

# Tanden voor de Leeuw

Een voor haar doel en op haar taak  
berekende krijgsmacht in de  
informatie-omgeving



Ducheine – Pijpers – Zwanenburg  
War Studies Research Centre



# **Tanden voor de Leeuw – Een voor haar doel en op haar taak berekende krijgsmacht in de informatie-omgeving**

Prof. mr. Paul Ducheine  
Mr. dr. Peter Pijpers  
Prof. mr. Marten Zwanenburg

Faculteit Militaire Wetenschappen, Nederlandse Defensie Academie

Breda, 04-04-2024

# Inhoud

<b>1 Inleiding</b> .....	<b>3</b>
1.1 Aanleiding.....	3
1.2 Opdracht.....	4
1.3 Analyse van de opdracht .....	4
1.4 Aannames en beperkingen .....	5
<b>2 De krijgsmacht doel en taken</b> .....	<b>6</b>
2.1 De krijgsmacht van het Koninkrijk .....	6
2.1.1 Statuut .....	6
2.1.2 Grondwet .....	6
2.1.3 Doelomschrijving gecombineerd .....	10
2.2 Het begrip 'krijgsmacht' .....	10
2.3 De hoofdtaken.....	11
2.4 Vervlechting van hoofdtaken .....	15
2.5 De relatie doelomschrijving en hoofdtaken .....	17
<b>3 De omgeving</b> .....	<b>19</b>
3.1 Een permanente staat van competitie en conflictvoering .....	19
3.2 De informatieomgeving.....	22
3.3 Informatiegestuurd optreden.....	24
<b>4 Militair vermogen</b> .....	<b>29</b>
4.1 De fysieke component.....	32
4.2 De conceptuele component.....	33
4.3 De mentale component .....	37
4.4 (Potentiële) Lacunes.....	38
<b>5 Conclusie</b> .....	<b>41</b>
5.1 Hoofdtaken .....	41
5.2 Gereedstelling & inzet i.r.t. AIDIO.....	42
5.3 Mogelijkheden/uitdagingen .....	43
5.4 Tandem voor de leeuw .....	45
<b>6 Bronnen</b> .....	<b>47</b>

# 1 Inleiding\*

## 1.1 Aanleiding

Na (o.a.) NRC-publicaties over de activiteiten van het door de Koninklijke Landmacht (KL) opgerichte ‘Land Information Manoeuvre Centre (LIMC)’ heeft de minister van Defensie de ‘Commissie van onderzoek Land Information Manoeuvre Centre’ onder leiding van mr. H.N Brouwer (hierna: de Commissie Brouwer) ingesteld om:

- a. *te onderzoeken hoe de besluitvorming is verlopen rond zowel de oprichting als de uitvoering van de taken van het LIMC en daarbij de militair-juridische context van het LIMC in relatie tot de kerntaken van de krijgsmacht mee te nemen;*
- b. *te onderzoeken welke lessen voor de toekomst naar aanleiding hiervan te trekken zijn, mede in het licht van Informatiegestuurd Optreden (IGO) van de krijgsmacht.<sup>1</sup>*

De Commissie Brouwer komt in haar eindrapport ‘Grondslag Gezocht’ tot de conclusie dat: *De krijgsmacht [klem] zit tussen bestaande kaders en nieuwe dreigingen. De gestelde nieuwe dreigingen van hybride conflictvoering raken aan de kern van de hoofdtaken van de krijgsmacht en vragen om aanpassing van de bestaande juridische en beleidsmatige kaders. De aanpassing van deze kaders komt (in de door ons onderzochte periode) nog niet goed van de grond.<sup>2</sup>*

Verder concludeert ze dat:

*Informatiegestuurd optreden niet goed tot stand [komt] in het huidige systeem van beleids- en juridische kaders.*

De Commissie adviseert de minister zich te bezinnen “op de drie hoofdtaken van de krijgsmacht en op het onderscheid tussen gereedstellen en inzet” en te “werken aan structurele oplossingen in wet- en regelgeving”.<sup>3</sup>

De minister van Defensie heeft – verwoord bij de aanbidding van ‘Grondslag Gezocht’ – de conclusies van de Commissie Brouwer omarmd.<sup>4</sup> Bij de aanbidding van de ‘Beleidsvisie IGO’ heeft de minister van Defensie de Tweede Kamer geïnformeerd dat de Nederlandse Defensie Academie is verzocht:

*een onderzoek uit te voeren naar de vraag of dit strikte onderscheid tussen de drie hoofdtaken en het verschil tussen gereedstelling en inzet nog voldoet en of de hoofdtaken in het informatiedomein zodanig samenloeien dat een andere beleidsmatige uitwerking nodig is van de in de Grondwet verankerde doelomschrijving van de krijgsmacht”.<sup>5</sup>*

---

\* In deze analyse is (en ook zonder citaten) gebruik gemaakt van eigen publicaties, waaronder: Ducheine, P.A.L. (2008) *Krijgsmacht, Geweldgebruik & Terreurbestrijding* (diss UvA); Ducheine, P.A.L. (2020) ‘De Krijgsmacht’, in: Muller e.a. (red.) *Instituten van de Staat*, Deventer: Wolter Kluwer, pp. 477-482; Bos, P.L.J. (2021) ‘De krijgsmacht: een cruciale partner in nationale veiligheid; Civiel-militaire samenwerking op nieuwe leest geschoeid’, in 190 *Militaire Spectator* (1), pp. 40-55; Ducheine, P.A.L. & Bos, Peter L.J. (2023) *De Krijgsmacht: Doel, Functie, Taken en Rollen Geanalyseerd*, zie: <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3988121>; Arnold, K.L., Ducheine, P.A.L. & Pijpers, B.M.J., (2023, Jan 13) *Comprehensive Cyberattack Chain*, Amsterdam Center for International Law No. 2023-01, <https://ssrn.com/abstract=4323819>.

<sup>1</sup> Art. 2(2) Instellingsbesluit Commissie van onderzoek Land Information Manoeuvre Centre, zie Eindrapport van de Commissie van onderzoek Land Information Manoeuvre Centre “Grondslag gezocht” (december 2022), bijlage bij *Kamerstukken II 2022-23*, 32761, nr. 258, p. 60. Hierna: Grondslag Gezocht.

<sup>2</sup> Grondslag Gezocht, p. 7.

<sup>3</sup> Grondslag Gezocht, p. 9.

<sup>4</sup> *Kamerstukken II 2022-2023*, 32 761, nr. 258, p. 2.

<sup>5</sup> *Kamerstukken II 2022-2023*, 36 124, nr. 35, p. 5.

## 1.2 Opdracht

Op verzoek van de *Chief Information Officer* van het ministerie van Defensie heeft de Decaan van de Faculteit Militaire Wetenschappen (FMW) opdracht gegeven tot het uitvoeren van het “onderzoek herbezinning hoofdtaken defensie en gereedstelling en inzet krijgsmacht in de informatieomgeving”.<sup>6</sup> De FMW is verzocht een onafhankelijk wetenschappelijk onderzoek uit te voeren ter beantwoording van de vraag:

- a. *in hoeverre het huidige onderscheid van de drie hoofdtaken van de krijgsmacht nog voldoet in een tijd dat informatiegestuurd optreden voor de krijgsmacht essentieel is en [...]*
- b. *wat, gelet op de bestaande kaders voor gereedstelling en inzet van de krijgsmacht en de componenten van militair vermogen, de mogelijkheden en uitdagingen zijn om in de informatieomgeving, gegeven de permanente staat van competitie en conflictvoering, aan de doelomschrijvingen van de krijgsmacht te voldoen.*

Dit verzoek is omstreeks 26 september 2023 op de Faculteit ontvangen en met een driemanschap ter hand genomen.

## 1.3 Analyse van de opdracht

De opdracht is geanalyseerd door een aantal onderzoeklijnen vast te stellen.

De eerste lijn betreft de krijgsmacht, haar doel en taken, waarbij de volgende deelvragen zijn gedefinieerd:

- Welke krijgsmacht, of wiens krijgsmacht, wordt bedoeld?
- Welke duiding krijgt de term krijgsmacht?
- Welk doel dient de krijgsmacht: welke doelomschrijving(en) kent de krijgsmacht?
- Welke hoofdtaken zijn aan de krijgsmacht opgedragen?
- Hoe verhoudt de doelomschrijving van de krijgsmacht zich tot de hoofdtaken?

De tweede lijn betreft de omgeving waarin de krijgsmacht optreedt. De deelvragen zijn:

- Wat wordt verstaan onder de informatieomgeving?
- Wat wordt bedoeld met informatiegestuurd optreden?
- Wat wordt bedoeld met permanente staat van competitie en conflictvoering?

De derde lijn betreft het vermogen van de krijgsmacht om op te kunnen treden – in het algemeen. De deelvragen zijn:

- Wat is militair vermogen?
- Welke plaats neemt het juridisch kader dat van toepassing is op de krijgsmacht in binnen het militair vermogen?
- Wat wordt verstaan onder de begrippen inzet respectievelijk gereedstelling?
- Wat is de relatie tussen inzet en gereedstelling?
- Wat is de relatie tussen gereedstelling en militair vermogen?

Ten slotte wordt hoofdvraag in twee delen beantwoord: (a) *in hoeverre het huidige onderscheid van de drie hoofdtaken van de krijgsmacht nog voldoet bij informatiegestuurd optreden*, en (b) *wat zijn de mogelijkheden en uitdagingen zijn om in de informatieomgeving, gegeven de permanente staat van competitie en conflictvoering, aan de doelomschrijvingen van de krijgsmacht te voldoen.*

---

<sup>6</sup> Brief CIO (ongenummerd) d.d. 11-8-2023, ‘Onderzoek herbezinning hoofdtaken defensie en gereedstelling en inzet krijgsmacht in de informatieomgeving’.

## 1.4 Aannames en beperkingen

Allereerst hanteren we in dit onderzoek een onderscheid tussen de instituten defensie en krijgsmacht. Centraal in deze keuze staat het staatsrechtelijke besef dat de krijgsmacht als een van de zwaarmachten gezien wordt, en defensie op het bredere apparaat en departement slaat.<sup>7</sup> Voor de zwaarmacht staat het vermogen en privilege geweld aan te wenden centraal. Hierna zal worden bezien wat dan precies onder krijgsmacht moet worden begrepen (zie § 2.2 *infra*).

Bij de uitwerking van het begrip krijgsmacht, wordt de Militaire Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (MIVD) hier niet tot de krijgsmacht, maar tot het ministerie van Defensie gerekend.<sup>8</sup> Hoewel in ‘Grondslag Gezocht’ de MIVD en de Wet- op de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten 2017 genoemd worden als oplossingsrichting voor de grondslagenlacune voor de krijgsmacht en (een aantal van) haar activiteiten in de informatieomgeving (AIDIO), betreft de huidige opdracht de krijgsmacht *sec* (zie § 2.2 *infra*) – exclusief de MIVD.

Bij het onderzoek is niet geverifieerd of essentiële middelen of concepten daadwerkelijk (in voldoende mate) aanwezig zijn. In conceptueel opzicht bouwt dit onderzoek voort op het eindrapport van de Commissie Brouwer.

Daarnaast zullen in de beschrijving van de verschillende activiteiten zoals gereedstellings- en inzetopties rechtspositionele kwesties zoals de veteranenstatus of herinneringsmedailles buiten beschouwing worden gelaten. Hoewel we ons bewust zijn van de gevoeligheden op dit punt, vormen deze een afgeleide van de problematiek die het onderwerp vormt van dit onderzoek.

---

<sup>7</sup> Zie Ducheine & Bos (2023).

<sup>8</sup> Conform: Ducheine & Bos (2023).

## 2 De krijgsmacht doel en taken

### 2.1 De krijgsmacht van het Koninkrijk

#### 2.1.1 Statuut

Internationaalrechtelijk gezien geldt het Koninkrijk der Nederlanden, bestaande uit de vier landen Nederland, Aruba, Curaçao en Sint Maarten, als een soevereine staat. Het soevereiniteitsbegrip kent in internationaalrechtelijke zin twee componenten: territoriale integriteit en politieke onafhankelijkheid. Deze twee begrippen correleren met tekst van het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden (hierna: Statuut). Naast onder andere de buitenlandse betrekkingen en het Nederlandschap is volgens het Statuut “de handhaving van de onafhankelijkheid en de verdediging van het Koninkrijk” één van de “aangelegenheden van het Koninkrijk”.<sup>9</sup> Er is derhalve slechts één krijgsmacht: die van het Koninkrijk.<sup>10</sup>

De *verdediging van het Koninkrijk* geldt klassiek als het beschermen van de territoriale integriteit en - zo nodig - herstellen van de territoriale integriteit na een militaire schending.<sup>11</sup> De *handhaving van de onafhankelijkheid van het Koninkrijk* sluit aan bij de tweede component van het soevereiniteitsbegrip in internationaal perspectief: politieke onafhankelijkheid.

Uit het Statuut, waarin die twee elementen onlosmakelijk verbonden zijn, kan derhalve een tweeledige doelomschrijving voor de krijgsmacht worden afgeleid:

- de handhaving van de onafhankelijkheid van het Koninkrijk; en
- de verdediging van het Koninkrijk.

#### 2.1.2 Grondwet

In artikel 97 van de Grondwet (van Nederland) is ook een doelomschrijving van de krijgsmacht vastgelegd:

*Ten behoeve van de verdediging en ter bescherming van de belangen van het Koninkrijk, alsmede ten behoeve van de handhaving en de bevordering van de internationale rechtsorde, is er een krijgsmacht.*

Deze relatief eenvoudige doelomschrijving verdient op vier punten toelichting. Dat betreft allereerst het bereik van de verdedigingsdoelstelling. Uit de wetsgeschiedenis blijkt dat verdediging, niet slechts de verdediging van het grondgebied van het Koninkrijk (inclusief Nederlandse, zie hiervoor) omvat, maar ook het bondgenootschappelijke territoir betreft. Op dit moment maakt Nederland deel uit van twee bondgenootschappen, de NAVO en de EU, waarbij via bijstandsclausules het verdragsrechtelijke grondgebied - tot ver voorbij de Nederlandse grenzen - verdedigd moet kunnen worden.<sup>12</sup>

---

<sup>9</sup> Art. 3(1)a Statuut van het Koninkrijk der Nederlanden.

<sup>10</sup> Borman, C. (2012) *Het Statuut voor het Koninkrijk*, *Studiepockets staats- en bestuursrecht*, 34, Deventer: Kluwer.

<sup>11</sup> Bij de totstandkoming van de Kustwacht voor het Caraïbische gebied werd overigens duidelijk ook niet-militaire dreigingen en schendingen aan de orde kunnen zijn. Zie *Kamerstukken II* 2005-06, 30 531, nr. 3, pp. 7-8: “de handhaving van de onafhankelijkheid en de verdediging van het Koninkrijk [...] betrekking heeft op de bescherming van de staat en samenleving tegen grote externe bedreigingen. Die bedreigingen vloeien [...] niet uitsluitend voort uit aanvallen met militaire middelen door andere staten: ook terroristische groeperingen en andere «non-staat entiteiten» zoals grote, internationaal georganiseerde criminele netwerken vormen een ernstige bedreiging [...]”.

<sup>12</sup> Zie respectievelijk artikel V van het Noord-Atlantische Verdrag (Verdrag van Washington, 4 April 1949) en artikel 42(7) van het Verdrag betreffende de Europese Unie (geconsolideerde versie). Voor de inhoud



*Hoewel vroeg in dit onderzoek, volgt hieruit een impliciete taak op het punt van informatie betreffende deze verdragsrechtelijke grensgebieden. Het vermogen om effectief te kunnen verdedigen is mede afhankelijk van de beschikbaarheid van informatie, inlichtingen die actoren en factoren in deze potentiële inzetgebieden betreffen.*

Een tweede besprekingspunt is het aantal doelomschrijvingen en hun onderlinge relatie. Hoewel regelmatig anders toegepast, blijkt uit de wetsgeschiedenis dat de regering in deze doelomschrijving drie afzonderlijke doelstellingen leest:<sup>13</sup>

*In artikel 97 is de doelomschrijving van de krijgsmacht vastgelegd. Die doelomschrijving bestaat uit de volgende drie [accent PD] onderdelen: 1) de verdediging, waaronder de bondgenootschappelijke verdediging, 2) de bescherming van de belangen van het Koninkrijk en 3) de handhaving en de bevordering van de internationale rechtsorde.<sup>14</sup>*

Naast verwarring over het aantal bestanddelen van de doelomschrijving, bestaat eveneens confusie over de aard van de drie bestanddelen van de doelomschrijving: de belangen. Tot 2000 bevatte de Grondwet (in artikel 98-oud) een zeer beknopte doelomschrijving: “Ter bescherming van de belangen van de staat is er een krijgsmacht”. Bij de wijziging van 2000 werden twee belangen ingevoegd en expliciet benoemd:<sup>15</sup>

- de verdediging [...] van het Koninkrijk; en
- de handhaving en bevordering van de internationale rechtsorde.<sup>16</sup>

De zinsopbouw van de grondwetstekst en de daaruit te destilleren doelstellingen, suggereren evenwel dat de verdediging en de handhaving en de bevordering van de internationale rechtsorde geen belangen van de staat zouden zijn. Dat is een misvatting.

De wetsgeschiedenis maakt duidelijk dat de grondwetgever het behartigen van deze twee belangen via een gespecificeerde doelomschrijving wenst te borgen.<sup>17</sup> De regering benadrukte in de Memorie van Toelichting voorts dat óók andere belangen gediend moeten worden:

---

van de verdragsverplichtingen, zie o.a. Boddens Hosang, J.F.R. & Ducheine, P. (2023) ‘Implementing Article 42(7) of the Treaty on European Union - Legal Foundations for Mutual Defence in the Face of Modern Threats’, in: Marquardt, S. & Blockmans, S. (eds.) *The European Union’s Contribution to International Peace and Security*, Leiden-Boston: Brill, pp. 212-240.

<sup>13</sup> Hoewel de regering hierin duidelijk een drieslag hanteert, is zij hierin niet consequent. Naast deze drieslag wordt ook vaak de tekst van de Grondwet gevolgd, wat tot een ogenschijnlijke tweeslag leidt: “Ten behoeve van [1] de verdediging en ter bescherming van de belangen van het Koninkrijk, alsmede ten behoeve van [2] de handhaving en de bevordering van de internationale rechtsorde, is er een krijgsmacht.”

<sup>14</sup> *Kamerstukken II* 2009-2010, 30 162, nr. 18, p. 1.

<sup>15</sup> In diezelfde wijziging verviel overigens de “beginselverklaring over de handhaving van de onafhankelijkheid van het Rijk en de verdediging” uit artikel 97 (oud) Grondwet. De beginselverklaring viel samen met de defensie-bepaling uit het Statuut (zie hiervoor).

<sup>16</sup> *Kamerstukken II* 1996-1997, 25 367, (R 1593), nr. 3 (Memorie van Toelichting), p. 2. Handhaving sluit aan bij het systeem van collectieve veiligheid onder het VN-Handvest. Bevordering sluit aan bij art. 90 Grondwet, dat de bevordering van de internationale rechtsorde aan de regering opdraagt. Zie *Kamerstukken II* 1996-1997, 25 367, (R 1593), nr. 3, p. 3.

<sup>17</sup> Ter uitvoering van onder andere de Motie Jurgens: *Kamerstukken II* 1994-1995, 23 802 (R 1507), nr. 7.

*Verder heeft de krijgsmacht tot taak [...] de (andere) [accent: PD] belangen van het Koninkrijk te beschermen.*<sup>18</sup>

En verderop:

*Onder de bescherming van andere [accent PD] belangen van het Koninkrijk valt bij voorbeeld de militaire bijstandstaak (op grond [...] de Politiewet [...]), de hulpverlening door militairen aan burgers in nood, de bijstandsverlening bij rampenbestrijding, zoals bij watersnoodrampen en bosbranden, en andere vormen van hulpverlening.*<sup>19</sup>

In zijn analyse van de wijziging van 2000 zet Soetendal uiteen dat “de belangen” als een containerbegrip moet worden gezien waar bijvoorbeeld ook economische en ecologische belangen onder kunnen vallen.<sup>20</sup> De Grondwetgever heeft zodoende de oude ruime doelomschrijving aangepast. Ze bevat nu twee expliciet benoemde belangen en een *vangnetclausule*: de bescherming van de “(andere) belangen van het Koninkrijk”.<sup>21</sup> Logisch gezien, valt daarom de doelomschrijving voor de krijgsmacht beter als volgt te begrijpen:

Ten behoeve van [1] de verdediging alsmede [2] de handhaving en de bevordering van de internationale rechtsorde, en [3] ter bescherming van de [andere] belangen van het Koninkrijk, is er een krijgsmacht.

Anders gezegd: de krijgsmacht heeft een driedelige grondwettelijke doelomschrijving:

- de verdediging, waaronder de bondgenootschappelijke verdediging, i.c. de bescherming van de territoriale integriteit;
- de handhaving en de bevordering van de internationale rechtsorde;
- de bescherming van de andere belangen van het Koninkrijk.

Ten derde past bij de duiding ‘andere belangen’ een opmerking. Hoewel de doelomschrijving ruim is, is de krijgsmacht niet bedoeld om *alle* belangen van het Koninkrijk te beschermen.<sup>22</sup> De krijgsmacht zal alleen bij dreiging tegen of daadwerkelijke aantasting van één de vitale belangen van de staat worden ingezet.<sup>23</sup> Het gaat om fysieke veiligheid, economische veilig-

---

<sup>18</sup> *Kamerstukken II 1996-1997, 25367 (R 1593), nr. 3, p. 3.*

<sup>19</sup> *Zie Kamerstukken II 1996-1997, 25 367, (R 1593), nr. 3, p. 3.*

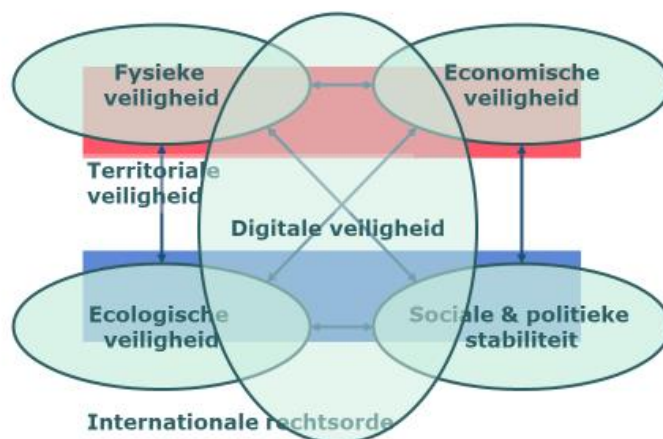
<sup>20</sup> Soetendal, E. (1997) ‘Boeiend en geboeid, enige beschouwingen over de wijziging van de defensiebepalingen in de Grondwet’, in: 90 *Militair Rechtelijke Tijdschrift* (9), pp. 285-297, pp. 289-290: Naast het beperkte houvast in de Memorie van Toelichting, vindt hij een indicatie in het Toetsingskader (*Kamerstukken II 1994-95, 23 591, nr. 5, p. 8*). In die notitie wordt in een paragraaf betreffende andere Nederlandse, Europese en bondgenootschappelijke belangen opgemerkt dat Nederland naast het belang bij de handhaving van de internationale vrede en veiligheid en het nationale belang bij de ontwikkeling van de internationale rechtsorde, economische belangen heeft waarvoor de handhaving van vrij verkeer van goederen, diensten en kapitaal een wezenlijke voorwaarde is. Ook ecologische belangen treden steeds vaker op de voorgrond. Verder dient [...] de rechtsstaat te worden verdedigd.

<sup>21</sup> *Kamerstukken II 1996-1997, 25 367 (R 1593), nr. 3, p. 3.*

<sup>22</sup> Ducheine (2008), p. 55; evenals *Handelingen I 1997-1998, 22, 3 maart 1998, 1064-1080; Kamerstukken I 1999-2000, 26 243 (R 1622), nr. 165a (Memorie van Antwoord), pp. 4-5.*

<sup>23</sup> Ducheine, P.A.L. & Arnold, K.L. (2015) ‘Besluitvorming bij cyberoperaties’, in: 184 *Militaire Spectator* (2), pp. 56-70, p. 59, met verwijzingen t.a.p. voetnoot 26.

heid, ecologische veiligheid, territoriale veiligheid, internationale rechtsorde en sociale en politieke stabiliteit.<sup>24</sup> De belangen zijn onderling verbonden en zijn niet beperkt tot het Nederlandse grondgebied, maar ‘reiken’ tot of vinden hun ‘wortels’ ook daarbuiten.<sup>25</sup> Deze zes vitale belangen<sup>26</sup> stutten de Nationale Veiligheid Strategie 2019 en de Veiligheidsstrategie voor het Koninkrijk der Nederlanden 2023 en omvatten tezamen het contemporaine Nederlandse concept van nationale veiligheid.<sup>27</sup>



Figuur 1: Veiligheidsbelangen

Saillant detail daarbij is dat de regering in de Nationale Veiligheid Strategie 2019 vaststelt dat “Nationale veiligheid ook via de digitale ruimte geraakt [kan] worden; digitale veiligheid is daarom verweven in alle andere veiligheidsbelangen. Daarbij is de integriteit van de digitale ruimte toegevoegd als uitwerking van territoriale veiligheid”.<sup>28</sup> Hoewel de territoriale veiligheid als een van primair aan de krijgsmacht toevertrouwde belangen mag worden gezien, betekent deze toevoeging van de ‘digitale integriteit’ niet op dit punt óók een primaire verantwoordelijkheid voor de krijgsmacht is ontstaan. Uit de verschillende beleidsnotities en cyber security strategieën blijkt voor defensie en de krijgsmacht geen hoofdrol te zijn weggelegd.<sup>29</sup> Het zou logisch geweest zijn het belang van digitale veiligheid als zevende en separate belang te hebben benoemd.<sup>30</sup> In dat geval zou het stelsel van (nationale veiligheid en de dragende) vitale belangen er als volgt uit kunnen zien (zie Figuur 1).<sup>31</sup>

Ten vierde moet hier benoemd worden dat de meeste van deze ‘andere (vitale) belangen’ tot de verantwoordelijkheid van andere ministers en departementen (dan Defensie) behoren. Uit de gangbare normale bestuurlijke verhoudingen volgt dat de krijgsmacht slechts ‘andere belangen’ daadwerkelijk zal moeten beschermen, als daartoe een noodzaak is ontstaan. Dat kan

<sup>24</sup> NCTV (2023) *Veiligheidsstrategie voor het Koninkrijk der Nederlanden*, via: <https://www.nctv.nl/onderwerpen/veiligheidsstrategie-voor-het-koninkrijk-der-nederlanden/documenten/publicaties/2023/04/03/veiligheidsstrategie-voor-het-koninkrijk-der-nederlanden>,

<sup>25</sup> Bijvoorbeeld een milieuramp of beurskrach die elders zijn oorsprong kent.

<sup>26</sup> De regering hanteert overigens de term nationale veiligheidsbelangen, die beleidsmatig bepaald zijn en derhalve zo nodig aangevuld of bijgesteld kunnen worden.

<sup>27</sup> Vgl. Bos (2021).

<sup>28</sup> *Kamerstukken II 2018-2019*, 30 821, nr. 81 bijlage: *Nationale Veiligheid Strategie (NVS) 2019*, p. 15.

<sup>29</sup> Zie o.a. NCTV (2022) *Nederlandse Cyber Strategie 2022*.

<sup>30</sup> Zie Ducheine, P.A.L. (2018) ‘Veiligheid en cyberspace: Veiligheid tegen (w)elke prijs?’, in: *BLIND: Interdisciplinair Tijdschrift*, 49, zie < <https://ziedaar.nl/editie-49/veiligheid-en-cyberspace/>>.

<sup>31</sup> Naar: Ducheine (2018).

het geval zijn bij crises of omstandigheden waarbij de primair verantwoordelijken bijvoorbeeld capaciteitsproblemen voorzien of ervaren.

*Hoewel de krijgsmacht niet primair verantwoordelijk is voor het beschermen van deze ‘andere belangen’, impliceert de doelomschrijving wel dat de krijgsmacht rekening moet houden dat zij daarvoor - op enig moment - daadwerkelijk wordt ingezet. Met andere woorden: uit de doelomschrijving volgt een impliciete taak voor de krijgsmacht – in enige mate - voorbereid te zijn op het effectief kunnen beschermen van die ‘andere belangen’.*

### 2.1.3 Doelomschrijving gecombineerd

Wanneer Statuut en Grondwet in hun samenhang worden beschouwd, kan de doelomschrijving van de krijgsmacht als volgt worden vastgesteld:

- de *handhaving van de onafhankelijkheid van het Koninkrijk*;
- de *verdediging van het Koninkrijk*, waarbij de territoriale integriteit (van het Koninkrijk en het bondgenootschap) beschermd moet worden tegen een (militaire) schending van die integriteit of hersteld moet worden indien daar sprake van is;
- de handhaving en de bevordering van de internationale rechtsorde, en
- de bescherming van de andere vitale belangen van het Koninkrijk

## 2.2 Het begrip ‘krijgsmacht’

In zijn beschouwing op het Statuut gebruikt Borman krijgsmacht en strijdkrachten als synoniemen.<sup>32</sup> Op advies van de Staatscommissie Van Schaik werden de toenmalige termen ‘zeemacht’ en ‘landmacht’ (zee- en landstrijdkrachten) in de Grondwet vervangen door ‘krijgsmacht’. Dit was korter, moderner en liet ruimte voor de vorming van de luchtmacht als zelfstandig krijgsmachtdeel, aldus de Staatscommissie.<sup>33</sup>

Het Nederlandse staatsbestel kent als organisatie het departement (ministerie) van Defensie, met daarin vier krijgsmachtdelen, een aantal andere defensieonderdelen en een departementale (bestuurs)staf.<sup>34</sup> Bij alle deelorganisaties werken zowel militairen als niet-militairen.

Gelet op het uitgangspunt dat enige geweldbevoegdheid centraal staat in het begrip zwaarmacht (zie § 1.4 *supra*), maken gezien hun status alleen militairen deel uit van de krijgsmacht.

<sup>32</sup> Borman (2012), pp. 73-76. Het internationale humanitaire oorlogsrecht hanteert de term “strijdkrachten bij een conflict” en definieert deze als “all organised armed forces” (Artikel 43(1) AP1). Tot de reguliere “armed forces” wordt gerekend “all military personnel, whether they belong to the land, sea or air forces”, zie Commentaar bij Art. 4 (A) GIII, para 1. Zie: <https://ihl-databases.icrc.org/aplic/ihl/ihl.nsf/1a13044f3bbb5b8ec12563fb0066f226/eca76fa4dae5b32ec12563cd00425040>.

<sup>33</sup> *Kamerstukken II* 1954-1955, 4023, nr. 3. Zo ook: Eindverslag Staatscommissie-Van Schaik, p. 85, zie <[http://resources.huygens.knaw.nl/watermarker/pdf/cc/scans/1950a\\_cie\\_van\\_schaik/verslag/ple-nair/data/1954-01-06/1954-01-06.pdf](http://resources.huygens.knaw.nl/watermarker/pdf/cc/scans/1950a_cie_van_schaik/verslag/ple-nair/data/1954-01-06/1954-01-06.pdf)>.

<sup>34</sup> Inclusief een aantal bijzondere organisatie-eenheden (zoals de MIVD).

Deze geweldsbevoegdheid kan allereerst in nationale wetgeving (zoals de Oorlogswet Nederland) aan hen zijn toegekend.<sup>35</sup> Daarnaast bestaat het internationaalrechtelijke privilege geweld toe te passen uit het humanitair oorlogsrecht.<sup>36</sup> Onder de premisse dat derhalve slechts militairen deel kunnen uitmaken van de krijgsmacht kunnen niet-militairen desondanks bij krijgsmachtdelen tewerkgesteld zijn. Zo valt de term ‘krijgsmacht’ op verschillende manieren te begrijpen:

- de krijgsmacht-in-moderne-zin, conform Artikel 3(e) het Algemeen Organisatiebesluit Defensie 2021, inhoudende iedere militair en burger-medewerker ressorterend onder de leiding van de Commandant der Strijdkrachten;<sup>37</sup>
- de krijgsmacht-in-ruime-zin, zijnde de verzameling van alle militairen (aangesteld bij een van de krijgsmachtdelen), ongeacht hun indeling bij een krijgsmachtdeel of defensieonderdeel;<sup>38</sup>
- de krijgsmacht-in-klassieke-zin, zijnde de verzameling van alle militairen aangesteld én ingedeeld bij één van de vier krijgsmachtdelen (zoals vanouds in de Grondwet bedoeld);
- de krijgsmacht-in-bijzondere (of enge)-zin, zijnde de verzameling van alle militairen aangesteld bij één van de vier krijgsmachtdelen, die onder verantwoordelijkheid van de Commandant der Strijdkrachten in binnen- of buitenland kunnen worden ingezet.<sup>39</sup>

Dit onderscheid is van belang voor het later te bespreken verschil tussen gereedstelling en inzet. Voor nu is het van belang vast te stellen dat op grond van het ‘*Algemeen Organisatiebesluit Defensie 2021*’ gereedstelling een verantwoordelijkheid van de (commandanten van de) krijgsmachtdelen is.<sup>40</sup> Inzet, of ruimer, het “aansturen van de voorbereidingen, uitvoering en evaluatie van alle operaties” vindt daarentegen plaats onder verantwoordelijkheid van de CDS.<sup>41</sup> De vraag naar de betekenis van het begrip krijgsmacht levert derhalve geen eenduidig beeld op.

### 2.3 De hoofdtaken

Met behulp van (hoofd)taken geeft de regering beleidsmatig invulling aan de vier constitutionele doelomschrijvingen zoals deze hiervoor zijn benoemd (zie § 2.1.3 *supra*). Het is van belang het verschil tussen de constitutionele doelomschrijvingen en de beleidsmatige hoofdtaken te doorgronden. Doelen zijn allereerst constitutioneel gegeven. Ze kunnen slechts – zoals

---

<sup>35</sup> Vgl. Hummel, N. (2019) *De bijzondere rechtspositie van de militair* (diss. VU) Weert: Celsus.

<sup>36</sup> De zogenoemde geprivilegieerde status van combattanten.

<sup>37</sup> Ziet artikel 3(e): “de krijgsmacht, te weten [Marine, Landmacht, Luchtmacht], het Defensie Cybercommando en het (NLD) Special Operations Command alsmede [...] het Commando Materieel en IT] en het Defensie Ondersteuningscommando”.

<sup>38</sup> Inclusief militairen werkzaam bij de MIVD en opererend onder de WIV 2017.

<sup>39</sup> Inclusief militairen van de Koninklijke Marechaussee; militairen ingedeeld bij de MIVD die onder de WIV 2017 opereren, vallen buiten deze lezing.

<sup>40</sup> Zie art. 12-15(b) Algemeen Organisatiebesluit Defensie 2021.

<sup>41</sup> Waarbij het onderscheid tussen verantwoordelijkheid en gezag van belang is. Gezag kan b.v. bij militaire bijstand aan de politie bij de Officier van Justitie liggen. De verantwoordelijke voor die inzet – na autorisatie van de minister van Justitie en Veiligheid – ligt bij de CDS (zie art. 3(c) Algemeen Organisatiebesluit Defensie 2021).

voor het laatst in 2000 - via een grondwetswijzigingsprocedure worden bijgesteld. Doelomschrijvingen zijn niet alleen van een hogere orde, ze zijn ook abstracter. Met beleidsmatig vastgestelde hoofdtaken geeft de regering concretere invulling aan de contouren en abstracties van de doelomschrijvingen. Hoofdtaken vergen uiteraard parlementaire steun, die meestal via Defensienota's en begrotingscycli zeker wordt gesteld. Hoewel de huidige drie hoofdtaken sinds 2000 worden gebruikt, varieert de precieze formulering in de verschillende beleidsnota's.

Sinds de *Hoofddlijnennotitie Defensienota 2000* uit 1999 (hierna: *Hoofddlijnennotitie 1999*)<sup>42</sup> en de daaropvolgende *Defensienota 2000* worden de grondwettelijke doelomschrijving door Defensie met drie hoofdtaken geconcretiseerd:<sup>43</sup>

- beschermen van de integriteit van het eigen en bondgenootschappelijk grondgebied (inclusief het Koninkrijksgrondgebied);
- bevorderen van de internationale rechtsorde en stabiliteit;
- ondersteunen van civiele autoriteiten bij rechtshandhaving, rampenbestrijding en humanitaire hulp, zowel nationaal als internationaal.

Overigens stelde de minister van Defensie in zijn kamerbrief van 16 september 2003 dat “[h]et onderscheid tussen de hoofdtaken van de krijgsmacht is in de afgelopen jaren [sinds 2000, PD] verder vervaagd”.<sup>44</sup>

In de recente *Defensienota 2022* formuleert de minister de hoofdtaken in een licht aangepaste variant:<sup>45</sup>

- bescherming van het eigen en bondgenootschappelijke grondgebied;
- bescherming en bevordering van de internationale rechtsorde en stabiliteit;
- ondersteuning van de civiele autoriteiten bij de handhaving van de openbare orde, de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde, de bestrijding van rampen en incidenten en de beheersing van crises.

De eerste hoofdtaak is de militaire defensietaak en wordt ook wel de algemene verdedigingstaak genoemd.<sup>46</sup> Het is de klassieke externe veiligheidstaak van de krijgsmacht. Naast de territoriale integriteit van het Koninkrijk der Nederlanden, dient het grondgebied van de bondgenoten beschermd te worden.

Het bondgenootschappelijk grondgebied heeft allereerst betrekking op het grondgebied van de staten die partij zijn bij het verdrag van Washington (NAVO-verdrag), zoals nader uitgewerkt in artikel 6 van dat verdrag.<sup>47</sup> Deze collectieve zelfverdedigingvoorziening betreft het grondgebied van de staten in Europa en Noord-Amerika.<sup>48</sup> De Koninkrijksdelen in het Caraïbische gebied vallen buiten deze geografische afbakening.

---

<sup>42</sup> *Kamerstukken II* 1998-1999, 26 382, nr. 1.

<sup>43</sup> *Kamerstukken II* 1999-2000, 26 800 X, nr. 46, p. 41.

<sup>44</sup> *Kamerstukken II* 2003-2004, 29 200 X, nr. 4.

<sup>45</sup> *Kamerstukken I* 2021-2022, 36 124, A, p. 16.

<sup>46</sup> *Handelingen II* 1997-1998, 13 januari 1998, 40, 3243-3279, p. 3268.

<sup>47</sup> Verdrag van Washington (NAVO-verdrag, NATO-Treaty), 4-4-1949, *Stb.* 1949, 355.

<sup>48</sup> Art. 5 NAVO-Verdrag: “De Partijen komen overeen, dat een gewapende aanval tegen een of meer van haar in Europa of Noord-Amerika als een aanval tegen haar allen zal worden beschouwd; zij komen bijgevolg overeen, dat, indien zulk een gewapende aanval plaats vindt, ieder van haar de aldus aangevallen Partij of Partijen zal bijstaan, in de uitoefening van het recht tot individuele of collectieve zelfverdediging erkend in Artikel 51 van het Handvest van de [VN], door terstond, individueel en in samenwerking met

Daarnaast heeft de verdedigingstaak betrekking op het grondgebied van de staten die partij zijn bij het Verdrag betreffende de Europese Unie.<sup>49</sup> De onderlinge bijstandsvoorziening betreft het grondgebied van de lidstaten van de Europese Unie.<sup>50</sup>

De tweede hoofdtaak betreft de handhaving en bevordering van de internationale rechtsorde. Hiertoe behoren operaties onder mandaat van de VN-Veiligheidsraad in – recentelijk – Afghanistan, Irak en Mali. Nederland heeft een lange en omvangrijke traditie in deze operaties, waarbij het zowel in vredeshandhavende (*peace keeping*) als vredesafdwingende (*peace enforcing*) operaties participeert.<sup>51</sup> Ook het beschermen van scheepvaartroutes en zeevaart tegen piraterij of aanvallen wordt (mede) onder deze noemer geschaard.<sup>52</sup>

De derde hoofdtaak betreft militaire bijstand in brede zin en ligt besloten in de ruime formulering “ter bescherming van de belangen van het Koninkrijk”.<sup>53</sup> Zij omvat onder andere militaire bijstand (in enge zin) op basis van de *Politielwet 2012*, hulpverlening aan burgers in nood, bijstandsverlening op grond van de Wet Veiligheidsregio’s en andere vormen van ondersteuning.<sup>54</sup> Deze taak kent drie modaliteiten.

Allereerst de nationale modus. Van oudsher levert de krijgsmacht een bijdrage aan de handhaving van de nationale rechtsorde en veiligheid. Behalve de structurele civiele politietaken van de Koninklijke Marechaussee en de bijstand aan de Dienst Speciale Interventies, levert de krijgsmacht op ad hoc basis bijstand bij de handhaving van de openbare orde, voor de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde en voor het verrichten van taken ten dienste van Justitie. Bijstand kan ook worden verleend bij (de vrees voor het ontstaan van) rampen, branden en crises. Daarnaast kan steunverlening in het openbare belang aan (andere) bestuursorganen worden opgedragen, zoals bij de bestrijding van besmettelijk ziektes of een pandemie (bv COVID-19). Ook in samenwerking met andere nationale instanties zijn taken voor de krijgsmacht weggelegd: o.a. met de Kustwacht, en de civiele luchtverkeersleiding.<sup>55</sup>

---

de andere Partijen, op te treden op de wijze, die zij nodig oordeelt – met inbegrip van het gebruik van gewapende macht – om de veiligheid van het Noord-Atlantisch gebied te herstellen en te handhaven. Elke gewapende aanval van dien aard en alle dientengevolge genomen maatregelen moeten terstond ter kennis worden gebracht van de Veiligheidsraad. Deze maatregelen zullen worden opgeheven, zodra de Veiligheidsraad de nodige maatregelen zal hebben genomen, om de internationale vrede en veiligheid te herstellen en te handhaven.”

<sup>49</sup> Zoals voorheen geregeld in het Verdrag tussen het Koninkrijk der Nederlanden, het Koninkrijk België, de Franse Republiek, het Groothertogdom Luxemburg en het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland (Verdrag van Brussel, WEU-Verdrag)..

<sup>50</sup> Art. 42(7) EU-Verdrag: “Indien een lidstaat op zijn grondgebied gewapenderhand wordt aangevallen, rust op de overige lidstaten de plicht deze lidstaat met alle middelen waarover zij beschikken hulp en bijstand te verlenen overeenkomstig artikel 51 van het Handvest van de Verenigde Naties. Dit laat het specifieke karakter van het veiligheids- en defensiebeleid van bepaalde lidstaten onverlet. [...]”

<sup>51</sup> Klep, C. & van Gils, R. (1999) *Van Korea tot Kosovo*, Den Haag: Sdu, p. 11; Klep, C. & van Gils, R. (2005) *Van Korea tot Kabul*, Den Haag: Sdu, p. 13.

<sup>52</sup> Zie b.v.. de artikel-100 brief over de Nederlandse bijdrage aan EMASOH, *Kamerstukken II 2019-2020*, 29 521, nr. 298.

<sup>53</sup> Zie Soetendal (1997), p. 288 e.v.

<sup>54</sup> *Kamerstukken II 1996-1997*, 25 367 (R 1593), nr. 3 (MvT), p. 3.

<sup>55</sup> *Kamerstukken II 1999-2000*, 26 800 X, nr. 46., pp. 43-44.

In Koninkrijksverband – de tweede modus – kan de krijgsmacht – buiten de verdedigingstaak (eerste hoofdtaak) – aan de landsregeringen ter beschikking worden gesteld voor de handhaving van de inwendige veiligheid en de openbare orde op Aruba, Sint Maarten, en Curaçao.<sup>56</sup> Daarnaast kan zij bijstand verlenen aan de autoriteiten op de BES-eilanden,<sup>57</sup> en draagt de krijgsmacht bij aan de Kustwacht in het Caraïbisch gebied.<sup>58</sup>

Onder de derde, internationale, modaliteit kan het evacueren of bevrijden van (gegijzelde) Nederlanders,<sup>59</sup> of het verlenen van hulp bij rampen in het buitenland gerekend worden.<sup>60</sup>

Bij de derde hoofdtaak gold de rol van de krijgsmacht tot omstreeks de eeuwwisseling als een ‘vangnet’: de primaire verantwoordelijkheid ligt bij andere – i.c. civiele - overheidsorganen.<sup>61</sup> In nationaal verband heeft de derde hoofdtaak van de krijgsmacht sinds 9/11 aan belang gewonnen. Tegenwoordig geldt de krijgsmacht in nationaal opzicht in meerdere opzichten als structurele veiligheidspartner.<sup>62</sup>

Op dit moment is de derde hoofdtaak in de Defensievisie 2035 geformuleerd als:

*Ondersteuning (onder alle omstandigheden) van de civiele autoriteiten bij de handhaving van de openbare orde, de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde, de bestrijding van rampen en incidenten en de beheersing van crises, zowel nationaal als internationaal.*<sup>63</sup>

Twee zaken springen daarbij in het oog. Allereerst blijkt dat de ondersteuning, anders geformuleerd dan in de voorlaatste Defensienota, onder “alle omstandigheden” moet kunnen plaatsvinden. Mogelijk duidt dit naast normale omstandigheden ook op het staatsnoodrechtelijke begrip van buitengewone omstandigheden, waarin buitengewone bevoegdheden uit het staatsnoodrecht in werking treden omdat normale bevoegdheden niet (meer) voldoen en een vitaal belang bedreigd wordt. Maar helemaal zeker is dat niet, omdat logischerwijs ook bij de uitvoering van de eerste en tweede hoofdtaak sprake kan zijn van het functioneren onder buitengewone omstandigheden.

Ten tweede is “rechtshandhaving, rampenbestrijding en humanitaire hulp” vervangen door het gedetailleerdere “handhaving van de openbare orde, de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde, de bestrijding van rampen en incidenten en de beheersing van crises”. De handhaving van de openbare orde en de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde betref-

---

<sup>56</sup> *Handelingen II* 1997-1998, 13 januari 1998, 40, 3243-3279, p. 3269.

<sup>57</sup> Zie artt. 6-7 en 58 van de Veiligheidswet BES.

<sup>58</sup> Rijkswet Kustwacht voor Aruba, Curaçao en Sint Maarten alsmede voor de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba.

<sup>59</sup> *Handelingen II* 1997-1998, 13 januari 1998, 40, 3243-3279, p. 3272; *Handelingen II* 1999-2000, 21, 1604-1611; *Handelingen I* 1999-2000, 32, 1510-1525. Zie bijvoorbeeld de evacuatie van een Nederlander uit Sirte (Libië), het evacueren van diplomatiek en ondersteunend personeel uit Afghanistan (2021), of het overbrengen van zogenaamde ISIS-bruiden naar Nederland. Zie b.v.: <https://www.uu.nl/nieuws/is-nederland-verplicht-is-bruiden-en-uitreizigers-terug-te-halen>.

<sup>60</sup> Zie bijvoorbeeld de inzet van een militair noodhulphospitaal na de aardbeving in Pakistan (oktober 2005-februari 2006): *Kamerstukken II* 2006-2007, 29 521, nr. 33, bijlage, p. 3 e.v.

<sup>61</sup> *Kamerstukken II* 1999-2000, 26 800 X, nr. 46 p. 43.

<sup>62</sup> Zie o.a. *Kamerstukken II* 2004-2005, 29 800 X, nr. 37 (Civiel militaire bestuursafspraken, CMBA), p. 1; *Kamerstukken II* 2004-2005, 29 800 X, nr. 84 (*Nota Defensie en Nationale Veiligheid*), p. 1; *Kamerstukken II* 2005-2006, 30 176, 30 300 X, nr. 106 (Intensivering civiel militaire samenwerking, ICMS), p. 1; en Ministerie van Defensie & Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2007) *Catalogus Civiel-Militaire Samenwerking*, p. 6.

<sup>63</sup> *Kamerstukken II* 2020-2021, 34 919, nr. 71 bijlage, p. 20.



fen twee van de in de Politiewet 2012 genoemde taken van de politie en Koninklijke Marechaussee. Dit is dus een verbijzondering die aansluit op de bijstandsconstructies in de Politiewet 2012 en de Wet veiligheidsregio's. Anderzijds vervangt het de term 'humanitaire hulp', een activiteit die kennelijk voortaan afdoende met de bestrijding van rampen of de bescherming en bevordering van de internationale rechtsorde en stabiliteit kan worden geassocieerd. Al deze deeltaken kunnen overigens nog steeds nationaal en internationaal worden uitgevoerd.

## 2.4 Vervlechting van hoofdtaken

Tegelijk evenwel, signaleert de minister van Defensie in de Defensievisie 2035 dat de hoofdtakenindeling, zijnde de beleidsmatige vertaling van de constitutionele doelomschrijvingen van de krijgsmacht, minder onderscheidend is geworden.<sup>64</sup> Dit was ook een van de observaties van de Commissie Brouwer:

*[...] door de komst van IGO verandert niets aan de taakomschrijving van defensie. De grondwettelijke doelomschrijving en de beleidsmatig afgeleide drie hoofdtaken van de krijgsmacht zijn gelijk gebleven. Wat met het toenemende belang van informatie wel verandert, is de steeds verder voortschrijdende vervevenheid in taken zowel binnen de drie hoofdtaken van defensie als in civiel-militaire samenwerking.<sup>65</sup>*

Dat proces tekent zich reeds gedurende langere tijd af. Vanaf de introductie van de drie hoofdtaken in de Defensienota 2000 destijds, bleek al meteen na de 9/11-aanslagen door Al-Qa'eda in de Verenigde Staten dat de hoofdtaken vervlochten zijn.

De aanslagen, door de NAVO (inclusief Nederland) getypeerd als een gewapende aanval in de zin van artikel V van het Verdrag van Washington, activeerden de bijstandsclausule in het NAVO-verdrag.<sup>66</sup> Nederland droeg via de eerste hoofdtaak langs deze weg bij aan een reactie op de schending bij van het NAVO-grondgebied.<sup>67</sup> Later volgden ook verzoeken om bilaterale steun waarna Nederland deelnam aan de militaire *Operation Enduring Freedom*, de door de VS geleide zelfverdedigingsreactie.<sup>68</sup>

Ondertussen autoriseerde de VN-Veiligheidsraad ook de ontplooiing van ISAF, een operatie ter herstel van de internationale stabiliteit en daarmee gekarakteriseerd als een missie onder de tweede hoofdtaak.<sup>69</sup> Pikant daarbij is dat de ISAF-eenheden, inclusief Nederlandse, op enig moment partij waren bij een gewapend conflict en al met al 25 Nederlandse militairen in Afghanistan omkwamen.

Tegelijkertijd brachten de aanslagen van 9/11, de dreigende situatie later in die maand september tegen snelwegtunnels bij Amsterdam en Rotterdam en vervolgaanslagen van Al-

---

<sup>64</sup> Vergelijk voor een verhandeling over de (verwoording van de) hoofdtaken: Bos (2021).

<sup>65</sup> Grondslag Gezocht, p. 87.

<sup>66</sup> Ducheine (2008), p. 281 e.v..

<sup>67</sup> Commissie Davids (2010) *Commissie van onderzoek besluitvorming Irak*, Amsterdam: Boom, p. 348 e.v.. Zo ook: *Kamerstukken II 2004-2005*, 27 925, nr. 159.

<sup>68</sup> Idem. Zie ook Gils & Klep (2005), p. 442; Ducheine (2008), p. 281 e.v.. Opvallend daarbij was het feit dat de deelnemende militairen niet het Kruis voor Recht en Vrijheid ontvingen, maar de Herinneringsmedaille voor Vredesoperaties (thans Internationale Missies: "operatie of missie ter handhaving of bevordering van de vrede") die doorgaans voor inzet in de tweede hoofdtaak worden toegekend. Deze beslissing is in brede kring bekritiseerd en hield waarschijnlijk verband met het feit dat Nederland om binnenlandse politieke redenen niet graag verenigd werd met het feit dat het deelnam aan een operatie die als een gewapend conflict gekenschetst kan worden.

<sup>69</sup> *Kamerstukken II 2005-2006*, 27 925, nr. 193.

Qa'eda in Madrid (2004) en Londen (2005) de krijgsmachtbijdrage aan het stelsel van bijzondere (bijstands)eenheden op een hoger vlak. Uiteindelijk bleek de krijgsmacht tweederde van de bemensing van de Dienst Speciale Interventie te leveren, een rol die vanuit de derde hoofdtak gezien werd. Interessant daarbij is dat de militaire DSI-leden onder meer uit de *special forces* onderdelen van de krijgsmacht afkomstig waren die voor andere (hoofd)taken werden opgeleid, 'gereedgesteld' en ingezet.

Kort gezegd, trad de krijgsmacht na 9/11 vanuit alle drie de hoofdtaken op ter bestrijding van (internationaal) terrorisme, de vervlechting daarmee gezicht gevend.

Vervlechting van de hoofdtaken kwam in de periode waarin de Nederlandse krijgsmacht in Afghanistan actief was ook op een ander manier tot uitdrukking. Daar waar de eerste hoofdtak – in de vorm van bondgenootschappelijke verdediging en vanwege de bijstandsclausules – een zogeheten *war of necessity* impliceert en realistisch gezien verwacht mag worden dat daarbij een gewapend conflict woedt en gevechtsoperaties en (omvangrijk) geweldgebruik kenmerkend zijn, ligt dat bij de tweede hoofdtak doorgaans anders. Missies tot “bescherming en bevordering van de internationale rechtsorde en stabiliteit” kunnen tot zogeheten *wars of choice* gerekend worden. Deelname is doorgaans vrijblijvend en de missies vinden vaak in een post-conflict fase plaats waarbij de contingenten geen deel uitmaken van een (uitgedoofd) gewapende conflict ter plaatse. In Afghanistan was Nederlandse deelname aan de missie i.h.k.v. de eerste hoofdtak – Operatie *Enduring Freedom* - evenwel ook een keuze, in ieder geval van middelen die ter beschikking werden gesteld. Bovendien – de aanwezigheid van een gewapend conflict in Afghanistan ten spijt – hadden activiteiten ook met regelmaat het karakter van een stabilisatieoperatie. Tegelijkertijd omvatte de deelname missie i.h.k.v. de tweede hoofdtak, ISAF, op zeker moment (tevens) kenmerken van gevechtsoperaties en was er sprake van deelname aan een gewapend conflict.<sup>70</sup> Samengevat: een eerste hoofdtak missie kan qua aanpak en geweldgebruik kenmerken van een tweede hoofdtakmissie hebben en vice versa.

Ook in de huidige veiligheidsconstellatie is vervlechting zichtbaar, bijvoorbeeld in de conflict-situatie rondom de oorlog in Oekraïne. Allereerst is daar het positioneren van NAVO-eenheden aan de randen van het NAVO-verdragsgebied. Met deze *enhanced Forward Presence (eFP)*, worden de strategische functies 'voorkomen' en 'afschrikken' ondersteund.<sup>71</sup> Tevens geven deze eenheden – zo nodig – invulling aan de strategische functie interwenen en beschermen. Met andere woorden, de prepositionering van Nederlandse eenheden in Litouwen en Roemenië kan – zo nodig – omslaan van het bewaken, beschermen en bevorderen van de stabiliteit aan de oostzijde van het NAVO-grondgebied in de verdediging van het NAVO (en EU) grondgebied.<sup>72</sup>

Tegelijkertijd leidt de krijgsmacht Oekraïense militairen op, een activiteit die toegesneden moet zijn op de actuele behoefte van de Oekraïense strijdkrachten en waarbij een correcte uitgangs- en kennispositie qua vijandelijke dreiging, optreden, techniek etc. nodig is. Die kennispositie moet tijdig gegarandeerd zijn. Effectieve en geloofwaardige afschrikking vereist vanzelfsprekend dat de krijgsmacht – tijdig – kennis heeft van het (irreguliere) vermogen van

---

<sup>70</sup> Voor dit debat: Ducheine, P. & Pouw, E.H. (2010) *ISAF Operaties in Afghanistan: oorlogsrecht, doelbestrijding in counterinsurgency, ROE, mensenrechten & ius ad bellum*, Nijmegen: Wolf Legal Publishers.

<sup>71</sup> Zie het Eindrapport Verkenningen: *Kamerstukken II 2009-2010*, 31 243, nr. 16, p. 192 e.v..

<sup>72</sup> De discussie over het toekennen van veteranenstatus of herinneringsmedailles aan de militairen die aan deze activiteiten deelnemen, staat buiten deze opdracht.

dit soort partijen en ook in opleidingen en training aan ‘understanding’ van deze fenomenen aandacht kan besteden.

Naast uitbreiding van de Nederlandse krijgsmacht die bijdraagt aan een geloofwaardig afschrikking, dient die aanpassing ook ter voorkoming van verdere escalatie. Voorkomen is gedefinieerd als “het optreden binnen en buiten de landsgrenzen ter voorkoming van een bedreiging van de belangen van het Koninkrijk en van de internationale rechtsorde”.<sup>73</sup> Onderkennen van inmenging of ondermijnende activiteiten door statelijke actoren, en het – zo nodig – beschermen van capaciteiten daartegen is een voortdurend aandachtspunt dat niet alleen tot de verantwoordelijkheid van de AIVD/MIVD moet worden gerekend.

Daarbij vergt het *Military Mobility* concept dat militairen en materieel ongeremd door de Europese Unie (EU) reizen, over de weg, per spoor, over zee of door de lucht.<sup>74</sup> Dit vraagt naast aanpassing van infrastructuur, ook om ondersteuning en beveiliging van Nederlandse (bestuurs)structuren en infra. Bescherming van capaciteiten en infrastructuur valt zo als een aspect van (passief of proactief) beschermen en – zo nodig – verdedigen van het bondgenootschappelijke grondgebied te bezien.

Daar waar de derde hoofdtaak vaak – onterecht maar desalniettemin - een focus op binnenlandse activiteiten toegedicht wordt, tekent zich sinds 9/11 ook een gestage vervlechting en verwevenheid, tussen interne en externe veiligheid af.<sup>75</sup> De Nationale Veiligheidsstrategie 2019 en andere beleidsdocumenten beargumenteren dit. Crises zoals ‘9/11’ of de COVID-19 pandemie toonden dit al eerder aan en de huidige geopolitieke verhoudingen en de oorlog in Oekraïne onderstrepen dit.

*In zekere zin is sinds 9/11 ‘compressie’ van taken zichtbaar. De vervlechting van hoofdtaken neemt naar huidige inzichten toe, waardoor die indeling vanwege afnemende onderscheidenheid aan waarde inlevert.*

## 2.5 De relatie doelomschrijving en hoofdtaken

Daar waar de doelomschrijvingen van de krijgsmacht een ‘harde’ inbedding in de constitutie van het Koninkrijk dan wel van Nederland kennen, hebben de hoofdtaken een ‘zachte’ inbedding in beleidsdocumenten. De doelomschrijvingen zijn niet alleen hard, maar ook abstracter en van een hogere orde. Het staat de regering vrij binnen die doelomschrijvingen de accenten tussen hoofdtaken aan te passen,<sup>76</sup> of anders in te delen. Daarbij is uiteraard politieke steun essentieel.

<sup>73</sup> Zie het Eindrapport Verkenningen: *Kamerstukken II* 2009-2010, 31 243, nr. 16, p. 193.

<sup>74</sup> *Kamerstukken II* 2020–2021, 35 570 X, nr. 75 (Nationaal plan militaire mobiliteit) met bijlage.

<sup>75</sup> Zie o.a. Bigo, D. (2000) ‘When two become one: internal and external securitisations in Europe’, in: Kelstrup, M. & M.C. Williams (eds.) *International Relations Theory and the Politics of European Integration*, London: Routledge, pp. 171-204, p. 175 e.v. voor een uitgebreide analyse van deze situatie. Conform: Clingendael Centre for Strategic Studies (2004) *Nationale Veiligheid. Aanzet voor een departementale beleidsverkenning*, CCSS-0403 (juni 2004) <http://www.hcss.nl/en/publication/32/Nationale-Veiligheid;-Aanzet-voor-een-interdeparte.html> (benaderd: 12-12-2007), p. 19; Wijk, R. de & Toxopeus R. (2005) ‘Hoe binnenlandse- en buitenlandse veiligheid verweven zijn’, in: 59 *Internationale Spectator* (7/8), p. 421-425, p. 421.

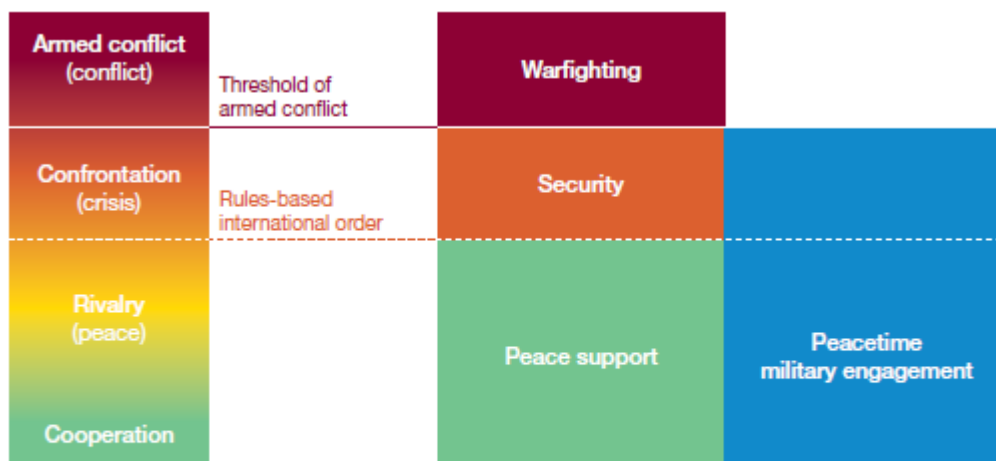
<sup>76</sup> Zo gold de derde hoofdtaak in de periode tussen de *Prioriteitennota 1993* en de *Defensienota 2000* nog als een neventaak.

De functie van hoofdtaken ligt mede in het kunnen richten van beleidsinitiatieven. Dat doet zich onder meer voor bij een verandering in de geopolitieke of veiligheidscontext.

Na het einde van de Koude Oorlog, kwam het accent – met en door frequente bijdragen aan missies ter bevordering of handhaving van de internationale rechtsorde en stabiliteit - op de tweede hoofdtak te liggen. Een accent en bijdrage die overigens mede invulling geeft aan de opdracht van de grondwetgever aan de regering (zie artikel 100 Grondwet).

De aanslagen van 9/11 luidden een herbezinning op het concept van nationale veiligheid in en resulteerden in een toenemende rol van defensie en de krijgsmacht in dat concept. Via bestuursafspraken werd militaire capaciteit ten behoeve van de ondersteuning van civiele autoriteiten verzekerd. Dat dit budgettair niet slecht uitkwam, doet daar niet aan af.

De inname van de Krim in 2014, maar toch de Russische inval in Oekraïne in februari 2022, brachten de focus terug bij de bescherming en verdediging van ons eigen en bondgenootschappelijke grondgebied. En ook ligt daarbij de aandacht om buiten die vaste allianties op bilaterale basis bij te dragen aan de verdediging tegen agressie.<sup>77</sup>



Figuur 2: NAVO campagnethema's

Ongeacht hun rangschikking en onderverdeling, hebben de beleidsmatig geformuleerde hoofdtaken ook een functie voor de krijgsmacht zelf. Binnen de beleidsmatige koers die de regering uitzet, helpen zij de krijgsmachtdelen bij het werven, opleiden, trainen van hun militairen en bij de keuze voor de behoefte van nieuwe middelen. Daarbij moet worden opgemerkt dat de gereedstelling van capaciteiten veelal – binnen die beleidsmatige focus – via doctrinaire thema's verloopt. Zo worden NAVO-campagne thema's “warfighting, security,

*Ondanks de ‘compressie’ en vervlechting van de - beleidsmatig geformuleerde - hoofdtaken, blijft de constitutionele doelomschrijving van de krijgsmacht bepalend voor de belangen die zij – primair of ondersteunend – moet behartigen.*

<sup>77</sup> Zie o.a. Boddens Hosang, J.F.R. (2023), ‘Militaire steun aan Oekraïne: neutraliteit, gekwalificeerde neutraliteit en co-belligerente status in het internationaal recht’, 116 *Militair Rechtelijke Tijdschrift*, no. 1, pp. 12-21, via: [https://puc.overheid.nl/mrt/doc/PUC\\_735134\\_11/](https://puc.overheid.nl/mrt/doc/PUC_735134_11/).

peace support, peacetime military engagement’ (zie Figuur 2)<sup>78</sup> ook in Nederlandse doctrine publicaties gebruikt.<sup>79</sup>

### 3 De omgeving

#### 3.1 Een permanente staat van competitie en conflictvoering

De Commissie Brouwer refereert in haar analyse en aanbevelingen naar de permanent staat van conflict:<sup>80</sup>

*Er is sprake van een permanente staat van conflict die zich afspeelt in een zogenaamde grey zone die valt tussen vrede en oorlog – een dualiteit die bepalend is in de juridische kaders voor gereedstelling en inzet van de krijgsmacht. Het informatiedomein wordt als strijddomein gezien, net als land, lucht en zee, waarin de tegenstander maatschappelijke ontwrichting en ondermijning als doel kan hebben met ‘informatie als wapen’.<sup>81</sup>*

Kort daarop noteert de Commissie:

*De nieuwe vorm van conflictvoering lijkt structureel van aard te zijn. Hybride conflictvoering speelt, zo lijkt het, permanent, zonder dat daarbij dus in formele zin sprake is van oorlog (‘gewapend conflict’) en is bovendien niet geografisch gebonden. In dat verband wordt ook de term ‘permanente staat van competitie’ gebruikt.<sup>82</sup>*

Refererend aan een HCSS studie<sup>83</sup> vervolgt ze dat als gevolg “de eerste en de derde hoofdtak van de krijgsmacht, respectievelijk bescherming van het Nederlands en NAVO-grondgebied en ondersteuning van civiele autoriteiten, in elkaar overvloeien”.<sup>84</sup>

De vraag die vooropstaat is wat de “een permanente staat van competitie/conflictvoering” inhoudt. Vervolgens is het van belang te bezien of dit daadwerkelijk een nieuwe situatie is. Zo ja, dan moet bezien worden welke belangen hiermee geraakt worden en wie de primaire en aanvullende verantwoordelijkheid draagt voor het beschermen van die belangen. Die laatste vraag moet ook beantwoord worden als de conclusie is dat er al langere tijd sprake was van een permanent staat van competitie, maar waarvan - bijvoorbeeld door moderne (communicatie)technologie – de effecten in onze samenleving beter gezien en gevoeld worden.

De Commissie koppelt de ‘permanente staat van competitie/conflictvoering’ aan het fenomeen hybride conflictvoering.<sup>85</sup> Hoewel dit ook een containerbegrip is, biedt het houvast. Hybride conflictvoering is door de NCTV in Χίμαιρα (Chimaera), de beschouwing op het fenomeen hybride dreiging, beschreven als:

---

<sup>78</sup> NATO *Standard AJP-01 (Allied Joint Doctrine 01)*, Edition F Version 1, Dec 2022, p. 40 e.v..

<sup>79</sup> De Nederlandse Defensie Doctrine 2019 hanteert nog de term operationele thema’s (p. 30).

<sup>80</sup> Grondslag Gezocht, p. 30.

<sup>81</sup> Verwijzend naar: NCTV (2017 DepV, 2019 openbaar gemaakt) Χίμαιρα (Chimaera) - Een duiding van het fenomeen ‘hybride dreiging’.

<sup>82</sup> Grondslag Gezocht, p. 31.

<sup>83</sup> Grondslag Gezocht, p. 31.

<sup>84</sup> HCSS (2020), Hybride dreigingen en hybride oorlog: consequenties voor de Koninklijke Landmacht, via: <https://hcss.nl/report/hybride-dreigingen-en-hybride-oorlog-consequenties-voor-de-koninklijke-landmacht/>.

<sup>85</sup> Grondslag Gezocht, p. 31.

*een conflictvoering tussen staten, grotendeels onder het juridisch niveau van openlijk gewapend conflict, met geïntegreerd gebruik van middelen en actoren, met als doel bepaalde strategische doelstellingen te bereiken.*<sup>86</sup>

In een latere gezamenlijke publicatie ‘Dreigingsbeeld Statelijke Actoren’ kenschetsen de AIVD, MIVD en NCTV ‘hybride conflictvoering’ als:

*De geïntegreerde (heimelijke) inzet van middelen in een bredere campagne om politiek-strategische doelstellingen te bereiken, zonder dat dit leidt tot een openlijk militair conflict [...].*<sup>87</sup>

Op vergelijkbare wijze wordt in dit verband ook wel het fenomeen ‘gray/grey zone operations’ genoemd.<sup>88</sup> Vaak wordt daarbij – wijzend op o.a. de Russische Federatie – een vergelijking gemaakt met het werk van Hobbes waarbij sprake is van permanente strijd:

Since 2013, Russia has started to develop a non-linear approach to military strategy, in which the difference between ‘wartime’ and ‘peacetime’ disappears and permanent warfare may become the normal form of relationship between states as described for society by the English philosopher Thomas Hobbes [...].<sup>89</sup>

De Russische benadering komt ook tot uiting in het onderzoek van Bouwmeester waarbij het conflict in Georgië (2008) en in de Krim (2014) bestudeerd werd.<sup>90</sup> Het recente ‘Dreigingsbeeld Statelijke Actoren 2’ bevat een illustratieve schets van de huidige conflictueuze situatie rondom Oekraïne:

*[...] mogelijk dat sprake zal zijn van een langlopend gewapend conflict in Europa met kenmerken van hybride conflictvoering. Het gaat om meer dan een gewapend conflict tussen Rusland en Oekraïne; het betreft een conflict om invloedsferen, waarbij Rusland probeert delen van zijn voormalige invloedsfeer met economische en militaire middelen zijn wil op te leggen of te annexeren. Rusland verdedigt zich naar eigen zeggen tegen de vermeende expansiedrift van het Westen, in de vorm van de NAVO. Rusland heeft echter op dit moment waarschijnlijk geen intentie om een openlijk gewapend conflict met NAVO-landen te initiëren.*<sup>91</sup>

Het mag duidelijk zijn dat een eventuele (Russische) inbreuk op de territoriale integriteit van NAVO en EU en omslagpunt in denken en doen zal veroorzaken en activiteiten boven de drempel van een gewapend conflict ondernomen zullen worden. Zolang dat echter niet het geval is, bestaat desalniettemin een situatie waarin (hybride) bedreigingen van nationale veiligheidsbelangen zich materialiseren en deze belangen dus beschermd zullen (moeten) worden. Zowel het Dreigingsbeeld Statelijke Actoren als de jaarverslagen van de AIVD respectievelijk MIVD maken duidelijk dat die (hybride) bedreigingen zich ook daadwerkelijk manifesteren. De NCTV merkt evenwel op dat:

---

<sup>86</sup> NCTV (2019) *Xiquaqa (Chimaera)*, p. 6.

<sup>87</sup> AIVD, MIVD & NCTV (2021), Dreigingsbeeld Statelijke Actoren, p. 12.

<sup>88</sup> Zie o.a. Mazarr, M.J. (2015) *Mastering the Gray Zone: Understanding a Changing Era of Conflict*. Carlisle Barracks, PA: Strategic Studies Institute and U.S. Army War College Press; Monaghan, S. & McDonald, T. (2023), *Campaigning in the Grey Zone - Towards a Systems Approach to Countering Hybrid Threats*, Den Haag: HCSS.

<sup>89</sup> Mölder, H. & Sazonov, V. (2018) ‘Information Warfare as the Hobbesian Concept of Modern Times – The Principles, Techniques, and Tools of Russian Information Operations in the Donbass’, in: 31 *The Journal of Slavic Military Studies* (3), pp. 308-328, via: DOI: 10.1080/13518046.2018.1487204.

<sup>90</sup> Bouwmeester, A.J.H. (2020) ‘Krym Nash’: *An Analysis of Modern Russian Deception Warfare* (diss UU).

<sup>91</sup> AIVD, MIVD & NCTV (2022) *Dreigingsbeeld Statelijke Actoren 2*, <https://www.nctv.nl/documenten/publicaties/2022/11/28/dreigingsbeeld-statelijke-actoren-2>.

*Hoewel de term ‘hybride dreiging’ relatief nieuw is, is wat ermee wordt bedoeld niet nieuw. Het concept op zich maakt sinds jaar en dag deel uit van interstatelijke verhoudingen.<sup>92</sup>*

Zo valt bijvoorbeeld in dit verband de Koude Oorlog tussen de NAVO en het Warschau-Pact ook als een hybride conflict te schetsen, waarbij de Sovjet-Unie aan economische druk en onder invloed van democratische en mensenrechtelijke ontwikkelingen (Helsinki commit-tee) bezweek. Meerdere academische studies demonstreren dat ‘active measures’ een lange traditie kennen.<sup>93</sup>

*Als er al sprake is van een nieuwe situatie, dan nog impliceert een ‘permanente staat van competitie of conflictvoering’ niet dat de krijgsmacht alle belangen die door die situatie geraakt worden dient te beschermen. Ook dan dienen nemen primair verantwoordelijken die belangen te beschermen. Evident is dat de krijgsmacht een primaire rol speelt in het beschermen van de territoriale integriteit van het (bondgenootschappelijke) grondgebied. Dat geldt – naast anderen – ook voor de handhaving en bevordering van de internationale rechtsorde.*

Wat ten opzichte van de permanente staat van competitie zoals de Koude Oorlog in ieder geval veranderd (oftewel nieuw) is, is het feit dat onze samenleving langs digitale weg kwetsbaar is. Ook in geopolitieke verhoudingen. Waar voorheen slechts fysieke of cognitieve activiteiten op onze veiligheidsbelangen konden inwerken, biedt moderne technologie (zoals cyberspace) extra opties. Soft cyber operaties (*cyberspace enabled influence operations*),<sup>94</sup> b.v. desinformatiecampagnes zoals rondom MH17) en hard cyber operaties (b.v. ‘hacks’) en de combinatie van beide (b.v. ‘hack and leak’)<sup>95</sup> gelden als reële en serieuze bedreigingen.

De WRR signaleert dat “aanvallen op en langs digitale infrastructuren inmiddels een gangbaar instrument zijn in geopolitieke conflicten” en dat de “klassieke strijd om de beheersing van land, zee en luchtruim is uitgebreid naar de digitale wereld”.<sup>96</sup> Niet alleen de dimensies en domeinen die in deze geopolitiek situatie benut worden zijn veranderd. Ook de belangen die bedreigd worden zijn veranderd: De WRR: “die strijd gaat ditmaal niet om een afbakening van grenzen, maar om beïnvloeding van processen en strategische posities in andere landen”.<sup>97</sup> Door de “groeïende verwevenheid van de digitale wereld met de fysieke en de sociale wereld hangen verstoringen van het maatschappelijke leven steeds vaker samen met een ernstige verstoring of uitval van digitale processen”.<sup>98</sup> De WRR noemt dit type ontwrichting ‘digitale maatschappelijke ontwrichting’, of kortweg ‘digitale ontwrichting’.<sup>99</sup>

---

<sup>92</sup> NCTV (2019) *Xiquaqa (Chimaera)*, p. 6.

<sup>93</sup> Rid, T. (2020) *Active Measures: The Secret History of Disinformation and Political Warfare*, London: Profile Books.

<sup>94</sup> Zie b.v. Schrijver, P. & Ducheine, P. (2023) ‘Cyber-enabled Influence Operations’, in: 192 *Militaire Spectator* (6), pp. 284-295.

<sup>95</sup> Pijpers, B.M.J. & Arnold, K.L. (2020) ‘Conquering the Invisible Battleground’, in: 44 *Atlantisch Perspectief*, no. 4.

<sup>96</sup> Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2019) *Voorbereiden op digitale ontwrichting*, WRR-Rapport 101, p. 10 en 21.

<sup>97</sup> WRR (2019) p. 10.

<sup>98</sup> WRR (2019) p. 10.

<sup>99</sup> WRR (2019) p. 10.

*Dankzij moderne technologie (zoals cyberspace) is onze maatschappij vatbaar(der) voor een aantal activiteiten die deel uit kunnen maken van de zogenoemde 'permanente staat van competitie en conflictvoering'.*

De lacune in voornoemde rapporten over de hybride conflictvoering en dreiging, betreft de focus op statelijke actoren. Niet-statale actoren zoals Al-Qa'eda of ISIS, internationaal opererende criminele (drugs)netwerken, maar ook legale multinationals zoals Meta kunnen in het nastreven van hun doelstelling een (hybride) bedreiging voor onze veiligheidsbelangen vormen. De ondermijnende invloed van narcoticanetwerken is daar slechts een voorbeeld van met haar intimidatie en liquidaties.<sup>100</sup> Een ander voorbeeld is de maatschappelijke ontwrichting en economische schade die *ransomware*-bendes kunnen veroorzaken: “Eén van de conclusies van het [Cyber Security Beeld Nederland 2021] is dat cybercriminaliteit de nationale veiligheid kan raken indien een aanval leidt tot omvangrijke schade, zoals door het verstoren van vitale processen”.<sup>101</sup> Ook in fysieke zin zijn sommige niet-statale actoren in staat gebleken nationale belangen zoals de fysieke veiligheid van ingezetenen te schaden: 9/11 en de extremistische aanslagen in London, Madrid, Brussel, Parijs zijn daar voorbeelden van. Sommige van deze aanslagen leidden ook tot de inzet van (omvangrijk) militair optreden. Dat is evenwel geen automatisme, maar het gevolg van een politieke keuze.

### 3.2 De informatieomgeving

Onze omgeving, de wereld waarin we leven – militair-conceptueel ook wel de informatieomgeving genoemd<sup>102</sup> – valt te karakteriseren met behulp van drie dimensies (zie Figuur 3):<sup>103</sup>

- de cognitieve dimensie, deze bevat o.a. collectieve waarden, individuele opvattingen en percepties;
- de virtuele dimensie, met haar niet-tastbare elementen digitale identiteiten die toegang verschaffen tot digitale objecten (software, protocollen en data); en
- de fysieke dimensie is met tastbare elementen (hardware) de ‘drager’ van de virtuele dimensie; verder bevat zij ook mensen van vlees en bloed, overige fysieke objecten en geografische locaties.

In militair-conceptueel opzicht biedt de informatieomgeving met de drie dimensies een raamwerk voor het nadenken over en het doel van de aanwending en consequenties van militair vermogen (zie § 4 hierna).<sup>104</sup>

Binnen de gelaagdheid van de drie dimensies bevindt zich ook het concept ‘cyberspace’, bestaande uit een combinatie van drie lagen uit de virtuele en fysieke dimensie (zie Figuur 3):<sup>105</sup>

<sup>100</sup> Wetenschappelijk Onderzoeks- en Documentatie Centrum (2017) *Tweede Verkennende Studie Liquidaties*, Cahier 2021-27, pp 41-43.

<sup>101</sup> *Kamerstukken II*, 2021–2022, 26 643, nr. 785 (Tegenmaatregelen bij ransomware aanvallen).

<sup>102</sup> Zie *Kamerstukken II*, 2022–2023, 36 124, nr. 35 bijlage (Beleidsvisie IGO), p. 4; NDD 2019, p. 83.

<sup>103</sup> Zie hierover de diverse publicaties van Arnold, Ducheine, Pijpers en Timmer.

<sup>104</sup> “Het dimensiemodel is een manier van denken om domein-onafhankelijk potentiële effecten en afhankelijkheden van militaire activiteiten binnen de operationele omgeving te duiden.”, zie Beleidsvisie IGO, p. 4.

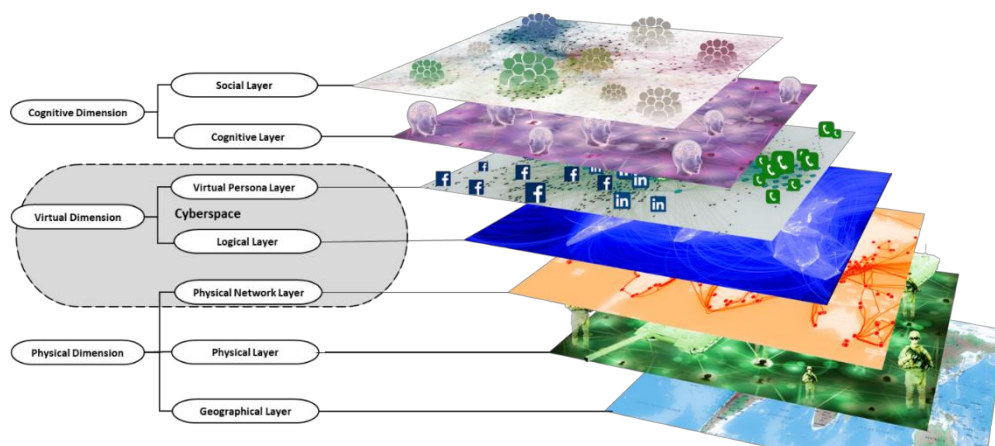
<sup>105</sup> Bewerking van het originele model: Ducheine, P., Haaster, J. van & Harskamp, R. van (2017) ‘Manoeuvring and Generating Effects in the Information Environment’, in: Ducheine, P. & Osinga, F. (eds.) *Winning Without Killing: The Strategic and Operational Utility of Non-Kinetic Capabilities in Crisis* - TMC Asser Press-The Hague & Springer – Berlin, pp. 155-180.



- virtuele identiteiten (*‘virtual persona layer’*);
- virtuele objecten, zoals software, data, protocollen (*‘logical layer’*);
- hardware (*‘physical network layer’*).

De fysieke netwerk-laag maakt connectie en communicatie in cyberspace mogelijk en omvat alle fysieke objecten (hardware) die nodig zijn om digitale data te maken, te verwerken of op te slaan (o.a. computers, smartphones, servers, toetsenborden, monitors en gegevensdragers). Ook alle objecten voor connectiviteit en communicatie (o.a. routers, modems, koper- of glasvezelkabels, WiFi-zendmasten, satellieten en bijbehorende grondstations) behoren tot deze laag. Indien het elektromagnetische spectrum voor digitale communicatie wordt gebruikt, mag dit ook in deze laag gezien worden.

Naast de fysieke netwerk-laag kent cyberspace twee lagen met niet-tastbare – virtuele – elementen die een rol spelen bij communicatie van data, informatie, inlichtingen en kennis zoals tekst en beelden, stuurgegevens, protocollen. Mensen of organisaties krijgen via virtuele identiteiten daadwerkelijk toegang tot cyberspace. Het betreft primair computer-gebruikersnaam, email-adres, *social media* account of een website.<sup>106</sup> Virtuele identiteiten verschaffen toegang tot virtuele objecten (software, protocollen en data). Voorbeelden van virtuele objecten zijn: computerprogramma’s (*software*), besturingssystemen (*operating systems*), IP-adressen, of andere digitale gegevens zoals computerbestanden.



Figuur 3: De informatieomgeving (inclusief cyberspace)

De toegankelijkheid van de informatieomgeving is in zekere zin door cyberspace bevorderd. Waar voorheen fysiek contact of een – tijdrovende – fysieke vector maatgevend was, kan nu via de virtuele dimensie eenieder - op afstand - inzicht krijgen in de cognitieve dimensie (b.v. sentimenten) en in de fysieke dimensie (b.v. troepenlocaties). Bovendien is ook de totale hoeveelheid informatie die in de informatieomgeving besloten ligt met de beschikbaarheid – en de informatierijkdom – van cyberspace vanzelfsprekend gegroeid.<sup>107</sup>

<sup>106</sup> Eén persoon of één organisatie kan meerdere virtuele identiteiten hebben. Omgekeerd kunnen meerdere mensen of meerdere organisaties slechts één enkele, gedeelde virtuele identiteit aannemen. Dit vergroot niet alleen de anonimiteit van gebruikers, maar biedt ook mogelijkheden om andere identiteiten aan te nemen.

<sup>107</sup> Zie o.a.. Haaster, J. van (2019) *On Cyber: The Utility of Military Cyber Operations during Armed Conflict* (diss. UvA), pp. 70-84; Keulen, R. van (2018) *Digital Force: Disrupting Life, Liberty and Livelihood in the Information Age* (diss, Leiden University), pp. 19-38.

*Conceptualisering van de informatieomgeving en met name het denken over de rol ervan in militair optreden heeft een vlucht genomen met de omarming van cyberspace als domein van militair optreden.*

De hiervoor gesignaleerde ‘compressie’ en vervlechting van hoofdtaken (zie § 2.4 *supra*) en de mogelijkheden die de informatieomgeving (en cyberspace) biedt, maken dat ook het generieke optreden, gereedstelling en inzet, in de informatieomgeving minder afhankelijk is geworden van het ‘label’ dat er qua hoofdtaak aan wordt toegedicht. Concreet de behoefte aan kennis en begrip van de actoren en factoren in een toekomstig operatiegebied is sowieso tot op zekere hoogte generiek en niet afhankelijk van het type hoofdtaak.

Hoewel de fysieke dimensie de basis vormt voor militair optreden in de vier klassieke fysieke domeinen – land, zee, lucht, ruimte – en ze ook militair optreden in cyberspace mogelijk maakt, ‘doorsnijdt’ of ‘raakt’ militair optreden in deze vijf domeinen – in een moderne samenleving – alle dimensies. Naast de fysieke basis is militair optreden zónder gebruik te maken van cyberspace en (dus) van de virtuele dimensie vandaag niet meer in te denken. Maar bovenal is militair optreden uiteindelijk gericht op het (veranderen van) gedrag, waarbij de basis voor gedrag(sverandering) in de cognitieve dimensie ligt. Daar worden immers – individueel en collectief – waarnemingen opgenomen en verwerkt, percepties gevormd, wordt begrip gevormd en een besluit genomen.<sup>108</sup> Dit aspect wordt hierna uitgewerkt (zie § 3.3 *infra*).

### 3.3 Informatiegestuurd optreden

De onderzoeksopdracht verwijst – in navolging van ‘Grondslag Gezocht’ en de daaronder liggende kwestie - naar ‘informatiegestuurd optreden’ (IGO). De Commissie Brouwer schetst IGO als:

*het vermogen effectief te kunnen optreden in de huidige tijd, ook bij dreigingen van hybride oorlogsvoering. Deels door meer informatie te verzamelen en te gebruiken voor ‘understanding’ en besluitvorming (informatie exploitatie), maar ook door het realiseren van zowel defensieve (bijvoorbeeld bescherming tegen hackaanvallen) als offensieve effecten (bijvoorbeeld het beïnvloeden van verbaal- en beeldvorming).<sup>109</sup>*

IGO is door defensie zelf gekenschetst als “de manier van denken, organiseren en opereren die de krijgsmacht in staat stelt om in complexe en dynamische omgevingen effectief te zijn”. Het concept beoogt “informatie sneller en slimmer te verkrijgen, verwerken en verspreiden om gericht te [kunnen] sturen en zo succesvol te kunnen opereren in conflicten en crises in alle domeinen [inclusief cyberspace]”.<sup>110</sup>

<sup>108</sup> Beleidsvisie IGO, p. 16.

<sup>109</sup> Grondslag Gezocht, p. 31.

<sup>110</sup> *Kamerstukken II*, 2022–2023, 36 124, nr. 35 (Beleidsvisie IGO), p. 1. Zie ook p. 2: “Defensie maakt gebruik van een conceptueel kader voor informatiegestuurd optreden dat internationaal gebruikt wordt en dat gemeengoed is binnen het westerse militaire denken”.

*De krijgsmacht treedt op dit moment al op meerdere manieren op in de informatieomgeving. De eigen ICT omgeving wordt beschermd en data wordt verzameld om bedrijfsvoering te ondersteunen. Voor beeldopbouw over potentiële opposanten – al dan niet in een oefenscenario – wordt openbare informatie gebruikt. Tijdens oefeningen kunnen drones de omgeving scannen en met passieve middelen (o.a. GMI-box met een IMSI-catcher) WiFi, GPS en Bluetooth signalen detecteren en worden opties bedacht langs deze weg een (oefen)vijand te misleiden.*

*In sommige gevallen bestaat het risico dat persoonsgegevens (als nevenvangst) op digitale wijze worden verwerkt. Gelet op het legaliteitsbeginsel van de democratische orde is dit in Nederland enkel toegestaan als er een rechtsgrond is.*

Centraal in het defensiebeleid staat de drieslag - informatie als doel, middel en effector – waarmee thans drie toepassingen van IGO worden beschreven.

- *Informatie als doel: informatie als bron voor het inlichtingenproces, ten behoeve van forecasting (voorspellend vermogen), insight (voor beeldvorming), en foresight (voor oordeelsvorming), die samen het benodigde begrip van de operatieomgeving opleveren.*
- *Informatie als middel: informatie ter ondersteuning van de commandovoering, voor effectieve besluitvorming en bevelvoering, zowel voor de gereedstelling als de inzet van de krijgsmacht.*
- *Informatie als effector: informatie waarmee effecten in de fysieke, cognitieve en virtuele dimensie kunnen worden bereikt, in combinatie met kinetische middelen.<sup>111</sup>*

Tegelijkertijd benoemt de beleidsvisie het begrip Informatiemanoeuvre en wordt haar relatie met IGO beschreven.<sup>112</sup> In de bredere (academische) discussies figureren ook nog de fenomenen ‘Intelligence 2.0’ en ‘Influence Operations’<sup>113</sup> en wordt het begrip “informatie” op meerdere manieren beschreven.<sup>114</sup> Bovendien staan beleidsmatige en doctrinaire ontwikkelingen niet stil, waardoor bijvoorbeeld ook multi-domein optreden (opnieuw) is geïntroduceerd.

Deze veelvoud aan begrippen (‘zelfstandige naamwoorden’) is niet zonder gevaar.<sup>115</sup> Sowieso kent het concept IGO in de Beleidsvisie al drie toepassingen. Daarnaast is IGO een concept dat voor de inrichting van organisaties en bedrijfsprocessen is en wordt gebruikt.<sup>116</sup> Bovendien blijken de verschillende stakeholders – begrijpelijk – een eigen legitieme betekenis en invulling aan de verschillende begrippen te geven.<sup>117</sup> ‘Nieuwe’ aanpalende ontwikkelingen zoals multi-domein optreden (MDO) vergroten daarmee de bestaande potentiële Babylonische

<sup>111</sup> *Kamerstukken II*, 2022–2023, 36 124, nr. 35, p. 2.

<sup>112</sup> Beleidsvisie IGO, p. 17-18. Zie ook: Royal Netherlands Army (2020) *Information-Driven Operations for the Royal Netherlands Army: Manoeuvring in the Information Environment*, p. 11.

<sup>113</sup> Pijpers, B.M.J. & Ducheine, P.A.L. (2023) “‘If You Have a Hammer...’ Shaping the Armed Forces’ Discourse on Information Maneuver”, in: 36 *International Journal of Intelligence and Counterintelligence* (4), DOI: 10.1080/08850607.2023.2197560.

<sup>114</sup> Timmer, M. & Ducheine, P. (2023) ‘Conceptual Manoeuvring - The interpretation of Information Manoeuvre within the Netherlands Ministry of Defence’, in: 192 *Militaire Spectator* (11), pp. 542-555, via: <https://militairespectator.nl/artikelen/conceptual-manoeuvring>.

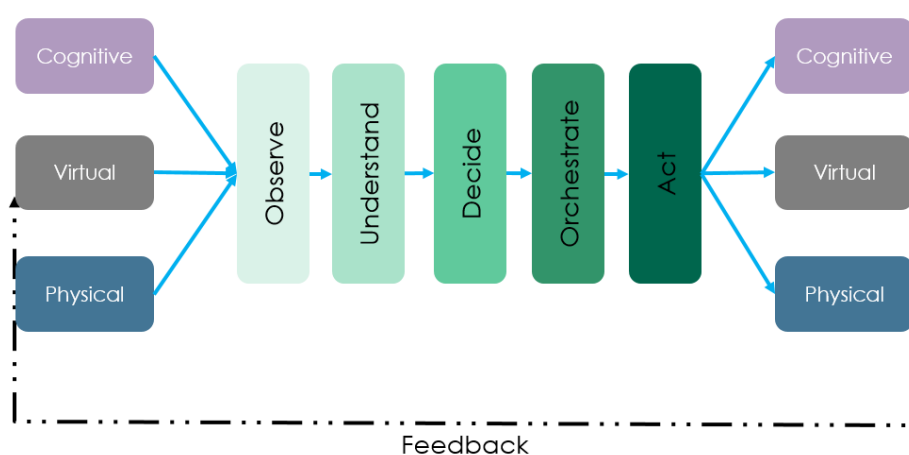
<sup>115</sup> Zie Ducheine, P. (2024) *Position Paper "informatiegestuurd optreden" door de Krijgsmacht*, Vaste Commissie Defensie.

<sup>116</sup> Zoals bijvoorbeeld bij de Koninklijke Marechaussee, zie: *Kamerstukken II*, 2022–2023, 31 516, nr. 37 (Beleidsdoorlichting IGO KMar 2008-2021).

<sup>117</sup> Zie het onderzoek van Marije Timmer (Thesis MSS, NLDA), samengevat in: Timmer & Ducheine (2023).

spraakverwarring,<sup>118</sup> bestuurskundige fenomenen zoals bureaupolitiek blijven dan nog buiten beschouwing.

Een alternatief is de nadruk te leggen op een serie geschakelde en generieke activiteiten (‘werkwoorden’) die verbinding scheppen.<sup>119</sup> Het zijn activiteiten die nu al centraal staan in de eerder aangehaalde doelstelling van IGO: “informatie sneller en slimmer te verkrijgen, verwerken en verspreiden om gericht te [kunnen] sturen en zo succesvol te kunnen opereren in conflicten en crises in alle domeinen”.<sup>120</sup> Net als ieder andere organisatie of persoon streeft de krijgsmacht – ongeacht rol/taak – naar “understanding” om goede/betere/snellere beslissingen te kunnen nemen die tot effectieve actie leiden. De activiteiten (‘werkwoorden’) – observe, understand, decide, orchestrate, act – zijn bovendien in ieders bedrijfsproces herkenbaar of bruikbaar.<sup>121</sup> Ze worden hierna aangeduid als ‘activiteiten in de informatieomgeving (AI-DIO)’.



Figuur 4: Bestanddelen van IGO observe-understand-decide-orchestrate-act.

Het alternatieve model (zie Figuur 4) hanteert ook de volle ‘breedte’ van de informatieomgeving met haar cognitieve, virtuele en fysieke dimensie (zie § 3.1, *supra*).<sup>122</sup>

Om doelgericht te kunnen handelen zal iedere actor – binnen zijn/haar mandaat/taak/rol – een proces hanteren of inrichten dat informatie waar kan nemen (“to observe”), ongeacht of deze informatie intern of extern gezocht moet worden, en of deze cognitief (b.v. het motief van een opponent), virtueel (b.v. een digitale kwetsbaarheid) of fysiek (b.v. de locatie van troepenconcentratie) van aard is. De informatiebronnen liggen besloten in de zeven lagen van de eerder beschreven informatieomgeving (zie Figuur 3 *supra*).

<sup>118</sup> Grispen, C., Postma, J. & Grijpstra, P. (2023) ‘Multi-domein optreden in perspectief - Samen sterker, sneller en slimmer’, in: 192 *Militaire Spectator* (10), pp. 466-479.

<sup>119</sup> Zie ook de kern van het procesmodel in de Beleidsvisie IGO, p. 18.

<sup>120</sup> *Kamerstukken II*, 2022–2023, 36 124, nr. 35 (Beleidsvisie IGO), p. 1. Zie ook p. 2: “Defensie maakt gebruik van een conceptueel kader voor informatiegestuurd optreden dat internationaal gebruikt wordt en dat gemeengoed is binnen het westerse militaire denken”.

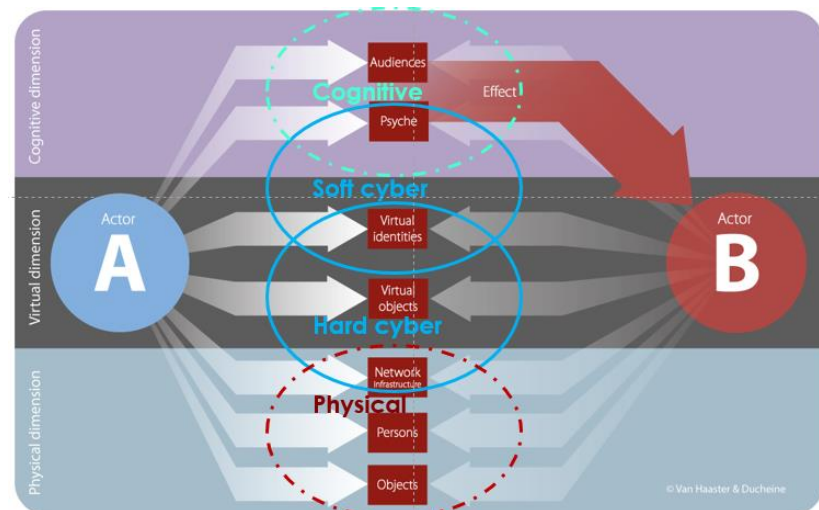
<sup>121</sup> Alle stakeholders en onderdelen van defensie en de krijgsmacht kunnen hier mee werken: beleidsmakers, MIVD, CIO, COMMIT, krijgsmachtdelen, DCC.

<sup>122</sup> Zie ook Timmer & Duchaine (2023) en conform het procesmodel in de Beleidsvisie IGO, p. 18.

Het verwerken van deze informatie (b.v. combineren met andere bronnen, ervaring, kennis en door analyse) vergroot het voorspellend vermogen van een actor (*forecasting*) en hierdoor is de actor in staat te begrijpen (“to understand”) wat die informatie betekent. Daarmee beschikt de actor over *insight* (voor beeldvorming) en *foresight* (voor oordeelsvorming) wat deze *understanding* in relatie tot de taak/rol van de actor betekent.

Vervolgens kan de actor een besluitvormings-/planningsproces starten (“to decide”). Nadat de actor een besluit heeft genomen, dient dit te worden uitgewerkt en afgestemd/gecoördineerd/gesynchroniseerd (“to orchestrate”).<sup>123</sup>

Daarna kan gehandeld worden (“to act”).<sup>124</sup> Dit kan weer in de drie dimensies (zie Figuur 5): cognitief (een informatie campagne, al dan niet in de vorm van een soft cyber (digitale beïnvloedings) operatie), virtueel (een computer hack of hard cyber operatie) of fysiek (een lucht-aanval). Deze cognitieve, (hard- en soft) cyber operaties en fysieke operaties (inclusief elektromagnetische activiteiten) adresseren de respectievelijke lagen in de informatieomgeving.



Figuur 5: To act (handelen) via cognitieve, (soft- & hard) cyber, fysieke operaties.

<sup>123</sup> Zie Grispen, Postma & Grijpstra (2023), p. 471 en 475. Door *orchestrate* als deel van militaire commando-voering te zien, zijn ook alle functies van militair optreden in dit model aanwezig. Dit helpt het gesprek naar de operationele kant van de krijgsmacht. Het idee omvat feitelijk ook een ‘OODA-loop’ die in bedrijfsvoering geaccepteerd is.

<sup>124</sup> In de bestuurskunde en besluitvormingstheorie worden ‘niet-besluiten’ ook als een besluit getypeerd (namelijk besluiten om niet te besluiten) en een besluit om niets te doen is ook handelen (namelijk: niets doen).

Dit handelen genereert effecten<sup>125</sup> die geobserveerd kunnen worden.<sup>126</sup> Sowieso door de actor zelf: om te controleren of het handelen bijdraagt aan het doel dat nagestreefd wordt met het besluit. Voor anderen is dit eveneens het startpunt van “to observe”. Feitelijk is in en na iedere stap een evaluatie (‘feedbackloop’) inpasbaar.

*De informaticomgeving biedt dankzij moderne technieken (zoals cyberspace) mogelijkheden om beter en sneller informatie waar te nemen, inlichtingen te verzamelen en te verwerken, situaties te begrijpen, besluiten te nemen en vervolgens activiteiten te orkestreren en uit te voeren. De virtuele dimensie speelt daarbij dankzij cyberspace een belangrijke rol in alle fasen en voor alle stakeholders. Door de technologische mogelijkheden krijgen de virtuele dimensie en cyberspace – terecht – meer aandacht dan voorheen, waarbij de doelstelling van militair optreden uiteindelijk in de cognitieve dimensie gerealiseerd dient te worden.*

---

<sup>125</sup> De verschillende operaties in Figuur 5 genereren directe en indirecte effecten. Het schema geeft gemakshalve slechts effecten weer vanuit de cognitieve dimensie, daarmee uitdrukkelijk dat militair optreden uiteindelijk in die cognitieve dimensie effect moet hebben. Zie hiervoor § 3.1 en met name voetnoot 108.

<sup>126</sup> In de bestuurskunde geldt ‘niet-handelen’ ook als actie (die uiteraard weer een – nihil – waarneming oplevert).

## 4 Militair vermogen

Veiligheid garanderen is een van de kerntaken van de staat. Daartoe beschikken staten zoals Nederland over meerdere machtsmiddelen: diplomatieke, economische, militaire en informatie.<sup>127</sup> Het doel van de inzet van deze machtsmiddelen is het beïnvloeden van (het gedrag van) andere actoren waardoor veiligheidsbeleid en strategische doelen te realiseren zijn. “De Nederlandse defensie-inspanning is gericht op het nationaal belang, de bescherming en bevordering van de Nederlandse waarden en buitenlandpolitieke doelstellingen”, aldus de Nederlandse Defensie Doctrine 2019 (NDD).<sup>128</sup> Het militaire machtsmiddel – de krijgsmacht dus – kan gedrag van andere statelijke en niet-statale actoren beïnvloeden via afschrikking, dwang en – ultimo – interventie met gebruik van geweld,<sup>129</sup> maar daarvoor óók bijvoorbeeld door samenwerking, training of (logistieke) steun. De NDD koppelt militair vermogen aan de taakvervulling:

*De totale capaciteit die de krijgsmacht levert om de haar opgedragen hoofdtaken te vervullen, wordt ‘militair vermogen’ genoemd.<sup>130</sup>*

Militair vermogen moet in ieder geval een gegarandeerd mate van gereedheid hebben:

*Zowel de omgeving als de inzet van militair vermogen stellen eisen aan de effectiviteit en efficiëntie van het ontwikkelde militair vermogen. Dit betekent dat het in te zetten militaire vermogen op een bepaald niveau moet worden gebracht voordat het kan worden ingezet.<sup>131</sup>*

*Het spreekt vanzelf dat militair vermogen ontwikkeld wordt en aangewend kan worden voor de aan de krijgsmacht opgedragen doelomschrijvingen. Militair vermogen moet mogelijk maken dat de krijgsmacht de belangen waarvoor zij primaire verantwoordelijkheid (territoriale integriteit en internationale rechtsorde) draagt kan beschermen. Daarnaast moeten ook andere – aanvullende – verantwoordelijkheden ter bescherming van andere belangen kunnen worden waargemaakt.*

De krijgsmacht genereert en levert *militair vermogen* of *fighting power* dat is omschreven als “de totale capaciteit die de krijgsmacht levert om strategische functies te vervullen”.<sup>132</sup> Militair vermogen bestaat uit drie componenten: de fysieke, de conceptuele en de mentale (zie Figuur 6).<sup>133</sup>

<sup>127</sup> Ministerie van Defensie (2013) *Nederlandse Defensie Doctrine*, p. 21. Hierna: NDD (2013). Zie t.a.p. de alternatieve indelingen van machtsmiddelen/-instrumenten.

<sup>128</sup> NDD (2013), p. 48.

<sup>129</sup> NDD (2013), p. 22 en 41. In het Rapport Verkenningen, wordt dit op een vergelijkbare wijze omschreven via (het gebruik van) strategische functies, bijvoorbeeld anticiperen, voorkomen, afschrikken, beschermen, interveniëren, stabiliseren, normaliseren: Ministerie van Defensie (2010), *Eindrapport Verkenningen- Howast voor de krijgsmacht van de toekomst*, p. 193.

<sup>130</sup> NDD 2019, p. 63. Let wel: de NDD hanteert hier de term capaciteiten terwijl elders duidelijk is dat het om *capabilities* zou moeten gaan. Ook lijken hier *capability* en doel van militair vermogen te worden verwisseld.

<sup>131</sup> NDD 2019, p. 63.

<sup>132</sup> NDD (2013), p. 71. Of zoals in NDD (2005), p. 50: “de capaciteit om militaire operaties uit te voeren”.

<sup>133</sup> Naar de onderverdeling in: Koninklijke Landmacht (2012) *DP 3.2 Landoperaties* (concept versie 2.2, dec 2012), p. 1-8. De onderverdeling verschilt per doctrinepublicaties: zie NDD (2013), p. 74.

De fysieke component – gevechtskracht of *combat power* – bestaat allereerst uit “personeel en materieel dat georganiseerd wordt ingezet in een operatie”.<sup>134</sup> Bij materieel gaat het om goederen, infrastructuur, voer-, vaar- en vliegtuigen en uitrusting. Daarnaast behelst de fysieke component voortzettingsvermogen (*sustainability*) en operationele gereedheid (*readiness*).<sup>135</sup> De mentale component bestaat uit factoren die onderling samenhangen: motivatie, leiderschap, mentale vorming, normen en waarden en tot slot ‘perceptie van de toestand’. Ter completering: doctrine, militair denken en principes, opleidings- en trainingsfilosofie vormen samen de conceptuele component.

De NDD beschrijft de synergie tussen/van de drie componenten van militair vermogen:

Militair vermogen omvat meer dan uitsluitend de beschikbaarheid van operationele middelen (*capacities*). Men moet ook bereid en in staat (*capable*) zijn om deze middelen in te zetten. Als dit goed ontwikkeld is, dan spreekt men van militair vermogen (en worden *capacities* verheven tot *capabilities*).<sup>136</sup>

*In Grondslag Gezocht wijkt de Commissie af van deze conceptuele benadering. In plaats daarvan verwijst ze naar de trits “willen, mogen en kunnen”. De origine lag in de operationele sfeer om uit te drukken dat niet alles wat de krijgsmacht kan en wil, ook mag. De Commissie en de minister van Defensie namen deze trits “vervolgens over. Deze trits helpt echter niet. Ze simplificeert waardoor essentiële factoren (en actoren) buiten beeld blijven. De werkelijkheid is allereerst vele malen complexer.*

*Bij “willen” gaat het allereerst over de vraag wie “wil”? Is dat een commandant van een Concept & Development-eenheid, de Landmacht, de DG-Beleid, de regering, de Tweede Kamer, de bevolking? In de LIMC discussie bleek dat de wil – logischerwijs – nogal verschilde naargelang de positie die iemand inneemt.*

*Hetzelfde geldt voor “mogen”: dit kan slaan op bestaande kaders die de aanwending van capaciteiten omgeven; maar ook op aanpassingen daarvan. Voor die aanpassing van kaders is echter draagvlak nodig. Op de werkvloer, op het ministerie, in de Kamer, onder het publiek. Daar ‘fietst’ het element “willen” dus weer doorheen: kaders aanpassen vergt een wilsbesluit.*

*Bovenal wringt de trits met het concept en de inzet (inclusief het effect dat met inzet beoogd wordt) van “militair vermogen”. Militair vermogen bestaat zoals gezegd uit drie componenten – fysiek, conceptueel en mentaal – die allen ‘in place’ moeten zijn voordat sprake is van effectief vermogen (*capability*).*

In de NDD wordt ook interactie tussen de componenten en ervaring met de toepassing benadrukt:

De componenten kunnen niet los van elkaar worden gezien; de één beïnvloedt de ander. Zo is geavanceerd materieel nutteloos zonder gemotiveerd en getraind personeel en zonder een doordachte wijze van inzet, gebaseerd op een doctrine.<sup>137</sup>

Bovendien benadrukt de NDD het feit dat “zowel de omgeving als de inzet van militair vermogen stellen eisen aan de effectiviteit en efficiëntie van het ontwikkelde militair vermogen” en dit “betekent dat het in te zetten militaire vermogen op een bepaald niveau moet worden gebracht voordat het kan worden ingezet”.<sup>138</sup> De implicatie hiervan is dit niveau bepaald moet

<sup>134</sup> NDD (2013), p. 77.

<sup>135</sup> NDD (2005), p. 50. Idem Koninklijke Landmacht (2012) *DP 3.2 Landoperaties*, p. 1-8/9

<sup>136</sup> NDD (2013), p. 74, § 4.2.

<sup>137</sup> NDD (2013), p. 74, § 4.2.

<sup>138</sup> NDD 2019, p. 63.



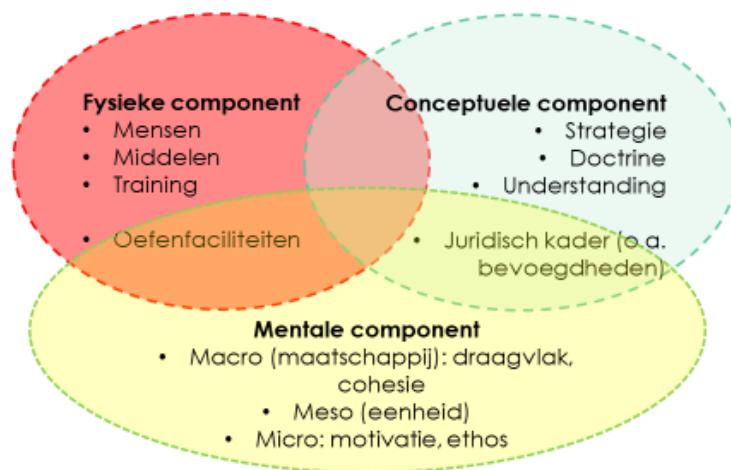
worden en dat dit niveau ook moet garanderen dat het betreffende deel van de krijgsmacht gereed is voor inzet (zie § 4.2).

*Nieuw militair vermogen ontwikkelen vergt dat alle vereisten uit de fysieke, conceptuele en de mentale componenten worden ingevuld. Pas dan kunnen we capaciteiten naar capabilities brengen.*

Militair vermogen wordt dus vanuit een strategische doelstelling of functie, al dan niet samen met andere instrumenten van macht, aangewend om het gedrag van actoren te beïnvloeden.<sup>139</sup> Vooral bij nieuwe en gewenste vermogens (*capabilities*) die passen bij activiteiten in de informatieomgeving (AIDIO) en 'IGO' – observe, understand, decide, orchestrate, act (zie § 3.3 *supra*) – zoals begripvorming over dreigingen die de doelomschrijving van de krijgsmacht betreffen, of cyber capaciteiten binnen de krijgsmacht – die met andere woorden nog opgebouwd en/of ontwikkeld moeten worden, is het van belang dat alle componenten aanwezig zijn. Zolang dit mankeert, kan er nog geen sprake zijn van effectief vermogen.<sup>140</sup> Dit kan zich op verschillende manieren uiten.

Vanzelfsprekend kan van vermogen geen sprake zijn zolang de capaciteiten (mensen of middelen) ontbreken: we spreken dan slechts over ambitie of beleidsvoornemens. Dat geldt in feite ook als de capaciteiten nog nooit ter hand zijn genomen en de bemanning onervaren is.<sup>141</sup> Evenzo ontbreekt vermogen als de capaciteiten wel aanwezig zijn, maar de besluitvorming voor of de inkadering van de inzet nog ontbreekt. Ten slotte ontbreekt het eveneens aan vermogen als er wel capaciteiten zijn, ook over inzet is nagedacht en een besluitvormingsprocedure, doctrine, en geweldsinstructies klaar liggen, maar politiek draagvlak voor de inzet (en de gevolgen) van de capaciteiten ontbreekt.

## Militair vermogen (capability)



Figuur 6: Militair vermogen ('fighting power')

<sup>139</sup> Indien de instrumenten van macht in samenhang en gecoördineerd worden ingezet, mogelijk zelfs in internationaal verband, spreken we van een geïntegreerde benadering of *comprehensive approach*.

<sup>140</sup> NDD 2019, p. 66. Zie ook de column Ducheine (2021) 'Tanden voor de Leeuw', in: *Militair Rechtelijk Tijdschrift*, via: [https://puc.overheid.nl/doc/PUC\\_638755\\_11/1/#bc740bae-568e-42ed-a6c3-76575f9510ef](https://puc.overheid.nl/doc/PUC_638755_11/1/#bc740bae-568e-42ed-a6c3-76575f9510ef); en Ducheine (2024).

<sup>141</sup> NDD 2019, p. 63.

Met het oog op activiteiten in de informatieomgeving (AIDIO)(en IGO) worden de drie componenten hieronder bezien.

#### 4.1 De fysieke component

De fysieke component – ‘*capacities*’ – omvat allereerst middelen: wapensystemen, logistieke en gevechtsondersteunende systemen. Ook middelen voor de voornoemde activiteiten in de informatie omgeving (AIDIO) b.v. sensoren en digitale infrastructuur (IT en services) behoren hiertoe. Daar komen oefenfaciliteiten bij: de faciliteiten om - op een legitieme, transparante en maatschappelijk verantwoorde wijze<sup>142</sup> - met die middelen te oefenen: niet alleen in de fysieke dimensie maar in alle drie de dimensies van de informatieomgeving. Naast moderne simulatoren voor wapensystemen zijn ook geavanceerde simulatiesystemen zoals ‘Miles’ beschikbaar die wapeninzet in gevechtssituatie nabootsen.<sup>143</sup> Verder zijn er fysieke activiteiten zoals schietoefeningen op defensielocaties zoals het Infanterie- of Artillerie Schietkamp, op de Vliehors of in een zogeheten ‘oefenstrook’ (openbare ruimte). Ook oefenmiddelen waarop zo realistisch mogelijk geoefend wordt met b.v. vuurwapens, zoals een gevechtsbaan of een schiethuis vullen dit geheel aan.

Paradoxaal ogend wellicht, maar ook digitale en virtuele capaciteiten vallen onder deze noemer van de fysieke component. In de virtuele dimensie bestaan naast games en simulatoren (elders reeds) zogeheten ‘cyberranges’ en ‘synthetische oefendorpen’, ‘digital twins’<sup>144</sup> en ‘virtuele datasets’ die de openbare ruimte nabootsen.<sup>145</sup>

Vanzelfsprekend moeten al deze middelen zowel voor oefen- als ernstsituaties daadwerkelijk beschikbaar en inzetbaar zijn.<sup>146</sup> Ook instandhouding moet gegarandeerd.<sup>147</sup>

Naast middelen worden uiteraard ook mensen tot capaciteiten en de fysieke component gerekend. Mensen, die op hun taak berekend zijn en dus daarvoor opgeleid te zijn.

Uit het doctrinaire denken en de logica dat vermogen daadwerkelijk ingezet moet kunnen worden, volgt dat opgeleid personeel met de betreffende middelen geoefend heeft en afhankelijk van haar rol ‘inzetgereed’ is. Dit zorgt ervoor dat effectief en efficiënt gebruik van middelen gegarandeerd kan worden én bovendien de veiligheid van eigen personeel (en bijstanders/derden) bevorderd wordt.

---

<sup>142</sup> Met een zo klein mogelijke fysieke overlast (geluid, stank, trillingen), en zonder hinder of onrechtmatige inbreuk op rechten van burgers, zoals respect voor privacy.

<sup>143</sup> Berne, A. van, Sleurink, W. & Ypma, J. (1995) ‘Opleiden, Trainen en Oefenen in de nieuwe KL’, in: 164 *Militaire Spectator* (11), p. 516, via: <https://www.militairespectator.nl/sites/default/files/bestanden/uitgaven/1995/1995-0513-01-0125.PDF>.

<sup>144</sup> Botín-Sanabria, D.M.; Mihaita, A.-S., et al (2022) ‘Digital Twin Technology Challenges and Applications: A Comprehensive Review’, in: 14 *Remote Sensing* (6), p. 1335, via: <https://doi.org/10.3390/rs14061335>: “A digital twin is a virtual representation of a physical object or process capable of collecting information from the real environment to represent, validate and simulate the physical twin’s present and future behavior”.

<sup>145</sup> Peng Wang, Mei Yang, e.a. (2021) ‘Digital Twin-Enabled Online Battlefield Learning with Random Finite Sets’, in: 21 *Computational Intelligence and Neuroscience*, Article ID 5582241, via: <https://doi.org/10.1155/2021/5582241>.

<sup>146</sup> Nota bene: materieel dat in onderhoud is, is niet inzetgereed, Aldus NDD 2019, p. 70.

<sup>147</sup> NDD 2019, p. 70.

Afhankelijk van de omgeving en doelstelling zal het “militaire vermogen op een bepaald niveau moet[en] worden gebracht voordat het kan worden ingezet.”<sup>148</sup>

Soms – zo bleek ook uit Grondslag Gezocht – genereert de beschikbaarheid van middelen en mensen of de ambitie van personeel ‘aanbod’, waarbij het uiteraard de vraag is of de conceptuele component (bestuurlijke en juridische basis) voor inzet van die capaciteit ingeregeld is (zie hierna).

*Capaciteiten (mensen en middelen) moeten opgeleid, geoefend, en inzetgereed zijn om veilig, effectief en efficiënt te kunnen handelen en toevertrouwde belangen te behartigen.*

## 4.2 De conceptuele component

“De conceptuele component voorziet in de coherente intellectuele basis en het theoretische fundament voor de inzet van militaire eenheden en troepen”, aldus de NDD.<sup>149</sup> Veilig, effectief en efficiënt gebruik van capaciteiten impliceert dat de inzet van ‘*capacities*’ doordacht en doeltreffend moet geschieden. Dat vereist een strategie of visie waartoe de inzet van militair vermogen dient. Welke strategische functie wordt gediend, wat willen we bereiken, welk (strategisch) effect wordt gezocht? Ook vereist dit een schets hoe die effecten doorgaans met kans van slagen gerealiseerd kunnen worden, waartoe onder andere doctrinepublicaties als leidraad dienen.

De conceptuele component speelt vanzelfsprekend een rol in de verschillende (vaktechnische of loopbaan-)opleidingen waar voor de verschillende niveaus de theoretische bases, of de *best practises* worden overgedragen:

De conceptuele component levert de commandant het noodzakelijke begrip van de context waarin hij optreedt, het is de basis voor creativiteit, vernuft en initiatief in complexe situaties.<sup>150</sup>

Maar het conceptuele element omvat meer. Doctrinair maakt het totale juridische raamwerk voor militaire operaties deel uit van de conceptuele component.<sup>151</sup> Het is in feite de conceptuele, theoretische keerzijde van de fysieke beschikbaarheid en inzetgereedheid. Met die notie zijn twee belangrijke theoretische concepten gediend. Allereerst het militaire grondbeginsel van legitimiteit.<sup>152</sup> En ten tweede het staatsrechtelijke legaliteitsbeginsel: overheidshandelen (zeker dat van de krijgsmacht) opereert binnen de rechtsstaat die daar waar het handelen de

---

<sup>148</sup> NDD 2019, p. 63.

<sup>149</sup> NDD 2019, p. 72.

<sup>150</sup> NDD 2019, p. 72: “Een succesvolle uitvoering van militaire operaties vereist intellectueel zorgvuldig en helder geformuleerde opvattingen die op ervaring gebaseerd zijn. De intellectuele activiteit om tot heldere opvattingen te komen wordt wel het ‘militaire denken’ genoemd. Het militaire denken is het intellectuele proces dat leidt tot concepten voor de strategische, operationele en tactische praktijk. Dit wetenschappelijke proces wordt gevoed door de militaire en krijgsgeschiedenis, door recente ervaringen in conflicten en oefeningen, en door innovatieve ideeën.”

<sup>151</sup> Duchaine, P. & Pijpers, B.M.J. (2020) ‘The Missing Component in Deterrence Theory: The Legal Framework’, in: Osinga, F. & Sweijts, T. (eds.) *Deterrence in the 21st Century—Insights from Theory and Practice*, The Hague: T.M.C. Asser Press, via: [https://link.springer.com/chapter/10.1007/978-94-6265-419-8\\_25](https://link.springer.com/chapter/10.1007/978-94-6265-419-8_25).

<sup>152</sup> NDD 2019, p. 87. Zie ook: Duchaine, P. (2011) ‘Effectiviteit, legitimiteit en verantwoordelijkheid’, in: Wagemaker, A. & Nijnatten, F. van, *Minuutschoten – Liber Amicorum voor Hans Bosch*, pp. 25-28.

rechten en aanspraken van burgers en organisaties raakt een rechtsbasis voor dat optreden vraagt, en daarnaast een rechtsregime voor dat handelen dicteert.<sup>153</sup>

Tot het “theoretische fundament” rekenen we bijvoorbeeld ook het besluitvormingstraject dat doorlopen moet worden om tot inzet van militair vermogen te besluiten. Dit is overduidelijk het geval bij zogeheten ‘artikel-100 missies’ ter bevordering van de internationale rechtsorde. Hoewel de regering het oppergezag over de krijgsmacht bezit en dus het prerogatief heeft om haar in te zetten, verlangt de grondwet dat het parlement hierin een voorgeschreven rol speelt.<sup>154</sup> Dit geldt evenzeer indien de krijgsmacht wordt ingezet om bijstand te leveren aan politie of veiligheidsregio’s.<sup>155</sup>

De Commissie Brouwer refereerde (rechtstreeks) aan deze component met “Les 1: de krijgsmacht zet zichzelf nooit in!”<sup>156</sup> Ook, of vooral waar nieuwe capaciteiten ontwikkeld worden is het van belang dit besluitvormingstraject te ontwikkelen. Daadwerkelijke inzet vereist uiteraard dat het betreffende besluitvormingstraject ook daadwerkelijk doorlopen is en positief is afgerond. Voor ‘nieuwe’ capaciteiten in de informatieomgeving zoals de cyber capaciteiten van het DCC is zo’n besluitvormingstraject ontleend aan de MKSO-procedure voor speciale operaties onder verantwoordelijkheid van de CDS.<sup>157</sup>

Onder deze noemer scharen we ook de grondslag om in de informatieomgeving gegevens te verzamelen of verwerken. Zoals de Commissie Brouwer in de bijlagen II en III bij Grondslag Gezocht vaststelt blijkt dat daar lacunes zitten.<sup>158</sup> Lacunes die al dan niet met aanpassingen in regelgeving, of via het verlenen van ontheffingen en vergunningen weggenomen moeten worden. Dit knelt vanzelfsprekend meer buiten ernstsituaties tijdens oefeningen.

Ook aanwijzingen hoe in de virtuele dimensie omgegaan moet worden met verzamelde of gegeneerde data en aan welke regimes dit onderworpen is moet zijn ingeregeld. Daartoe mag ook een kwaliteits- en toezichtsregime niet ontbreken.<sup>159</sup>

Dat geldt evenzeer voor inzet, waar (in internationale context) *Rules of Engagement* (ROE), *Standard Operating Procedures* (SOPs) en *Tactical Directives* voorbereid moeten zijn. Ook bij optreden buiten vaste allianties in zogeheten gelegenheidscoalities moet dit in orde zijn. Tot die tijd mankeert het gewenste vermogen.

Zolang dit juridische raamwerk voor activiteiten in de informatieomgeving (AIDIO) lacunes of manco’s bevat, kunnen de ‘*capacities*’ niet ingezet worden of kan er voordien niet geoefend worden. De vergelijking met de fysieke dimensie laat zich eenvoudig trekken. Denk aan de ontheffingen (van de Omgevingswet) om te kunnen schieten op het Infanterieschietkamp, te kunnen vliegen of ’s nachts te starten vanaf vliegbasis Leeuwarden en te bombarderen op de Vliehors (bijvoorbeeld met betonnen bommen, binnen de oefenrandvoorwaarden van de Omgevingswet).

---

<sup>153</sup> Zie bijvoorbeeld in de derde hoofdtak de Commissie Brouwer: Grondslag Gezocht, p. 73: “Indien bij de uitvoering van die taak rechten of vrijheden worden beperkt vereist het legaliteitsbeginsel dat hiervoor een rechtsgrond en een rechtsregime aanwezig zijn”.

<sup>154</sup> Ducheine & Arnold (2015).

<sup>155</sup> Ducheine & Bos (2023).

<sup>156</sup> Grondslag Gezocht, p. 8.

<sup>157</sup> Ducheine & Arnold (2015).

<sup>158</sup> *Kamerstukken II* 2022-2023, 32 761, 258 bijlagen: Grondslag Gezocht, bijlage II en III.

<sup>159</sup> Bijvoorbeeld hoe een dataset vernietigd moet worden, en hoe het toezicht daarop is geregeld.

*Om in de informatieomgeving capaciteiten (mensen en middelen) te kunnen laten oefenen, inzetgereed te maken en effectief in te zetten om daarmee toevertrouwde belangen te behartigen, moet ook het juridische raamwerk voor die activiteiten in de vorm van o.a. grondslag, besluitvormingstraject, ontheffing/ toestemming, ROEs zijn voorbereid en uitgewerkt.*

Naast dit juridische raamwerk, moet - tot slot – benoemd worden dat het systeem van ‘ge-reedstellen’ voorafgaande aan ernstinzet (voor welk doel dan ook) zelf óók tot de conceptuele component behoort. Dit systeem moet – kort gezegd – de vloeiende transformatie van ‘ongetraind naar inzetgereed’ garanderen. Van ongetrainde individuele militairen die geen weg weten met de aan hen toebedeelde middelen, naar een team van militairen en middelen dat – gegarandeerd - voor haar doel en taak getraind en gereed is.<sup>160</sup>

De Nederlandse Defensie Doctrine 2019 drukt de mate van gereedheid uit in operationele gereedheid (OG) versus inzet gereedheid (IG):<sup>161</sup>

- *Operationele gereedheid (OG): een eenheid voldoet aan de normen voor personele gereedheid en materiele gereedheid en geoefendheid om de organieke taak uit te kunnen voeren. Deze taken zijn gebaseerd op een analyse van de meest waarschijnlijke inzetopties voor een dergelijke eenheid.*
- *Inzet Gereedheid (IG): een eenheid is IG als zij in staat is binnen de gestelde notice-to-move (NTM) de opdracht tot een specifieke inzet uit te voeren. Deze opdracht is door de CDS gespecificeerd in een takenlijst (Mission Essential Task List, METL) in de (voorlopige) Formerings- en Gereedstellingsopdracht ((v)FGO) en/ of Operatie Aanwijzing c.q. Operatiebevel.*

Hieruit blijkt dat de CDS de autoriteit is die de niveaus van gereedheid en de taken (of beter: doelen) waarvoor ze gelden, vast moet stellen.

Tabel 1: Trainingsniveaus KL

Niveau		
1	Enkele militair	drills
2	Groep	
3	Peloton	Basis gevechtstechniek (BGT)
4	Compagnie	NB: Combined Arms Teams
5	Bataljon	NB: Battle group
6	Brigade	

De krijgsmachtdelen lijken – logischerwijs – op verschillende manieren met gereedstellen om te gaan. De Luchtmacht kent de zogeheten Tactical Evaluation (TACEVAL) en de Marine

<sup>160</sup> NDD 2019, p. 83: “Gereedheid bestaat uit drie elementen: - Personele Gereedheid (PG): de mate waarin het personeel van een eenheid beschikbaar en geschikt is voor het uitvoeren van de organieke taak van de eenheid. - Materiele Gereedheid (MG): de mate waarin het materieel van een eenheid beschikbaar en geschikt is voor het uitvoeren van de organieke taak van de eenheid. - Geoefendheid (GO): de mate waarin een eenheid de benodigde vaardigheden heeft beoefend en daarbij voldoende niveau van beheersing van taken heeft getoond.

<sup>161</sup> NDD 2019, p. 84.

hanteert certificeringoefeningen zoals Fleet Operational Sea Training (FOST) en Sea Acceptance Readiness Checks (SARC).<sup>162</sup> De Landmacht kent de Combat Readiness Evaluation (CREVAL).

Om (o.a.) daartoe op te werken, hanteert zij – tot nu toe – zes trainingsniveaus (zie Hieruit blijkt dat de CDS de autoriteit is die de niveaus van gereedheid en de taken (of beter: doelen) waarvoor ze gelden, vast moet stellen. Tabel 1).<sup>163</sup>

Indien Nederland – bijvoorbeeld in EU of NAVO-verband – een *battle group*<sup>164</sup> op enig moment beschikbaar moet stellen, dan zal deze eenheid minimaal op niveau 5 getraind moeten zijn, zodat de garantie gegeven kan worden dat zij inzetgereed is en ook het certificeringsproces kan doorlopen.<sup>165</sup> Deze *battle group*, haar staf en ondergeschikte eenheden kunnen daarbij – naast de drills en basis gevechtstechnieken voor niveau 1-3 – ook gebruik maken van ‘tactische oefeningen op de kaart (TOOK)’, ‘tactische oefening zonder troepen (TOZT)’, ‘command post exercise (CPX)’ en een ‘field training exercise’. Ook een ‘life firing exercise (LFX)’ kan deel uitmaken van de gereedstellingssystematiek.

Deze systematiek moet garanderen dat de fysieke component op het juiste moment beschikt over opgeleide, getrainde en inzetbare capaciteiten van een vooraf gekozen niveau. Dat gekozen niveau van gereedstelling, de mate van geoefendheid en gereedheid in relatie tot de opgedragen taak, moet de garantie bieden dat de capaciteit vanaf dat moment ingezet kan worden voor ernst situaties. Sommige capaciteiten die een permanente taak vervullen, zullen een andere gereedstellingssystematiek hebben ingeregeld. Ook deze moet garanderen dat de capaciteit inzetgereed is en blijft.<sup>166</sup> Zo’n systematiek geldt uiteraard ook weer voor de capaciteiten in de informatieomgeving: ook zij moeten op enig moment inzetgereed zijn voor de toevertrouwde taken. Die garantie moet ook voor observeren, begrijpen, besluiten, orkestreren en handelen in de informatieomgeving worden afgegeven nadat het daartoe gedefinieerd gereedstellingstraject is doorlopen.

*Het conceptuele kader waarmee capaciteiten opgeleid en tot op een gedefinieerd niveau getraind zijn om op enig moment hun taak – gegarandeerd – te kunnen vervullen, de gereedstellingssystematiek, maakt deel uit van de conceptuele component. Deze systematiek garandeert dat capaciteiten in de informatieomgeving (mensen en middelen) inzetgereed zijn en effectief in te zetten om daarmee toevertrouwde belangen te behartigen.*

<sup>162</sup> Bestaande uit 6 fasen, zie Koninklijke Marine (2017) ‘Opwerken volgens SARC’, in: *Alle Hens* (2017), [https://magazines.defensie.nl/allehens/2017/01/03\\_opwerken-volgens-sarc](https://magazines.defensie.nl/allehens/2017/01/03_opwerken-volgens-sarc).

<sup>163</sup> Uitgaande van de situatie dat een militair zijn/haar eigen (basis)opleiding heeft voltooid en over de vereiste (basis)competenties beschikt.

<sup>164</sup> Een samengestelde eenheid met als basis een manoeuvrebataljon, aangevuld met gevechtssteun- en logistieke eenheden.

<sup>165</sup> Certificering kan in een CREVAL (combat readiness evaluation) bijvoorbeeld na een FTX worden afgegeven).

<sup>166</sup> Bijvoorbeeld een eenheid zoals het Defensie Cyber Security Centre (DCSC), Defensie Cyber Commando (DCC) of eenheden van bijvoorbeeld het Joint ISTAR Commando (JISTARC).

### 4.3 De mentale component

De NDD legt traditioneel de nadruk op een combinatie van vier onderling samenhangende factoren die de mentale component kenschetsen: “motivatie, leiderschap, verantwoord organiseren van de inzet van beschikbare personele en materiële middelen en perceptie”.<sup>167</sup> Daarmee wordt de mentale component feitelijk op de enkele militair, commandant of op de eenheid geprojecteerd. Maar dat is slechts het micro- of meso deel dat ziet op individuele en groeps eigenschappen.

Deze component dient echter naast dit micro- en mesoniveau ook op macro-niveau beschouwd te worden. De NDD biedt hiervoor aanknopingspunten in de factor “verantwoord organiseren van de inzet etc”. Toch lijkt het hier vooral te gaan om de gevolgen van inzet en het publieke draagvlak dat hiervoor bestaat.<sup>168</sup> De NAVO doctrine betreft de maatschappelijke factor nadrukkelijker: “The moral component may be negatively impacted by the lack of political or public support for the operation”.<sup>169</sup>

De vraag op macro-niveau is of er ambtelijk, politiek en maatschappelijk draagvlak bestaat voor de (gevolgen van de) inzet van militaire capaciteiten conform de daarbij behorende concepten. Oftewel of er draagvlak is voor de kansen en wensen die besloten liggen in de ‘Beleidsvisie IGO’ of beter gezegd voor de activiteiten die de krijgsmacht onderneemt in de informatieomgeving. Uiteraard geldt diezelfde randvoorwaarde ook voor het oefenen in de informatieomgeving met deze capaciteiten.

Draagvlak op macro-niveau is niet alleen nodig voor het oefenen en de inzet van bestaande capaciteiten en concepten in de informatie-omgeving, maar vooral voor het oefenen en de inzet van nieuwe en te ontwikkelen capaciteiten. Hiervoor is op zijn minst inpassing in bestaande conceptuele component vereist, maar waarschijnlijk ook aanpassing van het juridische raamwerk dat we tot dat conceptuele kader rekenen.

Ook hier toont een vergelijking met activiteiten in de fysieke dimensie de actualiteit en relevantie van deze component. Zo bestaat binnen segmenten van de samenleving, departementen en in de Tweede Kamer aarzeling, terughoudendheid of zelfs weerstand om oefenmogelijkheden voor de krijgsmacht te ondersteunen. Dat speelt in de fysieke dimensie bijvoorbeeld bij het nationale plan ‘Ruimte voor Defensie’<sup>170</sup> waartegen door bijvoorbeeld omwonenden of andere belanghebbenden weerstand bestaat.<sup>171</sup>

Activiteiten in de informatie omgeving (AIDIO), zoals bijvoorbeeld beschreven in Grondslag Gezocht, kunnen eveneens, misschien wel in sterkere mate, bezwaren verwachten. Zowel bij inzet als bij oefensituaties. Anders gezegd, (oefen)activiteiten in informatieomgeving die de fysieke dimensie ‘raken’ mogen op maatschappelijke bezwaren rekenen.<sup>172</sup> Dat geldt waarschijnlijk des te meer voor (oefen)activiteiten in de informatieomgeving die invloed hebben op de virtuele dimensie en bovenal de cognitieve dimensie.

---

<sup>167</sup> NDD 2019, p. 67.

<sup>168</sup> NDD 2019, p. 68: “Verantwoord organiseren van de inzet betekent onder andere dat voldoende middelen (personeel, materieel en financiën) beschikbaar zijn om een operatie met succes uit te kunnen voeren. Daarnaast is het nodig dat er draagvlak bestaat, bij zowel de militairen als de bevolking.”

<sup>169</sup> NATO AJP-01 (2017) Edition E, v1. Nota bene: AJP-01 (2022) Edition F, v1 kent dit weer niet.

<sup>170</sup> *Kamerstukken II 2023-2024*, 36 124, nr 38 (Nationaal Programma Ruimte voor Defensie).

<sup>171</sup> Bijvoorbeeld: Omroep Brabant (15-3-2024), *Uitbreidingsplannen Defensie roepen stortvloed aan reacties op*; ZMf (26-2-2024) *Oefenruimte Defensie gaat niet samen met natuur in Zeeland*; NOS (13-3-2024) *Uitbreiding defensielocaties: 2200 reacties van burgers en bedrijven*.

<sup>172</sup> Zie de discussie n.a.v. de WIV 2017.

Voor dergelijke (aanvullende) oefenmogelijkheden is – zoals hiervoor benoemd (zie § 4.2) – een conceptuele – inclusief een juridische – basis nodig: visie, strategie, doctrine, grondslag, rechtsregime, vrijstelling/vergunning en ROE zijn nodig. En voor die basis is draagvlak in de ambtelijke top, in de regering en uiteraard in het parlement en de maatschappij vereist. Dit geldt uiteraard ook voor eventuele aanvullingen van oefenmogelijkheden in de informatie-omgeving waarvoor aanpassingen van bijvoorbeeld privacyregelgeving nodig zijn: ook die vereisen draagvlak in de ambtelijke en bestuurlijke organisatie en in regering plus parlement.

*Aanpassingen in het juridische kader om in de informatieomgeving capaciteiten (mensen en middelen) te kunnen laten oefenen, inzetgereed te maken en effectief in te zetten om daarmee toevertrouwde belangen te behartigen, vereisen draagvlak op macro-niveau: ambtelijk, regering, parlement en maatschappij.*

#### 4.4 (Potentiële) Lacunes

Uit de Defensievisie 2035 blijkt dat de minister van Defensie niet alleen wenst te beschikken over het vermogen om de hiervoor genoemde AIDIO effectief in te kunnen zetten in situaties van conflict en in de fase daarvoor:

*de krijgsmacht [heeft] behoefte aan een ‘gezaghebbende informatiepositie’, een ‘geïntegreerde commandoering en informatiegestuurd optreden’ en [aan] ‘informatie als wapen’.*

Daarbij wil de minister “een krijgsmacht die informatie ook gebruikt als (zelfstandig) wapen en waar noodzakelijk dit wapen ook vroegtijdig en offensief mag inzetten”.<sup>173</sup>

Waar die ambitie op zich duidelijk is, blijkt dat lacunes bestaan in de componenten die dit militair vermogen moeten schragen. Het vertrekpunt was daarbij de conclusie van de Commissie Brouwer die vaststelde dat:

*Het ontbreekt aan voldoende mogelijkheden voor operationele gereedstelling.*<sup>174</sup>

De Commissie verbindt dit rechtstreeks aan een wijziging in de context waarin de krijgsmacht optreedt:

*gegeven de, zo lijkt het, continue digitale beïnvloeding, desinformatie, ondermijning en cyberaanvallen gepleegd direct dan wel indirect door statelijke actoren, zonder dat sprake is van een gewapend conflict.*<sup>175</sup>

Vanwege de zogeheten situatie van “min of meer permanente conflictvoering, die zich afspeelt in een grey zone die valt tussen vrede en oorlog” kan “het informatie en inlichtingenniveau van de krijgsmacht tekort [...] schieten”, aldus de Commissie.<sup>176</sup> De Commissie stelt ook vast dat daardoor “het onderscheid tussen gereedstellen en inzet lijkt te vervagen”.<sup>177</sup> En ze concludeert dat daarom:

*Bij de ontwikkeling van beleids- en juridische kaders voor informatiegestuurd optreden [...] rekening [zal] moeten worden gehouden met de gestelde permanente, in plaats van incidentele, staat van conflictvoering.*<sup>178</sup>

<sup>173</sup> Ministerie Van Defensie (2020) *Defensievisie 2035*, via: <https://www.defensie.nl/downloads/publicaties/2020/10/15/defensievisie-2035>. p. xii.

<sup>174</sup> Grondslag Gezocht, p. 44.

<sup>175</sup> Grondslag Gezocht, p. 44.

<sup>176</sup> Grondslag Gezocht, p. 44.

<sup>177</sup> Grondslag Gezocht, p. 44.

<sup>178</sup> Grondslag Gezocht, p. 55.



Op basis van de analyse in de vorige paragraaf (zie § 4 *supra*), signaleren we (potentiële) lacunes in de drie componenten van militair vermogen die AIDIO mogelijk maakt.

*De krijgsmacht heeft in de hedendaagse veiligheidscontext vanwege haar doelomschrijving behoefte aan militair vermogen om activiteiten in de informatieomgeving waar te kunnen maken. De lacunes in dit militair vermogen hinderen bij die doelrealisatie.*

Allereerst is daar in de mentale component de kwestie van draagvlak op macro-niveau. Deze kwestie kent twee kanten. Enerzijds draagvlak dat vereist is om tot aanvullingen en aanpassingen in de fysieke en conceptuele component te komen (zie hierna). Maar waar dat ontbreekt, anderzijds ook draagvlak voor het niet aanvullen/aanpassen, en vooral voor de consequenties van het uitblijven aan die aanvullingen en aanpassingen. Met andere woorden: is er maatschappelijke en politieke bereidheid verantwoording te nemen voor het niet kunnen voldoen aan de constitutioneel opgedragen doelstellingen van de krijgsmacht? En: wie is bereid de verantwoordelijkheid te dragen voor het – in voorkomend geval – in gebreke blijven van de krijgsmacht?

Daarnaast de fysieke component: de capaciteiten in de vorm van mensen en middelen. Vanzelfsprekend is bekwaam personeel een vereiste en zijn bekwame instructeurs nodig om opleiding en training te kunnen verzorgen c.q. ondersteunen.<sup>179</sup> Wel is duidelijk dat - in vergelijking met oefenfaciliteiten voor de fysieke dimensie – fysieke of virtuele oefenfaciliteiten voor de activiteiten in de informatieomgeving (AIDIO) nog niet of niet in dezelfde mate aanwezig zijn om tot inzetgereedheid te komen.<sup>180</sup> Hoewel de minister bij het aanbieden van de Beleidsvisie IGO een haalbaarheidsstudie aankondigde die gericht is “op de vraag welke oefendoelen bij [AIDIO] ook in een gesimuleerde omgeving kunnen worden gehaald”, is het nog de vraag of de uitkomst de opleidings- en trainingsbehoefte tijdig en volledig zal dekken.<sup>181</sup> Mogelijk dat inhuur van buitenlandse faciliteiten sneller soelaas kan bieden.

In de conceptuele component springt vanzelfsprekend het juridische raamwerk in het oog. De Commissie Brouwer heeft daar in haar Grondslag Gezocht (inclusief de bijlagen) ruim aandacht aan besteed. Hier is veel over gezegd, maar kort komt het neer op het (ontbreken van een) samenhangende stelsel van taakstelling, grondslag, rechtsbasis en autorisatie voor inzet, en regels en juridische voorzieningen die de inzet (of oefening) omkaderen en faciliteren.

Dit manco hangt samen met context waarin de krijgsmacht de constitutionele doelomschrijvingen moet invullen. Kort door de bocht: zolang het ‘gat’ tussen daadwerkelijk inzet (in het Koninkrijk dan wel daarbuiten) en gereedstelling niet overbrugd wordt (en het juridische raamwerk incompleet is), zal de krijgsmacht die doelomschrijvingen niet gegarandeerd waar kunnen maken als het er op aan komt. Daarbij moet uiteraard helder zijn, op welk moment

<sup>179</sup> Dit aspect is niet onderzocht.

<sup>180</sup> Er bestaat tijdens dit nog geen goed (voor)beeld van een oefenfaciliteit in de cognitieve dimensie.

<sup>181</sup> *Kamerstukken II 2022–2023*, 36 124, nr. 35, p. 4: “Dit onderzoek beslaat een periode van vier jaar en levert naar verwachting tussentijds concrete voorstellen op, die input vormen op mogelijke behoeftestellingen. In opdracht van Defensie heeft TNO ter voorbereiding van deze haalbaarheidsstudie een eerste inventarisatie gemaakt naar de mogelijkheden voor opleiden en trainen in de informatieomgeving. Gesimuleerd oefenen maakt nadrukkelijk deel uit van deze mogelijkheden.”

het er op aan komt, en welke garanties van te voren daarvoor geëist worden. Anders gezegd: welke garanties worden gevraagd zodat zeker gesteld is dat de krijgsmacht haar doel kan realiseren? En: vanaf welk punt in de gereedstelling is (een onderdeel van) de krijgsmacht – met enige garantie - in staat haar doel te realiseren?

Een nauw verbonden kwestie is de politieke en bestuurlijke vraag of en zo ja welke, belangen die in zogeheten ‘permanent state of conflict/competition’ onder druk staan, een (primaire dan wel aanvullende) verantwoordelijkheid van de krijgsmacht initiëren.

Een en ander hangt samen met het gereedstellingsconcept dat de krijgsmacht hanteert om haar doelomschrijvingen te kunnen vervullen en gegarandeerd op een zeker moment gereed te zijn voor inzet. De complicatie is dat in conceptueel opzicht niet voor alle activiteiten in de informatieomgeving (AIDIO) een relatie gelegd kan worden tussen taakstelling en de garantie dat de capaciteit gereed voor inzet is (na een gereedstellingstraject doorlopen te hebben). Sommige activiteiten – zoals die van het Defensie Cyber Security Centre (DCSC) – maken immers deel uit van de randvoorwaardelijke ‘bedrijfsvoering’ waarvan de gehele defensieorganisatie afhankelijk is.

*Voor aanpassingen en aanvullingen van het conceptuele c.q. juridische kader, én voor het nalaten dat te doen, is maatschappelijk draagvlak en bestuurlijke moed nodig.*

## 5 Conclusie

De verstrekte en aanvaardde opdracht bestond – kortweg – uit twee delen:

- a. *in hoeverre het huidige onderscheid van de drie hoofdtaken van de krijgsmacht nog voldoet bij informatiegestuurd optreden, en*
- b. *wat zijn de mogelijkheden en uitdagingen zijn om in de informatieomgeving, gegeven de permanente staat van competitie en conflictvoering, aan de doelomschrijvingen van de krijgsmacht te voldoen.*

### 5.1 Hoofdtaken

Bij de analyse van het doel en de taken van de krijgsmacht (§ 2.4) werd geconcludeerd dat sinds 9/11 in zekere zin en op verschillende manieren ‘compressie’ van deze hoofdtaken zichtbaar is. De beschikbaarheid van de informatieomgeving – als gevolg van de opkomst van cyberspace – was niet de reden voor de vervlechting van de hoofdtaken maar wel een katalysator. De vervlechting van hoofdtaken neemt – mede door de geopolitieke- en veiligheidssituatie - naar huidige inzichten toe, waardoor die indeling vanwege afnemende onderscheidenheid aan waarde inlevert.

Los van de ‘compressie’ en vervlechting van de - beleidsmatig geformuleerde - hoofdtaken, is de constitutionele doelomschrijving van de krijgsmacht bepalend voor de belangen die zij – primair of ondersteunend – moet behartigen.

Centraal staat daarbij het beschermen en waar nodig verdedigen van belangen. De krijgsmacht dient daarbij primair de belangen territoriale veiligheid en internationale rechtsorde. Waar nodig moet de krijgsmacht ook andere belangen (helpen) beschermen.

Uit het primaire belang – de territoriale integriteit - vloeit een impliciete taak op het punt van een informatiepositie betreffende verdragsrechtelijke territoriale grenzen. Het vermogen om effectief te kunnen verdedigen is mede afhankelijk van de beschikbaarheid van informatie over actoren en factoren in deze potentiële crises- en inzetgebieden. Dit geldt, hoewel minder voorspel- of voorzienbaar, ook voor het belang van de internationale rechtsorde.

Hoewel de krijgsmacht niet primair verantwoordelijk is voor het beschermen van alle ‘andere belangen’ (fysieke, economische, ecologische veiligheid en politiek en sociale stabiliteit), impliceert de grondwettelijke doelomschrijving wel dat de krijgsmacht rekening moet houden dat zij daarvoor - op enig moment - daadwerkelijk wordt ingezet.

De functie van hoofdtaken ligt mede in het kunnen richten van (prioriteitstelling bij) beleidsinitiatieven. Dat doet zich onder meer voor bij een verandering in de geopolitieke of veiligheidscontext. Daarnaast is vastgesteld dat de beleidsmatig geformuleerde hoofdtaken weliswaar focus aanbrengen in (bijvoorbeeld) gereedstelling, maar dat de constitutioneel opgedragen abstractere doelomschrijvingen van een hogere en abstractere orde zijn. Wat dat betreft is het verstandig ook een abstracter begrip als strategische functie in relatie tot die doelomschrijvingen te bezien. Net als de doelomschrijving (zie hierna) drukken deze functies, zoals ‘intervenieren’ en ‘afschrikken’, uit waartoe een krijgsmacht dient. En volgen impliciete en expliciete te vervullen taken hieruit voort.

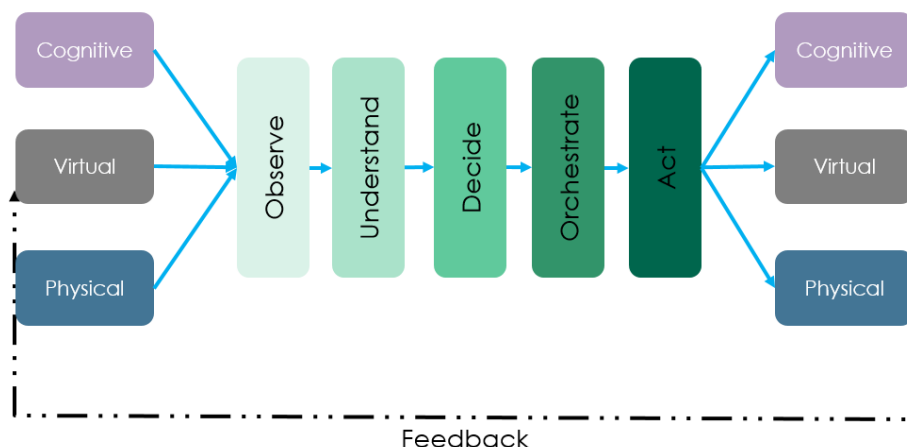
Met andere woorden: uit de constitutionele doelomschrijvingen volgt een impliciete taak voor de krijgsmacht – in enige mate – om zich voor te bereiden op c.q. gereed te stellen voor een

inzet. En *noblesse oblige*: van de krijgsmacht wordt verwacht dat zij op zo'n moment effectief is; ook in én door gebruik te maken van de informatie omgeving.

De vervlechting en compressie van de hoofdtaken is reeds sinds 9/11 aan de orde en is beïnvloed door mogelijkheden en activiteiten in de informatieomgeving. De conclusie uit dit rapport is dat de ontwikkelingen in de informatieomgeving niet nopen tot herziening van de hoofdtaken. Vanwege de generieke mogelijkheden die de informatieomgeving biedt (b.v. informatie-, kennisvergaring en begripsvorming, zie hierna § 5.2), is het onderscheid tussen hoofdtaken minder relevant. Daarnaast, de activiteiten die in die informatieomgeving plaatsvinden bieden een gemeenschappelijke basis die vaak niet exclusief gekoppeld zijn aan een specifieke hoofdtak.

## 5.2 Gereedstelling & inzet i.r.t. AIDIO

Daartoe zijn in dit onderzoek generieke activiteiten – gerangschikt in een bedrijfsproces - benoemd die door meerdere stakeholders die een rol in de informatieomgeving vervullen, gehanteerd kunnen worden. Deze ‘activiteiten in de informatieomgeving’ (AIDIO) bieden – ondanks de verschillende taken of posities in de organisatie – de stakeholders een gemeenschappelijke basis. Ze bieden herkenning en verbinding: observe, understand, decide, orchestrate en act.



Figuur 7: Activiteiten in de informatieomgeving (AIDIO)

De informatieomgeving biedt dankzij moderne technieken (zoals cyberspace) mogelijkheden om beter en sneller informatie waar te nemen, inlichtingen te verzamelen en te verwerken, situaties te begrijpen, besluiten te nemen en vervolgens activiteiten te orkestreren en uit te voeren.

Dankzij de dominante positie van cyberspace in de informatieomgeving, is onze maatschappij tegelijkertijd ook vatbaar(der) voor een aantal activiteiten die deel uit kunnen maken van de zogenoemde ‘permanente staat van competitie en conflictvoering’ (PSOCC). Als er al sprake is van een nieuwe situatie, dan nog impliceert een ‘permanente staat van competitie of conflictvoering’ niet dat de krijgsmacht alle belangen die door die situatie geraakt worden dient te beschermen. Ook dan dienen primair verantwoordelijken die belangen te beschermen, maar kan de krijgsmacht na autorisatie daartoe bijspringen.

Het spreekt vanzelf dat militair vermogen ontwikkeld wordt en aangewend kan worden voor de aan de krijgsmacht opgedragen doelomschrijvingen.

Door de technologische mogelijkheden krijgen de virtuele dimensie (en cyberspace) van de informatieomgeving – terecht – meer aandacht dan voorheen, waarbij de opmerking past dat de doelstelling van militair optreden uiteindelijk in de cognitieve dimensie gerealiseerd dient te worden

Nieuw militair vermogen ontwikkelen vergt dat alle vereisten uit de fysieke, conceptuele en de mentale componenten worden ingevuld. Pas dan kunnen we *capacities* naar *capabilities* brengen. Hiervoor is uitvoerig stilgestaan bij de verschillende (potentiële en daadwerkelijke) lacunes (zie § 4.4 *supra*).

Capaciteiten – inclusief virtuele oefenfaciliteiten – moeten sowieso beschikbaar en inzetbaar zijn, maar daarnaast moet personeel (met materieel) opgeleid, geoefend, en inzetgereed zijn om veilig, effectief en efficiënt te kunnen handelen en toevertrouwde belangen te behartigen. Om in de informatieomgeving capaciteiten (mensen en middelen) te kunnen laten oefenen, inzetgereed te maken en effectief in te zetten om die belangen te behartigen, moet ook het juridische raamwerk voor die (oefen)activiteiten in de vorm van o.a. grondslag, besluitvormingstraject, ontheffing/toestemming, ROEs zijn voorbereid en uitgewerkt.

Ook de systematiek waarmee capaciteiten opgeleid en tot op een gedefinieerd niveau getraind zijn om op enig moment hun taak – gegarandeerd – te kunnen vervullen, de gereedsstellings-systematiek, maakt deel uit van de conceptuele component. Deze systematiek garandeert dat capaciteiten in de informatieomgeving (mensen en middelen) inzetgereed zijn en effectief in te zetten om daarmee toevertrouwde belangen te behartigen.

Aanpassingen in het juridische kader om in de informatieomgeving capaciteiten (mensen en middelen) te kunnen laten oefenen, inzetgereed te maken en effectief in te zetten om daarmee toevertrouwde belangen te behartigen, vereisen draagvlak op macro-niveau: ambtelijk, regering, parlement en maatschappij. Voor aanpassingen en aanvullingen van het conceptuele c.q. juridische kader, én voor het nalaten dat te doen, is maatschappelijk draagvlak en bestuurlijke moed nodig.

### 5.3 Mogelijkheden/uitdagingen

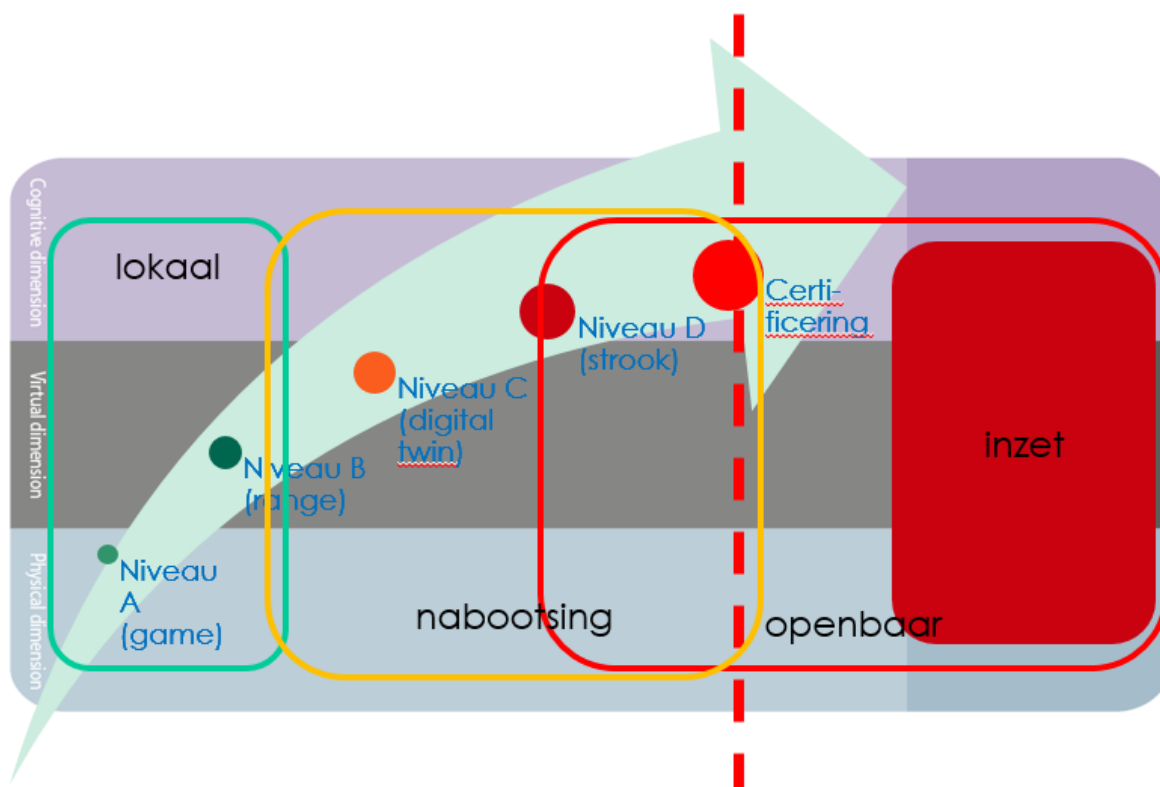
De krijgsmacht heeft in de moderne veiligheidscontext vanwege haar doelomschrijving behoefte aan militair vermogen om activiteiten in de informatieomgeving waar te kunnen maken. De lacunes in dit militair vermogen hinderen bij die doelrealisatie.

Een van die lacunes betreft het ‘gat’ tussen daadwerkelijk inzet (in het Koninkrijk dan wel daarbuiten) en gereedstelling. Indien dit niet overbrugd wordt (en het juridische raamwerk incompleet is), zal de krijgsmacht die doelomschrijvingen niet gegarandeerd waar kunnen maken als het er op aan komt. Daarbij moet uiteraard helder zijn, op welk moment het er op aan komt, en welke garanties van te voren daarvoor geëist worden. Een nauw verbonden kwestie is de politieke en bestuurlijke vraag of en zo ja welke, belangen die in zogeheten ‘permanente staat van competitie en conflictvoering’ (PSOCC) onder druk staan, een (primaire dan wel aanvullende) verantwoordelijkheid van de krijgsmacht initiëren.

Een en ander hangt samen met gereedsstellingsconcept dat de krijgsmacht hanteert om haar doelomschrijvingen te kunnen vervullen en gegarandeerd op een zeker moment gereed te zijn

voor inzet. Waar passend zou naar analogie van de gereedstellingsystematiek van de Marine en Landmacht een trapsgewijs model kunnen worden gehanteerd (zie Figuur 8). De trapsgewijze gereedstellingsniveaus vergen enerzijds geoefendheid op een hoger niveau maar bieden tegelijkertijd oplopende – met begrensde en gecontroleerde – vrijheidsgraden.

In niveau A wordt voortbouwend op individuele competenties, in een besloten omgeving en op lokaal niveau getraind met bijvoorbeeld een game zonder dat daarbij derden gehinderd worden. In niveau B wordt – nog steeds – in een besloten omgeving zoals– de realiteit vervolgens nagebootst met bijvoorbeeld een *cyber range* zonder dat derden hierdoor gehinderd worden. In niveau C – nog steeds besloten – wordt een synthetisch nagebootste omgeving ingezet om de realiteit maximaal te benaderen. In niveau D kan – omgeven door randvoorwaarden – in een (beschermd) deel van de openbare ruimte geoefend worden. De waarborgen moeten bijvoorbeeld liggen in het beperken van risico's voor derden en een vernietigen van verzamelde of aangemaakte data tijdens deze oefening in de 'oefenstrook'. Op enig moment is een test of evaluatie voorzien die als certificering voor inzetgereedheid fungeert. Deze certificering is tevens de garantie dat de capaciteit inzetgereed is en dat er sprake is van gegarandeerd vermogen dat in staat is opgedragen belangen te behartigen. De certificering en de eisen die daaraan gesteld worden, worden door de CDS of de te ondersteunen autoriteit bepaald.<sup>182</sup> Kort gezegd: certificaat = garantie = inzetgereed = taakgereed.



Figuur 8: Van gereedsstelling via certificering/garantie naar inzet

Een paar opmerkingen passen bij dit – beknopte – model. Ten eerste voorzien we dat uitwerking van dit model vanwege de verschillen in rollen gesegregeerd moet plaatsvinden. En wel-

<sup>182</sup> Al dan niet via het mechanisme zoals beschreven bij de fase Inzetgereed (IG): NDD 2019, p. 84.

licht in een aantal rollen zelfs niet bruikbaar is. Daarbij kan relevant zijn dat bepaalde capaciteiten permanent inzetgereed moeten zijn (zoals het DCSC). Terwijl andere in een bepaald ritme naar dat punt toe kunnen werken.

Daarbij is uiteraard ook de context en de geopolitieke veiligheidssituatie van belang. Verder is zoals voorgesteld in Grondslag Gezocht door de Commissie Brouwer ook gebruik te maken van die rollen waarbij permanent en gelegitimeerd ‘activiteiten in de informatieomgeving’ (AI-DIO) worden vervuld. Zo biedt het onderbrengen van capaciteiten onder de WIV 2017 tot op zekere hoogte ruimte. Enerzijds om op een bepaald niveau ervaring op te doen of te trainen. Anderzijds dwingt de realiteit ook tot nuchterheid: anders dan de S2 van brigade, zal een verkenningspeloton van een mariniers- of infanteriebataljon een aantal *drills* en basis gevechtstechnieken (BGT) in de informatieomgeving niet “onder de WIV 2017” uit kunnen voeren. Sommige van die activiteiten laten zich waarschijnlijk niet verenigen met het juridische kader voor de MIVD doordat de handelingen (*drills* en BGT) niet met de taken en bevoegdheden van de WIV te verenigen zijn. Gebruik maken van trainingsmogelijkheden via ander overheden valt uiteraard te benutten, zeker als dat een van de – aanvullend – te behartigen belangen betreft. Ook zou het interessant zijn om activiteiten die defensie nu uitbesteedt, zoals een wervingscampagne, te laten ontwerpen en uit te voeren als niveau D of als certificeringsoefening.<sup>183</sup>

Het spreekt voor zich dat de mogelijkheden dit model te implementeren valt en staat bij het repareren van de lacune in het juridische raamwerk. In dit kader past wellicht de gedachte van een gereedstellingswet. Daarbij zou de relatie tussen doelomschrijving, inzet en gereedstellingsfaciliteiten geregeld kunnen worden. Dat deze gedachte inmiddels niet geheel zonder precedent is, toont (in zekere zin) de ‘NCTV-wet’ aan.<sup>184</sup>

## 5.4 Tandem voor de leeuw

De vraag die in dit onderzoek is gesteld, richtte zich op een bezinning op de hoofdtaken in de informatieomgeving en of de Nederlandse krijgsmacht daarin kan optreden.

In onze democratische rechtsstaat zijn fundamentele rechten en beginselen als legaliteit niet alleen waarden die ‘ons dierbaar zijn’ en (mede) door de krijgsmacht (desnoods te zwaard) beschermen worden. Zij *vormen* tevens het schild dat onze maatschappij beschermt en daarom óók door de krijgsmacht gerespecteerd moeten worden.

De grondwetgever heeft de krijgsmacht opgedragen (vitale) belangen, waaronder deze waarden, te beschermen. Om aan deze constitutionele doelomschrijvingen te kunnen voldoen – te kunnen garanderen - is militair vermogen vereist.

Militair vermogen kent drie constituerende delen: de fysieke, conceptuele en mentale component. Pas als de vereisten in die drie componenten zijn ingevuld, kunnen *capacities* tot het niveau van *capabilities* worden gebracht: oftewel, veranderen capaciteiten in vermogen.

Hoewel alle componenten cruciaal zijn voor militair vermogen, speelt de mentale component een sleutelrol: aanvullingen en aanpassingen in de fysieke en conceptuele component zijn alleen mogelijk als hiertoe bereidheid bestaat.

---

<sup>183</sup> Dit zou een activiteit voor een Communication & Engagement eenheid kunnen zijn.

<sup>184</sup> Jansen, R. (2024) ‘Less is more? Over het grondslagenvraagstuk van de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid’, in: *NJB* /493.

Deze component ziet op macroniveau dus ook op draagvlak voor oefenen en (de consequenties van) inzet: binnen de (militair)ambtelijke en bestuurlijke organisatie, in de maatschappij én in de regering plus parlement.

Kortom: willen ‘we’ – in lijn met de Defensievisie 2035 – écht een krijgsmacht met inzetbare capaciteiten om te kunnen observeren, begrijpen, besluiten, orkestreren en handelen in de informatie-omgeving, dan moet op macroniveau de bereidheid bestaan het juridische raamwerk voor het oefenen in die informatie-omgeving mogelijk te maken, ook als dit aanpassing van bijvoorbeeld (privacy)regelgeving vereist. Pas als deze lacune is opgevuld, kan er sprake zijn van daadwerkelijk militair vermogen.

De mogelijkheid om de leeuw van tanden te voorzien ligt nu voor. Laten ‘we’ deze mogelijkheid liggen, dan is de krijgsmacht slechts een papieren tijger. De vraag is wie die prijs betaalt?



## 6 Bronnen

AIVD, MIVD & NCTV (2021) *Dreigingsbeeld Statelijke Actoren*, via: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2021/02/03/dreigingsbeeld-statelijke-actoren>.

AIVD, MIVD & NCTV (2022) *Dreigingsbeeld Statelijke Actoren 2*, via: <https://www.nctv.nl/documenten/publicaties/2022/11/28/dreigingsbeeld-statelijke-actoren-2>.

Arnold, K.L., Ducheine, P.A.L. & Pijpers, B.M.J., (2023, Jan 13) *Comprehensive Cyberattack Chain*, Amsterdam Center for International Law No. 2023-01, via: <https://dx.doi.org/10.2139/ssrn.4323819>.

Berne, A. van, Sleurink, W. & Ypma, J. (1995) 'Opleiden, Trainen en Oefenen in de nieuwe KL', in: 164 *Militaire Spectator* (11), p. 516, via: <https://www.militairespectator.nl/sites/default/files/bestanden/uitgaven/1995/1995-0513-01-0125.PDF>.

Bigo, D. (2000) 'When two become one: internal and external securitisations in Europe', in: Kelstrup, M. & M.C. Williams (eds.) *International Relations Theory and the Politics of European Integration*, London: Routledge, pp. 171-204.

Boddens Hosang, J.F.R. (2023), 'Militaire steun aan Oekraïne: neutraliteit, gekwalificeerde neutraliteit en co-belligerente status in het internationaal recht', 116 *Militair Rechtelijk Tijdschrift*, no. 1, pp. 12-21, via: [https://puc.overheid.nl/mrt/doc/PUC\\_735134\\_11/](https://puc.overheid.nl/mrt/doc/PUC_735134_11/).

Boddens Hosang, J.F.R. & Ducheine, P. (2023) 'Implementing Article 42(7) of the Treaty on European Union - Legal Foundations for Mutual Defence in the Face of Modern Threats', in: Marquardt, S. & Blockmans, S. (eds.) *The European Union's Contribution to International Peace and Security*, Leiden-Boston: Brill, pp. 212-240.

Borman, C. (2012) *Het Statuut voor het Koninkrijk*, Studiepockets staats- en bestuursrecht, 34, Deventer: Kluwer.

Bos, P.L.J. (2021) 'De krijgsmacht: een cruciale partner in nationale veiligheid; Civiel-militaire samenwerking op nieuwe leest geschoeid', in 190 *Militaire Spectator* (1), pp. 40-55.

Botín-Sanabria, D.M.; Mihaita, A.-S., et al (2022) 'Digital Twin Technology Challenges and Applications: A Comprehensive Review', in: 14 *Remote Sensing* (6), p. 1335, via: <https://doi.org/10.3390/rs14061335>.

Bouwmeester, A.J.H. (2020) 'Krym Nash': *An Analysis of Modern Russian Deception Warfare* (diss UU), via: <https://dspace.library.uu.nl/handle/1874/400504>.

Clingendael Centre for Strategic Studies (2004) *Nationale Veiligheid. Aanzet voor een departementale beleidsverkenning*, CCSS-0403 (juni 2004) <http://www.hcss.nl/en/publication/32/Nationale-Veiligheid;-Aanzet-voor-een-interdeparte.html> (benaderd: 12-12-2007).

Commissie Davids (2010) *Commissie van onderzoek besluitvorming Irak*, Amsterdam: Boom.

- Ducheine, P.A.L. (2008) *Krijgsmacht, Geweldgebruik & Terreurbestrijding* (diss. UvA).
- Ducheine, P.A.L. (2011) 'Effectiviteit, legitimiteit en verantwoordelijkheid', in: Wagemaker, A. & Nijnatten, F. van, *Minuutschoten – Liber Amicorum voor Hans Bosch*, pp. 25-28.
- Ducheine, P.A.L. (2018) 'Veiligheid en cyberspace: Veiligheid tegen (w)elke prijs?', in: *BLIND: Interdisciplinair Tijdschrift*, 49, zie < <https://ziedaar.nl/editie-49/veiligheid-en-cyberspace/>>.
- Ducheine, P.A.L. (2020) 'De Krijgsmacht', in: Muller e.a. (red.) *Instituten van de Staat*, Deventer: Wolter Kluwer, pp. 477-482.
- Ducheine, P. (2021) 'Tanden voor de Leeuw', in: *Militair Rechtelijk Tijdschrift*, via: [https://puc.overheid.nl/doc/PUC\\_638755\\_11/1/#bc740bae-568e-42ed-a6c3-76575f9510ef](https://puc.overheid.nl/doc/PUC_638755_11/1/#bc740bae-568e-42ed-a6c3-76575f9510ef).
- Ducheine, P. (2024) *Position Paper "informatiegestuurd optreden" door de Krijgsmacht*, t.b.v. rondetafelgesprek Informatiegestuurd optreden, Multi Domain Operations, en Defensie Strategie Data Science en AI, Vaste Commissie Defensie (Tweede Kamer), zie [https://www.tweede-kamer.nl/debat\\_en\\_vergadering/commissievergaderingen/details?id=2024A00477](https://www.tweede-kamer.nl/debat_en_vergadering/commissievergaderingen/details?id=2024A00477).
- Ducheine, P.A.L. & Arnold, K.L. (2015) 'Besluitvorming bij cyberoperaties', in: 184 *Militaire Spectator* (2), pp. 56-70.
- Ducheine, P.A.L. & Bos, Peter L.J. (2023) *De Krijgsmacht: Doel, Functie, Taken en Rollen Geanalyseerd*, zie: <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3988121>.
- Ducheine, P., Haaster, J. van & Harskamp, R. van (2017) 'Manoeuvring and Generating Effects in the Information Environment', in: Ducheine, P. & Osinga, F. (eds.) *Winning Without Killing: The Strategic and Operational Utility of Non-Kinetic Capabilities in Crisis* - NLARMS Netherlands Annual review of Military Studies 2017, TMC Asser Press-The Hague & Springer – Berlin, pp. 155-180, via: [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=2979287](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2979287).
- Ducheine, P. & Pijpers, B.M.J. (2020) 'The Missing Component in Deterrence Theory: The Legal Framework', in: Osinga, F. & Sweijs, T. (eds.) *Deterrence in the 21st Century—Insights from Theory and Practice*, The Hague: T.M.C. Asser Press, via: [https://link.springer.com/chapter/10.1007/978-94-6265-419-8\\_25](https://link.springer.com/chapter/10.1007/978-94-6265-419-8_25).
- Ducheine, P. & Pouw, E.H. (2010) *ISAF Operaties in Afghanistan: oorlogsrecht, doelbestrijding in counterinsurgency, ROE, mensenrechten & ius ad bellum*, Nijmegen: Wolf Legal Publishers.
- Grispen, C., Postma, J. & Grijpstra, P. (2023) 'Multi-domein optreden in perspectief - Samen sterker, sneller en slimmer', in: 192 *Militaire Spectator* (10), pp. 466-479.
- Haaster, J. van (2019) *On Cyber: The Utility of Military Cyber Operations during Armed Conflict* (diss. UvA).

HCSS (2020) *Hybride dreigingen en hybride oorlog: consequenties voor de Koninklijke Landmacht*, via: <https://hcss.nl/report/hybride-dreigingen-en-hybride-oorlog-consequenties-voor-de-koninklijke-landmacht/>.

Hummel, N. (2019) *De bijzondere rechtspositie van de militair* (diss. VU) Weert: Celsus.

Jansen, R (2024) 'Less is more? Over het grondslagenvraagstuk van de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid', in: *Nederlands Juristenblad NJB* /493, via: [https://www.inview.nl/document/idd754835e81144c79b542f1f2c78133ad/nederlands-juristenblad-less-is-more?ctx=WKNL\\_CSL\\_85&tab=tekst](https://www.inview.nl/document/idd754835e81144c79b542f1f2c78133ad/nederlands-juristenblad-less-is-more?ctx=WKNL_CSL_85&tab=tekst).

Keulen, R. van (2018) *Digital Force: Disrupting Life, Liberty and Livelihood in the Information Age* (diss, Leiden University).

Klep, C. & van Gils, R. (1999) *Van Korea tot Kosovo*, Den Haag: Sdu.

Klep, C. & van Gils, R. (2005) *Van Korea tot Kabul*, Den Haag: Sdu.

Koninklijke Landmacht (2012) *DP 3.2 Landoperaties* (concept versie 2.2, dec 2012).

Koninklijke Marine (2017) 'Opwerken volgens SARC', in: *Alle Hens* (2017), via: [https://magazines.defensie.nl/allehens/2017/01/03\\_opwerken-volgens-sarc](https://magazines.defensie.nl/allehens/2017/01/03_opwerken-volgens-sarc).

Mazarr, M.J. (2015) *Mastering the Gray Zone : Understanding a Changing Era of Conflict*. Carlisle Barracks, PA: Strategic Studies Institute and U.S. Army War College Press.

Ministerie van Defensie (2010) *Eindrapport Verkenningen- Houvast voor de krijgsmacht van de toekomst*. Bijlage bij *Kamerstukken II 2009–2010*, 31 243, nr. 16.

Ministerie Van Defensie (2020) *Defensievisie 2035*, via: <https://www.defensie.nl/downloads/publicaties/2020/10/15/defensievisie-2035>.

Mölder, H. & Sazonov, V. (2018) 'Information Warfare as the Hobbesian Concept of Modern Times – The Principles, Techniques, and Tools of Russian Information Operations in the Donbass', in: 31 *The Journal of Slavic Military Studies* (3), pp. 308-328, via: DOI: 10.1080/13518046.2018.1487204.

Monaghan, S. & McDonald, T. (2023) *Campaigning in the Grey Zone - Towards a Systems Approach to Countering Hybrid Threats*, Den Haag: HCSS.

NATO *Standard AJP-01 (Allied Joint Doctrine 01)*, Edition E, version 1 2017.

NATO *Standard AJP-01 (Allied Joint Doctrine 01)*, Edition F, version 1, Dec 2022.

NCTV (2017 DepV, 2019 openbaar gemaakt) *Xímuǎ (Chimaera) - Een duiding van het fenomeen 'hybride dreiging'*, via: <https://www.nctv.nl/documenten/rapporten/2019/04/18/duiding-fenomeen-hybride-dreiging>.

NDD 2005 - Ministerie van Defensie (2005) *Nederlandse Defensie Doctrine 2005*.

NDD 2013 - Ministerie van Defensie (2013) *Nederlandse Defensie Doctrine 2013*.

NDD 2019 - Ministerie van Defensie (2019) *Nederlandse Defensie Doctrine 2019*.

NOS (13-3-2024) *Uitbreiding defensielocaties: 2200 reacties van burgers en bedrijven*, via: <https://nos.nl/artikel/2512630-uitbreiding-defensielocaties-2200-reacties-van-burgers-en-bedrijven>.

Omroep Brabant (15-3-2024), *Uitbreidingsplannen Defensie roepen stortvloed aan reacties op*, via: <https://www.omroepbrabant.nl/nieuws/4435594/uitbreidingsplannen-defensie-roepen-stortvloed-aan-reacties-op>.

Peng Wang, Mei Yang, e.a. (2021) 'Digital Twin-Enabled Online Battlefield Learning with Random Finite Sets', in: 21 *Computational Intelligence and Neuroscience*, Article ID 5582241, via: <https://doi.org/10.1155/2021/5582241>.

Pijpers, B.M.J. & Arnold, K.L. (2020) 'Conquering the Invisible Battleground', in: 44 *Atlantisch Perspectief*, no. 4.

Pijpers, B.M.J. & Ducheine, P.A.L. (2023) "'If You Have a Hammer...'" Shaping the Armed Forces' Discourse on Information Maneuver', in: 36 *International Journal of Intelligence and Counterintelligence* (4), DOI: 10.1080/08850607.2023.2197560.

Rid, T. (2020) *Active Measures: The Secret History of Disinformation and Political Warfare*, London: Profile Books.

Royal Netherlands Army (2020) *Information-Driven Operations for the Royal Netherlands Army: Manoeuvring in the Information Environment*.

Schrijver, P. & Ducheine, P. (2023) 'Cyber-enabled Influence Operations', in: 192 *Militaire Spectator* (6), pp. 284-295, via: <https://militairespectator.nl/artikelen/cyber-enabled-influence-operations>.

Soetendal, E. (1997) 'Boeiend en geboeid, enige beschouwingen over de wijziging van de defensiebepalingen in de Grondwet', in: 90 *Militair Rechtelijk Tijdschrift* (9), pp. 285-297, pp. 289-290.

Timmer, M. & Ducheine, P. (2023) 'Conceptual Manoeuvring - The interpretation of Information Manoeuvre within the Netherlands Ministry of Defence', in: 192 *Militaire Spectator* (11), pp. 542-555, via: <https://militairespectator.nl/artikelen/conceptual-manoeuvring>.

Wetenschappelijk Onderzoeks- en Documentatie Centrum (2017) *Tweede Verkennde Studie Liquidaties*, Cahier 2021-27, via: <https://repository.wodc.nl/bitstream/handle/20.500.12832/3136/Cahier-2021-27-volledige-tekst.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2019) *Voorbereiden op digitale ontworping*, WRR-Rapport 101, via: <https://www.wrr.nl/adviesprojecten/digitale-ontworping/documenten/rapporten/2019/09/09/voorbereiden-op-digitale-ontworping>.

Wijk, R. de & Toxopeus, R. (2005) 'Hoe binnenlandse- en buitenlandse veiligheid verweven zijn', in: 59 *Internationale Spectator* (7/8), p. 421-425.

ZMf (26-2-2024) *Oefenruimte Defensie gaat niet samen met natuur in Zeeland*, via: <https://zmf.nl/nieuws/oefenruimte-defensie-gaat-niet-samen-met-natuur-in-zeeland/>.

