De Jong 2005, 172 ev.

8 G. Mak, *De levens van Jan Six. Een familiegeschiedenis* (Amsterdam, Atlas Contact, 2016) 58.

9 De Jong 2005, 155.

10 Krause & MacDonald 1993, 709.



Na het uitbreken van de Eerste Wereldoorlog werd in Nederland al snel een wet aangenomen die het mogelijk maakte de uitvoer van bepaalde goederen te verbieden

Het eigen nationale belang stond bij deze maatregelen steeds voorop en in het algemeen werden weinig beperkingen gesteld aan de wapenhandel als het de uitvoer betrof aan strijdende partijen in verder weg gelegen conflictgebieden, waarbij de belangen van de exporterende staat niet direct in het geding waren.

De industriële revolutie eind 18-de en begin 19-de eeuw gaf een enorme impuls aan de ontwikkeling en productie van wapens en in deze periode groeide de internationale handel in wapens navenant. Staten leken nog minder

genegen de uitvoer te beperken en moedigen de internationale handel soms zelfs aan om de eigen industrie te steunen en de kosten voor de eigen lokale wapenaankopen te verminderen.¹¹

Alleen gewapende conflicten dichterbij huis konden een reden zijn de uitvoer aan banden te leggen. In de moderne geschiedenis was uiteindelijk de tweede helft van de 19-de eeuw de periode waarin de minste nationale regels en beperkingen bestonden voor wapenuitvoer.¹²

Summiere wetgeving

De summiere Nederlandse wetgeving uit die tijd past in dat beeld. Met een voetnoot in een tarievenwet uit 1845 werd een grondslag geboden voor het opleggen van een uitvoerverbod voor 'ammunitie'.¹³ Korte tijd later werd in aanvulling hierop een wet aangenomen

11 Idem, 711.

12 Idem, 712.

13 Hieronder werd verstaan: handvuurwapens, 'pieken, hellebaarden, degens, bajonetten en andere ligte oorlogs-instrumenten... alsmede geweer- en pistoolkogels'; Wet van 19 juni 1845, *Stb.* 1845, 28.

die de mogelijkheid bood ook de uit- en doorvoer van paarden te verbieden.¹⁴ Bij het uitbreken van de Frans-Duitse oorlog werd op basis van deze laatste wet per Koninklijk Besluit (KB) daadwerkelijk een verbod uitgevaardigd,¹⁵ waarschijnlijk om te voorkomen dat het tekort aan paarden in de Nederlandse krijgsmacht verder zou oplopen.¹⁶

Bij aanvang van de Eerste Wereldoorlog bleek het wettelijk stelsel onvoldoende ruimte te bieden de uitvoer van goederen effectief te beheersen. Al vrij snel werd daarom een wet aangenomen die het mogelijk maakte bij oorlogsgevaar of in geval van oorlog met een algemene maatregel van bestuur de uitvoer van aangewezen goederen te verbieden.¹⁷ Op basis van deze wet werd de uitvoer van een groot aantal goederen aan banden gelegd.¹⁸

Internationale initiatieven

Exportcontrolerecht is, zoals gezegd, in de eerste plaats nationaal van aard. Dat neemt niet weg dat het internationaal recht hierop van grote invloed is. Het internationale deel van het exportcontrolerecht is geen *self contained regime*, maar bestaat uit met elkaar samenhangende en deels overlappende rechtsgebieden. Hieronder vallen het economisch recht, wapenbeheersingsrecht, internationaal humanitair recht en collectief veiligheidsrecht, die een sterke invloed hebben op het nationale beleid en regelgeving. Die internationale invloeden zijn vooral de laatste decennia goed merkbaar, maar de eerste contouren van internationale bemoeienis met wapenbeheersing werden eind 19-de eeuw al zichtbaar. Juist in een tijd dat de rol van nationale regelgeving nogal marginaal was geworden.

Bestrijding slavenhandel

Op 2 juli 1890 werd de Algemene Akte van Brussel (hierna: Akte van Brussel) getekend.¹⁹ Doel van dit multilaterale verdrag was de bestrijding van slavenhandel in Afrika. Dit moest onder meer worden bereikt door *'beperking van den invoer van vuurwapenen, althans van de verbeterde soorten, en van ammunitie voor het gehele gebied, waarin slavenhandel zich voordoet'*

(artikel 1 onder 7^o van het verdrag). Deze vorm van wapenbeheersing was voor een belangrijk deel ingegeven door het nationale belang van staten bij het behoud en de versterking van hun koloniale macht. Ze paste zo in het rijtje nationale beperkingen van de wapenexport, ingegeven door de eigen belangen van staten.

Een nieuw element was dat het verdrag de puur nationale belangen oversteeg en dat onder druk van de publieke opinie humanitaire overwegingen aan het verdrag ten grondslag lagen. Zo was de Britse regering geen voorstander van de Akte van Brussel, maar werd het Verenigd Koninkrijk toch partij bij het verdrag onder druk van de eigen bevolking.²⁰ De publieke opinie zal later veelvuldig de agenda van internationale wapenbeheersing bepalen.

Uiteindelijk bleken de bepalingen over wapenhandel geen groot succes. Belangrijke wapenexporterende landen werden geen partij bij het verdrag en de weinig concrete bewoording van het verdrag bemoeilijkten de handhaving ervan. Artikel VIII, de bepaling die handen en voeten moest geven aan de beperkingen op de wapenimport in Afrika, sprak over het stellen van grenzen aan de invoer van 'getrokken en verbeterde geweren', zonder duidelijk te maken welke wapens precies onder deze omschrijving vielen. Bovendien gold het verdrag niet voor heel Afrika maar voor het gebied tussen 20^o Noorderbreedte en 22^o Zuiderbreedte.

14 Wet van 15 mei 1859 betreffende den uit- en doorvoer van paarden *Stb.* 39 en wet van 24 juli 1870 betreffende den uit- en doorvoer van paarden, *Stb.* 143.

15 Besluit van 24 juli 1870, *Stb.* 144.

16 Vgl. T. van Gent, *Het falen van de Nederlandse gewapende neutraliteit, september 1939 - mei 1940*, proefschrift (Amsterdam, Universiteit van Amsterdam, 2009) 14, die beschrijft dat bij de mobilisatie van het Nederlandse leger in 1870 door een gebrek aan paarden maar 86 van de 108 vuurmonden van het Veldleger daadwerkelijk ingezet waren. Zie: <pure.uva.nl/ws/files/756202/68873_06.pdf>.

17 Wet van 3 augustus 1914, houdende verbod tot uit- en vervoer van sommige artikelen (*Stb.* 1914, 344).

18 Zie W.C. Meurs, 'Rantsoenering en distributie ten tijde van de Eerste Wereldoorlog - De levensmiddelenpolitiek van de Nederlandse regering in crisistijd'. Zie: <wereldoorlog1418.nl/distributie-rantsoenering/index.html>.

19 Algemene Akte van de te Brussel gehouden conferentie; Brussel, 2 juli 1890 (*Stb.* 1892, 92). Initieel waren dertien Europese landen, waaronder Nederland, bij dit verdrag betrokken en vier niet-Europese landen, waaronder de VS.

20 Krause & MacDonald 1993, 712.



Wapententoonstelling in New York tijdens de Eerste Wereldoorlog. Rond de oprichting van de Volkenbond leefde bij velen de verwachting dat landen hun bewapening zouden gaan verminderen

Door deze afbakening, die bestaande grenzen negeerde, bleef de import van wapens in het noorden en zuiden van Afrika ongeregeld. Ondanks deze tekortkomingen bleef de Akte van Brussel lang het enige wapenbeheersingsverdrag dat daadwerkelijk in werking trad, hoewel het aan latere initiatieven niet heeft ontbroken.

In de 17-de eeuw durfden de hiervoor genoemde broers Trip, rijk geworden met de wapenhandel, nog trots de wapenspreuk *ex bello pax* (uit oorlog komt vrede voort) op de gevel van hun huis te plaatsen.²¹ Volgens hun

manier van denken brachten zij door het leveren van wapens uiteindelijke vrede. Na de bittere ervaringen van de Eerste Wereldoorlog was voor deze ideeën weinig plek meer. Velen zagen bewapening en internationale wapenhandel als een van de oorzaken van de oorlog²² en meenden dat het de strijd zelfs had verlengd.

Oprichting Volkenbond

Het Volkenbondverdrag, waarmee in 1919 de Volkenbond werd opgericht met het oog op het waarborgen van de internationale vrede en veiligheid, bracht (in artikel 8, eerste lid) tot uitdrukking dat voor het handhaven van de vrede vermindering van nationale bewapening nodig was.²³ Verder werd de bond belast met toezicht op wapenhandel met landen waar dit in het algemeen belang nodig was (met artikel 23(d)).

Overeenkomstig deze laatste regeling werd de Conventie van St. Germaine opgesteld.²⁴ Dit verdrag, dat voortbouwde op de Akte van Brussel van 1890, was vooral bedoeld om te zorgen dat de wapenvoorraden die met het einde van de Eerste Wereldoorlog overtollig waren geworden, niet in kolonies zouden belanden. Het verdrag bevatte een uitgebreide lijst van wapens waarvoor verschillende exportbeperkende regelingen zouden moeten gelden. Bovendien moesten de afspraken ervoor zorgen dat wapenhandel volledig openbaar zou worden. Het verdrag trad toch niet in werking omdat het in de ogen van de VS te veel was verbonden met de Volkenbond, waarvan de VS uiteindelijk geen lid was geworden.²⁵

Een tijdelijke commissie kreeg de opdracht de Conventie van St. Germaine te herzien, wat in 1925 leidde tot aanbidding van de Wapenhandelconventie aan de *Conference for the Supervision of the International Trade in Arms, Munitions and Implements of war* te Genève.²⁶ Ook dit verdrag, dat sterk de nadruk legde op openbaarheid van wapenleveranties, haalde de eindstreep niet. Tijdens de conferentie werd nog wel een ander verdrag aangenomen, dat nog steeds van kracht is: het 'Protocol nopens de chemische en bacteriologische oorlog'.²⁷

- 21 'Het Trippenhuys', in: *Kei. Magazine van het Rijksvastgoedbedrijf*, 2015 (1). Zie: <magazines.rijksvastgoedbedrijf.nl/kei/2015/01/de-familie-trip-de-propaganda-van-wapenkoningen-in-beeld>.
- 22 Vgl. Stockholm International Peace Research Institute, *The Arms Trade with the Third World* (Stockholm, Almqvist & Wiksell, 1971) 90.
- 23 Preambule Volkenbondverdrag; Versaille, 28 juni 1919 (*Stb.* 1920, 127).
- 24 Convention for the control of the trade in arms and ammunition; St. Germain-en-Laye, 10 September 1919 (*The American Journal of International Law*, Vol. 15, No. 4, Supplement: Official Documents (Oct, 1921), 297-313)).
- 25 Stockholm International Peace Research Institute 1971, 92.
- 26 Verdrag nopens het toezicht op den internationale handel in wapens; Geneve, 17 juni 1925 (*Stb.* 1928, 292).
- 27 Protocol nopens de chemische en bacteriologische oorlog; Geneve, 17 juni 1925 (*Stb.* 1930, 422).

Dit protocol maakt deel uit van het humanitair oorlogsrecht en stelt beperkingen aan de inzet van chemische en bacteriologische strijdmiddelen in oorlogstijd. Op dat moment was dit protocol nog niet direct van belang voor het exportcontrolerecht. Een later verdrag, dat op het protocol voortbouwt, verbiedt niet alleen de inzet in oorlogstijd van de in het protocol genoemde middelen, maar stelt ook beperkingen aan de handel daarin. Het protocol brengt zo het exportcontrolerecht een stap in de richting van het humanitair oorlogsrecht, dat enerzijds specifieke kwetsbare groepen, zoals gewonden en burgers, tijdens gewapende conflicten probeert te beschermen en anderzijds vijandelijkheden wil reguleren door beperkingen te stellen aan de middelen en methoden van oorlogvoering.

Aanpassing Nederlandse wetgeving

In Nederland leidde lidmaatschap van de Volkenbond tot wijziging en aanvulling van de bestaande wetgeving.²⁸ Toen de regering in 1934 uitvoering wilde geven aan het verzoek van de bond de uitvoer van wapens en ander oorlogsmateriaal naar Bolivia en Paraguay, die met elkaar in conflict waren, te verbieden, bleek de bestaande wetgeving niet toereikend.²⁹ Daarom werd in 1935 de Uitvoerverbodenwet aangenomen ‘*ter bevordering van de internationale samenwerking in het belang van den vrede of ter bescherming van de levensbelangen van het Rijk in tijden van buitengewone internationale spanning*’.³⁰ Naast wijzigingsbepalingen van de wet van 1914 bevatte de nieuwe wet een regeling voor het verbieden van de uitvoer van goederen naar bepaalde landen ‘*als maatregel van internationale samenwerking tot het voorkomen of beëindigen van vijandelijkheden*’ (aanhef wet). Nederlandse regels voor exportcontrole waren zodoende niet alleen meer ingegeven door nationale belangen. Met dit besluit van de Volkenbond en de Nederlandse wetgeving worden de eerste contouren zichtbaar van een ander deel van het exportcontrolerecht, namelijk het sanctierecht, dat hierna uitgebreider aan de orde komt.

Ontwikkelingen post-WO II

De Tweede Wereldoorlog vormt een cesuur in de ontwikkeling van het exportcontrolerecht. De

eerste naoorlogse jaren stonden nog in het teken van nationaal herstel en wederopbouw. Zo vaardigde bijvoorbeeld de Nederlandse regering in ballingschap het Besluit regeling in- en uitvoer 1944 uit³¹ dat ministers onder meer de bevoegdheid gaf de in- en uitvoer te reguleren ‘*in het belang van... het herstel van de volkshuishouding van het Koninkrijk*’.³²

Internationale politieke verhoudingen

Internationale politieke verhoudingen bepaalden echter al snel de agenda. Al kort na het einde van de Tweede Wereldoorlog was de dreiging die uitging van de Sovjet-Unie (SU) en zijn bondgenoten aanleiding voor de VS en enkele Europese landen³³ de uitvoer van strategische goederen naar het Sovjet-blok af te stemmen en te beperken. Hieruit ontstond in 1949 de *Coordinating Committee for Multilateral Export Controls* (COCOM), die lijsten³⁴ bijhield van zaken die niet naar de communistische staten mochten worden uitgevoerd.

Het coördinatieorgaan was niet gebaseerd op een juridisch bindend verdrag en vormde zodoende geen formele internationale organisatie.³⁵ Om zoveel mogelijk tot eenzelfde niveau van exportcontrole te komen stelden de deelnemende landen bij algemene instemming

28 Verder werd in het interbellum nog de Crisisuitvoerwet van 24 december 1931 (*Stb.* 1931, 533) aangenomen op grond waarvan nadere regels konden worden gesteld als een land de omvang van invoer van Nederlandse goederen beperkte.

29 *Kamerstukken II* 1934/35, 430, nr. 3.

30 Wet van 9 oktober 1935 bepalende het voorbehoud der bevoegdheid tot het uitvaardigen van uitvoerverboden (*Stb.* 1935, 599).

31 Vastgesteld bij KB van 4 september 1944 (*Stb.* E 80).

32 *Kamerstukken II* 1960/61, 6178, nr. 3. Voor de volledigheid: het besluit was een handelsregeling die zich niet beperkte tot alleen militaire goederen. De toenmalige Minister van Handel, Nijverheid en Landbouw stelde op basis van het besluit bijvoorbeeld de In- en Uitvoerverbodenbeschikking 1945 (*Strct.* 7) vast, waarbij de invoer en uitvoer van goederen zonder vergunning werd verboden.

33 België, Frankrijk, Italië, Luxemburg, Nederland en het Verenigd Koninkrijk. COCOM groeide verder uit en uiteindelijk namen de toenmalige NAVO-lidstaten (met uitzondering van IJsland), Australië en Japan deel.

34 *International Atomic Energy List* (radioactief materiaal), *International Munitions List* (militaire goederen) en de *International Control List* (dual-use goederen, die zowel een militair als commercieel gebruik hebben); D.B. Matthews, ‘Controlling the Exportation of Strategically-Sensitive Technology: The Extraterritorial Jurisdiction of the Multilateral Control Enhancement Act of 1988’, *Columbia Journal of Transnational Law* (1990) 754.

35 C. Hunt, *Multilateral Cooperation in Export Controls. The Role of CoCom*, 14 *Toledo Law Review* (1983) 1287.



FOTO: ANP

Tijdens de Koude Oorlog ontstonden op specifieke gebieden aanvullende exportregimes, zoals het 'Missile Technology Control Regime' (MTCR)

(consent) standaarden op, maar implementeerden en handhaafden die maatregelen vervolgens zelf op nationaal niveau.³⁶

In de loop van de Koude Oorlog ontstonden op specifieke gebieden nog aanvullende, gespecialiseerde multilaterale exportregimes die, net als

COCOM, informeel van karakter zijn en die het gevaar van verspreiding van massavernietigingswapens zoveel mogelijk wil inperken. Het betreft de *Nuclear Suppliers Group* (NSG) voor nucleair materiaal en technologie;³⁷ de *Australia Group* (AG) voor chemische en biologische wapens;³⁸ en het *Missile Technology Control Regime* (MTCR) voor rakettechnologie en technologie om massavernietigingswapens met raketten te verspreiden.³⁹

Oprichting EEG

De oprichting van de Europese Economische Gemeenschap (EEG) in 1957 bracht geen verandering in het COCOM-proces, omdat op grond van het EEG-oprichtingsverdrag⁴⁰ de uitvoer van wapen, munitie en oorlogsmateriaal⁴¹ kon worden uitgezonderd van de regels over de interne markt. Nederland legde, onder meer ter uitvoering van COCOM-afspraken,⁴² regels vast in het Uitvoerbesluit strategische goederen uit 1963 (hierna; het Uitvoerbesluit).⁴³ Dit besluit bevatte een bijlage die met grote regelmaat werd aangepast en, net als de COCOM-lijsten, een militair, nucleair en

36 Zie bijvoorbeeld het besluit van 11 december 1954, houdende verbod van uitvoer van sommige goederen naar enige landen en gebieden op grond van de Uitvoerverbodwet 1935 (*Stb.* 599), *Stb.* 542, dat een verbod van uitvoer van bepaalde goederen naar een aantal met name genoemde communistische landen mogelijk maakte.

37 Opgericht in 1975; zie <www.nuclearsuppliersgroup.org/en/>.

38 Opgericht in 1985; zie <www.australiagroup.net/en/>.

39 Opgericht in 1987; zie <mtrc.info/>.

40 Artt. 36 en 223 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Economische Gemeenschap; Rome 25 maart 1957 (*Trb.* 1957, 74).

41 Deze zaken werden uitgewerkt in lijsten vergelijkbaar met die van de COCOM; Joakim Kreutz, 'Hard Measures by a Soft Power? Sanctions policy of the European Union 1981—2004', Paper no. 45, Bonn International Center for Conversion (BICC) (2005).

42 *Kamerstukken II* 1990/91, 220154, nr. 2, 7.

43 Het Uitvoerbesluit strategische goederen 1963 (*Stb.* 128) werd genomen op basis van de In- en uitvoerwet van 1962, die het Besluit regeling in- en uitvoer 1944 verving. De wet maakt het mogelijk bij besluit voorzieningen te treffen wanneer dit noodzakelijk wordt geacht. Gelet op de aanhef van de wet kan dat 'in het belang van de volkshuishouding, van de inwendige en uitwendige veiligheid des lands en van de internationale rechtsorde, mede in verband met daarop betrekking hebbende internationale afspraken of besluiten van volkenrechtelijke organisaties'.

dual-use⁴⁴ deel omvatte. De daarin genoemde goederen werden als strategisch aangemerkt, wat betekende dat zij alleen met vergunning mochten worden uitgevoerd.

Deze regelgeving stelde beperkingen aan de uitvoer van bepaalde categorieën goederen, maar paste binnen het beginsel van vrijheid van internationale handel⁴⁵ en de veiligheids- uitzonderingen van de *General Agreements on Tariffs and Trade* (GATT) van 1947.⁴⁶ Op grond van dit verdrag kan een land maatregelen nemen die het 'nodig acht ter bescherming van het wezenlijke belang van haar veiligheid' en die 'betrekking hebben op de handel in wapens, munitie en oorlogstuig en alle handel in andere goederen en materialen welke rechtstreeks of middellijk dienen voor de bevoorrading van een militair apparaat' (artikel XXI(b)(ii)).

Internationale sancties en embargo's

Een andere uitzondering met een impact op het exportcontrolerecht is het systeem van internationale sancties en embargo's op grond waarvan handel met bepaalde staten wordt beperkt. Op basis van de GATT kunnen staten in tijd van oorlog of van internationale spanningen maatregelen nemen ter bescherming van hun wezenlijke veiligheidsbelang (artikel XXI(b)(iii)).

Dat kan onder meer in de vorm van sancties tegen andere staten.⁴⁷ Belangrijker is dat de in 1945 opgerichte Verenigde Naties (VN) in het kader van het collectief veiligheidsrecht maatregelen kan nemen om haar hoofddoel, het handhaven van de internationale vrede en veiligheid, te bereiken.⁴⁸ In dat verband is de VN-Veiligheidsraad op grond van Hoofdstuk VII van het VN-Handvest bevoegd bindende sancties af te kondigen als zij een bedreiging van de internationale vrede en veiligheid heeft vastgesteld.⁴⁹ In de periode van de Koude Oorlog gebeurde dat bijvoorbeeld tegen Zuid-Rhodesië⁵⁰ en Zuid-Afrika.⁵¹

Problemen met het uitvoeren van de sancties

De opeenvolgende VN-sancties tegen Zuid-Rhodesië leidden in Nederland tot wetgevingsproblemen. Hoewel een aantal regelingen kon



De VN-Veiligheidsraad debatteert over maatregelen tegen Zuid-Rhodesië (1970): de opeenvolgende VN-sancties leidden in Nederland tot wetgevingsproblemen

worden opgesteld,⁵² bleek het met het bestaande wettelijke kader⁵³ niet goed mogelijk het steeds fijnmaziger stelsel van

- 44 Goederen, technologieën of diensten die zowel een reguliere civiele als een militaire toepassing kunnen hebben 'conventionele dual-use' of van toepassing kunnen zijn bij de ontwikkeling en productie van massavernietigingswapens of hun overbrengingsmiddelen 'niet-conventionele dual-use' (vgl. *Handboek strategische goederen en diensten*, (Den Haag, ministerie van Buitenlandse Zaken, aanpassing april 2017).
- 45 Vgl. *Kamerstukken II 1960/61*, 6178, 3.
- 46 Algemene overeenkomst betreffende tarieven en handel (*Stb.* 1950, K 440. De Overeenkomst werd voorlopig toegepast vanaf 1 januari 1948 (zie *Trb.* 1951, 53). De bepalingen van dit verdrag zijn o.g.v. art. I van Bijlage 1A bij de Overeenkomst tot oprichting van de Wereldhandelsorganisatie; Marrakesh, 15 april 1994 (*Trb.* 1994, 235) onderdeel geworden van de Algemene Overeenkomst betreffende Tarieven en Handel van 15 april 1994 (*Trb.* 1994, 235).
- 47 De GATT-Raad heeft enkele malen afgekondigde embargo's gerechtvaardigd geacht onder artikel XXI; I.A. Colussi, 'International Trade Sanctions Related to Dual-Use Goods and Technologies' *Athens Journal of Law* (2016) 240.
- 48 Art. 1(1) Handvest van de Verenigde Naties; San Francisco, 26 juni 1945 (*Stb.* 1945, F 253). Enigszins ten overvloede meldt art. XXI (c) GATT dat staten gerechtvaardigd zijn te voldoen aan VN-verplichtingen.
- 49 Art. 39 jo 41 Handvest. Lidstaten zijn op grond van art. 25 Handvest verplicht deze besluiten uit te voeren.
- 50 Vanwege de eenzijdige onafhankelijkheidsverklaring van het VK; bijv. UN DOC S/RES/232 (1966) en UN DOC S/RES 253 (1968).
- 51 Vanwege het apartheidsregime in het land; bijv. UN DOC S/RES/418 (1977).
- 52 Naast toepassing van het Uitvoerbesluit strategische goederen werden aanvullende regelingen opgesteld: In- en uitvoerbesluit Zuid-Rhodesië 1966 (*Stb.* 289), Aanvullend besluit houdende verbod van in- en uitvoer van goederen uit Zuid-Rhodesië 1968 (*Stb.* 1968, 620) en Wet betalingsverkeer Zuid-Rhodesië (*Stb.* 1973, 555).
- 53 Uitvoerverbodenwet 1935, Sanctiewet 1935 en de In- en uitvoerwet 1962.

sanctieregelingen van de VN uit te voeren.⁵⁴ Om de problemen te ondervangen werd de Sanctiewet 1977 opgesteld.⁵⁵ Deze wet vormt de grondslag voor uitvoering van alle internationaal opgelegde sanctie maatregelen, waaronder ook die van de EEG en nu de EU.⁵⁶

Overtreding van de wet en de daarop gebaseerde uitvoeringsregelingen kan leiden tot zware straffen.⁵⁷ Zo veroordeelde recent het Hof van Den Bosch de Nederlandse zakenman Van Kouwenhoven voor het in strijd met VN-resoluties leveren van wapens aan strijdende partijen in Liberia.⁵⁸

Post-Koude Oorlog

Met het naderende einde van de Koude Oorlog wijzigden de internationale verhoudingen. Die

ontwikkeling bood ruimte voor uitbreiding van internationale sanctieregimes en gaf eerdere initiatieven voor afspraken op het gebied van wapenbeheersing een stevige impuls. Op het punt van sancties valt vooral de rol op van de EU en haar rechtsvoorgangers⁵⁹ die steeds meer gebruik is gaan maken van 'restrictieve maatregelen', EU-jargon voor sancties.⁶⁰ De EU doet dat op eigen initiatief of in aanvulling op de VN-sancties, die overigens ook in deze periode met grote regelmaat worden afgekondigd.⁶¹

De Europese Unie

Na het einde van de Koude Oorlog is de EU ook actief geworden op het gebied van regulering van handel in dual-use producten en technologie. Voor die tijd coördineerden de meeste toenmalige lidstaten hun exportcontrole maatregelen via de hiervoor genoemde gespecialiseerde multilaterale exportregimes. Daarvan richtte COCOM zich vooral op militaire goederen zodat exportcontrole op goederen en technologie die geen direct militair gebruik hadden, werd overgelaten aan de staten zelf.⁶²

Bovendien was de implementatie van de overeengekomen standaarden eveneens een nationale aangelegenheid. Hierdoor ontbrak het binnen Europa aan een geïntegreerd systeem voor controle op uitvoer van militaire en dual-use goederen.⁶³ Dat veranderde niet toen in 1995 de Wassenaar Arrangement (WA) de rol van COCOM overnam en zich ook op conventionele dual-use goederen richtte.⁶⁴

Geen geïntegreerd beleid

Gezien het ontbreken van een Europees geïntegreerd exportcontrole beleid voor dual-use goederen,⁶⁵ nam de Europese Gemeenschap (EG) het initiatief voor regulering. Dit leidde in 1994 tot wat nu Verordening 428/2009 is.⁶⁶ De regeling moet voorkomen dat dual-use goederen na uitvoer worden gebruikt voor de ontwikkeling en productie van wapens. Daarom is, kort gezegd, voor de uitvoer van dual-use goederen buiten de EU in principe een vergunning vereist en handel binnen de EU eenvoudiger gemaakt en deels geharmoniseerd.⁶⁷

54 *Kamerstukken II 1975/76*, 14006, nr. 3, 5.

55 *Stb.* 1980, 93; hiermee werden de Uitvoerverbodenwet 1935 en Sanctiewet 1935 ingetrokken.

56 Opgelegd in het kader van de Europees Politieke Samenwerking; een in september 1970 ingesteld intergouvernementeel mechanisme voor de coördinatie van het buitenlandbeleid dat werd geformaliseerd met de Europe Akte in 1987; Kreuz 2005, 8 ev. Voor een overzicht van sancties, zie Kreuz 2005, 17-18.

57 Strafbbaarstelling is geregeld in de Wet op de economische delicten.

58 Veiligheidsraadsresoluties 1343 en 1408 (UN Doc S/RES/1343 (2001) en S/RES/1408 (2002)); Gerechtshof 's-Hertogenbosch, 21 april 2017, ECLI:NL:GHSHE:2017:1760.

59 Met het Verdrag van Maastricht (1993) veranderde de naam Europese Economische Gemeenschap in Europese Gemeenschap; met het Verdrag van Lissabon (2009) veranderde de naam tot slot in Europese Unie.

60 F. Giumelli, *How EU Sanctions Work: A New Narrative*, EU Institute for Security Studies, Chaillot Paper No 129, (mei 2013) 12.

61 Voor een overzicht, zie: <eas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/8442/consolidated-list-sanctions_en>.

62 C. Whang, 'The Challenges of Enforcing International Military-Use Technology Export Control Regimes: An Analysis of the United Nations Arms Trade Treaty', 33 *Wisconsin International Law Journal* (2015) (1) 121.

63 H. Alavi & T. Khamichonak, 'A European Dilemma: The EU Export Control Regime on Dual-Use Goods and Technologies', 7 *DANUBE: Law and Economics Review*, (2016) (3) 167.

64 Net als COCOM, NSG, MTCR en AG is de WA een informele organisatie die niet op een juridisch bindend verdrag is gebaseerd; zie <www.wassenaar.org/>.

65 Dit bleek bijvoorbeeld uit de zaak Richard; Court of Justice of the EU, Case C-367/89 Richardt and 'Les accessires scientifiques'.

66 Verordening (EG) Nr. 428/2009 van de Raad van 5 mei 2009 tot instelling van een communautaire regeling voor controle op de uitvoer, de overbrenging, de tussenhandel en de doorvoer van producten voor tweërlei gebruik (*Pb EU* 2009, L 134). Eerdere regelingen waren Verordening (EG) Nr 3381/94 van de Raad 19 december 1994 tot instelling van een communautaire regeling voor exportcontrole op goederen voor tweërlei gebruik (*Pb EU* 1994, L 367) en Verordening (EG) Nr. 1334/2000 van de Raad van 22 juni 2000 (*Pb EU* 2000, L 159).

67 Alavi & Khamichonak 2016, 162.

Welke goederen onder de verordening vallen, is te lezen in de zeer uitgebreide lijsten die als bijlagen bij de verordening zijn gevoegd. Daadwerkelijke implementatie en handhaving van de regels is overigens nog wel een zaak van de lidstaten.⁶⁸

De bij Verordening 428/2009 gevoegde lijsten zijn mede gebaseerd op de overzichten die worden gemaakt in de vier informele multilaterale exportregimes: NSG, AG, MTCR en WA. Deze mechanismen vormen als het ware de exportcontrolecomponent van weer een ander rechtsgebied dat van invloed is op het exportcontrolerecht; het wapenbeheersingsrecht. Dit is een breed vakgebied dat, kort gezegd, toeziet op regels over beperkingen aan het gebruik of bezit van wapens⁶⁹ en ook deels overlapt met het internationaal humanitair recht wanneer het gaat over beperking op het gebruik van wapens.

Wapenbeheersingsrecht

Wapenbeheersingsrecht is vooral gebaseerd op verdragen.⁷⁰ Enkele van deze verdragen zijn in dit artikel al een keer voorbijgekomen: de Akte van Brussel van 1890 (die niet erg succesvol was) en het 'Protocol nopens de chemische en bacteriologische oorlog' van 1925, dat vooral van belang was voor het internationaal humanitair recht. Ondanks enkele andere initiatieven⁷¹ was pas bij het naderende einde van de Koude Oorlog meer internationale bereidheid om serieuze stappen te zetten op het gebied van wapenbeheersing.⁷²

Voor het exportcontrolerecht is in de eerste plaats van belang het nog in de Koude Oorlog gesloten Non-proliferatieverdrag.⁷³ Dit verdrag wil (verdere) verspreiding van kernwapen voorkomen, onder meer door overdracht van nucleaire technologie te beperken. Om het beleid van de deelnemende landen op het gebied van nucleaire exportcontrole te harmoniseren werd het Zangger Committee opgericht. De rol van deze groep is nu grotendeels overgenomen door de NSG.

Oprichting OPCW

Verder is voor het exportcontrolerecht het onder leiding van de *Conference on Disarmament*



FOTO: OPCW

Het verdrag voor het verbod op chemische wapens stelt strikte voorwaarden aan de productie en het gebruik van stoffen waarmee chemische wapens gemaakt zouden kunnen worden

(CD) te Genève ontwikkelde Chemische wapens verdrag van 1993 relevant.⁷⁴ Zag het Protocol uit 1925 alleen toe op gebruik van chemische wapens, het nieuwe verdrag, dat voortbouwt op het Protocol, legde een volledig verbod op productie, bezit en gebruik ervan. Onder meer voor toezicht op naleving van het verdrag werd de in Den Haag gevestigde *Organisation for the Prohibition of Chemical Weapons* (OPCW)

68 I.J. Steward & S. Bauer, Paper for Workshop Dual Use Export Controls, Policy Department, Directorate-General for External Policies, oktober 2015, 12.

69 Voor een meer omvattende definitie zie: Den Dekker en Myjer 2007, 594.

70 Dat betekent dat internationaal gewoonterecht slechts een beperkte rol speelt; Den Dekker en Myjer 2007, 598.

71 Bijv. Het Biologische wapenverdrag (Verdrag tot verbod van de ontwikkeling, de productie en de aanleg van voorraden van bacteriologische (biologische) en toxine-wapens en inzake de vernietiging van deze wapens; Londen, Moskou, Washington, 10 april 1972 (*Trb.* 1972, 142) en diverse verdragen tussen VS en SU, zoals de Anti-Ballistic Missile Treaty en Strategic Arms Limitation Agreement 1972.

72 Den Dekker en Myjer 2007, 592.

73 Verdrag inzake de non-proliferatie van kernwapens; Londen, Moskou en Parijs, 1 juli 1968 (*Trb.* 1968, 126).

74 Verdrag tot verbod van de ontwikkeling, de productie, de aanleg van voorraden en het gebruik van chemische wapens en inzake de vernietiging van deze wapens; Parijs, 13 januari 1993 (*Trb.* 1993, 162).



FOTO ANP

Het Wapenhandelverdrag kwam onder meer tot stand onder druk van maatschappelijke groeperingen, voor wie humanitaire overwegingen voorop stonden

opgericht, die recent nog onderzoek heeft gedaan naar de meldingen over inzet van chemische wapens in de strijd in Syrië.

Het verdrag stelt strikte voorwaarden aan de productie en het gebruik van chemische stoffen en hun voorlopers (precursors) die zouden kunnen worden gebruikt voor de productie van chemische wapens. De stoffen zijn opgenomen in drie lijsten die als bijlage bij het verdrag zijn gevoegd. Ook deze lijsten heeft de EU verwerkt in de bijlagen bij Verordening 428/2009. Het verdrag is in Nederland geïmplementeerd met de Uitvoeringswet verdrag chemische wapens.⁷⁵

Wapenhandelverdrag

Tot slot moet nog kort het Wapenhandelverdrag⁷⁶ worden genoemd, dat in 2014 in werking trad. Net als het eerste conventionele wapenhandelverdrag, de Akte van Brussel, kon dit nieuwe verdrag tot stand komen onder druk van maatschappelijke groeperingen die niet werden geleid door nationale belangen, maar voor wie humanitaire overwegingen voorop stonden.⁷⁷

Doel van het verdrag is een internationale standaard vast te stellen voor de regulering van handel in conventionele wapens, de illegale wapenhandel uit te bannen en omleiding van conventionele wapens te voorkomen (artikel 1). Voor Nederland brengt het verdrag overigens niets nieuws met zich mee en past binnen de bestaande wetgeving.⁷⁸

Aanpassing van de Nederlandse wetgeving

Al de overige ontwikkelingen hebben geleid tot aanpassing van de Nederlandse wetgeving. Aan de EU Verordening 428/2009 over dual-use goederen is uitvoering gegeven met het Besluit strategische goederen,⁷⁹ onder meer door het strafbaar stellen van overtredingen en het

75 Stb. 1995, 338.

76 Wapenhandelverdrag; New York, 2 april 2013 (*Trb.* 2013, nr. 143).

77 M. Bromley, N. Cooper & P. Holtom, 'The UN Arms Trade Treaty: Arms Export Controls, the Human Security Agenda and the Lessons of History', 88 *International Affairs* (2012) (5) 1038-1039. Eerder had dit soort initiatieven geleid tot verdragen tegen gebruik van landmijnen en clusterwapens.

78 Het Wapenhandelverdrag past binnen het bestaande beleid van de EU op het gebied van exportcontrole waarop de Nederlandse wettelijke voorschriften zijn gebaseerd; vgl. Gemeenschappelijk Standpunt 2008/944/GBVB van de Raad tot vaststelling van gemeenschappelijke voorschriften voor de controle op de uitvoer van militaire goederen en technologie (*Pb EU* 2008, L 335).

aanwijzen van de minister van Buitenlandse handel en ontwikkelingssamenwerking als bevoegd bestuursorgaan. Het besluit gaat niet alleen over dual-use goederen. In de Nederlandse terminologie omvat het begrip strategisch goederen zowel dual-use als militaire goederen: goederen die zijn ontworpen voor militair gebruik. Welke zaken daartoe precies behoren, valt af te leiden uit een door de EU opgesteld overzicht.⁸⁰

Anders dan dual-use goederen, die als onderdeel van de gemeenschappelijke handelspolitiek van de EU tot de competentie van de EU behoren,⁸¹ kunnen lidstaten op grond van artikel 346 van het Verdrag betreffende de werking van de EU zelf vormgeven aan exportbeleid ten aanzien van militaire goederen. De invloed van de EU op de Nederlandse regelgeving, zoals neergelegd in het Besluit strategische goederen, is daardoor beperkt.⁸²

Overigens zijn de Nederlandse regels internationaal afgestemd via de multilaterale exportcontroleregimes, met name de WA. Op de uitvoer van vuurwapens, onderdelen ervan en munitie, is de Wet wapens en munitie van toepassing. Hiervoor is, kort gezegd, een vergunning ('consent' in termen van de wet) vereist.⁸³

Tot slot is in 2012 de Wet strategische diensten opgesteld. Deze wet regelt drie vormen van dienstverlening in relatie tot strategische goederen: de niet-fysieke overdracht van programmatuur en technologie, het leveren van technische bijstand en het verlenen van diensten voor de tussenhandel.

Afsluiting

Exportcontrolerecht is begonnen als een louter nationaal recht, dat volledig in dienst stond van de belangen van de betreffende staten. Ook vandaag nog is het recht primair nationaal: staten stellen regels en voeren die uit, vooral door het al dan niet verlenen van exportvergunningen en controle op de naleving van de vergunningsvoorschriften. Het primaat van nationaal recht geldt zeker voor militaire goederen, die essentieel zijn voor de staatsvei-

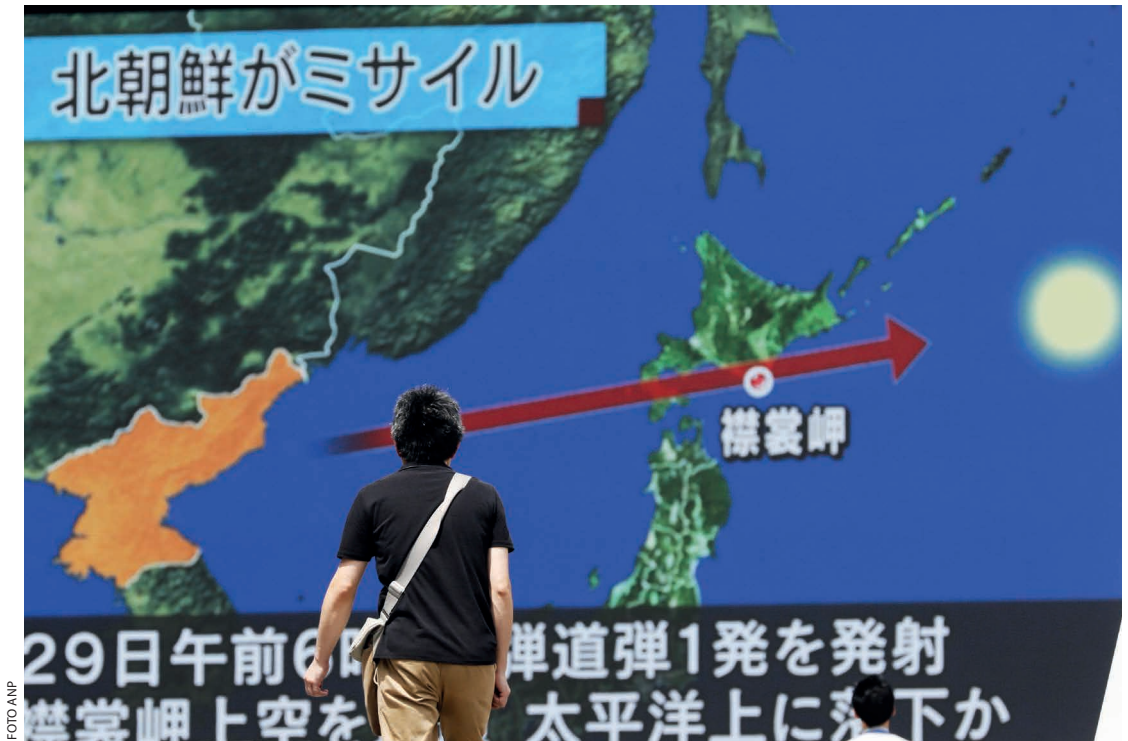
gheid en waarvan de uitvoer een bijdrage kan leveren aan de veiligheid van bondgenoten of bevriende staten.⁸⁴

Vanaf het einde van de 19-de eeuw werd langzaam duidelijk dat export van wapens en goederen met een mogelijke militaire bestemming niet alleen de belangen van individuele staten raakte. Hierdoor heeft het internationaal recht steeds meer vat kunnen krijgen op het exportcontrolebeleid en recht van staten.

Hieruit komt het exportcontrolerecht voort als een hybride rechtsvorm, waarbij rechtsgebieden samenkomen die elkaar gedeeltelijk overlappen (zie schema). Het internationaal humanitair recht, dat onder meer grenzen stelt aan het gebruik van wapens en middelen, raakt het wapenbeheersingsrecht, dat zich richt op regels over het beperken van het gebruik of bezit van wapens.

Wapenbeheersing kan weer leiden tot sancties en embargo's die de VN kan afkondigen binnen het internationaal veiligheidsrecht. Sancties kunnen ook nationaal of regionaal worden ingesteld, bijvoorbeeld door een organisatie als de EU. Deze laatste organisatie heeft een breed

-
- 79 Het besluit is vastgesteld op basis van de Algemene Douanewet, m.n. art. 3:1. Overtreding van bepalingen die op grond van deze wet zijn vastgesteld geldt als economisch delict (art. 1 Wet economische delicten). Voor het Caribisch deel van Nederland zijn de regels opgenomen in de Douane- en Accijnswet BES (*Stb.* 2010, 846) en Uitvoeringsbesluit Douane- en Accijnswet BES (*Stb.* 2010, 849).
- 80 De Uitvoeringsregeling strategische goederen verwijst naar de Gemeenschappelijke EU-lijst van militaire goederen die weer is gebaseerd op de *Munitions list* van de WA.
- 81 Zie art. 207 Verdrag betreffende de werking van de EU (VWEU). Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen; 19 mei 1995, zaken Werner, C-70/94, en Leifer, C-83/94.
- 82 Zie bijvoorbeeld Gemeenschappelijk Standpunt 2008/944/GBVB tot vaststelling van gemeenschappelijke voorschriften voor de controle op de uitvoer van militaire goederen en technologie. *Pb EU* 2008, L335. Het betreft een politiek standpunt en is geen juridisch bindende regeling over de termen waaronder wapens kunnen worden verkocht; besluitvorming is een nationale zaak; vgl. F. Giumelli, 'How EU Sanctions Work: A New Narrative', EU Institute for Security Studies, Chaillot Paper No 129, May 2013), <www.iss.europa.eu/uploads/media/Chaillot_129.pdf> 11-12. Verder: Richtlijn 2009/43/EG van het Europees Parlement en de Raad van 6 mei 2009 betreffende de vereenvoudiging van de voorwaarden voor de overdracht van defensiegerelateerde producten binnen de Gemeenschap (*Pb EU* 2009, L 146).
- 83 Art. 14 ev. Wet wapens en munitie (*Stb.* 1997, 292).
- 84 Dit past binnen het recht van staten zich te verdedigen tegen een gewapende aanval door andere staten zoals vastgelegd in artikel 51 van het Handvest van de VN; zie bijvoorbeeld *Kamerstukken II 1990/91, 220154, nr. 2, 8.*



In Tokyo wordt de lancering van een Noord-Koreaanse ballistische raket over Japan op grote schermen getoond: de export van wapens en goederen met een mogelijk militaire bestemming raakt niet alleen de belangen van individuele staten

takenpakket, waaronder het voeren van een gemeenschappelijke handelspolitiek waarbinnen handel in dual-use goederen valt, zodat de organisatie de lidstaten op dit vlak bindende regels kan opstellen. Al deze gebieden moeten weer opereren binnen de kaders en regels van het internationaal economisch recht. Tot slot stemmen staten op specifieke gebieden hun exportcontrolebeleid af binnen informele exportcontroleregimes die weliswaar geen juridisch bindende regels kunnen opleggen, maar waaraan staten zich wel (politiek) gebonden achten (soft law).

Al deze gebieden ontwikkelen zich de laatste decennia relatief snel, onder meer onder invloed van technologische ontwikkelingen en de toenemende dreiging van terrorisme, wat zijn weerslag heeft op het nationaal recht dat die regels moet respecteren en implementeren. In Nederland zijn, in aanvulling op de direct werkende EU-verordening, de belangrijkste regels vastgelegd in de Sanctiewet 1977, Wet

strategische diensten en Uitvoeringswet verdrag chemische wapens en daarop gebaseerde besluiten, met name het Besluit strategische goederen, en regelingen. Dit hele systeem van regels en afspraken maakt exportcontrolerecht een dynamisch en uitdagend rechtsgebied, wat compliance officers voor de nodige uitdagingen kan stellen. Dit artikel heeft slechts de contouren kunnen verkennen van het toepasselijke recht. De precieze regels waaraan moet worden voldaan, wat natuurlijk de kern is van compliance, zijn hier niet behandeld. Datzelfde geldt voor regels van andere staten. Hoewel juridisch enigszins controversieel, kan buitenlands recht een extraterritoriale werking hebben. Dat betekent dat bijvoorbeeld delen van Amerikaanse recht, zoals ITAR en EAR, in Nederland van toepassing zijn en zo de Nederlandse staat en bedrijven kan binden. Daarnaast kunnen via gesloten contracten buitenlandse regels gelden voor in het buitenland verworven goederen of diensten. ■

Hybrid threats from the East

The Gerasimov doctrine and intelligence challenges for NATO

The Gerasimov doctrine is often described as a form of hybrid warfare, which in turn is a new buzzword for describing the current Russian notion of conducting operations, most recently displayed in Crimea, Eastern Ukraine and Syria. The doctrine appeals to the adaptive use of conventional (military) and especially non-conventional employ of military assets or non-military means in the pursuit of political objectives. As such, it poses (counter)intelligence challenges for NATO and its member states. NATO has acknowledged that a comprehensive approach is needed to counter the multi-dimensional nature of hybrid threats. Several recommendations can be made, such as giving special attention to (the creation of) permanent All Source Intelligence Cells on the operational and tactical levels, solely focusing on the Russian Federation and its hybrid threats.

*Captain Royal Netherlands Army E.H.F. Donkersloot MA**

In 2013, Russian General Valery Gerasimov published an article entitled *The Value of Science is in the Foresight: New Challenges Demand Rethinking the Forms and Methods of Carrying out Combat Operations*.¹ His ideas in this article are often referred to as the ‘Gerasimov doctrine’ by the West, even though it is not a formal military doctrine of the Russian Federation. In his article, General Gerasimov even states it was the West – and not the Russian Federation – which led the way in pioneering political-military operations focusing on destabilizing hostile regimes.² He advocates the use of a modern version of ‘partisan warfare’: targeting weaknesses and avoiding overt confrontation until the final stages of a campaign or when ambiguous operations are no longer feasible.³ The use of the information domain like the internet and (social) media has become an important instrument of warfare, according to Gerasimov. The Gerasimov doctrine is often described as a form of hybrid

warfare, which in turn is a new buzzword for describing the current Russian notion of conducting operations, most recently displayed in Crimea, Eastern Ukraine and Syria. A current NATO definition of a hybrid threat is ‘[...] one posed by any current or potential adversary including state, non-state and terrorists, with the ability, whether demonstrated or likely, to simultaneously employ conventional and non-conventional means adaptively, in pursuit of their objective.’⁴

* Erik Donkersloot is a Captain in the Royal Netherlands Army currently employed as Staff Officer in the Fire Support Command. He holds an MA degree in International Relations from Utrecht University. This article is based on an essay he wrote for his Master’s degree in Military Strategic Studies at the Royal Netherlands Defence Academy.

1 Charles K. Bartles, ‘Getting Gerasimov Right’, in: *Military Review* (January-February 2016) 30.

2 Mark Galeotti, ‘Hybrid Warfare or Gibrinaya Voina? Getting Russia’s non-linear military challenge right’ (Mayak Intelligence, 2016) 5.

3 Mary Ellen Connel and Ryan Evans, ‘Russia’s Ambiguous Warfare and its implications for the U.S. Marine Corps’, *CNA* (May 2015) 4.

4 In: Alex Geers, ‘Hybrid warfare WTF?’, in: *Infanterie* (1-2016) 42.



PHOTO U.S. NAVY/D. PINEIRO

General Valery Gerasimov (right) during talks about operations in Syria with his American and Turkish counterparts Marine Corps General Joseph Dunford Jr. (left), and General Hulusi Akar (centre) (Antalya, March 6, 2017)

In sum, the Gerasimov doctrine appeals to the adaptive use of conventional (military) and especially non-conventional employ of military assets or non-military means in the pursuit of political objectives. This 'new way of war' and its asymmetrical means bypasses or even neutralizes the Western (military) capacities and exploits vulnerabilities of Western societies. It is a way of war that uses political technologies.⁵ The role of non-military means in achieving political and strategic goals has grown.⁶

In her University of Ottawa research paper, Katie Abbott argues that NATO must improve and increase intelligence gathering capabilities and situational awareness in regard to deterring and becoming resilient to hybrid warfare tactics.⁷ Like Abbott, most researchers and professionals agree that a hybrid threat requires a comprehensive response that goes beyond traditional military capabilities.⁸ Furthermore, there is consensus that security services (intelligence services, police forces and border guards) are extremely important as they are the first line of defence.⁹ Frank Hoffman, senior researcher at the Center for Strategic Research, states that the implications of hybrid warfare for the intelligence community may be the most profound of all and that further examination of this challenge should be undertaken to ensure that military commanders and policy makers gain insight into

5 Galeotti, 'Hybrid Warfare or Gibrnidnaya Voyna?', 8-10, 12.

6 Ibidem, 21.

7 Katie Abbott, 'Understanding and Countering Hybrid Warfare: Next Steps for the North Atlantic Treaty Organization', University of Ottawa (March 2016) 30.

8 Jelle van Haaster and Mark Roorda, 'The Impact of Hybrid Warfare on Traditional Operational Rationale', in: *Militaire Spectator* 185 (2016) (4) 176.

9 In: Abbott, 'Understanding and Countering Hybrid Warfare', 23.

10 In: Frank G. Hoffman, 'Conflict in the 21st Century: The rise of hybrid wars' (Arlington, Potomac Institute for Policy Studies, 2007) 47.

adaptive enemies.¹⁰ This article is a further analysis that seeks an answer to the question to what extent the Gerasimov doctrine of the Russian Federation poses (counter)intelligence challenges for NATO and its member states.

In the first section the Gerasimov doctrine, or so-called Russian model of hybrid warfare, will be clarified briefly. The second section focuses on the Intelligence Cycle and (counter)intelligence challenges for NATO (and its member states). Conclusions will be given in the third section and recommendations are put forward in the fourth section. It is important to note that this research mainly zooms in on non-military options and challenges for the NATO intelligence community when facing Russian interference in Western societies. However, some military implications and challenges of the hybrid threat will be discussed, since the military and its intelligence community play an important role in countering it. Moreover, this article will largely focus on both short and long-term challenges for NATO on the political and strategic levels. Nonetheless, some issues are applicable to lower operational levels as well. The challenges and recommendations presented are not 'the' solution to counter the hybrid threat posed by the Russian Federation. However, this article will give the intelligence communities of NATO member states some useful recommendations. As mentioned before, the Gerasimov doctrine is not an official Russian Federation doctrine. Nonetheless, within the scope of this article the term Gerasimov doctrine refers to hybrid warfare campaigns conducted by Moscow.

Characteristics of hybrid warfare and the Gerasimov doctrine

Hybrid warfare has been an integral part of the historical landscape since ancient times.¹¹ This section briefly examines the common characteristics of hybrid warfare and specifically those that are applicable to the Gerasimov doctrine. There are various definitions and different terms that refer to (the history of) hybrid warfare, but most scholars ultimately seem to agree with Frank Hoffman's definition: 'Hybrid threats incorporate a full range of different modes of

warfare including conventional capabilities, irregular tactics and formations, terrorist acts including indiscriminate violence and coercion, and criminal disorder. Hybrid wars can be conducted by both states and a variety of non-state actors. These multi-modal activities can be conducted by separate units, or even by the same unit, but are generally operationally and tactically directed and coordinated within the main battle space to achieve synergistic effects in the physical and psychological dimensions of the conflict. These effects can be gained at all levels of war.'¹² The bottom line is that a variety of tools, both military and non-military, are used to further political goals.¹³ The same goes for the Gerasimov doctrine.

Within the Gerasimov doctrine the role of non-military means, such as political, economic, informational and humanitarian measures, are of the utmost importance. These are supplemented by military means of a concealed character, including carrying out actions of informational conflict and the actions of special operations forces.¹⁴ For example, the Gerasimov doctrine combines different types of threats including subversion, physical and information provocation, economic threats, cyber attacks, posturing with regular forces and the use of *Spetsnaz* (Russian special operations forces). Furthermore, the Gerasimov doctrine incorporates the use of paramilitary and political organizations, terrorists and criminal elements, supported by the intelligence community of the Russian Federation.¹⁵ Also, the doctrine includes different types of operations, such as unconventional, information,

-
- 11 Keir Giles, *Russia's 'New' Tools for Confronting the West. Continuity and Innovation in Moscow's Exercise of Power* (London, Chatham House, 2016) 7: <https://www.chathamhouse.org/sites/files/chathamhouse/publications/2016-03-russia-new-tools-giles.pdf>.
 - 12 Hoffman, *'Conflict in the 21st Century'*, 8.
 - 13 'De Groene Mannetjes' ('Little Green Men') editorial in: *Militaire Spectator* 184 (2015) (5) 210-211.
 - 14 In Moscow's shadows, *'The Gerasimov Doctrine' and Russian Non-Linear War*, <https://inmoscowshadows.wordpress.com/2014/07/06/the-gerasimov-doctrine-and-russian-non-linear-war> (consulted on 16 November 2016).
 - 15 Robert A. Newson, *'Counter-Unconventional, Warfare Is the Way of the Future. How Can We Get There?'* (23 October 2014), <http://blogs.cfr.org/davidson/2014/10/23/counter-unconventional-warfare-is-the-way-of-the-future-how-can-we-get-there> (consulted on 12 November 2016).

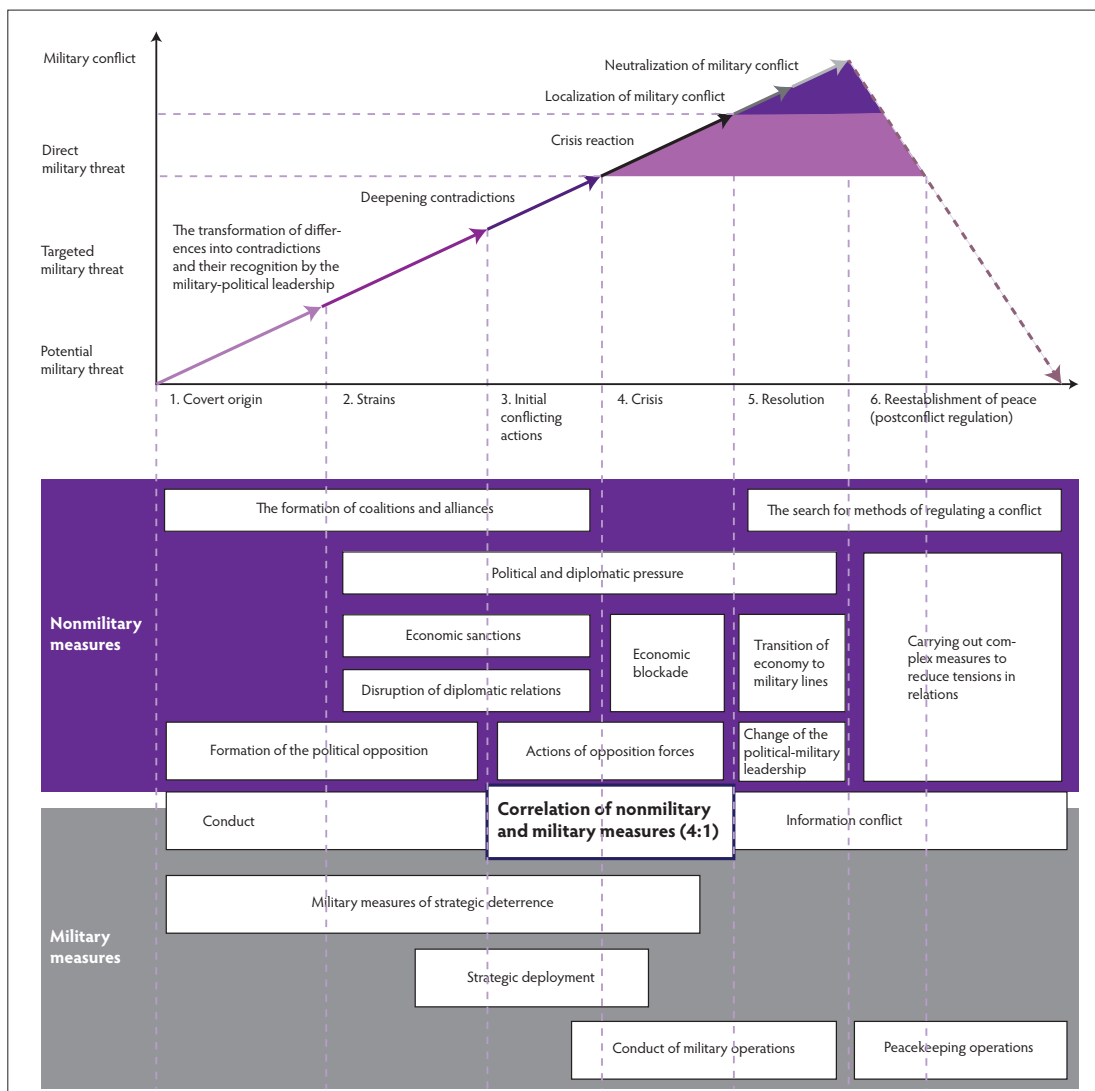


Figure 1 Graph of the Gerasimov doctrine (Source: Military Review, January-February 2016, p. 35. Reprinted with permission)²²

psychological and cyber operations, as well as security forces assistance and strategic communication.¹⁶ In addition, the Russian phenomenon of *maskirovka* (‘a little masquerade’) is very applicable to the Gerasimov doctrine as it involves disguise, deception, decoys and disinformation to deceive adversaries.¹⁷ Secretly a desired political, economic or

military position is created by using propaganda and agitation, with the purpose of influencing decision-making processes of a certain target audience or to influence public opinions in favour of Russian political goals. Plausible deniability is an important part of this principle. Without going into detail, the above-mentioned methods were – and currently are – extensively used in Georgia, Estonia, Crimea, Eastern Ukraine and Syria.

Former NATO Supreme Allied Commander Europe General Philip Breedlove sees cyber,

16 A.J.C. Selhorst, ‘Russia’s Perception Warfare. The development of Gerasimov’s doctrine in Estonia and Georgia and its application in Ukraine’, in: *Militaire Spectator* 185 (2016) (4) 153.

17 ‘De Groene Mannetjes’, editorial in: *Militaire Spectator* 184 (2015) (5) 210-211.

information warfare, surprise, deception, extensive use of proxy and special forces as central elements of hybrid warfare. This threat, including unconventional and conventional methods, is what Breedlove refers to as hybrid war.¹⁸ A Dutch definition describes hybrid warfare as follows: 'Hybrid warfare generates very complex threats which change in shape and appearance. It regularly consists of an integrated use of conventional and non-conventional means, both overt and covert, including (para-)military and civilian actors in order to create ambiguity and to target vulnerabilities of an adversary to achieve geopolitical and strategic goals. Deception and manipulated information operations play an important role in hybrid warfare.'¹⁹ Another recently published Dutch definition is even more specific: 'Hybrid warfare is the Russian Federation's way of synchronizing formal and informal deployment of all PMESII²⁰ assets at the operational level to further a specific political strategic goal without transgressing into a formal state of war between states.'²¹

Again, it becomes clear that the Russian model of hybrid warfare includes both conventional and non-conventional means – on a 1:4 ratio – for political ends. Figure 1 shows several measures (connected to different stages) used in the Gerasimov doctrine.

After a brief analysis of the Gerasimov doctrine it can be concluded that by applying deception, psychological and information operations Russia creates a curtain of ambiguity that obscures reality and hinders a calculated NATO response.²³ In addition, it is important to note that the threats posed by the Russian way of conducting (military) operations are not bound by physical or digital boundaries. The Russian operations are mostly designed to disrupt 'hostile' societies and fuel internal polarization in target nations. To facilitate this, the Russian security and intelligence apparatus plays an important role when it comes to gathering information, but blackmail, subversion, assassination and sabotage are also central to their mission.²⁴ All above-mentioned elements of the Gerasimov doctrine are designed to reach several desired political end states, which cannot be reached by military means (alone).

An important political goal is to maintain Russia's role as a key player in the international political arena. Furthermore, the Russian Federation seeks to actively influence or even incorporate former Soviet states, the so-called Near Abroad. The annexation of Crimea in 2014 is the best example of such a campaign. Finally, Moscow seeks to put a stop to NATO's expansion to the East and to keep Western ideas as far away from Russia as possible. Russian leaders operate with a zero-sum mindset: whatever one side gains, the other side loses.

The Gerasimov doctrine is a so-called whole-of-society approach that causes a shift in means and domains. It poses a challenge to the Western way of war due to the unfamiliarity with its ways, means, effects and goals.²⁵ The Russian way of conducting operations is aimed at dividing, demoralizing and distracting a target nation. One of the key challenges in addressing hybrid warfare is to identify subversive activity within a nation and to successfully attribute this activity to a group or state. National preparation and readiness against this kind of threat in its earliest stage are critical.²⁶ Indicator and warning systems and actionable intelligence are essential elements in identifying subversive activity posed by the Russian Federation. Mark Galeotti, senior researcher at the Institute of International Relations in Prague, made a clear statement which underlines NATO's necessity for robust intelligence systems to counter Russia's hybrid operations: 'Given Moscow's determination to cloak its true capabilities and intents, and also to operate below and around the existing thresholds for direct military responses, any effective new policy (...) depends on a timely,

18 Guillaume Lasconjarias and Jeffrey A. Larsen (eds.), *NATO's Response to Hybrid Threats* (Rome, NATO Defence College, 2015) xxii.

19 Ramon Jansen (ed.), '*Countering Hybrid Warfare; de militaire bijdrage aan veiligheid in een wereld met hybride dreigingen*' (4 November 2016) 7.

20 Political, Military, Economic, Social (Cultural), Infrastructure and Information.

21 Geers, 'Hybrid warfare WTF?', 43.

22 Bartles, 'Getting Gerasimov Right', 35.

23 John R. Davis Jr., 'Continued Evolution Of Hybrid Threats', *The Three Swords Magazine* (28/2015) 22.

24 Mark Galeotti, '*Hybrid Warfare or Gibrindnaya Voina? Getting Russia's non-linear military challenge right*' (*Mayak Intelligence*, 2016) 64.

25 In: Selhorst, 'Russia's Perception Warfare', 150.

26 Lasconjarias and Larsen, '*NATO's Response to Hybrid Threats*', xxii.



Sergey Lavrov, Minister for Foreign Affairs of the Russian Federation, addresses a high-level UN Security Council meeting: an important goal of the Russian Federation is to remain a key player in the international political arena

nuanced, and accurate understanding of the strengths and weaknesses of this ‘new way of war’.²⁷ This is where (counter)intelligence comes into play. Even though the Russian Federation is not in a state of war with NATO or one of its member states, it’s more than obvious that an ‘intelligence conflict’ is ongoing and real. This means that societies as a whole – and intelligence services in particular – have to respond to specific threats on a day-to-day basis. NATO is committed to effective cooperation and coordination with partners and relevant international organizations, in particular the EU, in efforts to counter hybrid warfare.²⁸ Nonetheless, there are specific vulnerabilities in Western societies that Moscow is eagerly exploiting. The fundamental challenges are to fully understand Russia’s capabilities and what they involve and what the deterrence and response options are.²⁹

The (counter)intelligence challenges

Before discussing the intelligence challenges that come with a hybrid threat, it is necessary to describe the different stages of the Intelligence Cycle predominantly used by NATO and its member states. The Intelligence Cycle is a general (intelligence) operations framework with different characteristics, ranging from asymmetric warfare to full-scale war. This means that is also applicable to a hybrid warfare environment and therefore important to describe within the scope of this article.

The Intelligence Cycle

The initial stage of the Intelligence Cycle is planning and direction or requirement. In this stage policy makers state their intelligence requirements. The next stage is intelligence collection: going after the information that planners and policy makers designate using various sources, sensors and therefore different ‘ints’.³⁰ In the third stage of the cycle, analysis and production, the collected intelligence must

27 Galeotti, ‘Hybrid Warfare or Gibrinaya Voina?’, 15.

28 NATO, Warsaw Summit Communiqué (9 July 2016), http://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_133169.htm, (consulted on 29 June 2017).

29 Galeotti, ‘Hybrid Warfare or Gibrinaya Voina?’, 70.

be converted into usable information. Intelligence analysts convert raw information into assessments, which in turn result in reports, briefings or other formats in a certain required language. Finally, intelligence reports must be distributed to policy makers and other clients.³¹ Whether or not the information can be shared with other (member)states depends on the classification of the product. The Intelligence Cycle is indefinite, because answers to requirements lead to new intelligence requirements. Therefore, the cycle is an open-ended stream of information demands and answers to those demands. Lastly, it is important to note that counter-intelligence activities are not incorporated in the cycle. A definition of counter-intelligence will be given in the section below.

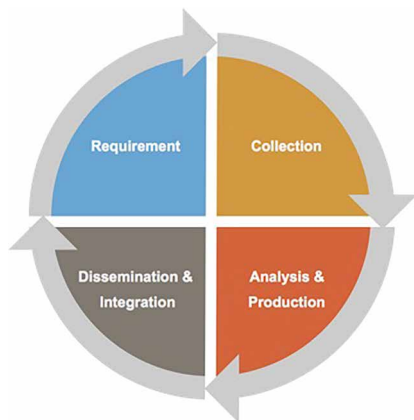


Figure 2 The Intelligence Cycle

(Counter)intelligence challenges for NATO

According to NATO, the alliance faces a range of security challenges: 'Russia's aggressive actions, including provocative military activities in the periphery of NATO territory and its demonstrated willingness to attain political goals fundamentally challenge the Alliance (...) Our [NATO's] ability to understand, track and, ultimately, anticipate, the actions of potential adversaries through Intelligence, Surveillance and Reconnaissance (ISR) capabilities and comprehensive intelligence arrangements is increasingly important. These are essential to enable timely and informed political and military decisions. We have established the capabilities necessary to ensure our responsiveness is commensurate with our highest readiness forces.'³²

Several NATO member states recently identified three priorities to prepare for – and eventually counter – the hybrid threat from the East. The first priority is to enhance the resilience of member states, EU and NATO institutions, and other institutions. The second is to develop procedures and policies to enable effective responses, and the third priority is to enhance early recognition of a hybrid attack to enable early action.³³ The latter priority depends on actionable intelligence including an integrated approach, because hybrid warfare operations mostly come with denial, deception and an overload of (dis)information. This makes intelligence gathering and analysis more important, but also more challenging. Therefore, operations conducted by the Russian Federation in the light of the Gerasimov doctrine result in specific challenges for NATO's intelligence community.

In this section NATO's expected intelligence shortcomings will be highlighted in a random order. As mentioned before, the Gerasimov doctrine mainly makes use of non-military and whole-of-society options and therefore (new) challenges for the NATO intelligence community can be defined. The challenges posed by the Gerasimov doctrine noted below are the most significant ones and are the subject of in-depth review.

The first challenge in hybrid wars is that a degree of understanding³⁴ and cultural sensitivity must be acquired by the intelligence community, with a deep understanding of the historical and cultural context.³⁵ Galeotti states that: '(...) it is crucial to think in Russian – in other words, to

30 Main categories of intelligence: Human Intelligence (HUMINT), Signals Intelligence (SIGINT), Open Source Intelligence (OSINT), Imagery Intelligence (IMINT), Technical Intelligence (TECHINT), Cyber Intelligence (CYBINT) and Geospatial Intelligence (GEOINT).

31 Loch K. Johnson, 'National Security Intelligence', in: Loch K. Johnson (ed.), *The Oxford Handbook of National Security Intelligence* (New York, Oxford University Press, 2010) 12-21.

32 NATO, Warsaw Summit Communiqué (9 July 2016), http://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_133169.htm, (consulted on 29 June 2017).

33 Jansen (ed.), 'Countering Hybrid Warfare', 3, 27.

34 Understanding is defined as the perception and interpretation of a particular situation in order to provide the context, insight and foresight required for effective decision-making.

35 Hoffman, 'Conflict in the 21st Century', 51.

understand Moscow's motivations, and its understanding of the current confrontation.³⁶ This is important while practicing intelligence in general, but this is even more important when countering a hybrid threat since this is a whole-of-society phenomenon. In other words, situational awareness is a principal – and crucial – step in order to understand a (Russian) hybrid threat and ultimately a step towards thorough and successful intelligence analyses and production by NATO. Situational awareness

refers to the cognitive processes involved in perceiving and comprehending the meaning of a given environment, leading to the ability to make timely and sound decisions regarding future events in that environment.³⁷

Another implied and connected task is to reduce the expected shortage of skilled Russian language experts within NATO. This shortage results in endemic ethnocentrism and lack of cultural sensitivity and it hampers effective collection and analyses efforts.³⁸ Overall, a lack of situational awareness and knowledge of Russian society are obstacles for information processing and lead to unmotivated biases. This is a concern for NATO, primarily in the collection, analysis and production stages of the Intelligence Cycle.

36 Galeotti, *'Hybrid Warfare or Gibrnidnaya Voyna?'*, 76.

37 Michael D. Matthews et al, 'Situation awareness requirements for infantry platoon leaders', in: *Military Psychology* 16 (2004) 149.

38 Uri Bar Joseph and Rose McDermott, *'The Intelligence Analyses crisis'*, in: Loch K. Johnson (ed.), *The Oxford Handbook of National Security Intelligence*, 362.

People at a bookstall in Moscow: in order to acquire cultural sensitivity and a deeper understanding of the historical context, the intelligence community will have to 'think in Russian'



PHOTO ANP

The second issue confronting NATO's intelligence services, specifically in the collection phase of the Intelligence Cycle, is the availability of large amounts of open source information in the public sphere, especially information on the internet. This may be a quantitative rise, but does not infer any similar qualitative improvement.³⁹ For example, Social Media Intelligence (SOC-MINT) is a task the intelligence community faces in the light of the Gerasimov doctrine, because the Russian Federation extensively uses social media in its information campaigns around the globe in order to influence Western societies. Russia is a player in every social media space and conducts immense information operations using social media to flood Western societies with (dis)information. Meanwhile, Western secret services have the urge to create a 'cyber situational awareness' when it comes to social media. SOCMINT provides this near real-time situational awareness. Such data include insights into location, social network(s), relationship status, political preferences, sexual preferences, shopping habits, devices used to browse the internet and much more. By merging these sources, for instance by using algorithms, mathematical formulas and so-called data mining techniques (a process of discovering patterns in large amounts of data), a comprehensive image of persons, groups and networks can be created.⁴⁰ It is a necessity for NATO to adopt sophisticated open source collection strategies and above all the needed technology and methodology for analysis and production. Next to public intelligence organizations, private intelligence agencies can assist NATO in these collection and analyses activities, since they are likely to have experience in using the required methods and techniques.

Connected to the above-mentioned issue, a third challenge for NATO is to initiate awareness campaigns concerning Russia's information warfare operations. General Gerasimov stated that the falsification of events and control of the media are among the most effective methods of asymmetric warfare.⁴¹ Social media have been used more and more strategically by multiple state and non-state actors to create effects in both the virtual and physical domains.⁴² The Russian

Federation has (state-owned) media offices that affect the internet, other social media and conventional news gathering in order to insert propaganda, present a different view, provide reasonable doubt and shape popular opinion in Western societies. Russia has crafted a state media force of opinion shapers (also known as the Troll Army) which routinely circulates misinformation or false narratives at home and abroad.⁴³ The purpose is to create doubt and mistrust towards and within Western societies. Another purpose is to slow down decision-making processes affecting the unity and cohesion of alliances such as NATO.⁴⁴ NATO's digital, transparent, and globally interconnected society has weaknesses that are being exploited by the Russian Federation.⁴⁵ NATO should enhance awareness, not only amongst policy makers and the intelligence community but primarily amongst the general public, as they are the primary target audience of the Russian Federation's propaganda. If the general public in Western societies is aware of Russia's information operations efforts, this is the first step towards diminishing their effect.

The fourth area where NATO must engage is intelligence sharing among member states. Sharing occurs when a state communicates intelligence with another state.⁴⁶ These sharing arrangements and intelligence partnerships have become essential, specifically when countering hybrid threats. The NATO Intelligence Fusion Centre in Molesworth (United Kingdom) and NATO's Joint Intelligence, Surveillance and Reconnaissance (JISR) initiative, are examples

39 Stevyn D. Gibson, 'Open Source Intelligence', in: Robert Dover, Michael S. Goodman and Claudia Hillebrand (eds.), *Routledge Companion to Intelligence Studies* (London, Routledge, 2014) 129.

40 Van Haaster and Roorda, 'The Impact of Hybrid Warfare', 176-177.

41 Galeotti, 'Hybrid Warfare or Gibrinaya Voina?' 37.

42 Thomas Nissen, 'Social media's role in hybrid strategies' (Riga, NATO Strategic Communications Centre of Excellence, 2016) 5.

43 Stéfanie Babst, 'What Mid-Term Future for Putin's Russia?' in: Guillaume Lasconjarias and Jeffrey A. Larsen (eds.), 'NATO's Response to Hybrid Threats', 26.

44 Thomas Nissen, 'Social media's role in hybrid strategies', 1.

45 Van Haaster and Roorda, 'The Impact of Hybrid Warfare', 176.

46 James Igoe Walsh, 'Intelligence Sharing', in: Robert Dover, Michael S. Goodman and Claudia Hillebrand (eds.), *Routledge Companion to Intelligence Studies* (London, Routledge, 2014) 290.



PHOTO: NATO

NATO Secretary General Jens Stoltenberg addresses the 2016 Warsaw Summit Experts' Forum, where the challenges of the Alliance's Eastern and Southern flanks, including potential hybrid threats, were discussed

of successful intelligence fusion and sharing among member states in order to maintain the appropriate situational awareness. While respecting the principles of inclusiveness and autonomy of each decision-making process, a far deeper and broader sharing of intelligence amongst member states ought to be aspired to. Not all intelligence is to be shared. Nonetheless, the rule of thumb should become 'share, unless' instead of 'don't share, unless', according to a Dutch think tank.⁴⁷ Declassification of information is another tool to share intelligence more easily. In addition to the sharing of information between member states, sharing of information within countries and between different agencies and departments is needed. Hence, a hybrid threat requires a hybrid response. Therefore, interagency cooperation is a crucial part of the intelligence sharing challenge for NATO member states.

A fifth challenge lies in counterintelligence (CI) efforts. The U.S. government's definition of CI is: 'Counterintelligence means information gathered and activities conducted to identify, deceive, exploit, disrupt or protect against espionage, other intelligence activities, sabotage or assassination for or on behalf of foreign powers, organizations or persons or their agents, or international terrorist organizations or activities.'⁴⁸ There are different (national) approaches to conducting CI operations, varying from 'offensive' active operations to more 'defensive' operations. The Gerasimov doctrine includes offensive information warfare, psychological, ideological, diplomatic, and economic measures, but also special operations conducted to mislead political and military leaders. Coordinated offensive measures are carried out by Russian diplomatic channels, media, and top government and military agencies. The measures include leaking false data, orders, directives, and instructions.⁴⁹ This results in challenges for NATO's defensive operations, because it is not easy to identify useful indicators for effective counterintelligence operations and – eventually – to counter a hybrid threat. There is a demanding task for NATO and its intelligence community to counter unknown and invisible threats

47 Margriet Drent et al, 'New Threats, New EU and NATO Responses' (The Hague, Clingendael Institute, July 2015) 32.

48 Paul J. Redmond, 'The Challenges of counterintelligence', in: Loch K. Johnson (ed.), *The Oxford Handbook of National Security Intelligence*, 537.

49 Janis Berzins, 'Russian New Generation Warfare: Implications for Europe' (14 October 2014), http://www.europeanleadershipnetwork.org/russian-new-generation-warfare-implications-for-europe_2006.html (consulted on 10 November 2016).

posed by the Russian Federation, especially if they are characterized by operations to mislead NATO.

The final challenge involves cyber security. NATO recognized cyberspace as a 'domain of operations' at the Warsaw Summit in July 2016.⁵⁰ Cyber security is the body of technologies, processes and practices designed to protect networks, computers, programs and data from attack, damage or unauthorized access.⁵¹ The Russians consider combat actions in cyberspace as cyber actions carried out by states, or groups of states or organized political groups against cyber infrastructure that are part of a military campaign.⁵² Thus, the Gerasimov doctrine embraces cyber activities, which are crucial to Russian offensive disinformation and strategic cyber campaigns. For example, propaganda is a cheap and effective form of cyber attack. Provocative information that is removed from the internet can reappear in a few seconds.⁵³ Another example of cyber activity is social engineering, which basically refers to psychological manipulation of people into performing actions or leaking confidential information. The Russian intelligence community plays a central role in cyber warfare. Therefore, NATO must develop its ability to prevent, detect, and defend against cyber attacks initiated by the Russian Federation. Cyber defence must be geared towards handling every possible enemy, everywhere and anytime.⁵⁴ Still, detection and prevention of cyber activities remain difficult tasks and therefore cyber security remains an important issue for NATO.

Conclusion

The Russian Federation's Gerasimov doctrine poses severe (counter)intelligence challenges for NATO and its member countries and they are related to all stages of the Intelligence Cycle. Firstly, a degree of understanding and cultural sensitivity must be acquired by NATO's intelligence community, with a deeper understanding of the Russian historical and cultural context. Moreover, the availability of large amounts of open source information in the public sphere requires permanent action by the intelligence community. The development of sophisticated

SOCMINT collection and production strategies is a precondition to effectively deal with open source information. Other challenges are to identify useful indicators for effective cyber defence and counterintelligence operations, closely together with intensification of intelligence sharing among member states and among different departments within member states. Lastly, NATO countries should improve awareness campaigns concerning information warfare and identifying 'fake news'. This is not only the field of intelligence organizations, but should, as a whole-of-society approach, in fact primarily be addressed by the general public on a day-to-day basis.

The above-mentioned challenges require a comprehensive and transnational response that goes beyond traditional military capabilities. In addition, sophisticated and flexible intelligence approaches are essential in understanding and countering hybrid adversaries. The following section contains recommendations for NATO and its intelligence community.

Recommendations

Intelligence recommendations

In 2011, NATO acknowledged that a comprehensive approach was needed to counter the multi-dimensional nature of hybrid threats. This approach promotes the coordinated application of the full range of collective resources available. Also, NATO officials stated that countering hybrid threats requires first of all a new understanding of such threats and the innovative use of existing capabilities to meet these new tasks,

-
- 50 NATO CCDCOE, NATO Recognizes Cyberspace as a 'Domain of Operations' at Warsaw Summit, <https://ccdcoe.org/nato-recognises-cyberspace-domain-operations-warsaw-summit.html> (consulted on 23 March 2017).
- 51 Definition of Cybersecurity, <http://whatis.techtarget.com/definition/cybersecurity> (consulted on 11 November 2016).
- 52 Monaghan, *The New Politics of Russia*, 81.
- 53 Josef Schröfl et al, *Hybrid and Cyber War as Consequences of the Asymmetry. A Comprehensive Approach Answering Hybrid Actors and Activities in Cyberspace – Political, Social and Military Responses* (Frankfurt am Main, Peter Lang, 2011) 122.
- 54 John Ferris, 'Signals Intelligence in War and Power Politics, 1914-2010' in: Loch K. Johnson (ed.), *The Oxford Handbook of National Security Intelligence*, 169.
- 55 Michael Miklaucic, 'NATO countering the hybrid threat', <http://www.act.nato.int/nato-countering-the-hybrid-threat> (consulted on 11 November 2016).



PHOTO MCD, G. VAN ES

Dutch military personnel, taking part in the Enhanced Forward Presence operations in Lithuania, during a briefing: NATO's military units should constantly remind their soldiers of information warfare threats

rather than new hardware.⁵⁵

To meet the challenges, several intelligence recommendations to NATO and its member states can be made.

A first recommendation is to give special attention to (the creation of) permanent *All Source Intelligence Cells* on the operational and tactical levels, solely focusing on the Russian Federation and its hybrid threats and preferably deployed in areas bordering on the Russian Federation (for example in the Baltic States). Furthermore, NATO's Enhanced Forward Presence battle groups deployed in the Baltic States require integrated intelligence units on the tactical level. For collection efforts, these entities require robust intelligence, surveillance, and reconnaissance (ISR) capabilities, which are fundamental for effective situational awareness, strategic foresight and early warning.⁵⁶ For thorough – and less biased – intelligence production, experts that have the requisite situational awareness, cultural sensitivity, linguistic skills and experience, will

have to be recruited. Moreover, private intelligence agencies must be integrated. Many firms are specialized in a wide range of activities from language translations to analysis. So-called intelligence outsourcing is needed to improve collection and production techniques. A sophisticated screening of these private intelligence agencies and its employees is, however, an essential precondition. Another crucial point in these government-private sector relationships is the need for non-disclosure regulations to protect (classified) information.

A second recommendation, also for collection purposes, is the actual sharing of intelligence between NATO member states. Hence, the hybrid threat demands more efficient collection, processing, sharing and merging of all sources of intelligence within and between nations, regional and international organizations, NGOs and partners.⁵⁷ It has been argued that 'ubiquitous, useful and unclassified (U3) information' is a key enabler in understanding and predicting Russian moves.⁵⁸ Furthermore, reinforcing links between domestic agencies, including law enforcement, will allow member states to better address a range of transnational security threats and shared issues.⁵⁹ Nonetheless, when it comes to sharing intelligence it is of the utmost

⁵⁶ Dominic P. Jankovski, 'Hybrid Warfare: A known unknown?', (18 July 2016), <http://foreignpolicyblogs.com/2016/07/18/hybrid-warfare-known-unknown/> (consulted on 11 November 2016).

importance that sources are protected at all times. In general, improving such operational security measures will result in mutual trust between member states. Mutual trust and political will are essential elements for intelligence sharing, which in turn is a force multiplier in the battle against a hybrid threat.

Other recommendations stemming from the research

A more general recommendation concerns training and education at all levels. The Gerasimov doctrine poses a variety of ‘new’ unconventional threats. In general, the public should be aware of those threats, particularly the information flow produced by the Russian Federation through the internet, social media and conventional (state-owned) news outlets. The public should be informed that these tools are being used to insert propaganda, present a different view, provide reasonable doubt and shape popular opinion. NATO’s military units should also remind their soldiers of these information warfare threats. Currently, the flow of misleading and inaccurate stories is so overwhelming that NATO has established special offices to identify and refute disinformation, particularly claims made by Russia.⁶⁰ Also, NATO has a range of capabilities to inform, influence, and persuade the selected target audiences.⁶¹ NATO has to make use of these capabilities and (rapidly) inform the public with ‘the truth’ when false information or ‘fake news’ is published by the Russian Federation. Media may go for rapid publication instead of time-consuming fact checking.⁶² This has to be prevented by making Western media (and intelligence analysts) aware of the multiple disinformation efforts conducted by the Russian Federation. In the end, this will have a positive effect on NATO and its (counter-)intelligence efforts, since Russia’s efforts to further political goals will be hampered.

Other training and education efforts should be initiated in order to improve end user education and awareness concerning cyber security (operational security and military security). Moreover, it is crucial to internationalize cyber security as every interconnected system is as strong as its weakest link: End user training

and education is an important element in preventing social engineering, but hardcore defensive systems are the first line of defence in eventually preventing and disrupting cyber attacks directed by the Russian Federation.

To close

NATO and its intelligence community have to confront serious challenges deriving from the hybrid threats posed by the Gerasimov doctrine. In order to effectively deal with them, NATO should implement the proposed recommendations at short notice. However, these actions will only be effective if supplemented by sufficient funding and the political will to actually implement the changes needed. Nonetheless, the Gerasimov doctrine is flexible and adaptive by nature and will likely confront NATO with new challenges in the (near) future. The NATO intelligence community has the important – but extremely difficult – task to assist policy makers in engaging such hybrid threats.

The Gerasimov doctrine implies actions that are unpredictable and hard to monitor because there are very few identifiable indicators at hand, resulting in many *unknown-unknowns*. By implementing the above-mentioned recommendations NATO can make small steps towards understanding the hybrid threat and the formulation of *known-unknowns*. That may form the basis for new intelligence requirements and specific intelligence collection plans in the PMESII domain. Establishing this would be a major step for NATO towards understanding and ultimately countering the Gerasimov doctrine effectively. ■

-
- 57 NATO, *Input to a New NATO Capstone Concept for the Military Contribution to Countering Hybrid Threats* (Mons/Norfolk, NATO, 2010) 11.
- 58 Giles, *Russia's 'New' Tools for Confronting the West*, 62.
- 59 Julio Miranda Calha, *Hybrid Warfare: NATO's New Strategic Challenge?* (Brussels, NATO Parliamentary Assembly, 2015) 9. <http://www.nato-pa.int/default.asp?SHORTCUT=3778>.
- 60 Neil MacFarquhar, ‘A Powerful Russian Weapon: The Spread of False Stories’, in: *The New York Times* (28 August 2016), <http://www.nytimes.com/2016/08/29/world/europe/russia-sweden-disinformation.html>.
- 61 Christopher Paul and Miriam Matthews, *The Russian "Firehose of Falsehood" Propaganda Model. Why It Might Work and Options to Counter it* (Santa Monica, RAND Corporation, 2016) 10.
- 62 Van Haaster and Roorda, ‘The Impact of Hybrid Warfare’, 176-177.

De lokroep van de Islamitische Staat

Rekruterende thema's in de propaganda van IS

Het is voor de meeste mensen moeilijk voor te stellen dat iemand ervoor kiest om zijn spullen te pakken en af te reizen naar Syrië of Irak om zich daar aan te sluiten bij een jihadistische organisatie. Toch is dit precies wat sinds 2011 al meer dan vijftienduizend mensen hebben gedaan. Een deel van deze strijders kwam uit relatief welvarende en veilige westerse landen, onder meer uit Canada, Australië, België en Nederland. Kennelijk lukt het de Islamitische Staat (IS) om mensen ervan te overtuigen te vertrekken naar oorlogsgebied. Dit artikel onderzoekt op basis van IS-propaganda hoe de organisatie hierbij te werk gaat en welke thema's een rol spelen bij het radicaliseringsproces.

D. Leppink BA*

Verhalen en teksten zijn een representatie van de wereld om ons heen, maar kunnen deze wereld ook beïnvloeden. Onder meer door *framing* legitimeren mensen, dus ook jihadist-ten, keuzes en daden. Zo publiceert IS propaganda die voor een deel is gericht op het werven van nieuwe rekruten. De vraag is nu of deze boodschap in de propaganda aansluit op bestaande theorieën over mobilisatie en radicalisering. Door uit deze propagandastroom de belangrijkste narratieve thema's te selecteren en vervolgens te analyseren, wil ik in dit artikel inzichtelijk maken op welke manier de propagandaboodschap van IS een rekruterende werking heeft.

De afgelopen jaren werd de jihadistische beweging professioneler en paste een nieuwe stijl van rekrutering toe. De eerste jihadist-ten

wisten binnen of buiten de kaders van de wet af te reizen naar de gebieden en kregen op deze manier toegang tot internationale rekruterings-netwerken. En waar jihadistische propaganda voorheen vooral was gecentreerd rondom webfora, professionaliseerde de propaganda. IS publiceert professionele propaganda en gebruikt de kracht van sociale media om die te verspreiden.

Dit thema kwam al eens eerder aan de orde in de *Militaire Spectator*.¹ De nadruk lag toen op de ontvangers van de propaganda, de potentiële rekruten. Als aanvulling richt ik mij in dit artikel meer op de inhoud van de propaganda vanuit het perspectief van de zender. De vraag die ik daarbij wil beantwoorden is hoe IS het radicaliseringsproces van rekruten beïnvloedt door zijn propagandaboodschap.

Eerst ga ik kort in op de herkomst van de Islamitische Staat als organisatie. Vervolgens analyseer ik de vier verschillende dominante thema's van IS-propaganda. Het laatste deel van dit artikel behandelt de relatie tussen de

* De auteur volgt de Master 'Conflict studies and human rights' aan de Universiteit Utrecht.

1 R.B. de Vries, 'Achtergrond, aard en dreiging van de Nederlandse Syriëgang', *Militaire Spectator* 184 (2015) (6) 285-296.



FOTO: US ARMY. P. LAIR

Irakse militairen en een burgermilitie leiden een groep mannen uit een dorp in de zuidelijke provincie Diyala weg om hen te ondervragen over mogelijke banden met al-Qaida (2007)

verschillende thema's en de manier waarop ze het rekruterings- en radicaliseringsproces beïnvloeden.

De Islamitische Staat

In 1999 werd in Afghanistan de groep Jama'at al-Tawhid wal-Jihad, de voorloper van de Islamitische Staat, opgericht. De Verenigde Staten ontplooiden in 2001 in Afghanistan een operatie naar aanleiding van aanslagen op onder meer het World Trade Center. Als reactie op deze Amerikaanse invasie verplaatste de groep zich naar Irak. Zij was op dit moment namelijk nog niet in staat om de strijd aan te gaan met de westerse coalities.

In de periode tussen 2004 en 2007 was de groep gelieerd aan al-Qaida, ze noemde zichzelf toen 'al-Qaida in Irak'. Onder deze naam bevocht zij actief de coalitie onder leiding van de Verenigde Staten, die in 2003 Irak was binnengevallen in een zoektocht naar massavernietigingswapens. In 2006 verbrak de groep de band met al-Qaida, maar bleef onder verschillende namen op de achtergrond bestaan om vervolgens in de zomer van 2014 onder de noemer van de IS een kalifaat uit te roepen. Vanaf dat moment claimde de beweging een functionerende islamitische staat te zijn. Het functioneren van IS als staat is en

wordt echter herhaaldelijk in twijfel getrokken. De beweging zou aspecten als sociale voorzieningen en openbare orde veel positiever en imponanter afschilderen dan ze in werkelijkheid zijn.

IS produceerde al in een veel eerder stadium mediacontent, maar na het uitroepen van het kalifaat steeg de hoeveelheid publicaties explosief. De groepering richtte haar publicaties onder meer op het rekruteren van buitenlanders. Dit blijkt bijvoorbeeld uit de verschuiving van publicaties in het Arabisch naar publicaties in het Engels, Frans en Russisch.

Buitenlandse rekruten waren en zijn namelijk van vitaal belang voor de strategie van IS. Op korte termijn hielpen de buitenlandse rekruten bij het uitbreiden en het opbouwen van het kalifaat en vervingen ze omgekomen strijders. Het effect op langere termijn is echter van veel groter belang: buitenlandse strijders zouden de legitimiteit van de organisatie bevestigen. IS bedient zich namelijk van het argument dat het een verplichting is voor iedere moslim te emigreren wanneer een staat wordt gevormd die de regels van de islam hanteert en handhaaft. De buitenlandse rekruten bevestigen deze claim.

komen alleen deze vier narratieve thema's ter sprake. Deze thema's zijn: de winnaarsboodschap, slachtofferschap, religieuze verplichting en identiteit. Ze zijn afgeleid van vier thema's die de Amerikaanse contraterrorisme-expert Daveed Gartenstein-Ross beschrijft.

De eerste drie thema's komen overeen met zijn beschrijving, maar het laatste thema heeft een andere naam gekregen: identiteit. Gartenstein-Ross beschrijft als vierde factor een drang naar avontuur als belangrijkste thema. Onder dit thema schaaft Gartenstein-Ross naast avontuurlijke drang, ook het gevoel bij een groep te willen horen en het uitdragen van een mannelijke en stoere identiteit. De beschrijving van dit thema als 'drang naar avontuur' is in mijn ogen te beperkt. De sociale status en gevoelens van broederschap spelen ook een belangrijke rol. Aan de hand van een korte beschrijving en drie vragen volgt een analyse van elk van deze vier thema's. De eerste twee zijn afkomstig uit de discipline van de *critical discourse analysis*. Ten eerste zal worden gekeken naar de onderliggende assumpties van het thema, vervolgens naar de representatie van verschillende actoren in de thema's en ten derde is getracht een koppeling te maken tussen rekrutering en de inhoud van het narratieve thema.

I Winnaarsboodschap

Het eerste thema, de winnaarsboodschap, bestaat uit vier elementen die, samengevat, de boodschap overbrengen dat IS succesvol en aan de winnende hand is. Deze elementen zijn: wreedheid, genade, militaire successen en de Islamitische Staat als utopie. Deze boodschap is niet alleen inhoudelijk terug te vinden, maar ook de manier waarop ze is vormgegeven oogt professioneel en bewust georganiseerd.

Twee belangrijke aannames liggen aan de winnaarsboodschap ten grondslag. De eerste is de aanname dat niemand zich zal aansluiten bij een verliezend team. IS wil laten zien dat het aan de winnende hand is en dat er een mogelijkheid is dat het als underdog de strijd zal winnen. De tweede aanname bij dit thema is een waarde-assumptie, namelijk dat het plegen van willekeurig geweld niet gerechtvaardigd is

en dat alle geweldplegingen gerechtvaardigd moeten worden. Dit gebeurt door het schrijven van artikelen in *Dabiq* of door de uitleg die gegeven wordt in onder meer de onthoofdings-filmpjes. Toen IS de Amerikaanse journalist James Foley executeerde wijdde *Dabiq* bijvoorbeeld een artikel aan de rechtvaardiging van zijn dood.

IS versus de vijand

De winnaarsboodschap kent twee actoren of hoofdrolspelers die lijnrecht tegenover elkaar staan: IS versus de vijand. De nadruk ligt hierbij op het framen van IS als een sterke en professionele organisatie. Met verhalen waarin IS genade schenkt aan mensen die zich bekeren tot de islam, laat de organisatie voornamelijk zien dat ze 'ertoe in staat' is. Zij kiest aan wie ze genade schenkt en aan wie niet. Het frame van de vijand maakt gebruik van verschillende benamingen, zoals *kufir* (ongelovige) of *rafidah* (zij die het geloof weigeren). Het valt op dat alle benamingen voor de vijand de nadruk leggen op het feit dat deze niet gelovig is. Hierbij wordt weinig tot geen onderscheid gemaakt tussen verschillende religies.

De winnaarsboodschap kan op verschillende manieren het radicaliseringsproces beïnvloeden. Ten eerste is er het frame dat IS aan de winnende hand is, zodat mensen bereid zullen zijn zich aan te sluiten. Ten tweede wil IS hiermee het bestaan van de organisatie en de strijd rechtvaardigen door de claim een legitieme staat te zijn. Als laatste richt de aandacht van potentiële rekruten zich op publicaties van gewelddadige executies, die IS later rechtvaardigt in geschreven artikelen.

Normalisatie van geweld

Het rechtvaardigen van deze acties kan een bijdrage leveren aan de normalisatie van geweld. Normaliseren van geweld kan weer belangrijk zijn als onderdeel van het radicaliseringsproces.

II Slachtofferschap

Het tweede narratieve thema is gebaseerd op de claim van het bestaan van een wereldwijde



FOTO ANP

Mars tegen terreur na de aanslagen in Spanje, augustus 2017: volgens de propaganda van IS zijn moslims wereldwijd verwickeld in een 'oorlog tegen ongelovigen'

oorlog van ongelovigen tegen de moslims. Deze strijd is een telkens terugkerend thema in jihadistische propaganda van verschillende groeperingen, ook van al-Qaida. Het thema is opgebouwd uit drie elementen, waarvan de eerste twee de strijd tegen moslims op verschillende fronten beschrijven. Het eerste element gaat over de burgerslachtoffers van bombardementen in gebieden waar veel moslims wonen. Het tweede gaat in op de discriminatie van moslims die leven in westerse samenlevingen. Volgens het frame van IS staan deze twee gebeurtenissen in verbinding met elkaar en zijn ze onderdeel van de strijd die gaande is tussen soennitische moslims en de rest van de wereld.

Het derde element van dit thema onderstreept dat de strijd van IS er een is vanuit verdediging en vergelding. Dit is van belang omdat sommige moslims een defensieve jihad als legitiem ervaren en een offensieve jihad niet.

De belangrijkste aanname bij het thema slachtofferschap is dat moslims overal ter wereld in verbinding staan met elkaar. IS gaat ervan uit dat er een loyaliteit bestaat vanuit moslims die leven in westerse landen jegens moslims die het slachtoffer worden van bombardementen in oorlogsgebieden. *Dabiq* claimt dat moslims in beide gevallen slachtoffer zijn van dezelfde strijd. Hierdoor ontstaat de suggestie dat moslims in westerse landen zich dienen te mobiliseren en in actie moeten komen. Terwijl bij het thema van de winnaarsboodschap de nadruk ligt op het framen van de

daden en prestaties van IS, ligt bij het thema slachtofferschap de nadruk op het framen van daden van de tegenstander. IS generaliseert de vijand extreem in de propagandapublicaties, met uitzondering van enkele sleutelfiguren, zoals de toenmalige president van de Verenigde Staten, Obama. Vooral de daden van deze vijand spelen een hoofdrol in dit frame; IS presenteert de bombardementen van de VS als wreed en niet legitiem; de beoogde slachtoffers zouden voornamelijk vrouwen en kinderen zijn.

De belangrijkste manier waarop dit frame invloed probeert uit te oefenen ten faveure van radicalisering en mobilisering is door het legitimeren van geweld. Charlie Winter onderstreept de diepliggende connectie tussen wreedheid van de tegenstander en het eigen slachtofferschap.

De tweede manier waarop dit thema het radicaliseringsproces beïnvloedt, is door het aanwakkeren van polarisatie. Door het tonen van de gruwelijke gevolgen van bombardementen probeert IS de vijand te demoniseren en aldus te dehumaniseren.

Een belangrijke aanleiding voor radicalisering is het koppelen van persoonlijke problemen aan politieke oorzaken. Dit is precies wat gebeurt in dit thema. De bewering dat moslims geen baan krijgen door discriminatie, koppelt persoonlijke problemen aan de strijd tegen moslims wereldwijd. Potentiële rekruten voelen zich al slachtoffer en onderdeel van deze strijd, terwijl dit niet het geval hoeft te zijn.

III Religieuze verplichting

Het derde narratieve thema bevat het argument dat, wanneer er ergens in de wereld een kalifaat bestaat waar men leeft volgens de regels en wetten van de islam, het een verplichting is voor alle moslims ter wereld zich hier te vestigen. Dit thema bestaat uit twee elementen, waarvan deze religieuze verplichting de eerste is. Het tweede element gaat voornamelijk over de gevolgen wanneer iemand al dan niet aan deze verplichting voldoet. In *Dabiq* belooft IS spirituele beloningen bij het volbrengen van deze verplichting, en dreigt met straf wanneer aan deze verplichting niet wordt voldaan.

De belangrijkste aanname bij dit thema is het bestaan van een god en de invloed die hij kan uitoefenen op het leven op aarde en in het hiernamaals. Deze aanname is belangrijk voor de legitimiteit van IS als organisatie, maar ook voor het rekruteren van potentiële strijders, zeker wanneer IS deze aanname weet te koppelen aan de verplichting dat iedere goede moslim naar een goedgekeurde islamitische staat moet reizen. De belangrijkste actoren in dit thema zijn de potentiële rekruten. Binnen dit thema weet IS hen vaak als groep aan te spreken. IS probeert in de hiervoor genoemde thema's een duidelijke wij-zij tegenstelling te creëren: de eigen groep versus de buitenwereld. Als belangrijkste vereiste voor het behoren bij de eigen groep noemt IS dat iemand een goede moslim is. Hierbij koppelt IS 'goed moslim zijn' aan het emigreren naar het gebied van IS. Het thema van de religieuze verplichting draagt op verschillende manieren bij aan het mobiliseren van rekruten. Ten eerste motiveert de wens voor spirituele beloningen of angst voor straf mensen zich aan te sluiten. Het thema onderbouwt ook de legitimiteit van de organisatie door haar daden toe te schrijven aan een religieuze autoriteit. Een hogere macht rechtvaardigt het bestaan en de acties van de organisatie. Tot slot presenteert IS het voldoen aan de religieuze verplichting als een randvoorwaarde om onderdeel te worden van een groep. Vaak speelt een zoektocht naar sociale identiteit een rol bij de radicalisering van individuen.

IV Identiteit

Het thema van de religieuze verplichting schetst het afreizen naar het kalifaat als voorwaarde om tot deze sociale groep te behoren en legt zo de nadruk op de zoektocht naar identiteit van potentiële rekruten. Het thema bestaat uit twee elementen, waarbij het eerste element gericht is op het framen van de groepsidentiteit van IS. Factoren als broederschap en gemeenschap spelen hierbij een belangrijke rol.

Sociale status

Het tweede element draait om de individuele identiteit; hierbij zijn sociale status, zelfvertrouwen en eergevoel belangrijk. Een voorbeeld hiervan is dat factoren als gelijkheid en broederschap een grote rol spelen in de propaganda. Iedereen is welkom bij IS, ongeacht nationaliteit, huidskleur of voormalige religie. In het tijdschrift *Dabiq* vermeldt de redactie verschillende malen dat IS weliswaar vecht tegen Koerdische strijders, maar dat er ook islamitische Koerdische strijders vechten voor de Islamitische Staat. Dit concept zal mogelijk potentiële rekruten aanspreken die zich gediscrimineerd voelen in een andere samenleving.

De identiteit van het individu is sterk verbonden met het element van slachtofferschap. IS claimt dat westerse samenlevingen moslims niet respecteren. Wanneer lezers dit gaan ervaren kunnen sociale status en zelfvertrouwen een belangrijke motivatie zijn om zich aan te sluiten bij IS. Tot slot presenteert IS het leven in het kalifaat als avontuurlijk en plezierig. In de gevechten is de strijder de held in een *reallife* videogame. De aannames bij dit thema zijn voornamelijk waarden-assumpties: individualiteit is niet wenselijk, het leven in het Westen is zondig, terwijl het leven in het kalifaat puur is en ook broederschap en sterke gemeenschapszin wenselijk zijn.

Ook dit thema refereert aan de wij-zij tegenstelling: de mensen die onderdeel zijn van IS versus de vijand. Het leven onder de vijand wordt geframed als eenzaam en hard, terwijl de



FOTO MCD. S. HILCKMANN

IS vecht tegen Koerdische strijders, maar zegt in de propaganda ook Koerden in de eigen gelederen te hebben om rekruten in die doelgroep aan te spreken

mensen die deel uitmaken van IS voor elkaar zorgen en het goed hebben. IS presenteert ook de strijders van de eigen organisatie als rolmodel. In interviews en video's zijn het trotse mannen, die onder het genot van thee en in het gezelschap van hun broeders vertellen over het eervolle leven in het kalifaat.

Rolmodellen

Het thema van de identiteit creëert een sociale groep waarvan IS denkt dat potentiële rekruten daarvan onderdeel willen zijn. IS weet mensen te motiveren om af te reizen naar de Islamitische Staat door het presenteren van rolmodellen en het schetsen van een ideale situatie. Hierbij is er sprake van een selectieve beloning, in de vorm van sociale status en gemeenschapsgevoelens voor degenen die zich aansluiten bij IS. Bovendien biedt het een oplossing voor hen die op zoek zijn naar een duidelijke sociale identiteit. Er is een groep waar ze deel van kunnen uitmaken, mits ze aan de voorwaarden voldoen.

De rekruteringsstrategie van IS

Nu de vier belangrijkste thema's besproken zijn, ga ik in op de relatie tussen deze thema's. Uit de analyse van de thema's die belangrijk

zijn voor de rekrutering van strijders uit het buitenland, is een aantal manieren naar voren gekomen waarop IS individuen beïnvloedt. In de eerste plaats weet IS mensen te beïnvloeden door de belofte van selectieve beloningen, ten tweede kan propaganda een rol spelen in het rechtvaardigen van acties. In de derde plaats frameert IS een relatie tussen persoonlijke en maatschappelijke problemen en als laatste beïnvloedt IS het polarisatieproces door het creëren van sociale grenzen en tegenstellingen. De vraag is nu hoe deze functies terugkomen in de verschillende thema's en hoe de thema's zich tot elkaar verhouden.

Allereerst benoemt het thema slachtofferschap een probleem: de wereldwijde strijd tegen moslims. Dit probleem vraagt om een oplossing. IS rechtvaardigt zijn bestaan, gewelddadige acties en potentiële rekruten die afreizen naar het kalifaat door het framen van de strijd tussen moslims en de rest van de wereld. Eveneens weet IS persoonlijke problemen van individuen, zoals werkloosheid, te koppelen aan een maatschappelijk probleem. De koppeling heeft zeker invloed op de radicalisering van potentiële rekruten.

Dit thema staat in sterke verbinding met de winnaarsboodschap. Het slachtofferschap geeft rechtvaardiging aan de gewelddadige executies of aanslagen en het uitroepen van het kalifaat. Volgens de winnaarsboodschap zijn deze acties een reactie op de vernedering van moslims in de westerse wereld en de onschuldige slachtoffers die vallen bij bombardementen. Het bestaan van het kalifaat is van vitaal belang voor het religieuze argument dat wordt gegeven. De belangrijkste premisse van dit argument is de religieuze plicht van elke moslim om af te reizen naar een kalifaat. Wanneer dit kalifaat niet bestaat, vervalt de religieuze verplichting. Het is daarom voor IS van belang zijn territorium te blijven framen als een functionerende staat, waarin wordt geleefd volgens de regels en wetten van de islam.

Het religieuze thema staat niet alleen in verbinding met het thema van de winnaarsboodschap, maar is ook belangrijk voor het

thema van sociale identiteit. Hierbij wordt het afreizen naar het kalifaat als voorwaarde gepresenteerd voor het zijn van een goede moslim. Vervolgens is goed moslimschap weer de belangrijkste voorwaarde om bij de groep te mogen horen. Het afreizen naar het kalifaat staat op deze manier in directe verbinding met het deel uitmaken van de groep.

Deze groep wordt vervolgens weer geframed in het identiteitsthema. IS beschrijft de groep als een gemeenschap waarbinnen gevoelens van broederschap een grote rol spelen. Het afreizen naar het kalifaat geeft sociale status. Video's en interviews met eerder afgereisde strijders bevestigen dit standpunt. Het avontuurlijke leven, de sociale status en het lidmaatschap van een gemeenschap kunnen voor mensen die op zoek zijn naar identiteit belangrijke beweegredenen zijn om zich aan te sluiten.

Opvallend is dat in de meeste thema's de enige twee actoren de Islamitische Staat en zijn tegenstander zijn. De propaganda kent positieve kenmerken toe aan de Islamitische Staat, terwijl alle daden van de tegenstander geframed worden als onrechtmatig. IS stelt onder meer dat het plegen van aanslagen bedoeld is om de scheidslijn tussen moslims en de rest van de wereld duidelijker aan te zetten. Verder benadrukt IS continu het verschil tussen de twee groepen door de vijand steeds een naam te geven die erop duidt dat deze geen moslim is. Op deze manier draagt de boodschap bij aan polarisatie.

Slot

In dit artikel kwam aan de orde op welke manier de propagandaboodschap van IS een rekruterende werking heeft. Duidelijk is geworden dat de vier narratieve thema's in de propaganda van IS aansluiten bij potentiële redenen voor rekruten zich aan te sluiten. In sommige gevallen gaat dit over spirituele of materiële beloningen, die alleen toegankelijk zijn voor rekruten die zich aansluiten. De thema's proberen een oplossing te bieden voor potentiële rekruten die op zoek zijn naar een identiteit. Dit alles wordt versterkt doordat IS

in zijn propagandaboodschap een relatie schept tussen persoonlijke problemen van rekruten en een wereldwijde strijd tegen de islam.

Hoewel de rekruteringsstrategie van de organisatie effectief lijkt, zijn er ook zwaktes aan het licht getreden. De sterke afhankelijkheid tussen de narratieve thema's is hiervan een voorbeeld. Deze kennis zou kunnen bijdragen aan een counter-strategie tegen de rekruteringsstrategie van IS. Vanwege het aantrekken van grote aantallen buitenlandse strijders, wat IS met zijn propagandastrategie in de periode 2014-2016 wist te behalen, is het belangrijk verder onderzoek te doen naar de beweegredenen van individuen die zich aansluiten bij de organisatie.

Anno 2017 is het kalifaat van IS in het gedrang. Zo is de stad Mosul inmiddels in handen van de Iraakse regering. En ook een andere belangrijke stad van IS, Raqqa, de feitelijke 'hoofdstad' van het kalifaat in Syrië, is inmiddels grotendeels in handen van een door de VS gesteunde coalitie van Koerdische en Arabische strijders.

Naar aanleiding van deze gebeurtenissen heeft IS opnieuw zijn propagandaboodschap aangepast. De nadruk ligt minder op het rekruteren van strijders voor de strijd in Syrië en Irak. Het doel is nu voornamelijk om potentiële aanhangers te bewegen aanslagen te plegen in het Westen.

Dat aanslagen nog steeds plaatsvinden in West-Europa laat zien dat deze oproep nog steeds beantwoord wordt. Rekrutering is ook vandaag de dag nog een sterke kant van de beweging, zelfs nu haar territoriale heerschappij onder druk staat. Te bezien valt hoe de propaganda van IS verder evolueert.

Weliswaar richt IS zich minder op het rekruteren van strijders in het buitenland, toch zijn de conclusies van dit artikel relevant en actueel. Bij bijna elk hedendaags conflict maken organisaties immers gebruik van propaganda, die wordt gepubliceerd en verspreid via moderne media. Het is daarom belangrijk inzicht te krijgen in deze boodschappen en hun zeggingskracht te analyseren. ■

In deze *Militaire Spectator* is plaatsgemaakt voor een gastcolumn. R. van den Akerboom schrijft over militaire lessen uit het verleden en de huidige context. De redactie van de *Militaire Spectator* daagt ook andere lezers uit om een gastcolumn te schrijven. Het thema is vrij, maar moet passen binnen de formule van het tijdschrift. De boodschap moet relevant zijn voor de lezers. Het moet gaan om een gefundeerde eigen

mening, om een logisch opgebouwd betoog en de feiten moeten kloppen en verifieerbaar zijn. Een bijdrage mag maximaal duizend woorden tellen. 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

Oude ijzervreters terug om jonge garde te leren vechten?

R. van den Akerboom, militair historicus

De dreiging van Rusland wordt steeds groter. De wereld wordt steeds onveiliger. Een nieuw groot conflict is daarom wellicht onvermijdbaar. We kunnen daarom maar beter voorbereid zijn. Oefeningen zoals *Bison Drawska* in Polen en het terughalen van de ‘oude ijzervreters’ lijken daarvoor cruciaal.¹

De vraag rijst echter welke kennis deze oud-generaals aan de huidige generatie kunnen overbrengen. Volgens generaal Leo Beulen is bijna alles wat we vroeger leerden nog steeds bruikbaar.² Als historicus kan ik niet anders dan beamen dat er lessen te leren zijn van het verleden, maar in hoeverre is dat hier ook het geval? Zijn de tactieken uit de Koude Oorlog werkelijk nog van toepassing?

Het toekomstig slagveld is niet meer te vergelijken met dat van de Koude Oorlog. Cyber zal een belangrijk onderdeel zijn in een toekomstig uit te vechten oorlog. Toch zou de oude garde de huidige lichte officieren het een en ander kunnen leren over grootschalige gevechten. Voor het eerst in vijftien jaar werd tijdens een oefening een complete brigade ingezet. Waar de

oefeningen voorheen draaiden om gevechten met kleinschalige *insurgent*-groepen, werd er in Polen gevochten tegen een vijand met vergelijkbare slagkracht. Er vindt dus een omslag plaats met betrekking tot onze tactieken.

Toch blijven al deze tactieken puur theoretisch. Ook de oude garde heeft nooit in een grootschalige oorlog gevochten. Het laatste conventionele conflict waaraan wij deelnamen was de Koreaanse Oorlog. Nederland heeft tot op heden niet meer deelgenomen aan conflicten waarbij op een conventionele manier oorlog werd gevoerd. Onze troepen werden voornamelijk ingezet voor vredesmissies of in de strijd tegen *insurgent*-groepen. Deze *insurgent*-groepen hadden echter niet de mankracht en wapens waar een toekomstige tegenstander als bijvoorbeeld Rusland over kan beschikken.

De meest recente – theoretische – strategie en onderliggende tactieken stammen op zijn vroegst uit 1980. Na de val van de Berlijnse Muur kwam de nadruk immers op vredesmissies te liggen. De huidige situatie is dan ook niet meer dezelfde als in 1980. Niet alleen is ons leger vele malen kleiner dan toen, materieel gezien beschikken we ook nog maar over een fractie. Tanks moeten we leasen van Duitsland, het defensiebudget laat slechts

¹ ‘Gepensioneerde officieren gaan jonge militairen trainen’, in: *Algemeen Dagblad*, 16-2-2017.

² Idem.

37 F-35's toe en we hebben slechts één luchtverdedigingsbatterij om ons hele land te verdedigen. Hoeveel van de kennis van toen is daarom nu nog toepasbaar?

De roep om de defensiebegroting te verhogen wordt steeds luider, niet alleen vanuit Amerika, maar ook vanuit ons eigen land. Wij zijn op het moment slechts in staat om brigades in het veld te brengen. De kennis over het vechten met eenheden van deze omvang is bijna verloren gegaan. Daarom zou het beter zijn om strategie over te laten aan de NAVO en voor *tips and tricks* over het vechten met brigades naar onze NAVO-bondgenoten te kijken.

Het Verenigd Koninkrijk en de Verenigde Staten hebben waarschijnlijk de meeste ervaring met het inzetten van grootschalige legers. Tijdens de oorlog in Afghanistan en de eerste fase van de oorlog in Irak – toen er

sprake was van een conventionele oorlog – is opgetreden met grote troepenverbanden. Deze ervaring, hoewel uit 2003 en van een ander continent, is relevanter dan de kennis van de oude garde. Niet alleen zijn deze ervaringen veel recenter, ze zijn bovendien niet slechts puur theoretisch van aard. Er is hier daadwerkelijk gevochten tegen een vijand met – enigszins – vergelijkbare wapens. Deze ervaringen zeggen meer dan duizend theoretische woorden.

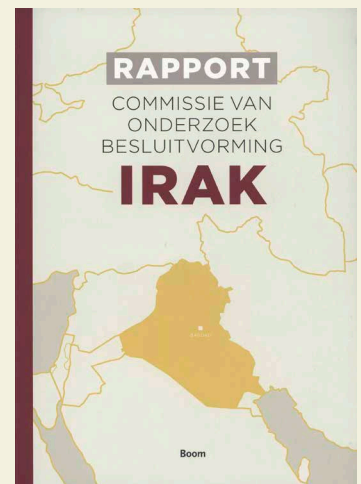
Het is beslist niet zo dat ik geen respect heb voor deze oude ijzervreters, die een groot deel van hun leven gewijd hebben aan het dienen van ons land, maar we moeten ervoor waken toenmalige tactieken letterlijk op de huidige situatie toe te passen. 2017 is immers geen 1980. Leren van het verleden is goed, maar we moeten deze lessen wel duidelijk in de huidige context verwerken. ■

MILITAIRE SPECTATOR

Vooruitblik

In *Militaire Spectator* 10-2017 verschijnt onder meer: 'De dwangbuis van Davids'. Nederland, het conflict in Syrië en de voorwaarden voor inzet' van Caroline Schoofs.

Nederland neemt sinds oktober 2014 deel aan de strijd tegen IS in Irak, vanuit de lucht en op de grond. In 2016 voerden Nederlandse F-16's bovendien ook luchtaanvallen uit op aanvoerlijnen van IS in buurland Syrië. Die inzet boven Syrië was echter niet zo vanzelfsprekend als die in Irak. Het kabinet worstelde sinds het begin van de oorlog in Syrië in 2011 met de vraag of een militaire inzet juist was en in welke vorm Nederlandse deelname dan moest plaatsvinden. Een spook uit het verleden zat de politieke leiding dwars, namelijk de Nederlandse politieke steun voor de invasie van Irak in 2003 en de ophef die deze veroorzaakte. De commissie-Davids, die de besluitvorming over de steun analyseerde, concludeerde in 2010 dat er geen volkenrechtelijk mandaat was en dat Nederland was afgegaan op (onjuiste) informatie van bondgenoten. Nederland legde zichzelf daarna voorwaarden op die doorwerkten in het buitenlands beleid, specifiek het beleid voor Syrië.



De ruimterevolutie begint op launchpad 39A

Dr. M.F.J. Houben – luitenant-kolonel der mariniers*

Een handjevol biljonairs steekt momenteel miljarden in ruimtevaart, de lancering van satellieten en de ontwikkeling van satellietdiensten. En ieder heeft zijn eigen programma, denk bijvoorbeeld aan *Blue Origin* van de oprichter van Amazon Jeff Bezos, *SpaceX* van Tesla's Elon Musk en *Virgin Galactic* van Richard Branson. De acties van deze groep vermogende particulieren zijn echter meer dan een uit de hand gelopen hobby: het zijn de aanjagers van een ware revolutie in de ruimtevaart. Die revolutie is ontstaan omdat zowel het aanbod als de vraag naar satellieten, satellietdiensten en -data lijken te ontploffen.

De revolutie aan de aanbodzijde komt tot stand door het samenvallen van drie grote ontwikkelingen: de dramatische daling van de lanceerkosten door de ontwikkeling van raketten die hergebruikt kunnen worden (*SpaceX*); de miniaturisatie van technologie waardoor ook (constellaties) van micro- en nanosatellieten kunnen worden ontwikkeld, (tegelijk worden) gelanceerd en in gebruik worden genomen; en het operationeel worden van grote Europese ruimtevaartprogramma's zoals *Copernicus* en *Galileo*. Het aardobservatieprogramma *Copernicus* en andere ESA-missies genereren een continue stroom van satellietdata en -beelden met een omvang van 10 terabyte nieuwe data per dag. Dat is evenveel als er aan informatie voorhanden is in de bibliotheek van het Amerikaanse Congres, de grootste ter wereld. De revolutie aan de vraagzijde wordt veroorzaakt doordat ruimtevaart tot in de haarvaten van onze samenleving is doorgedrongen. Onze mobiele telefonie, navigatiesystemen, mobiel

internet, televisie, landbouw, banken, energievoorziening en waterhuishouding, alles functioneert dankzij de beschikbaarheid van satelliet signalen en de gegarandeerde beschikbaarheid van satellietdiensten. Met het wereldwijd uitrollen van het *Internet of Things*, de big data-revolutie en de ontwikkeling van applicaties voor de dagelijkse toepassing van *real-time*-aardobservatie voor overheden, bedrijven en burgers, krijgt de vraagzijde een monumentale impuls. Werd het 'eerste' ruimtetijdperk gedomineerd door militaire noodzaak en de rivaliteit van de grootmachten, deze ruimterevo-lutie wordt voortgestuwd door innovatie, *business incentives* en internationale samenwerking. Er schuilt een zekere ironie in het feit dat *SpaceX launchpad 39A* op Cape Canaveral van de NASA voor twintig jaar heeft geleased om vanaf daar – onder de neus van – de lanceringen uit te voeren en een nieuw bedrijfs- en verdienmodel te ontwikkelen.

Door deze ontwikkelingen krijgen veel meer partijen toegang tot de ruimte. Het is niet langer een domein dat voorbehouden is aan vermogende supermachten. Ook kleine(re) landen, internationale organisaties, bedrijven, kennisinstellingen en particulieren kunnen hun eigen satellieten lanceren. Deze democratisering van de ruimtevaart kan in beginsel worden toegejuicht. Er kleven echter ook forse gevaren en risico's aan. Door de exponentiële toename van het aantal satellieten neemt ook de kans op botsingen toe. Ook het aantal in onbruik geraakte satellieten en satellietresten (ruimtepuin) neemt toe. De kans op een ongeplande en onvoorzien *re-entry* van dergelijke afgedankte satellieten of ruimtepuin is niet ondenkbaar. Ook bestaat het gevaar dat deze objecten de oorzaak zijn van de uitval van kritieke satellietdiensten.

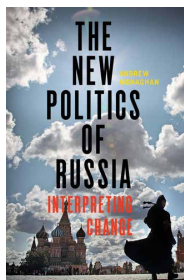
* Op deze plaats vindt u afwisselend een column van Frans Matser, publicist, en dr. M.F.J. Houben, luitenant-kolonel der mariniers.

Een tweede bron van zorg is dat de democratisering van de ruimtevaart een onmiskenbaar onderdeel van globalisering vormt. En dat heeft, om de overtuiging van Thomas Friedman, de *New York Times*-columnist, te volgen, ook een schaduwkant (zijn stelling is dat alle aspecten van globalisering een schaduwkant hebben). Nederland hanteert een strikt regime waar het gaat om het afgeven van een lanceervergunning. Zowel de aanvrager als het in de ruimte te brengen systeem worden aan een grondige achtergrondcheck onderworpen. Er is echter geen garantie dat alle andere landen dat ook doen. Daarmee valt niet uit te sluiten dat ook bedrijven en organisaties spionagesatellieten gaan lanceren en die diensten gaan aanbieden. De vraag 'Wie kijkt naar ons?' is derhalve een legitieme vraag en zorg. De Nederlandse overheid moet in staat zijn om een continu overzicht te hebben, alle overkomende satellieten te monitoren en in onbruik geraakte satellieten en ruimtepuin te volgen. Voor Defensie geldt dat ook voor de missiegebieden. Naast het gebruik van satellieten, satellietdiensten en -data voor operaties, zullen we ook een beeld moeten hebben wie ons in de gaten houdt. Bij Defensie is er, met name door de collega's van de luchtmacht, de afgelopen jaren hard gewerkt aan de kennisopbouw op het gebied van *space surveillance and tracking* (het monitoren van satellieten boven Nederland, het volgen van in onbruik geraakte satellieten en satellietresten of ruimtepuin), *space situational awareness* (omgevingsbewustzijn van de ruimte) en het verkrijgen van een beter inzicht in de invloed en voorspelbaarheid van zonneactiviteit op militair optreden. Een tweede zorgpunt is de cybersecurity van satellieten. Satellieten kunnen onklaar worden gemaakt en ook GPS-signalen kunnen worden *gespoofd* of *gejamd*. Veilige en beveiligde satellieten en satellietdiensten zijn een zaak van nationale veiligheid. Van alle activiteiten die Defensie momenteel op ruimtevaartgebied onderneemt, zijn vier projecten beeldbepalend. Het eerste is de ontwikkeling, bouw en lancering van een nano-satelliet. Dit geschiedt in een nieuw samenwerkingsverband van het CLSK met de TU Delft, NLR en het Nederlandse ruimtevaartcluster. De lancering is voorzien voor 2019. Dit

betekent feitelijk de lancering van Neerlands eerste eigen satelliet! Het tweede project is de strategische samenwerking met Noorwegen op het gebied van Kennis en Innovatie voor ruimtevaarttoepassingen. Ook in dit project wordt, op basis van de opgedane nationale ervaringen, een *space demonstrator* ontwikkeld, gebouwd, geïntegreerd, gelanceerd en in gebruik genomen. Het samenwerkingsverband bestaat hier uit de Nederlandse en Noorse departementen van Defensie, het NLR, TNO en de Noorse kennispartner FFI. Het derde project betreft de samenwerking van de Joint Meteorologische Groep met het KNMI voor de ontwikkeling en operationalisering van een nationaal ruimteweeralarm. Extreme zonneactiviteit kan resulteren in de uitval van satellietsystemen en communicatie- en energiesystemen, wat maatschappelijke ontwrichting tot gevolg kan hebben. Het vierde project draait om de samenwerking met het ministerie van Veiligheid en Justitie voor het ontwikkelen van gezamenlijke innovatieve toepassingen van satellietdata (aardobservatie) voor nationale veiligheid, de bescherming van de rechtsstaat en militair optreden.

Het beeld is derhalve positief. Nederland versterkt de internationale samenwerking op ruimtevaartgebied, onder meer met Noorwegen. Voor de nationale veiligheid wordt de interdepartementale samenwerking met de ministeries van Veiligheid en Justitie, Infrastructuur en Milieu en Economische Zaken versterkt. Defensie heeft de aansluiting gevonden met het Nederlands ruimtevaartcluster en werkt nauw samen met verschillende nieuwe kennispartners zoals het KNMI, de TU Delft en het Netherlands Space Office.

De ruimtevaartprojecten waaraan Defensie – binnen de beschikbare middelen – in nationaal en internationaal verband heeft kunnen deelnemen en bijdragen, zijn zonder uitzondering nieuw en innovatief. Defensie is daarmee uitgegroeid tot een ministerie dat in interdepartementaal kader een wezenlijke bijdrage kan leveren aan de kennisopbouw en beleidsontwikkeling wat betreft de defensie- en veiligheidsaspecten van ruimtevaart. Dat is, gegeven de revolutie in de ruimtevaart, een noodzakelijke, maar ook dankbare taak. ■



The New Politics of Russia

Interpreting Change
Andrew Monaghan
Manchester (Manchester University Press) 2016
184 blz.
ISBN 9871784994051
€ 17,50

Arnout Brouwers concludeerde in *de Volkskrant* van 7 augustus dat 'de betrekkingen met Rusland een gevaarlijk niveau van onvoorspelbaarheid hebben bereikt'.¹ Andrew Monaghan, een Rusland-onderzoeker met een uitgebreid academisch palmares, toont in zijn nieuwe boek aan hoe de Russische politieke ontwikkelingen het Westen steeds weer voor verrassingen weten te stellen. Getuige ook Brouwers' artikel is het dus een thema met een hoge actualiteitswaarde.

Dat het Westen zich nog steeds laat verrassen, heeft het vooral aan zich zelf te wijten, zegt Monaghan. De auteur stelt dat in de westerse media en politiek een te simplistisch beeld over Rusland heerst, waarin het ontbreekt aan juiste duiding. Hierdoor ontstaan in het Westen misvattingen en daarmee verwachtingen die niet stroken met de daadwerkelijke ontwikkeling van de Russische binnenlandse en buitenlandse politiek.

Geen gedeelde visie

Een eerste misvatting is de verwachting dat Rusland zich na de Koude Oorlog zou bewegen in de richting van democratie en partnerschap met het Westen. Hoewel op tal van gebieden inderdaad formele samenwerkingen tot stand kwamen, verbeterden de verhoudingen tussen Rusland en het Westen niet echt. Volgens Monaghan ligt de oorzaak hiervan in het ontbreken van een gedeelde visie op de gemeenschappelijke problemen en uitdagingen waarvoor Rusland en het Westen zich beide gesteld zien. Voor Rusland is strategische veiligheid het dominante belang. Monaghan zegt dat Rusland met name onvoldoende erkenning ervoer voor zijn zorgen over de NAVO-uitbreiding naar het Oosten en *missile defence*, terwijl het Westen deze ontwikkelingen als volkomen legitiem zag. Deze tegenstrijdige opvattingen werden over en weer onvoldoende onderkend en leidden daardoor tot onoverkomelijke spanningen van het hoogste niveau. De oorlog in Oekraïne, de annexatie van de Krim en de Russische bemoeienis met Syrië leggen bloot hoever de twee blokken uiteindelijk van elkaar zijn komen te staan.² Een gemeenschappelijke visie op veiligheid is dus nog ver weg. Het

gevoel van verrassing lag niet alleen in het onverwachte en agressieve Russische optreden, maar kwam ook doordat de verwachtingen over Rusland als hecht onderdeel van Europa niet uitkwamen.

Oppositie

Op de tweede plaats heeft de reactie van de Russische president Poetin op de binnenlandse politieke oppositie het Westen op het verkeerde been gezet. Het harde optreden tegen protestacties van de oppositie (2011-2012) en de fraude rond de parlementsverkiezingen (2011) werd uitgelegd als een teken van zwakte tegenover een steeds sterker wordende tegenstand, voortkomend uit een nieuwe middenklasse. Poetins politieke einde werd zelfs al aangekondigd. Monaghan beargumenteert aan de hand van veel cijfermateriaal dat de oppositie veel minder sterk was dan voorgesteld en dat hun denkbeelden ook niet breed leefden onder de Russische bevolking. Daar zou ook eerder de oorzaak van het falen van de oppositie liggen dan in tegenwerking en onderdrukking door Poetin. Dat Poetin met een steeds kleiner mandaat uit de verkiezingen kwam, is volgens de auteur te verklaren doordat een deel van de stemmen naar links georiënteerde en nationalistische politieke groeperingen ging, die binnen het politieke systeem als oppositie gedoogd werden. Deze groeperingen hanteerden bovendien een meer sociale dan politieke agenda. Poetin marginaliseerde dus de 'echte' oppositie – de tegenstanders die de westerse media op het beeldscherm brengen – waardoor zijn machtspositie feitelijk onveranderd sterk bleef.

1 Arnout Brouwers, 'Relatie met Moskou is gevaarlijk onvoorspelbaar', in: *de Volkskrant* (7-8-2017).

2 Monaghan pleit niet voor 'begrip' voor Rusland: begrijpen wat Rusland doet, is niet hetzelfde als sympathie hebben voor Ruslands politieke en militaire doen en laten. De auteur is hierover van meet af aan duidelijk.

Ten slotte wijst Monaghan erop dat de schijnwerpers te veel op Poetin zelf zijn gericht, alsof hij degene is waardoor het hele politiek-bestuurlijke systeem van Rusland te duiden valt. Monaghan vergelijkt dit fenomeen met de *Kremlin watchers* van weleer. De auteur laat aan de hand van een overtuigende beschrijving van de maar deels van buitenaf direct zichtbare en vaak informele politieke en bestuurlijke structuren zien dat Poetin niet in zijn eentje de dienst uitmaakt, zoals ons vaak wordt voorgespiegeld. Dat we deze structuren en degenen die daarin een sturende rol spelen niet voldoende 'volgen', draagt bij aan het gevoel van verrassing wanneer zaken zich anders ontwikkelen dan verwacht.

Onvoldoende expertise

Monaghans betoog beschouwend is de conclusie dat hij de vernauwde duiding op de Russische politieke ontwikkelingen niet alleen aan de kaak stelt, maar deze ook corrigeert door zelf de gewenste verdieping aan te brengen. Overigens blijkt uit deze verdieping dat *new politics* eerder een westerse verwachting is dan Russische realiteit. Wat dit betreft is de titel van het boek enigszins misleidend en het is Monaghan dan ook vooral te doen om het interpreteren van de Russische politiek – de subtitel van zijn boek – op de agenda te plaatsen. De misvattingen die hiervoor zijn aangehaald komen volgens de auteur doordat echte expertise om de Russische politieke ontwikkelingen te kunnen analyseren onvoldoende voorhanden is. De oorzaak hiervan ligt volgens hem in de verwachting dat Rusland zich na de Koude Oorlog conform het toenmalige *end of history*-denken

meer en meer zou richten op politieke en economische aansluiting bij het Westen. Bovendien kwam Rusland als gevolg van binnenlandse politieke strubbelingen, economische problemen en afnemende militaire capaciteit als wereldmacht in verval. Nu Rusland in de ogen van het Westen geen noemenswaardige rol meer in de internationale politiek leek te spelen, werd Moskou genegeerd. Daarmee verdampten ook de inspanningen om de politieke ontwikkelingen in dit land te volgen en diepgaand te (blijven) analyseren.

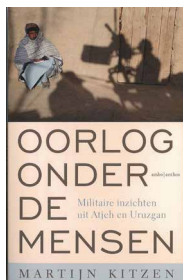
Het herstel van de capaciteit voor onderzoek en analyse van de politieke ontwikkelingen in Rusland alleen is niet voldoende. Monaghan pleit voor het intensiveren hiervan, maar niet vanuit het stereotiepe beeld van Rusland als de voormalige communistische USSR of op weg (terug) daarheen, zoals nu te veel het geval is. Het gaat erom 'bewijs' te filteren uit de vele 'ruis' waarmee de Russische politiek nu eenmaal omgeven is, in plaats van te proberen de ruis te plaatsen binnen verouderde gemeenplaatsen en stereotiepe beelden. Want alleen zo gaan we 'echt' begrijpen hoe de Russische machthebbers (hun) 'macht' in de binnen- en buitenlandse politiek inzetten. Monaghan verwacht dat Rusland desondanks zal blijven verrassen, maar dat de effecten daarvan beperkt kunnen worden door een realistische, op meer inzicht gebaseerde buitenlandpolitiek en dito antwoorden dan op basis van *wishful thinking*.

Monaghan heeft zijn boek goed gedocumenteerd met bronnen uit

vooral de Angelsaksische wereld. Dat is tevens een beperking, die hij overigens zelf ook toegeeft. Daarnaast gebruikte hij (internet)bronnen van de Russische overheid of daaraan gelieerd en putte hij uit NAVO- en EU-bronnen. Opvallend in deze samenhang is wel dat Monaghan, ondanks een diversiteit aan bronnen, de visie van het Westen op de ontwikkelingen in Rusland als een geheel neerzet, terwijl we weten dat de opvattingen daarover binnen EU en NAVO toch flink uiteen kunnen lopen.

Monaghans boek biedt een verdiepend beeld van de politieke ontwikkelingen in Rusland van de afgelopen jaren en daarom is het zeker een aanrader voor wie zich vanuit zijn werk bezighoudt met Rusland, maar ook voor degenen die beter willen begrijpen waarom dit Euraziatische land maar geen deel wil worden van Europa. ■

LtKol drs. J.L. Voetelink



Oorlog onder de mensen

Militaire inzichten uit Atjeh en Uruzgan
Door Martijn Kitzen
Amsterdam (ambo | anthos uitgevers) 2016
384 blz.
ISBN 9789026337529
€ 24,99

Het 'ligt voor de hand', schrijft Martijn Kitzen in *Oorlog onder de mensen*, om de recente Nederlandse missie in Uruzgan te vergelijken met de Nederlandse oorlogvoering in Atjeh aan het einde van de negentiende, begin twintigste eeuw. Want in beide gevallen 'ging het immers om het bestrijden van opstandelingen en het vestigen van een nieuw lokaal bestuur dat effectief het gezag over de lokale bevolking kon uitoefenen.' Kitzen noteert ook dat al vanaf het begin van de Uruzgan-missie de vergelijking met Atjeh 'werd gemaakt door wetenschappers, journalisten en militairen.' Dit wil niet zeggen dat er sprake is geweest van enige historische continuïteit tussen deze twee Nederlandse optredens. Toen de Nederlanders zich genoodzaakt zagen om een *counterinsurgency*-plan te ontwikkelen voor Uruzgan, werd er blijkbaar niemand naar de bibliotheek gestuurd om de lessen van de Atjehcampagne te leren.

Bovendien probeert Kitzen in deze studie opvallend geen langdurige, specifiek *Nederlandse* karaktertrekken te identificeren van het leger, de politiek, of de bredere samenleving die aanwezig waren in beide perioden en die de oorlogvoering in

beide missies duidelijk beïnvloed hebben. Er blijkt dus geen min of meer tijdloze *Dutch approach* te bestaan voor oorlogvoering buiten Europa.

Nieuwe context, krachtige lessen

In principe zou het dus net zo nuttig zijn om de Nederlandse missie in Uruzgan te vergelijken met een historische counterinsurgency-campagne in Afghanistan of elders van de Britten, Fransen of Amerikanen. Maar Atjeh ligt inderdaad 'voor de hand', ook om een paar extra redenen. De historische bronnen zijn toegankelijk voor een Nederlandstalige wetenschapper. Omdat Uruzgan nog een vrij verse herinnering is, gaat de aandacht in eerste instantie automatisch uit naar wat van de Atjehcampagne geleerd had kunnen worden toen Nederland betrokken raakte. Maar nu dat die missie in Zuid-Afghanistan afgelopen is, werkt het ook andersom: de ervaring in Uruzgan heeft een nieuwe context verschaft waarin nu ook teruggekeken kan worden naar 'de Atjehoorlog, de langste oorlog in de geschiedenis van het Koninkrijk der Nederlanden', aldus Kitzen.

Oorlog onder de mensen is gebaseerd op het Engelstalige proefschrift van

Kitzen, *The Course of Co-option*, waarnaar de lezer wordt verwezen voor een volledige bronvermelding en bibliografie. Kitzen heeft ook de theoretische achtergrond uit het originele werk grotendeels weggelaten. Op zich was dat een verstandige stap bij zo'n boek. Meestal trekt zo'n theoretische infrastructuur slechts de belangstelling van een erg beperkt aantal specialisten. Maar Kitzen heeft niet gekozen om het theoretische gat in te vullen met een uitgebreide conclusie, die aan de korte kant is gebleven, namelijk 15 bladzijden.

Niettemin weet Kitzen in die korte conclusie enkele krachtige lessen te formuleren op basis van zijn vergelijking van de twee missies. Hij moet erkennen dat de les die meestal wordt getrokken uit ervaring met counterinsurgency is dat 'dit soort oorlogen lastig zijn, een hoop kosten en maar weinig opleveren.' Zulke conflicten, wordt er doorgaans geconcludeerd, moeten 'zoveel mogelijk worden vermeden.' Dit boek ontkracht die zienswijze niet. Maar Kitzen wil 'verder kijken,' en ook lessen trekken uit Atjeh en Uruzgan over wat wel en niet kan lukken als je toch terecht komt in een counterinsurgency campagne. Zijn hoofdconclusie: 'Kern van de zaak is dat de Nederlanders in beide gevallen met veel moeite een in hun ogen acceptabel resultaat wisten te bereiken door met behulp van lokale leiders vat te krijgen op de verdeelde samenleving. Nog belangrijker is echter dat in beide gevallen dat resultaat niet genoeg bleek om een duurzame basis voor stabiliteit te vormen.'

Nadruk op strategieën

In zijn twee *case studies* legt Kitzen de nadruk niet op de besluitvorming in Den Haag en de politieke debatten in Nederland, maar juist op de strategieën die de Nederlandse leiding te velde volgde. In het geval van Uruzgan is deze aanpak van Kitzen een verademing, want daarbij kan het zinloze Haagse debat uit 2006, over de Nederlandse inzet als ‘opbouwmissie’ of ‘vechtmissie’, omzeild worden. Beide case studies zijn zeer gedetailleerd (ook over de belangrijkste groeperingen en figuren in de lokale samenleving), maar geven tegelijkertijd een helder overzicht van de ontwikkeling van de Nederlandse betrokkenheid. Elk zou apart geraadpleegd kunnen worden als een handige, complete introductie tot de oorlog in Atjeh, respectievelijk Uruzgan. Vermoedelijk tot de officiële geschiedenis van Nederland in Afghanistan verschijnt, kan dit boek dienst doen als een standaardwerk over de Nederlandse campagne in Uruzgan.

In Atjeh slaagde de Nederlands leiding, namelijk generaal Joannes Benedictus van Heutsz en zijn adviseur dr. Christiaan Snouck Hurgronje, er pas in 1898 in om de lokale opstand onder controle te krijgen toen ze een ‘combinatie van militaire en politieke middelen’ inzetten ‘om de opstandelingen te verslaan en de belangrijkste lokale leiders, de *oelèëbalangs*, voorgoed aan het koloniale bestuursapparaat te verbinden. Dit resulteerde in het instorten van de opstand rond 1912, waarna de situatie tot aan de vooravond van de Japanse invasie in 1942 redelijk stabiel blijft’, schrijft Kitzen. Uit de bibliografie in *The Course of Co-option* en andere bronnen blijkt dat er nog geen volwaardige biografie bestaat over Snouck Hurgronje, die ook islamooloog, Nederlandse diplomaat in Arabië – waar hij als bekeerling tot de islam de heilige steden mocht bezoeken – en uiteindelijk hoogleraar Arabisch in Leiden was. Dit gat in de literatuur dient ingevuld te worden.

In Uruzgan wisten de Nederlanders de bevolking aan zich te binden nadat ze de invloed van Popalzai-krijsheren, voornamelijk Jan Mohammad en Mattiullah Khan, konden beperken. Een van de sterke punten van dit boek is de beschrijving hoe de Nederlanders hun weg vonden en hun positie versterkten, soms onvermijdelijk met geweld, in de samenleving van Uruzgan. Nederland zal niet gauw een nieuwe counterinsurgency-missie op zich nemen na zijn onbevredigende ervaring in Afghanistan. Het is ook zeer de vraag of er nu bereidheid en belangstelling bestaat – ook binnen de strijdkrachten – om te reflecteren op de *lessons learned* die Kitzen kundig samengevat heeft in deze studie. Maar het boek ligt tenminste in de bibliotheekschappen, klaar om geraadpleegd te worden wanneer, op den duur, de volgende Nederlandse counterinsurgency-missie begint. Als iemand er die keer aan denkt. ■

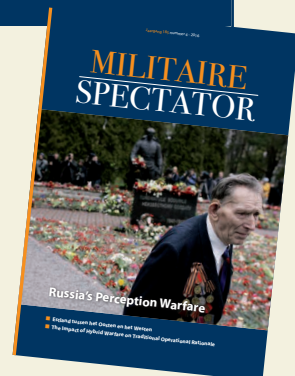
Prof. dr. Joseph T. Jockel, St. Lawrence University

MILITAIRE SPECTATOR

Schrijft u een gastcolumn in de Militaire Spectator?

De redactie van de *Militaire Spectator* daagt de lezers uit een gastcolumn te schrijven. Het thema is vrij, maar moet passen binnen de formule van het tijdschrift. De boodschap moet relevant zijn voor de lezers. Het moet gaan om een gefundeerde eigen mening, om een logisch opgebouwd betoog en de feiten moeten kloppen en verifieerbaar zijn. Uw bijdrage mag maximaal duizend woorden tellen. U kunt uw bijdrage sturen naar de bureauredactie (zie colofon) of aanbieden via de website. De redactie wacht reacties met belangstelling af.

De hoofdredacteur



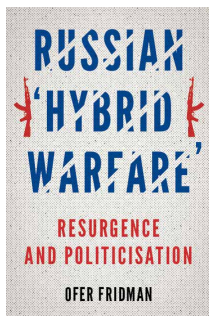
Nu even niet

Linda Polman

Hurricane is een Caribisch woord. Het komt van *Hurakán*, een god van de Arawak-indianen. In andere oude Caribische culturen zijn er woorden die ongeveer hetzelfde klinken en altijd verwijzen naar demonische krachten en boze geesten. Caribische kronieken zitten vol fantastische verhalen over hurakáns, hoe het bloed regende en kikkers en groenten en fruit. Orkanen veranderen tropische paradijsjes tijdelijk in Europese novemberlandschappen: kaal, druilerig en grijs. Ze zijn onvoorspelbaar. Er was bijvoorbeeld de beroemde *loop hurricane* in 1910. Die raasde over Cuba heen, tot voorbij de noordpunt, draaide om en raasde wéér over Cuba heen. En hoewel het orkaanseizoen officieel loopt van augustus tot en met oktober, slaan ze ook toe in maart en april. Orkanen klinken als een langgerekte schreeuw. Ze zuigen ramen uit gebouwen, blazen daken weg, tillen boten en auto's op en kwakken ze weer neer en rukken bomen uit de grond. Ze komen elk jaar terug en maken deel uit van de Caribische kunst en cultuur. Niemand in de Cariben die niet de hit kent van de Jamaicaanse zanger Lloyd Lovindeer over hurricane Gilbert, een Categorie 5'er in 1988: 'Me roof migrate without a visa' is nog steeds een clublied van Jamaïcanen die hopen ooit Amerika of Groot-Brittannië te bereiken. Hurricanes blazen om de paar jaar Caribische handelsbalansen omver. Oogsten bestemd voor de export worden vernietigd, boomgaarden en plantages verdwijnen in de golven. Na een orkaan is er altijd voor korte tijd veel geld in omloop, want er komt internationale hulp, de verzekering keert uit en journalisten, hulpverleners en aannemers die op de ramp afkomen, moeten allemaal slapen, eten en een huurauto. Voor sommige eilanden zijn die kortdurende geldinjecties belangrijker dan langetermijndeals met het IMF. Deel van goed politiek leiderschap in de Cariben is de orkaanschade zo hoog mogelijk inschatten. Na Gilbert beweerde de Jamaicaanse regering op tv dat er meer huizen vernietigd waren dan er mensen op het eiland woonden. Premier Seaga haalde met zijn betoog een half miljard dollar op in de VS en kwam thuis als een held. Maar dan, als de

hulpfondsen binnen zijn, moet je als politiek leider het narratief zo snel mogelijk veranderen in: de schade valt mee, alles zal gerepareerd zijn voordat het toeristenseizoen begint. Ook Seaga op Jamaica herzag zijn overdreven claims in de pers en verweet de media vervolgens dat die altijd zo overdreven. Hurricanes hebben de Caribische geschiedenis geschreven. Na hurricane Hazel, de dodelijkste en duurste van het seizoen 1954, stak de Haïtiaanse president Paul Magloire een deel van het internationale hulpgeld in eigen zak. Een opstand brak uit, verkiezingen werden verloren en de heerschappij van Papa Doc en Baby Doc Duvalier begon. Die zou 29 jaar duren. Dat Puerto Rico door de VS kon worden ingelijfd was te danken aan hurricane San Ciriaco in 1899. Het Amerikaanse leger was nauwelijks binnengevallen, of de orkaan vernietigde het eiland. De VS bouwde het weer op en hield de bevolking in leven met voedselhulp. De afhankelijkheid is nooit meer opgehouden. Voor onafhankelijkheidsbewegingen zijn orkanen sowieso fataal. Op de Amerikaanse Maagdeneilanden zou een referendum plaatsvinden over zelfbestuur, maar hurricane Hugo kwam. Plunderingen volgden, waarop 1100 Amerikaanse militairen binnenmarcheerden. Nadat de orde was hersteld, smeekten winkeliers en zakenlieden de U.S. Army om te blijven. Het referendum werd uitgesteld en ten slotte afgeblazen. En in Guadeloupe werd de onafhankelijkheidsbeweging in de kiem gesmoord, toen na hurricane David in 1997 vluchtelingen uit het totaal vernietigde Dominica naar Guadeloupe overstaken, berooid, miserabel en in de war. 'Twee jaar na hun onafhankelijkheid en kijk hoe de Dominicanen eraan toe zijn', zeiden politici in Guadeloupe. Weg afscheidingsambities. Op een site voor bezoekers aan Sint-Maarten wordt herinnerd aan hurricane Luis in 1995. De wind was nog niet eens helemaal gaan liggen, de bevolking zat nog na te trillen tussen wat over was van hun muren, toen militaire vliegtuigen uit Nederland al hulp kwamen brengen. Het komt weer goed op Sint-Maarten. 'We verwelkomen vakantiegangers, maar nu even niet', staat op de site. ■

SIGNALERINGEN



Russian Hybrid Warfare

Resurgence and Politicisation
Door Ofer Fridman
Londen (Hurst & Company) 2017
288 blz.
ISBN 9781849048811
€ 33,-

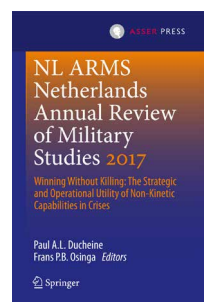
De term *hybrid warfare* gaat rond in academische, politieke en militaire kringen en impliceert een mengeling van militaire en niet-militaire middelen en methoden. Door een onzuivere hantering kan het ook een controversieel begrip worden en daarom moet het debat afgebakend worden. Dat zegt militair historicus Ofer Fridman in *Russian Hybrid Warfare*. Fridman kijkt onder meer naar een wederzijdse aantijging: het Westen wijst op de annexatie van de Krim in 2014 als voorbeeld van de Russische manier van oorlogvoeren, terwijl Russische strategen beweren dat het Westen aan het einde van de Koude Oorlog juist zelf een hybride strijd in gang heeft gezet.



In het diepste geheim

Spionage-operaties van Nederlandse onderzeeboten van 1968-1991
Door Jaime Karremann
Amsterdam (BWV Media/Marineschepen.nl) 2017
252 blz.
ISBN 9789082699500
€ 17,95

Decennialang behoorden de patrouilles van onderzeeboten tot de grootste Koude Oorlog-geheimen van de Nederlandse marine. De operaties waren slechts bekend bij een kleine groep mensen bij de marine en de politieke leiding bij Defensie. Op basis van de journalen van de zes betrokken onderzeeboten en interviews met oud-opvarenden beschrijft Jaime Karremann in zijn boek *In het diepste geheim* hoe de commandanten opdracht kregen onopgemerkt Sovjetschepen te volgen, fotograferen of af te luisteren. Tussen 1968 en de ineenstorting van de Sovjet-Unie in 1991 voerden Nederlandse onderzeeboten zo'n zestig inlichtingen-operaties uit om strategische militaire informatie te verzamelen.



NL ARMS

Netherlands Annual Review of Military Studies 2017
Winning without Killing: The Strategic and Operational Utility of Non-Kinetic Capabilities in Crises
Door prof. dr. P.A.L. Duchaine en prof. dr. F.P.B. Osinga (red.)
Den Haag (T.M.C. Asser Press) 2017
332 blz.
ISBN 9789462651883
€ 59,99

Bij de oplossing van conflicten wordt het gebruik van niet-militaire macht en niet-kinetische middelen, naast militair optreden, steeds belangrijker door de aanwezigheid van hybride dreigingen. In deze *NL ARMS*-bundel bespreken academici met zowel theoretische als praktische ervaring en kennis *counter-measures* voor deze dreigingen. Zij geven strategische en operationele inzichten in niet-kinetische *conflict resolution* en het aanwenden van macht om staten en niet-staatelijke actoren te beïnvloeden, af te schrikken, te dwingen of afbreuk te doen aan hun vermogen. Thema's zijn onder meer *counter-marketing* tegen IS en Russische deceptie en desinformatie.



The Caliphate at War

The Ideological, Organisational and Military Innovations of Islamic State
Door Ahmed S. Hashim
Londen (Hurst & Company) 2017
288 blz.
ISBN 9781849046435
€ 28,-

Islamitische Staat bezette vanaf 2014 delen van Irak en Syrië en riep daar een kalifaat uit. Maar hoe was die opmars te verklaren vanuit militair, ideologisch en bestuurlijk oogpunt? Die vragen stelt de politicoloog Ahmed Hashim in *The Caliphate at War*. Hashim behandelt onder meer het succes van IS in het rekruteren van buitenlandse strijders en de boodschap van de organisatie dat zij de redder van de soennitische 'natie' in Irak is. Volgens de auteur heeft IS innovatieve tactieken gebruikt bij het veroveren van steden, zoals het gericht doden van bestuurders, het decentraliseren van de commandostructuur en het optimaliseren van de coördinatie onder kleine eenheden.



Cadet-kornet Tutert ontvangt Krijgswetenschapsprijs 2017

Cadet-kornet Roy Tutert heeft voor zijn bachelorscriptie *Money makes the world go round* de Krijgswetenschapsprijs 2017 van de KVBK gekregen.

Prof. dr. ir. Patrick Oonincx reikte de prijs op 23 juni namens het bestuur van de KVBK uit.

In zijn scriptie onderzoekt Tutert de rechtmatigheid van het aanvallen van geldopslagplaatsen. Een actueel vraagstuk, omdat het economische gevecht naast kinetische aanvallen een rol speelt bij het bestrijden van terreurbewegingen. Door het vernietigen van geldvoorraden kan een forse slag worden toegebracht aan het vermogen om strijders uit te betalen. Dit is vanuit het humanitair oorlogsrecht echter niet onomstreden.

Tutert beschrijft de operationele praktijk, met de processen waarin besluiten worden genomen over doelkeuze (*targeting*) en het debat onder juristen over de legitimiteit van dit soort aanvallen. Tevens kijkt hij welke posities juristen in andere landen innemen en komt hij tot een gefundeerd eigen oordeel, dat ook voor de Nederlandse krijgsmacht van belang kan zijn.