

Inhoud

Inleiding	17
Deel I Bestel krijgsmacht	25
1 Krijgsmacht in een democratische rechtstaat	27
<i>E.R. Muller, W.F. van Eekelen en U. Rosenthal</i>	
1.1 Inleiding	27
1.2 Civiël-militaire relaties in zes modellen	28
1.2.1 <i>Civiël-militaire relaties: vijf modellen</i>	29
1.2.1.1 Militaire regiems	29
1.2.1.2 Interventieregems	30
1.2.1.3 Totalitaire regiems	31
1.2.1.4 Democratische regiems	31
1.2.1.5 Politieregiems	33
1.3 Uitgangspunten krijgsmacht als zwaarmacht in democratische rechtstaat	34
1.3.1 <i>Functie van de krijgsmacht voor de staat</i>	34
1.3.2 <i>Het primaat van de politiek over de krijgsmacht</i>	36
1.3.3 <i>De loyaliteit van de krijgsmacht aan de staat</i>	38
1.3.4 <i>Zorgplicht van de staat voor de krijgsmacht</i>	39
1.3.5 <i>Juridische verankering gebruik van geweld</i>	40
1.3.6 <i>Eigen beslisruimte voor operationele afwegingen</i>	41
1.3.7 <i>De controle op het functioneren van de krijgsmacht</i>	42
1.3.8 <i>Internationale sturing en controle van de krijgsmacht</i>	43
1.4 Afsluiting	43
Literatuur	44
2 De Nederlandse krijgsmacht in historisch perspectief	47
<i>J. Hoffenaar</i>	
2.1 Inleiding	47
2.2 Machtsinstrumenten van een grote mogendheid	48
2.3 Een neutraliteitskrijgsmacht van een kleine mogendheid	50
2.4 Een 'complete' krijgsmacht van een kleine mogendheid	56
2.5 Een 'complete' krijgsmacht met nucleaire taken	60
2.6 Een 'complete' krijgsmacht en nieuwe taken	65
2.6.1 <i>Van 'threat-driven' naar 'ambition-' en 'capability-driven'</i>	66
2.6.2 <i>Van kader-militie- naar vrijwilligerskrijgsmacht</i>	69
2.6.3 <i>Van decentrale naar centrale aansturing</i>	75
Literatuur	80

INHOUD

3	De grote boze wereld en de Nederlandse krijgsmacht	87
	<i>Th. Brinkel</i>	
3.1	Perspectief	87
3.2	Ontwikkelingen in internationale veiligheid	89
3.3	Verenigde Naties	94
3.4	NAVO	96
3.5	Europese Unie	99
3.6	Nederland	104
3.7	Conclusie	111
	Literatuur	111
4	Defensiebeleid in relatie tot veiligheidsbeleid	113
	<i>R. de Wijk en M. Tossings</i>	
4.1	Inleiding	113
4.2	Het Nederlands veiligheidsbeleid	114
4.2.1	<i>Kenmerken van het buitenlands en veiligheidsbeleid</i>	114
4.2.2	<i>Huidige veiligheidsbeleid</i>	117
4.3	Defensienota's	119
4.3.1	<i>Defensienota 1991</i>	119
4.3.2	<i>Prioriteitennota 1993</i>	122
4.3.3	<i>Novemberbrief 1994</i>	126
4.3.4	<i>Defensienota 2000</i>	130
4.3.5	<i>Gevolgen aanslagen 2001</i>	134
4.3.6	<i>Prinsjesdagbrief 2003</i>	135
4.3.7	<i>Marinestudie 2005</i>	138
4.3.8	<i>Beleidsbrief 2007 'Wereldwijd dienstbaar'</i>	140
4.3.9	<i>Verkenningen en Brede Heroverweging 2010</i>	142
4.3.10	<i>Beleidsbrief 2011 'Defensie na de kredietcrisis'</i>	145
4.3.11	<i>Beleidsnota 2013 'In het belang van Nederland'</i>	149
4.3.12	<i>Trendbreuk 2014</i>	151
5	Juridische kader	153
	<i>P.A.L. Ducheine en G.F. Walgemoed</i>	
5.1	Legaliteit en legitimiteit	153
5.2	Statuut en Grondwet	154
5.3	Een adequaat volkenrechtelijk mandaat	156
5.4	Besluitvorming inzake internationale inzet	157
5.5	Besluitvorming inzake nationale inzet	160
5.6	Militair ambtenarenrecht	162
5.7	Militair straf- en tuchtrecht	165
	Literatuur	170
6	Maatschappij en krijgsmacht: het versplinterde draagvlak	171
	<i>J. van der Meulen</i>	
6.1	Inleiding	171
6.2	Onze mannen en vrouwen	172
6.2.1	<i>Civiel-militaire kloof?</i>	174

6.3	Omstreden missies	176
6.3.1	<i>Irak als boemerang?</i>	179
6.4	Intermezzo: verklaringen en rechtvaardigingen	181
6.4.1	<i>Legitimiteit als maatstaf?</i>	183
6.5	Dictators en terroristen	185
6.5.1	<i>Bommen op ISIS?</i>	188
6.6	Onder bondgenoten	190
6.6.1	<i>Een kwestie van geld?</i>	193
6.7	Discussie	195
	Literatuur	197
7	De politiefunctie van de krijgsmacht	201
	<i>P.C.J. Neuteboom</i>	
7.1	Inleiding	201
7.2	De politiefunctie	201
7.3	Juridisch en bestuurlijk kader politiefunctie krijgsmacht	204
7.4	De politiefunctie van de krijgsmacht in historisch perspectief	206
7.4.1	<i>De politiefunctie van de Koninklijke Marechaussee</i>	207
7.4.2	<i>Bijstandverlening door de krijgsmacht</i>	211
7.5	Conclusie	219
	Literatuur	220
8	Krijgsmacht en de Algemene Rekenkamer	225
	<i>A.P. Visser, L.G. Krijnen en O.G.H.M. Klabbers</i>	
8.1	Inleiding	225
8.2	Perspectief van de Algemene Rekenkamer	225
8.3	De Algemene Rekenkamer en Defensie	229
8.3.1	<i>Traditie van onderzoek naar materieelverwerving</i>	231
8.3.2	<i>Monitoring vervanging F-16 en verwerving F-35</i>	232
8.3.3	<i>Validering van de nota In het belang van Nederland</i>	234
8.4	De balans tussen ambities en middelen – het is duur om arm te zijn	237
8.5	De gereedheid en inzetbaarheid van de krijgsmacht	241
8.5.1	<i>Rekenkameronderzoek naar gereedheid en inzetbaarheid</i>	241
8.5.2	<i>Sturing op gereedheid en inzetbaarheid door Defensie</i>	241
8.5.3	<i>Informatie aan de Tweede Kamer over gereedheid en inzetbaarheid</i>	243
8.5.4	<i>De bedrijfsvoering als sleutel tot een evenwichtige krijgsmacht</i>	245
8.5.5	<i>Zicht op de gereedheid</i>	247
8.6	Terug bij de Walrus	250
8.7	Tot slot	250
	Literatuur	253

INHOUD

Deel II Organisatie krijgsmacht	255
9 Krijgsmachtdelen	257
<i>J.M.J. Bosch en E.R. Muller (redactie)</i>	
9.1 Koninklijke Marine	257
9.1.1 Inleiding	257
9.1.2 Periode tot 1900	258
9.1.3 De twintigste eeuw	262
9.1.4 Het begin van de eenentwintigste eeuw	267
9.1.5 De Koninklijke Marine anno 2017	268
9.1.6 De Koninklijke Marine en haar omgeving	273
9.1.7 Tot slot	274
9.2 Koninklijke Landmacht	275
9.2.1 Inleiding	275
9.2.2 Historisch overzicht	275
9.2.3 Organisatiestructuur	284
9.2.4 De rol van landstrijdkrachten en de taken van de Koninklijke Landmacht	287
9.2.5 Toekomst	291
9.3 Koninklijke Luchtmacht	295
9.3.1 Korte geschiedenis	295
9.3.2 Plaats van het CLSK binnen het ministerie van Defensie, reorganisaties	303
9.3.3 De CLSK-onderdelen	306
9.3.4 Het product van de luchtmacht: Airpower	308
9.3.5 Nationaal en internationaal samenwerken	312
9.3.6 Toekomst	313
9.4 Koninklijke Marechaussee	315
9.4.1 Inleidend	315
9.4.2 Geschiedenis	316
9.4.3 De hedendaagse Marechaussee	321
9.4.4 Samenwerking	332
9.4.4.1 Nationaal	333
9.4.4.2 Internationaal	334
9.4.5 Organisatieontwikkeling	335
9.4.6 Ten slotte	336
Literatuur	337
10 Besturen bij Defensie	339
<i>E.A. Venema</i>	
10.1 Inleiding	339
10.2 Uitgangspunten besturing Defensie 2003	339
10.3 Sturen op de operationele taakuitvoering	341
10.4 Ruimte voor de operationele taakuitvoering	342
10.5 Eenvoud in besturing	343
10.6 Eén bedrijfsvoering (kaderstelling)	345
10.7 Besturen bij Defensie 2017 en verder	347

11	Het communicatiebeleid van het ministerie van Defensie	349
	<i>C. Boot</i>	
	11.1 Inleiding	349
	11.2 Overheidscommunicatie en Defensie	350
	11.3 De communicatieorganisatie Defensie	353
	11.4 Externe voorlichting en communicatie sinds 1989	356
	11.5 De Communicatiestrategie Defensie	360
	11.6 Besluit	363
	Literatuur	364
12	Planning binnen Defensie	365
	<i>R.P.J. Adang</i>	
	12.1 Inleiding	365
	12.2 Het Beleid-, Plan- en Begrotingsproces	366
	12.2.1 <i>Politiek-strategische oriëntatie</i>	367
	12.2.1.1 Beleidsvisie	369
	12.2.1.2 Defensieplan	371
	12.2.2 <i>De jaarlijkse BPB-cyclus</i>	371
	12.2.2.1 Planfase	372
	12.3 Defensieplanning binnen de NAVO	376
	12.3.1 <i>Inleiding</i>	376
	12.3.2 <i>Het NAVO Defensie Planproces (NDPP)</i>	377
	Literatuur	378
13	Inlichtingen en veiligheid	379
	<i>O. Eichelsheim en M.V. Metselaar</i>	
	13.1 Inleiding	379
	13.2 (Contra-)inlichtingen: Begripsbepaling en theorievorming	381
	13.2.1 <i>Wat zijn (militaire) inlichtingen en contra inlichtingen?</i>	381
	13.2.2 <i>Inlichtingenproductiecyclus</i>	383
	13.3 Inlichtingen en veiligheid bij Defensie: Taken, middelen en wettelijk kader	390
	13.3.1 <i>De Militaire Inlichtingen en Veiligheidsdienst: Taken en wettelijk kader</i>	390
	13.3.2 <i>Overige inlichtingenonderdelen binnen de krijgsmacht</i>	397
	13.3.3 <i>Nationale en internationale samenwerkingsverbanden</i>	400
	13.4 Inlichtingen ter ondersteuning van Nederlandse militaire missies	402
	13.4.1 <i>Inlichtingen ten behoeve van politiek-militaire besluitvorming over deelname</i>	403
	13.4.2 <i>Inlichtingenondersteuning van de missievoorbereiding</i>	405
	13.4.3 <i>Inlichtingenondersteuning van de inzetfase</i>	406

INHOUD

	13.4.4	<i>Inlichtingenactiviteiten tijdens de terugkeerfase</i>	409
13.5		Toekomst	410
	13.5.1	<i>Veranderende omgeving</i>	410
	13.5.2	<i>Veranderende inlichtingen- en veiligheidsbehoefte</i>	411
	13.5.3	<i>Enkele implicaties</i>	412
		Literatuur	414
14		Personeelsbeleid binnen de krijgsmacht	417
		<i>J.G.A. Leijh</i>	
	14.1	Inleiding	417
	14.2	Achtergronden van het personeelsbeleid	419
	14.3	Legervorming	424
	14.4	Grondslagen van het personeelsbeleid	427
	14.5	Hoofdpijnen van het personeelsbeleid	433
		14.5.1 <i>Personeelsformatie</i>	433
		14.5.2 <i>Personeelsplanning en -voorziening</i>	434
		14.5.3 <i>Loopbaanbeleid</i>	435
		14.5.4 <i>Opleidingsbeleid</i>	436
		14.5.5 <i>Functietoewijzingsbeleid</i>	437
		14.5.6 <i>Personeelszorg</i>	437
		14.5.7 <i>Veteranen</i>	438
	14.6	Overleg binnen Defensie	445
		14.6.1 <i>Ontwikkeling van het georganiseerde overleg</i>	446
		14.6.2 <i>Defensie Arbeidsvoorwaarden Proces</i>	447
		14.6.3 <i>Medezeggenschap</i>	448
	14.7	Een blik op de toekomst	449
	14.8	Tot besluit	450
		Literatuur	451
15		Opleiding en training	453
		<i>D. Bachrach</i>	
	15.1	Inleiding	453
	15.2	Commando Zeestrijdkrachten (CZSK)	456
	15.3	Commando Landstrijdkrachten (CLAS)	462
	15.4	Commando Luchstrijdkrachten (CLSK)	468
	15.5	Koninklijke Marechaussee (KMar)	474
	15.6	Commando Diensten Centra (CDC)	477
16		Materieel en materieellogistiek	481
		<i>R.M.F. Nanhekhhan</i>	
	16.1	Inleiding	481
		16.1.1 <i>Context</i>	481
		16.1.2 <i>Kernbegrippen</i>	483
		16.1.3 <i>Uitdagingen op materieelgebied</i>	485
	16.2	Organisatie van Materieel en Materieellogistiek	487
		16.2.1 <i>Organisatorische (samen)werking</i>	488

16.2.2	<i>Politieke en ambtelijke verantwoordelijkheden</i>	494
16.2.3	<i>Project- en procesmatige werkwijzen</i>	496
16.3	Materieel in de drie levensduurfasen	501
16.3.1	<i>De voorzien-in-fase</i>	502
16.3.2	<i>De instandhoudingsfase</i>	507
16.3.3	<i>De afstotingsfase</i>	509
16.3.4	<i>Resumerend</i>	511
16.4	Besluit	512
	Literatuur	513
17	Het Commando DienstenCentra	515
	<i>D.G.W. Simons en P.G.J. Storm van Leeuwen</i>	
17.1	Inleiding	515
17.2	Missie, visie en kernwaarden van het CDC	515
17.3	Geschiedenis	517
17.4	De organisatie van het CDC	522
17.5	CDC, de toekomst	532
17.6	De conceptuele invulling van de ondersteuning	534
17.7	Mensondersteuning	535
17.8	Focus CDC	537
17.9	Literatuur	537
18	Militaire acute medische zorg	539
	<i>J. de Graaf en A.P.C.C. Hopperus Buma</i>	
18.1	Inleiding	539
18.2	Doctrine: <i>Combat Casualty Care</i>	540
18.3	Organisatie acute zorg onder operationele omstandigheden	542
18.3.1	<i>Medical treatment facilities</i>	542
18.3.2	<i>Opzet afvoer en behandelketen</i>	543
18.3.3	<i>Tijdslijmieten</i>	544
18.4	BATLS (UK)	546
18.4.1	<i>Care under fire</i>	547
18.4.2	<i>Tactical field care</i>	547
18.4.3	<i>Field resuscitation</i>	547
18.4.4	<i>Advanced resuscitation</i>	548
18.5	Organisatie van de operationele zorg	548
18.5.1	<i>Damage control resuscitation and surgery</i>	549
18.5.2	<i>Transfusiebeleid</i>	551
18.5.3	<i>Toekomstige ontwikkeling</i>	551
18.6	Nationale samenwerking en ondersteuning	551
18.6.1	<i>Calamiteitenhospitaal</i>	553
18.6.2	<i>Een noodhospitaal voor tweedelijnsverzorging</i>	555
18.6.3	<i>Ziekenuitvoertuig</i>	555
18.6.4	<i>Cbrn-expertise en -capaciteiten</i>	556
18.6.5	<i>Expertise</i>	556

INHOUD

18.7	Afronding	557
	Literatuur	557
19	Financiering van de krijgsmacht	559
	<i>R. Beeres en E.J. de Bakker</i>	
19.1	Inleiding	559
19.2	Financiering van Defensietaken	560
19.2.1	<i>Financiering van collectieve goederen</i>	560
19.2.2	<i>Financiering met belastinggeld</i>	563
19.2.3	<i>Financiering in de praktijk</i>	564
19.2.4	<i>Verdieping van de financiering van defensietaken</i>	566
19.2.4.1	Internationale vergelijking	566
19.2.4.2	Burden sharing binnen de NAVO	568
19.3	Financiering van militaire middelen	570
19.3.1	<i>De verdeling van het geld, in de tijd gezien</i>	570
19.3.2	<i>De allocatie van middelen in 2017</i>	572
19.3.3	<i>Verdieping financiering van militaire middelen</i>	574
19.3.3.1	Financiële flexibiliteit van uitgaven	574
19.3.3.2	De afweging tussen kwaliteit en kwantiteit van wapensystemen	576
19.3.3.3	Private financiering	578
19.4	Begroting en verantwoording	580
19.4.1	<i>Algemeen: Inrichting van de rijksbegroting en -verantwoording</i>	580
19.4.2	<i>De inrichting van de begroting en verantwoording van het ministerie van Defensie</i>	581
19.4.3	<i>Verdieping Begroting en verantwoording</i>	583
19.4.3.1	Investeringsafwegingen	583
19.4.3.2	Levensduurkosten in de Defensiebegroting	584
19.4.3.3	Stelsel van begroting en verantwoording	589
19.5	Conclusie	591
	Literatuur	592
20	Technologische revoluties en Defensie: een verkenning van de gevolgen van nieuwe technologische ontwikkelingen voor de krijgsmacht	595
	<i>H.G. Geveke</i>	
20.1	Inleiding	595
20.2	Revoluties in militaire zaken	597
20.3	Een nieuwe technologische revolutie	601
20.4	Technologie als kans en bedreiging: Investeren in monitoring en benutting	606
20.5	Tot slot	610
	Literatuur	611

21	Organisatiecultuur in de krijgsmacht	613
	<i>J. Soeters en J. Heeren-Bogers</i>	
21.1	Inleiding	613
21.2	Elementen van militaire organisatiecultuur	614
21.3	De invloed van nationale culturen op militaire organisatieculturen	618
21.4	Cultuurverschillen binnen de krijgsmacht	622
21.5	Cultuur en demografie: Vrouwen, culturele minderheden en reservisten	625
21.6	Militairen en burgers	627
21.7	Organisatieculturele uitdagingen voor krijgsmachten	630
	Literatuur	632
22	Traditie in de krijgsmacht	637
	<i>J.S. van Duurling</i>	
22.1	Inleiding	637
22.2	Aspecten van traditie	639
22.3	Historische collecties	644
22.4	Traditiecommissies	645
22.5	Slot	645
	Literatuur	646
23	Militaire ethiek in een stroomversnelling	647
	<i>T. van Baarda en D. Verweij</i>	
23.1	Inleiding	647
23.2	De ‘Traditie van de rechtvaardige oorlog’ en de ‘juiste intentie’	652
23.3	Vredesmachten in de traditie van de rechtvaardige oorlog	655
23.4	Technologie in de militaire praktijk en de inzet van drones	663
23.5	Conclusie	671
	Literatuur	672
	Deel III Inzet en optreden krijgsmacht	677
24	Krijgsmacht en strategie	679
	<i>J.M.J. Bosch</i>	
24.1	Inleiding	679
24.2	Macht en middelen	681
24.3	Veiligheidsstrategie	683
24.4	Militaire strategie	685
24.5	Afwegingen	687
24.6	Frictie	689
24.7	Een krijgsmacht inrichten; het zwaard smeden	691
24.8	Doctrine	693
24.9	Krijgsmacht en strategie na 1945	694
	24.9.1 <i>Korea</i>	696

INHOUD

24.9.2	<i>Nederlands nieuw-guinea</i>	696
24.9.3	<i>Strategie in de koude oorlog</i>	697
24.9.4	<i>Vredesmacht in libanon</i>	701
24.9.5	<i>Terug naar de koude oorlog</i>	702
24.10	Na de Koude Oorlog	703
24.10.1	<i>Unprofor, safe area srebrenica</i>	703
24.10.2	<i>Task force uruzgan</i>	711
24.10.3	<i>Unified protector</i>	714
24.11	Is de strategie teloorgegaan?	716
24.11.1	<i>Het bredere perspectief</i>	717
24.11.2	<i>Het militaire perspectief</i>	718
24.12	De Nederlandse krijgsmacht	720
24.12.1	<i>Strategische zorgen</i>	722
24.12.2	<i>Strategische vragen</i>	723
24.13	Tot slot	725
	Literatuur	726
25	Juridisch kader inzet en optreden	731
	<i>P.A.L. Ducheine en G.F. Walgemoed</i>	
25.1	Inleiding	731
25.2	Militair straf- en tuchtrecht	733
25.3	Humanitair oorlogsrecht	736
25.4	Mensenrechten	740
25.5	Rules of Engagement (ROE)	743
25.6	SOFA's en MOU's	745
	Literatuur	746
26	Internationale vredesoperaties	749
	<i>C.P.M. Klep</i>	
26.1	Inleiding	749
26.2	De smalle marges voor VN-operaties tijdens de Koude Oorlog	749
26.3	Nieuwe rondes, nieuwe kansen: vredesoperaties na de Koude Oorlog	751
26.4	Operaties in de marge: Nederland en vredesmissies tijdens de Koude Oorlog	753
26.5	De Nederlandse krijgsmacht als 'expeditieleger' (1989-heden)	759
26.6	Een balans	768
	Literatuur	770
27	Militair vermogen	773
27.1	Inleiding	773
27.2	De componenten en hun samenhang	773
27.3	De mentale component	774
27.3.1	<i>Motivatie</i>	775
27.3.2	<i>Effectief leiderschap</i>	775

27.3.3	<i>Verantwoord organiseren van de inzet</i>	775
27.3.4	<i>Militair werk is mensenwerk</i>	776
27.4	De fysieke component	776
27.4.1	<i>Personeel</i>	776
27.4.2	<i>Materieel</i>	777
27.4.3	<i>Standaardisatie</i>	777
27.5	De conceptuele component	778
27.5.1	<i>Conceptuele innovatie</i>	779
27.6	Militair vermogen in de operationele omgeving	780
27.6.1	<i>Joint optreden</i>	781
27.6.2	<i>Kenmerken van militair optreden in het maritieme, land- en luchtdomein</i>	782
27.7	Optreden in het maritieme domein	783
27.7.1	<i>Karakteristieken van zeestrijdkrachten</i>	784
27.7.2	<i>Beperkingen</i>	785
27.7.3	<i>De bijdrage van zeestrijdkrachten aan joint operaties</i>	785
27.8	Optreden in het landdomein	786
27.8.1	<i>Karakteristieken</i>	786
27.8.2	<i>Beperkingen</i>	787
27.8.3	<i>Bijdrage van landstrijdkrachten aan joint operaties</i>	787
27.9	Optreden in het luchtdomein (Airpower)	788
27.9.1	<i>Karakteristieken</i>	789
27.9.2	<i>Beperkingen</i>	789
27.9.3	<i>Bijdrage van luchtstrijdkrachten aan joint operaties</i>	789
27.10	Optreden in het ruimtedomein (Space)	791
27.10.1	<i>Karakteristieken</i>	792
27.11	Optreden in het informatiedomein	793
27.11.1	<i>Karakteristieken</i>	794
27.11.2	<i>Soorten activiteiten</i>	794
28	Defensie in het digitale domein	799
	<i>P.A.L. Ducheine</i>	
28.1	Inleiding	799
28.2	Parlementaire pressie	800
28.3	Krijgstaal en dreiging	800
28.4	Multidimensionale dreiging en een multidisciplinaire reactie	802
28.5	NCSS-1	804
28.6	Richting een Defensie Cyber Strategie	807
28.7	Defensie Cyber Strategie	810
28.8	De actualisering van de DCS	816
28.9	Cyber security: vitaal belang?	817
28.10	Tot slot	819
	Literatuur	819
29	Gezondheid en inzetbaarheid in een complexe wereld	823
	<i>J. de Graaf en S.L. Maduro</i>	
29.1	Inleiding	823

INHOUD

29.2	Ontwikkelingen en effecten	823
29.3	Gezond en inzetbaar in dienst van de samenleving	825
29.4	Het veiligheidsecosysteem	827
29.5	Implicaties voor de werknemer	828
29.6	Implicaties voor de werkgever	829
29.7	Kanteling (gezondheidszorg)zorgsysteem	829
29.8	Duurzaam Gezond en Inzetbaar	831
29.9	Tot slot	831
	Literatuur	832
30	Civiel-militaire samenwerking	835
	<i>E.R. Muller</i>	
30.1	Inleiding	835
30.2	Organisatie en inhoud civiel-militaire samenwerking	836
	30.2.1 <i>Capaciteiten en inzet</i>	836
30.3	Organisatie en beleid civiel-militaire samenwerking	844
	30.3.1 <i>Organisatie</i>	844
	30.3.2 <i>Beleid</i>	846
30.4	Aandachtspunten civiel-militaire samenwerking	848
30.5	Afsluiting	852
	Literatuur	852
31	De toekomst van de krijgsmacht	855
	<i>R. de Wijk</i>	
31.1	Evolutie, geen revolutie	855
31.2	Paradigma's en de veiligheidssituatie	856
31.3	Naar een nieuw paradigma?	860
31.4	Politieke inschattingen en ambities	865
31.5	Eisen aan de toekomstige krijgsmacht	871
31.6	Technologische ontwikkelingen	876
31.7	Slot: Prioriteiten voor de nieuwe krijgsmacht	879
	Literatuur	881
32	Krijgsmacht in perspectief	883
	<i>E.R. Muller, J.M.J. Bosch, I.M. de Jong en P.A.L. Ducheine</i>	
32.1	Inleiding	883
32.2	Krijgsmacht steeds belangrijker	883
32.3	Samenwerking krijgsmacht	886
32.4	Krijgsmacht onderdeel van breder veiligheidsbeleid	886
32.5	De krijgsmacht verandert constant	888
32.6	Sturing en controle krijgsmacht	890
32.7	Krijgsmacht en samenleving	891
	Literatuur	892
	Auteurslijst	893
	Trefwoordenregister	897
	Serie Handboeken Veiligheid	901

Inleiding

E.R. Muller, J.M.J. Bosch, I.M. de Jong en P.A.L. Ducheine

Aanleiding

In 2004 verscheen de eerste druk van dit handboek over de organisatie en het optreden van de krijgsmacht. Het doel was de wetenschappelijke en praktijkgerelateerde inzichten over de organisatie en het functioneren van de krijgsmacht bij elkaar te brengen. Sinds 2004 is er zowel in de wereld als binnen de krijgsmacht veel veranderd. Het was dan ook meer dan tijd voor een nieuwe druk. In deze tweede druk van het handboek hebben auteurs vanuit de wetenschap en de praktijk de laatste stand van zaken ten aanzien van een specifiek aspect van de krijgsmacht beschreven en geanalyseerd. Daarmee ontstaat ook nu weer een breed beeld van de organisatie en het functioneren van de krijgsmacht. Met de bundeling van kennis over de krijgsmacht hopen wij als redactie dat de politieke, wetenschappelijke en maatschappelijke discussie over de krijgsmacht op een hoger niveau kan worden gebracht. De krijgsmacht is en blijft een cruciaal en belangrijk instituut binnen de Nederlandse democratische rechtsstaat. Dan is het goed en noodzakelijk dat de beschikbare kennis en inzichten over de organisatie en het functioneren van de krijgsmacht bij elkaar zijn gebracht. Vanzelfsprekend is het niet mogelijk alle relevante thema's rond de krijgsmacht weer te geven. Wij hopen als redactie met deze selectie een breed beeld gegeven te hebben van de rijkdom aan kennis en inzichten over de organisatie en het functioneren van de krijgsmacht.

Dit handboek over de krijgsmacht is onderdeel van de serie Handboeken Veiligheid dat onder hoofdredactie van E.R. Muller en met behulp van specifiek per deel geselecteerde redacteuren en auteurs is vormgegeven. In deze serie zijn inmiddels 22 delen (waarvan meerdere tweede en derde drukken) uitgebracht waarin vele thema's en organisaties op het brede terrein van veiligheid en veiligheidszorg zijn beschreven en geanalyseerd.¹ Krijgsmacht is vanzelfsprekend onderdeel van deze serie.

Inhoud

Dit handboek bestaat uit drie delen. Het eerste deel richt zich op het bestel waarbinnen de krijgsmacht actief is. Het tweede deel gaat nader in op de organisatie van de krijgsmacht waarna in het derde deel de inzet en het optreden van de krijgsmacht wordt behandeld.

¹ Achter in het boek is een overzicht opgenomen van alle delen in de serie Handboeken Veiligheid die worden uitgegeven door Wolters Kluwer. In deze serie verschijnt in 2018 tevens een deel dat zich specifiek richt op veteranen en veteranenbeleid.

Het eerste deel begint met hoofdstuk 1 waarin Muller, Van Eekelen en Rosenthal de krijgsmacht als zwaarmacht duiden en daarbij dieper ingaan op de politiek-militaire relaties. In hoofdstuk 2 geeft Hoffenaar een schets van de krijgsmacht in historisch perspectief. Brinkel plaatst de Nederlandse krijgsmacht in internationaal verband in hoofdstuk 3. De Wijk en Tossings gaan in hoofdstuk 4 nader in op het Nederlandse defensiebeleid nu en in het verleden. Ducheine en Walgemoed geven in hoofdstuk 5 het juridische kader waarbinnen de organisatie van de krijgsmacht vorm krijgt. Van der Meulen beschrijft en analyseert in hoofdstuk 6 de verhouding tussen samenleving en de krijgsmacht, waarna Neuteboom in hoofdstuk 7 nader ingaat op de relatie tussen de krijgsmacht en de politie. Visser, Krijnen en Klabbers geven in hoofdstuk 8 een overzicht van de controlerende rol van de Algemene Rekenkamer ten opzichte van de krijgsmacht.

Het tweede deel richt zich op de organisatie van de krijgsmacht. In hoofdstuk 9 wordt onder redactie van Bosch en Muller door betrokkenen vanuit de krijgsmachtdelen deze krijgsmachtdelen geschetst zodat een beeld ontstaat van de huidige organisatie van de krijgsmachtdelen. In hoofdstuk 10 gaat Venema in op de besturing binnen defensie en de krijgsmacht, waarna Lachmann-Boot in hoofdstuk 11 de communicatie binnen en vanuit defensie en de krijgsmacht weergeeft. Adang gaat in hoofdstuk 12 nader in op planning binnen defensie en de krijgsmacht. Eichelsheim en Metselaar beschrijven en analyseren in hoofdstuk 13 de inlichtingenfunctie binnen defensie en de krijgsmacht. In hoofdstuk 14 diept Leijh het personeelsbeleid binnen defensie en de krijgsmacht nader uit waarna Bachrach in hoofdstuk 15 de opleiding en training binnen de krijgsmacht beschrijft. Nanhekhan gaat in hoofdstuk 16 nader in op het materieel en het materieelbeleid binnen defensie. Simons en Storm van Leeuwen beschrijven en analyseren in hoofdstuk 17 het Commando Diensten Centra. In hoofdstuk 18 gaan De Graaf en Hopperus Buma dieper in op de militaire gezondheidszorg. Het onderwerp financiering van de krijgsmacht krijgt in hoofdstuk 19 vorm door Beeres en Bakker. Vervolgens gaat Geveke in hoofdstuk 20 in op de vraag op welke wijze innovatie binnen de krijgsmacht vorm krijgt. De cultuur van de krijgsmacht wordt uitgediept door Soeters en Heeren-Bogers in hoofdstuk 21 waarna Van Duurling nader ingaat op tradities binnen de krijgsmacht in hoofdstuk 22. Dit deel wordt afgesloten door Van Baarda en Verweij met hoofdstuk 23 waarbij zij ingaan op de ethische aspecten van de krijgsmacht.

Het derde deel richt zich op het inzet en optreden van de krijgsmacht. In hoofdstuk 24 geeft Bosch een beschrijving en analyses van het strategisch kader. Ducheine en Walgemoed gaan in hoofdstuk 25 nader in op het juridische kader dat van belang is voor de inzet en het optreden van de krijgsmacht. Klep geeft in hoofdstuk 26 een beeld van de vredesoperaties vanaf 1945 tot heden. In hoofd-

stuk 27 wordt de doctrine weergegeven over het optreden ter zee, te land en in de lucht. In hoofdstuk 28 gaat Ducheine nader in op het thema defensie in het digitale domein. De Graaf en Maduro gaan in hoofdstuk 29 in op de medische inzetbaarheid van militairen. In hoofdstuk 30 geeft Muller een beeld van de civiel-militaire samenwerking. De Wijk geeft in hoofdstuk 31 een schets van de krijgsmacht in de toekomst waarna de redactie in hoofdstuk 32 de krijgsmacht in perspectief plaatst.

De hoofdstukken zijn afgesloten eind 2016 of begin 2017. Enkele hoofdstukken zijn eerder geschreven. Dat is dan aangegeven bij de betreffende hoofdstukken. Voor actuele feiten zie ook de website van het ministerie van defensie.

Dankzegging

De redactie is de auteurs zeer dankbaar voor het meewerken aan deze tweede druk. De totstandkoming van de tweede druk van dit handboek heeft langer geduurd dan gehoopt mede vanwege de drukke werkzaamheden van alle auteurs en de redactie. De vele en contante veranderingen binnen de krijgsmacht maakten het tevens moeilijk te komen tot een wetenschappelijke stand van zaken. Het is te danken aan de auteurs dat dit in dit handboek wel is gebeurd. Wij hopen dat ook deze keer het handboek in een behoefte zal voorzien. Wij zeggen dank aan Daphne Zeeman die als redactiesecretaris aan dit boek heeft gewerkt. Wij danken de uitgever voor het mooi uitgegeven van het dertigste boek in de serie Handboeken Veiligheid.

Erwin Muller
Hans Bosch
Ivo de Jong
Paul Ducheine

Oktober 2017

Feiten & cijfers

Personeelsrapportage, standdatum 01-01-2015

Aantal mensen die bij Defensie werken:



41.900
Militairen



16.900
Burgers



58.800
Totaal Defensie

86%

Man



14%
Vrouw



18.859
Landmacht



9.156
Marine



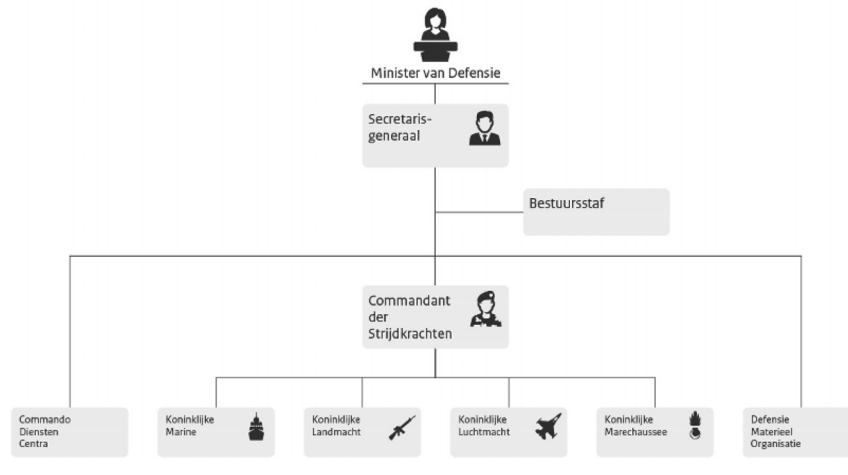
8.077
Luchtmacht



5.846
Marechaussee

² Website Defensie.nl mei 2017.

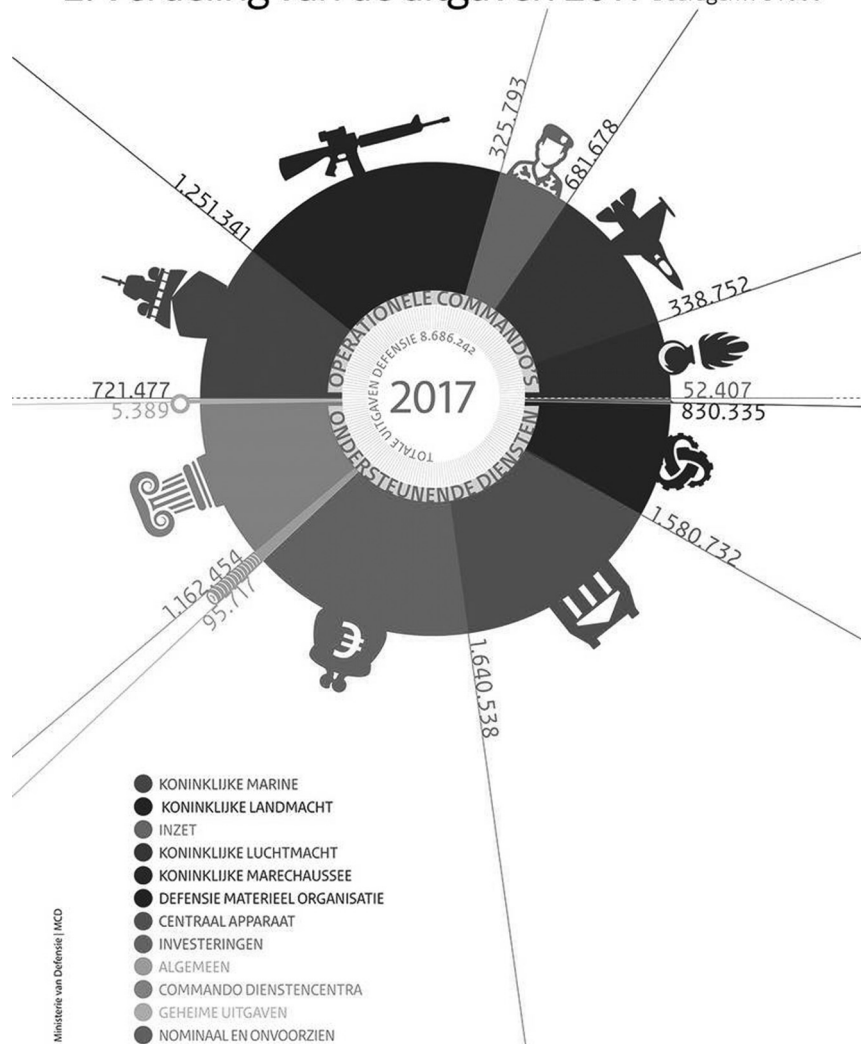
MINISTERIE VAN DEFENSIE





Ministerie van Defensie

2. Verdeling van de uitgaven 2017 Bedragen x € 1000



DEFENSIELOCATIES

○ Locaties die de komende jaren worden afgestoten

● Defensielocaties



Deel I Bestel krijgsmacht

I Krijgsmacht in een democratische rechtstaat¹

E.R. Muller, W.F. van Eekelen en U. Rosenthal

1.1 Inleiding

De krijgsmacht vormt de ultieme zwaarmacht van de overheid en is het instrument van de staat om haar macht te behouden.² De krijgsmacht als zwaarmacht betekent dat zij kan beschikken over een uitgebreid scala aan gewelddinstrumenten om de belangen van de staat te beschermen. Artikel 97 van de Grondwet benoemt expliciet deze taak: 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.³ De politie heeft vergaande bevoegdheden ten aanzien van de vrijheden van burgers. De krijgsmacht beschikt over de mensen en het materieel om de staat zelf te beschermen. De krijgsmacht is in eerste instantie bedoeld voor de bescherming van de onafhankelijkheid en de territoriale integriteit van Nederland. Hoewel dit na 1989 wat op de achtergrond is geraakt, is en blijft dit de kern van het instituut krijgsmacht.⁴ Anno 2017 is de territoriale integriteit van Nederland en vooral van Europa weer een actueel thema.

“De regering heeft het oppergezag over de krijgsmacht.” Dit is het tweede lid van het Grondwetsartikel 97 waarin de rol en organisatie van de krijgsmacht worden aangegeven. In de Nederlandse context is het ondenkbaar dat militairen op de een of andere wijze met geweld zullen proberen de staatsinrichting in Nederland te wijzigen. Dat is een van de kernen van de krijgsmacht in een democratische rechtstaat. In andere landen is dat een minder vergaande gedachte. Het primaat van de politiek is in Nederland sterk verankerd. Desalniettemin beschikt ook de Nederlandse krijgsmacht over een ruime hoeveelheid middelen en mensen waarmee zij potentieel een grote invloed kunnen uitoefenen op het functioneren van de staat.

In dit hoofdstuk willen wij de cruciale aspecten van de krijgsmacht als zwaarmacht in een democratische rechtstaat benoemen.⁵ Het gaat hier niet om een

¹ Gebaseerd op en geciteerd uit hoofdstuk 1 en hoofdstuk 7 uit de eerste druk van *Krijgsmacht* uit 2004 en nader aangevuld.

² Bruijn en Wells 2003.

³ Zie meer uitgebreid over artikel 97 van de Grondwet: Meijer 2017.

⁴ Zie ook Brouwer en Megens 2003.

⁵ Zie ook Moelker, Noll en De Weger 2009.

specifieke juridische beschrijving van de taak en het functioneren van de krijgsmacht, maar om een beschrijvende analyse van deze aspecten. De juridische aspecten komen aan de orde in andere hoofdstukken in deze bundel. De krijgsmacht is een bepalend onderdeel van de staat. De wijze waarop zij functioneert en hoe de staat en de overheid omgaan met de krijgsmacht zegt veel over de mate van democratie in een specifiek land. In dit hoofdstuk geven we in de tweede paragraaf een schets van vijf modellen van civiel-militaire relaties. In de derde paragraaf gaan we nader in op enkele uitgangspunten die de rol van de krijgsmacht als zwaarmacht van de Nederlandse staat duiden.

1.2 Civiel-militaire relaties in vijf modellen

Cruciaal voor de positie van de krijgsmacht in de democratische rechtsstaat is de wijze waarop de civiel-militaire relaties formeel en feitelijk zijn vormgegeven. In deze paragraaf schetsen wij enkele meer analytische modellen van mogelijke civiel-militaire relaties binnen een staat. Het gaat hier om de mogelijke formele en feitelijke relaties tussen politieke gezagsdragers en militaire ambtenaren.

De relaties tussen politiek en krijgsmacht lijken voor burgers in een beschaafde democratische rechtsstaat amper het bespreken waard. Het lijkt vanzelfsprekend dat de krijgsmacht dienstbaar is aan de politieke gezagsdragers en hun beleid en instructies stipt uitvoert. In de politiek-ambtelijke verhoudingen staan de bovenschikking van de politieke gezagsdragers en de ambtelijke loyaliteit centraal. Als schrijvers en klerken ondergeschikt zijn aan het politieke gezag, geldt dat des te sterker voor diegenen die namens de politieke gemeenschap dwang en fysiek geweld uitoefenen tegenover burgers die wet of regel schenden. Niet voor niets zijn de ambtenaren die de sterke arm van de staat vertegenwoordigen, in hun uiterlijke kenmerken herkenbaar. Zij zijn de ‘men in uniform’. De normatieve analyse van de relaties tussen politiek en krijgsmacht is dus in kort bestek te verrichten. Maar meer dan enig ander maatschappelijk of politiek thema zijn de relaties tussen politiek en krijgsmacht sterk gebonden aan tijd, plaats en land.⁶

De geschiedenis van de staatsvorming en van de opkomst van democratische regimens is in belangrijke mate getekend door veranderingen in civiel-militaire betrekkingen. Tot op de dag van vandaag zijn de verschillen tussen politieke stelsels tot op grote hoogte toe te schrijven aan uiteenlopende relaties tussen civiele en militaire autoriteiten. Er is dus geen reden de voor ons normatieve vanzelfsprekendheid van de politieke bovenschikking en de loyaliteit van de krijgsmacht ook als een altijd en alom gevalideerde werkelijkheid te zien.

⁶ Finer 1962.

Het leerstuk van de politiek-ambtelijke verhoudingen vormt het meest omvattende kader voor het duiden van de relaties tussen politiek en krijgsmacht. Het legt de kernvragen over politiek en krijgsmacht bloot.⁷ Kunnen we politieke en militaire domeinen onderscheiden? Heerst het politieke gezag over de militaire macht? Moet het politieke gezag zijn heerschappij voortdurend bevechten of wordt die door de militairen als vanzelfsprekend beschouwd? Wat gebeurt in een democratisch land als de militairen het oneens zijn met wat de gezagsdragers hun opdragen? Hoe gaan militairen om met opdrachten vanuit de politiek die volgens hen onuitvoerbaar zijn? In de onderstaande modellen van mogelijke civiel-militaire relaties komen deze bovenstaande vragen aan de orde.

1.2.1 CIVIEL-MILITAIRE RELATIES: VIJF MODELLEN

De verschillende rollen van de krijgsmacht in de politiek kunnen aan de hand van vijf modellen beschreven worden: militaire regiems, interventieregiems, totalitaire regiems, democratische regiems en politieregiems. Voor zover het de eerste vier modellen betreft, zou het verleidelijk zijn ze als volgtijdelijk te presenteren maar dat zou de geschiedenis, het heden en de toekomst van de civiel-militaire relaties geweld aandoen.

1.2.1.1 Militaire regiems

Militaire regiems zijn politieke stelsels waar militairen dankzij een militaire interventie de politieke ambten in handen hebben. Het prototype van een militair regiem is de militaire junta. Europa kende militaire regiems tot in de jaren zeventig: Spanje onder Franco en het Griekse kolonelsregiem. In andere delen van de wereld hebben militaire regiems een belangrijke rol gespeeld. Vooral in Latijns Amerika is de geschiedenis van een groot aantal landen, waaronder Brazilië, Argentinië en Chili, in sterke mate bepaald door de ups and downs van militaire regiems. In Azië en Afrika hebben militaire regiems het in verschillende landen voor het zeggen, zoals in Myanmar en – tot voor kort – Liberia. In bijvoorbeeld Indonesië heeft na de coup van 1975 decennia lang een militair regiem geheerst.

Militaire regiems vertonen vaste patronen. Zij komen doorgaans aan de macht onder verwijzing naar ernstige misstanden veroorzaakt door de civiele machthebbers: corruptie, buitenlandse inmenging, economische achteruitgang. Ze proberen na verloop van tijd legitimiteit te verwerven door civiele stromannen naar voren te schuiven of door verkiezingen te houden – bijvoorbeeld in Pakistan.

⁷ Zie uitgebreider over de civiel-militaire en politiek-militaire verhoudingen Born en Metselaar 2003 en Brinkel, Moelker en Westmaas 2009.

De hoogtijaren van militaire regiems lijken voorbij omdat ze internationaal steeds meer in een isolement raken. Militaire regiems zijn in toenemende mate bezweken onder interne en externe druk. Maar dat wil allerm minst zeggen dat het in die landen gedaan zou zijn met de macht en invloed van de militairen.

1.2.1.2 Interventieregems

Interventieregems zijn politieke stelsels waar militairen een wijziging in de samenstelling van de regering afdwingen door aanwending van of dreiging met fysiek geweld. Anders dan in militaire regiems laten de militairen de politieke ambten in handen van civiele autoriteiten. Maar zij deinzen er niet voor terug de geweldsmiddelen en vooral de dreiging die daarvan uitgaat, voor rechtstreekse beïnvloeding van de politiek te gebruiken.

Interventieregems kenmerken zich niet per se door een voortdurende reeks zichtbare militaire interventies. De anticipatiemacht van de strijdkrachten blijkt vaak minstens zo doeltreffend te zijn. In dat geval zijn de politieke gezagsdragers zich ervan bewust dat zij de militairen niet tegen zich in het harnas moeten jagen omdat die hen anders naar huis sturen – zo niet erger dan dat. Juist onder die omstandigheden kunnen interventieregems zich lange tijd handhaven. Ze roepen niet de felle weerstand op die militaire regiems parten speelt. Democratische instellingen en procedures – politieke partijen, verkiezingen – gaan ogenschijnlijk heel wel samen met de instandhouding van een interventieregim. Maar wanneer die democratische arrangementen moeten fungeren onder de voortdurende dreiging van militair ingrijpen, missen ze het vereiste democratische gehalte.

Er is een niet gering aantal interventieregems, ook in Europa en zijn periferie. Niet voor niets stelt de Europese Unie in het *acquis communautaire* hoge eisen aan ordentelijke civiel-militaire verhoudingen. Interventieregems of regiems die de kenmerken daarvan te dicht naderen, kunnen de toelating tot een democratische gemeenschap van staten vergeten. Het is een punt van voortdurende aandacht bij de ontwikkelingen in bijvoorbeeld Turkije.

Psychologisch en politiek gesproken dichtbij huis heeft Suriname zich geruime tijd op het grensvlak van een militair en interventieregim bewogen. Na de coup van onderofficier Bouterse in februari 1980 voldeed Suriname gedurende een maand aan de kwalificaties van een militair regim; in maart 1980 werd een burger als eerste minister aangesteld. Met als dieptepunt de moorden van december 1982 demonstreert de geschiedenis van Suriname hoe moeilijk het voor een land is zich te ontworstelen aan een regim waar militairen op een gegeven moment de constitutionele grenzen overschrijden.

1.2.1.3 Totalitaire regimens

Totalitaire regimens kenmerken zich door een alomvattende en alles doordringende ideologie die niet alleen door de civiele elite wordt gedragen, maar ook, soms na verloop van tijd, de militairen in haar greep krijgt. De beruchtste voorbeelden van totalitaire regimens zijn uiteraard Nazi-Duitsland en de Sovjet-Unie en, sinds de Tweede Wereldoorlog, een aantal regimens in Azië. In totalitaire regimens bestaat soms spanning tussen de opvattingen van de militaire professie – en de militaire bureaucratie – en de waarden en consequenties van de totalitaire ideologie. Die spanning kan zich oplossen doordat de civiele dragers van de totalitaire ideologie hun eigen militaire apparaat oprichten dat als voorhoede van de beweging het vuile werk doet waartoe de militaire bureaucratie minder genegen is. Zo bijvoorbeeld de SS in Nazi-Duitsland. Er is dan wel meteen het nodige te doen over de vraag of de krijgsmacht onder welk totalitair regiem dan ook ooit in staat is zich te beschermen tegen de uitwassen van de ideologie.⁸ Onder het Sovjetbewind hebben tot het einde aan toe militaire technocraten herhaaldelijk conflicten uitgevochten met de ‘rode generaals’ die de loyaliteit aan de heersende ideologie compromisloos beleden.

Het totalitaire model loochent uiteindelijk het onderscheid tussen civiele en militaire waarden en belangen. In die zin zijn civiel-militaire verhoudingen in een totalitair regiem non-existent. Het kan in het belang van de totalitaire ideologie zijn een goed georganiseerde krijgsmacht in stand te houden maar die dient volledig ten dienste te staan van de civiele autoriteiten – lees de leider van de beweging of partij. De militaire professie onderwerpt zich aan de politieke missie. De politieke missie wordt met alle denkbare methoden nagejaagd. Als dit het doel dient, worden generaals door civiele machthebbers en hun trawanten vermoord.⁹

1.2.1.4 Democratische regimens

In een democratisch regiem is de krijgsmacht ondergeschikt aan de politieke gezagsdragers. De hierboven weergegeven uitgangspunten voor de zwaardmacht in de staat gaan over de krijgsmacht binnen democratische regimens. Van de krijgsmacht wordt niet geaccepteerd dat zij haar geweldspotentieel benut om de politieke gezagsdragers onder druk te zetten. Uitgangspunt is dat de politieke gemeenschap en als representant daarvan de politieke gezagsdragers de krijgsmacht een bijzondere verantwoordelijkheid toegedeeld hebben: het uitoefenen van de zwaardmacht. Dat vergt al meteen zelfbeperking, voor zover het uitoefenen van democratische rechten het functioneren van de krijgsmacht

⁸ Goldhagen 1996.

⁹ Bullock 1998.

belemmert. Militairen zouden zeker grenzen overschrijden waar invloed overgaat in sanctiemacht: het vermogen militaire verlangens ingewilligd te krijgen onder dreiging met sancties, dus in dit geval fysiek geweld.

Hoe verzekeren democratische regimens zich van de loyaliteit van de krijgsmacht aan de politieke gezagsdragers? Ten eerste: door middel van interne controle. Militaire professionals leren dat ze loyaal moeten zijn aan de politieke gezagsdragers. Dit is de uitkomst van een historische ontwikkeling. In die zin is de democratische gezindheid van de krijgsmacht onderdeel van de omvattende democratische politieke cultuur en is er weinig voor nodig om haar te verinnerlijken. Het wordt expliciet bevestigd en herbevestigd in de contacten tussen militairen en de politiek en bij de scholing en vorming van militaire professionals. Het resultaat van de verinnerlijking en socialisering van de vereiste normen en waarden is dat het bestel kan rekenen op afdoende interne borging van democratisch handelen binnen de militaire professie zelf. Daarbij helpt een goed en constructief overleg tussen politieke gezagsdragers en militaire ambtenaren waarbij militair advies serieus wordt afgewogen ook al is het laatste woord aan de politiek.

Ten tweede: door middel van externe controle. Daarvoor zijn in de loop van de tijd verschillende methoden toegepast. Lange tijd werd de dienstplichtigenkrijgsmacht als de meest doeltreffende vorm van externe controle beschouwd. Dienstplichtigen werden gezien als de waakhonden van de democratie in de krijgsmacht. Zij garandeerden het democratisch bewustzijn van de militaire organisatie en ze waren volgens deze zienswijze het democratische contrapunt tegenover de officieren. Deze denkwijze bestaat voort in het idee dat de civiele controle op de krijgsmacht vooral baat heeft bij een vermaatschappelijking van het militaire apparaat.

Maar de externe controle op de krijgsmacht heeft door de geschiedenis heen haar meest krachtige toepassing gekregen in een duidelijke afbakening van rollen, functies en taken tussen de civiele instituties en de krijgsmacht. De politieke gezagsdragers hebben de bevoegdheid en verantwoordelijkheid bindende beslissingen voor en namens de samenleving te nemen, juist ook met inbegrip van beslissingen waarbij het doen en laten van de krijgsmacht rechtstreeks in het geding is. De controle op deze beslissingen ligt in eerste instantie in handen van een andere politieke institutie: het parlement. De krijgsmacht heeft een andere positie in dit bestel. Zij heeft, tot op zekere hoogte net als andere ambtelijke organisaties, taken en verantwoordelijkheden in andere fasen van het beleid binnen het ambtelijke apparaat. Uiteindelijk dient de krijgsmacht de politieke beslissingen op haar terrein loyaal uit te voeren – dus ook, want daarom gaat het bij ambtelijke loyaliteit, als ze het met die beslissingen oneens is. De externe controle op de krijgsmacht manifesteert zich dus in een natuurlijke toedeling van specifieke taken en verantwoordelijkheden. Wanneer de krijgsmacht de

grenzen van haar domein overschrijdt wordt dit aan de kaak gesteld en zullen maatregelen niet uitblijven.

1.2.1.5 Politieregiems

De militaire socioloog Janowitz kan voorspellend vermogen niet ontzegd worden. In 1960 rondde hij zijn klassieke werk *The Professional Soldier*¹⁰ af met het lanceren van de *'constabulary force'*: de omvorming van een deel van het militaire apparaat tot een politiemacht die vredesoperaties in het buitenland zou uitvoeren. Weliswaar ontleende hij zijn inspiratie aan *'policing missions'* van de Britse krijgsmacht in de deels voormalige koloniën, maar het kost weinig moeite in de uitwerking van de *'constabulary force'* toch parallellen te ontdekken met de vredesmissies die verschillende westerse en niet-westerse landen nu, al dan niet in het verband van *'peace-keeping'* of *'peace-enforcing operations'* van de Verenigde Naties, aan specifieke krijgsmachtdelen toevertrouwen.

In feite gaat het hierbij, en dan in het bijzonder bij *'peace-keeping operations'*, om een fundamentele wijziging in de functie van de krijgsmacht – en daarmee ook, zoals Janowitz al voorzag, om een andere positie van de krijgsmacht in het maatschappelijke en politieke bestel. Positief opgevat manifesteert zich hier het politieregiem in zijn oorspronkelijke, historische betekenis: politie als het bevorderen van vrede en algemeen welzijn. Als de krijgsmacht daarin een vooraanstaande rol te spelen heeft, lijkt daar weinig tegen in te brengen.

Toch zijn er de nodige obstakels voor de civiel-militaire verhoudingen. Want de krijgsmacht komt veel meer in het middelpunt van de politieke besluitvorming te staan, en dat heeft niet alleen voordelen. Politieke beslissingen over militair optreden tegen buitenlandse agressie hebben steeds een eigen, bijna natuurlijke logica gehad. Maar in geval van bijdragen aan vredesmissies in andere regio's of landen is de politieke afweging minder eenduidig en vaak genoeg voor tegenspraak vatbaar. Het risico bestaat dan dat de inzet van de krijgsmacht onderwerp wordt van een politiek spel waarin de noodzaak van de inzet van krijgsmacht minder duidelijk is.

De veranderende positie van de krijgsmacht als *'constabulary force'* kent zo beschouwd haar eigen problemen. De afbakening tussen de civiele sector en de krijgsmacht wordt minder scherp. De militairen zijn in toenemende mate afhankelijk van civiele steun. Voor zover de civiele steun voor een missie onderwerp is van politieke verschillen van mening, neemt de politieke druk op de militairen toe. Hun loyaliteit aan de politieke gezagsdragers wordt op de proef gesteld naarmate solide politieke besluiten plaatsmaken voor krappe meerderheidsbeslissingen die de krijgsmacht mogelijk ook nog voor een moeilijk uit-

¹⁰ Janowitz 1960.

voerbare taak in den vreemde stellen. Daarbij is het wel van belang te bezien of de missie plaatsvindt binnen een breder gelegitimeerd internationale organisatie zoals de Verenigde Naties.

In het verlengde hiervan ligt de toenemende aandacht voor mogelijke politietaken van de krijgsmacht in het eigen land. Die taken kunnen variëren van operationele bijstand bij evenementen en civiele rampen tot het overnemen van taken van de reguliere politie bij interne onlusten. Naarmate, bovendien, de externe en interne veiligheid elkaar steeds meer raken, zal de krijgsmacht ook meer in beeld komen bij het zeker stellen van de interne veiligheid. De huidige aandacht voor civiel-militaire samenwerking ook op het terrein van terrorismebestrijding getuigt hiervan.¹¹ Deze heroriëntatie zal telkens vragen oproepen over de houdbaarheid van het klassieke democratische concept van een heldere afbakening tussen de civiele en de militaire sector. De rol van de krijgsmacht in de politiek komt ook daarmee in een ander vaarwater terecht.

1.3 **Uitgangspunten krijgsmacht als zwaarmacht in democratische rechtstaat**

In deze paragraaf schetsen wij enkele uitgangspunten die de rol van de krijgsmacht als zwaarmacht binnen de democratische rechtstaat Nederland kenmerken. Deze uitgangspunten zijn de kenmerken waaraan een krijgsmacht in een democratische rechtstaat moet voldoen. In het bijzonder gaan we daarbij natuurlijk in op de krijgsmacht in Nederland. In referentie naar bovenstaande modellen gaat het hier natuurlijk vooral om de nadere invulling van het democratische model.

1.3.1 FUNCTIE VAN DE KRIJGSMACHT VOOR DE STAAT

De krijgsmacht vervult al sinds mensenheugenis een cruciale functie voor een staat. In het begin waren krijgsmachten van essentieel belang voor de vorming van staten en naties. In deze periode was haar primaire functie niet alleen de verdediging, maar ook de aanval ter uitbreiding of versteviging van macht. In de loop der eeuwen werd echter de verdediging van de inmiddels vormgegeven staten en naties het meest kenmerkende element.

Deze verdedigingstaak vormt heden ten dage nog steeds een van de belangrijke functies van de krijgsmacht. De huidige veranderingen die zich voordoen kunnen dan ook grotendeels worden toegeschreven aan de ombouw van een verdedigingsorganisatie naar een organisatie die in staat is om tegelijkertijd ingezet te worden bij verschillende conflicten. De verdedigingsfunctie is diep binnen

¹¹ Duchaine 2008.

zowel de krijgsmacht als de samenleving geworteld. De cruciale functie was dat het bestaansrecht van de staat uiteindelijk met geweld door de krijgsmacht kon worden afgedwongen. Externe bedreigingen van de staat konden worden geneutraliseerd door het inzetten van onderdelen van de landmacht, de luchtmacht en de marine en in bijzondere gevallen door de marechaussee.

Onmiskenbaar hebben zich ten aanzien van de functies van de krijgsmacht de afgelopen jaren veranderingen voorgedaan. In de eerste druk van dit boek schreven we in 2004 nog dat de traditionele dreiging was verdwenen en dat daarvoor in plaats een meer diffuse dreiging was gekomen. Inmiddels moet in 2017 geconstateerd worden dat naast deze diffuse dreiging ook de meer traditionele dreigingen weer aanwezig zijn. Tevens doen zich tegenwoordig nieuwe dreigingen voor waarbij de cyberdreiging in al zijn vormen daarvan het meest duidelijke voorbeeld is. Steeds veranderende vluchtelingenstromen of terrorismedreigingen vormen andere voorbeelden. Het complex aan dreigingen waarmee huidige staten te maken krijgen is breed en kent elementen van klassieke traditionele dreigingen, maar ook van nieuwe en diffuse en hybride dreigingen.¹² Aan de staten en hun krijgsmachten de taak en de uitdaging een goed antwoord te vinden op deze nieuwe hybride dreigingen die veel minder duidelijk zijn dan in het verleden. Krijgsmachten zijn een cruciaal instrument voor nationaal en internationaal veiligheidsbeleid.¹³

Staten zonder een eigen krijgsmacht blijven een uitzondering, hoewel er wel enkele te noemen zijn. Deze stelling heeft lang gegolden. Inmiddels zijn echter de Europese en internationale samenwerkingsverbanden (EU, VN, NAVO) zodanig dat, hoewel een eigen krijgsmacht nog steeds als essentieel wordt aangemerkt, in de praktijk de verwevenheid tussen krijgsmachten van verschillende landen intensief is. Het is al veel langer duidelijk dat Nederland niet alleen de defensietaken kan realiseren. De samenwerking tussen bijvoorbeeld de Nederlandse en Duitse krijgsmacht is zowel organisatorisch als inhoudelijk inmiddels zeer intensief. De Nederlands en Belgische marines hebben thans een grote mate van integratie in commandovoering en materiele uitrusting. Verdragen verplichten tot bijstand en ondersteuning aan allerlei andere landen en samenwerkingsverbanden. De functie van de Nederlandse krijgsmacht is inmiddels veel breder en vooral veel internationaler dan alleen de verdediging van het Nederlands grondgebied.¹⁴

Is de krijgsmacht belangrijk voor de Nederlandse staat? We beantwoorden deze vraag onomwonden positief. Daarbij kan gesteld worden dat anno 2017 zowel in de politiek als bij burgers een breed gevoel bestaat voor steun aan de krijgsmacht en vooral voor verdere ontwikkeling en uitbreiding van de rol en

12 Zie hiervoor ook de Strategische Verkenningen van Instituut Clingendael 2017. Zie tevens Van Veldhuizen e.a. 2017.

13 Zie ook Huiskamp en De Weger 2009.

14 Zie Huiberts-Van Dijk en Mengelberg 2009.

taken van de krijgsmacht. Er zijn verschillende redenen voor ons onomwonden positieve antwoord. In de eerste plaats blijft een eigen krijgsmacht een kenmerk van een eigen sterke staat. Het is nog steeds moeilijk voorstelbaar dat een staat die volwaardig wil participeren in de internationale samenleving, niet over een eigen krijgsmacht beschikt. Nederland zal nauwelijks nog een rol kunnen spelen in internationaal verband zonder eigen volwaardige militaire capaciteiten te bezitten. Daarnaast dient ook Nederland bij te dragen aan het beheersen en oplossen van gewelddadige conflicten in de wereld. Niet alleen vanuit een morele overweging, maar ook omdat onze open economie en wereldwijde oriëntatie groot belang hebben bij stabiliteit en ontwikkeling. Een eigen militaire bijdrage is daarvoor een voorwaarde. Wil Nederland een dergelijke bijdrage leveren, dan blijft een hoogwaardige krijgsmacht in eigen land en in het Koninkrijk cruciaal. Ten slotte blijft de aloude reden voor de krijgsmacht – verdediging – nog steeds relevant en naar ons oordeel steeds relevanter. Daarbij gaat het niet alleen om de veranderende en toenemende dreigingen vanuit Rusland en mogelijk ook China, maar ook om dreigingen van terrorisme, massale vluchtelingenstromen, digitale onveiligheid enz. De eerdergenoemde hybride dreigingen zullen in de komende jaren niet afnemen. De krijgsmacht kan een belangrijke rol spelen met betrekking tot het voorkomen van en de verdediging tegen deze oude en nieuwe gevaren voor Nederland en zijn bondgenoten. Daarbij komt dat zij tevens een belangrijke bijdrage kan leveren bij ordehandhaving en rampenbestrijding in de vorm van bijstand aan de reguliere hulpverleningsdiensten. Daarmee heeft de krijgsmacht nieuwe stijl ook een functie ten aanzien van de binnenlandse veiligheid. De combinatie van al deze functies maakt dat de krijgsmacht nu en in de toekomst een cruciale rol voor de staat vervuld.¹⁵ Duidelijk is daarbij dat Nederland dat alleen kan realiseren in internationaal verband.

1.3.2 HET PRIMAAT VAN DE POLITIEK OVER DE KRIJGSMACHT

Het primaat van de politiek (in het bijzonder de regering) over de krijgsmacht is essentieel voor een krijgsmacht in een democratische rechtstaat. In Nederland is dit primaat in de Grondwet opgenomen. Minstens zo belangrijk als opname in de Grondwet is het feit dat binnen de krijgsmacht en binnen de samenleving eensgezindheid bestaat omtrent de wenselijkheid en het vereiste van een dergelijke ondergeschiktheid van de krijgsmacht. Bij de politie vond men het noodzakelijk om de ondergeschiktheid aan het bevoegd gezag zodanig vorm te geven dat zij deels onder de burgemeester en deels onder de officier van justitie valt. Bij de krijgsmacht bestaat er niet zo'n dualisme van gezag. De krijgsmacht is ondergeschikt aan de regering en de regering legt daarover verantwoording

¹⁵ Zie ook de internationale veiligheidstrategie van het kabinet, *Veilige wereld, veilig Nederland*, Ministerie van Buitenlandse Zaken 2013 en de Defensienota, *In het belang van Nederland*, Ministerie van Defensie, 2013. Vergelijk Schramade 2016.