The Hague Centre for Strategic Studies

HCSS Security

Hybride Dreigingen en Hybride Oorlog: Consequenties voor de Koninklijke Landmacht

Rob de Wijk, Frank Bekkers en Tim Sweijs

Inhoudsopgave

Samenvatting *3*
Inleiding *5*
Het Russische denken als uitgangspunt 6
Deel 1: Russische hybride oorlogsvoering *7*
Historisch perspectief 7
Het moderne concept van hybride oorlogvoering 8
Hybride strategische afschrikking 10
Hybride tactieken tegen collectieve verdediging 11
Kernwapens en hybride dreigingen 14
Hybride oorlogvoering buiten het NAVO-grondgebied 15
Deel 2: Het antwoord op hybride oorlogvoering *17*
Afschrikking en collectieve verdediging 17
Operaties buiten het NAVO-verdragsgebied 23
Nationale taken: weerbaarheid van de samenleving 24
De samenhang der dingen 26
Bibliografie *28*

Samenvatting

De huidige veiligheidssituatie laat een paradigmaverschuiving zien die vergelijkbaar is met die van begin jaren negentig van de vorige eeuw. Toen werden door het verdwijnen van het Warschaupact en de Sovjetunie de fundamenten onder de defensieplanning weggeslagen. Nu dwingen de geopolitieke veranderingen die tot de nieuwe Russische assertiviteit hebben geleid de NAVO tot het vinden van een nieuwe balans tussen:

- een nieuwe, hybride dreiging tegen het grondgebied van de individuele lidstaten;
- collectieve verdediging van het NAVO-gebied dat een totaal andere aanpak vereist dan tijdens de Koude Oorlog;
- hybride operaties op het grondgebied van de tegenstander;
- operaties buiten het Verdragsgebied.

Het is niet waarschijnlijk dat Rusland zijn politieke doelstellingen zal trachten te bereiken met een grootschalig offensief tegen het grondgebied van de NAVO. Politieke doelstellingen, zoals verzwakking van de NAVO-landen, kunnen beter worden bereikt met hybride dreigingen tegen de individuele lidstaten. Door de individuele lidstaten afzonderlijk te verzwakken kan de NAVO tijdens een oplopende crisis als geheel minder makkelijk een vuist maken. Dit betekent dat de eerste en de derde hoofdtaak van de krijgsmacht, respectievelijk bescherming van het Nederlands en NAVO-grondgebied en ondersteuning van civiele autoriteiten, in elkaar overvloeien. De Koninklijke Landmacht krijgt daarom een belangrijkere interne taak bij het ondersteunen van civiele autoriteiten in geval van maatschappelijke ontwrichting en bij het versterken van de maatschappelijke weerbaarheid tegen hybride dreigingen. Tegelijkertijd wordt de collectieve verdedigingstaak in NAVO-verband opnieuw ingevuld. Hier zal de nadruk op afschrikking komen te liggen.

Wat collectieve verdediging betreft worden logistieke aanvoerlijnen kwetsbaarder door nieuwe sensor- en wapensystemen. Dit betekent dat tijdige versterking van bijvoorbeeld de Baltische regio in crisis of oorlogstijd onmogelijk kan worden. Ter plekke gestationeerde troepen moeten worden versterkt met zwaardere eenheden die over voldoende gevechtskracht en voortzettingsvermogen beschikken om tijd en ruimte te scheppen voor onderhandeling over de terugkeer naar de *status quo ante bellum.* Teven dient escalatie naar een kernwapenoorlog te worden voorkomen. De verdediging zou deels onconventioneel ('hybride') kunnen worden gevoerd.

Deze ontwikkelingen vereisen dat het concept van de *single set of forces* opnieuw wordt ingevuld. Maximale flexibiliteit is vereist om zwaar en licht optreden door dezelfde eenheden te kunnen laten uitvoeren. Multifunctionaliteit wordt de norm.

De strategische afschrikking van en verdediging tegen Russische hybride dreigingen maken het noodzakelijk dat ook de NAVO hybride operaties op Russisch grondgebied moet *kunnen* uitvoeren. Dit kan variëren van sabotage van militaire systemen tot het aanmoedigen van interne onlusten tegen het bewind.

Hybride oorlogvoering zal buiten het NAVO-verdragsgebied van groter belang worden. Het verkrijgen van een goed inzicht in de omstandigheden wordt daarbij belangrijker (*situational awareness* en *situational understanding*). Dat geldt ook voor het vermogen om de tegenpartij te kunnen beïnvloeden of juist steun van de bevolking te krijgen (*information manoeuvre*). Daartoe moet de landmacht in staat zijn operaties uit voeren

die gericht zijn op psychologische effecten. Deze operaties moeten in nauwe samenhang met militaire operaties in de fysieke domeinen en het cyber domein worden uitgevoerd. Tot slot zal het vermogen om proxy-oorlogen te voeren tegen en soms ook in samenwerking met gewapende strijders een belangrijke voorwaarde voor succes zijn.

Hybride dreigingen vormen een structurele ontwikkeling. Strategische innovatie van tegenstanders zoals Rusland, leiden tot een gewijzigd karakter van gewapend conflict dat tot fundamentele aanpassing noopt. Hybride oorlogen en dreiging vereisen, méér nog dan in het verleden, kennis bij de politiek over het militaire machtsinstrument als onderdeel van een palet aan instrumenten van staatsmacht. De Koninklijke Landmacht kan het voortouw nemen in het inhoudelijke debat over het concept en de gevolgen van de hybride oorlogvoering. Zo kan een bijdrage worden geleverd aan maatschappelijke en politieke gedachten- en oordeelsvorming.

Inleiding

Hybride oorlogvoering vergt het fundamenteel doordenken van de taken, de samenstelling en de operationele concepten van de Koninklijke Landmacht. In hybride oorlogvoering worden militaire en niet-militaire middelen zoals cyberoperaties, beïnvloedingscampagnes en economische sancties georkestreerd ingezet. Deze ontwikkeling dient in de bredere context worden geplaatst van de eroderende Westerse militaire superioriteit, verschuivende mondiale krachtsverhoudingen en technologische ontwikkelingen. Zo voorspelt *hyper war* in de toekomst een slagveld van autonome systemen, hypersonische wapens en, door de toepassing van kunstmatige intelligentie versnelde besluitvormingsprocessen, waarin de mens een steeds kleinere rol speelt. Geavanceerde *Anti-Access/Area Denial* (A2/AD) systemen of bastion defensie kunnen de toegang tot of het vrij bewegen in gebieden ernstig belemmeren. De Russische capaciteiten op dit gebied vormen een bedreiging voor de oostflank van de NAVO en vergroten, naast hun defensieve werking, ook de Russische offensieve vrijheid van handelen.

Hybride oorlogvoering is begonnen als de statelijke pendant van *insurgencies*, het irreguliere optreden van opstandelingen. In beide gevallen wordt gezocht naar een asymmetrisch antwoord op een tegenstander die volgens de gangbare wijze van optreden superieur is. Militair zwakke(re) statelijke actoren zoeken naar methoden om een grootschalig militair conflict te vermijden en toch hun politieke doelstellingen te bereiken. Het is dan ook geen toeval dat discussies over hybride oorlogvoering zo'n twintig jaar geleden voor het eerst in China en Rusland plaatsvonden. Deze landen maakten geen kans tegen een militair superieur Amerika en haar NAVO-bondgenoten.

Counter Insurgency operaties vormden het Westerse antwoord op *insurgencies*. Maar we hebben nog geen goed antwoord op hybride oorlogvoering ontwikkeld. Dit is des te opmerkelijker omdat hybride oorlogvoering inmiddels mainstream lijkt te zijn geworden. Het is niet langer alleen de tactiek van de zwakkere partij, maar ook een uiting van het besef dat moderne oorlogen geen winnaar kennen of dat in het beste geval slechts een Pyrrusoverwinning wordt behaald.[1] Dit heeft grote gevolgen voor het denken over afschrikking en collectieve defensie van de NAVO en de wijze waarop bijvoorbeeld tegen Rusland moet worden opgetreden; over de maatschappelijke bescherming van de individuele lidstaten; en over militaire operaties buiten het NAVO-verdragsgebied. De kern van deze notitie is dat deze opgaven niet los van elkaar kunnen worden gezien. Voor Defensie betekent dit dat de eerste en de derde hoofdtaak, respectievelijk bescherming van het Nederlands en NAVO-grondgebied en ondersteuning van civiele autoriteiten, in elkaar overvloeien. Ook de tweede hoofdtaak, het bevorderen van de internationale rechtsorde, moet voor een deel in het licht van statelijke hybride dreigingen worden gezien. Dit heeft gevolgen voor de rollen, taken, inrichting en wijze van optreden van de krijgsmacht en van de Koninklijke Landmacht in het bijzonder.

[1] Het besef is zowel in China als Rusland ontstaan dat grootschalige oorlog tot elke prijs vermeden moet worden. Een conventionele oorlog kan immers escaleren naar een nucleaire oorlog. Bovendien neemt de A2/AD-capaciteit van alle partijen toe, waardoor er sprake zal zijn van effectieve wederzijdse *deterrence by denial*. Dit betekent dat politieke doelstellingen zonder dit escalatiegevaar moeten worden bereikt. Tenslotte gaat internationale competitie niet meer vooral om gebied of fysieke infrastructuur, maar steeds meer om toegang tot en controle over informatie in allerlei verschijningsvormen. Hybride oorlogvoering tegen de afzonderlijke lidstaten biedt daartoe de mogelijkheid.

Het Russische denken als uitgangspunt

Deze notitie neemt het Russische denken als uitgangspunt. Maar op de langere termijn kan China een grotere strategische dreiging gaan vormen.[2] Ook dan valt te verwachten dat dreigingen hybride zullen zijn. Momenteel hebben de NAVO-landen vooral te maken met Russische hybride activiteiten variërend van de inzet van 'groene mannetjes' zoals tijdens de inname van de Krim in 2014, trollenfabrieken, de financiering van pro-Russische partijen en het ronselen van gelijkgestemde politici, tot cyberaanvallen en pogingen om verkiezingen te beïnvloeden.

De Russische hybride strategie is vooralsnog de meest coherente en de meest doordachte. Daarom wordt de Russische aanpak in deze notie als referentie genomen. Dit geeft richting aan het denken over waartegen wij ons op welke manier moeten verdedigen. Dit dient de aanzet te geven tot een strategie voor het verhogen van de weerbaarheid tegen hybride campagnes als onderdeel van een nationale of NAVO-brede contra-hybride strategie.

Volgens het Russische denken doet een strategie gebaseerd op een combinatie van A2/AD, nucleaire afschrikking, hybride oorlogvoering en horizontale escalatie de kans op grootschalige NAVO-agressie tegen het Russische grondgebied afnemen. Die strategie combineert enerzijds de versterking van de eigen defensie en anderzijds de verzwakking van de tegenstander door het ondermijnen van de politieke cohesie en van de maatschappelijke weerbaarheid. Hybride oorlogvoering richt zich op de afzonderlijke lidstaten en de organisaties zoals de NAVO en de EU waarvan zij lid zijn. Op deze dreiging dienen NAVO en EU een antwoord te vinden. Dit kan onder meer betekenen dat collectieve defensie op een andere leest moeten worden geschoeid, er rekening moet worden gehouden met de inzet van kernwapens, de bewustwording en weerbaarheid van burgers moet worden vergroot, en nieuwe capaciteiten en tactieken moeten worden ontwikkeld om zo nodig proactief actief tegen Rusland op te kunnen treden. Als deze veronderstellingen kloppen, leidt dit tot een revolutie in het militaire denken en optreden, ook voor de Koninklijke Landmacht.

[2] Het is niet zo dat de dreiging tegen de Europese belangen die uitgaat van de gecombineerde economische en politieke invloed die China met *het Belt & Road Initiative* (BRI) uitoefent onverkort als 'hybride dreiging' - en zeker niet als 'hybride oorlogsvoering' - kan worden gekenschetst. Maar het creëert wel de omstandigheden waaronder die drempel naar ongewenste, van staatswege georkestreerde inmenging (eventueel geleidelijk en ongemerkt) kan worden overschreden.

Deel 1: Russische hybride oorlogsvoering

Historisch perspectief

Hybride oorlogvoering kent een lange voorgeschiedenis.[3] Het gaat in beginsel om een militair inferieure partij die niet op een conventionele manier de strijd kan winnen en daarom zijn toevlucht zoekt tot asymmetrisch optreden. Doel is niet in de eerste plaats het winnen van de oorlog, maar het ondermijnen van de politieke eenheid en het maatschappelijk draagvlak van de tegenstander. Dit is in essentie een politiek-maatschappelijk en niet een militair proces. Hieraan kan de inzet van militaire middelen overigens wel bijdragen.

De vrijheidsbewegingen in de koloniale tijd maakten in oorlogen al gebruik van hybride tactieken, variërend van propaganda- en *hearts-and-minds*-campagnes tot *guerrilla*- en *hit-and-run*-acties. De opstandelingen waren te zwak om een militaire overwinning te boeken en trachtten hun politieke doelstellingen te bereiken door de tegenstander tot wanhoop te drijven.

In Rusland staan hybride tactieken al meer dan honderd jaar bekend als 'actieve maatregelen'. Sinds 1918 is het hoofddirectoraat van de Russische generale staf, de *Glavnoye razvedyvatelnoye upravleniye* (GRU of GROe), belast met het vergaren van inlichtingen in het buitenland en het uitvoeren van 'actieve maatregelen'. Hieronder vallen subversie, politieke oorlogvoering, heimelijke operaties en misleiding. Tegenwoordig zou dit worden aangeduid als hybride oorlogvoering. Het doel is het winnen van inlichtingen over de tegenstander en het verzwakken ervan om beter voorbereid te zijn op een oorlog. Impliciet aan dit denken is de erkenning dat grootschalige conventionele en nucleaire oorlogen vermeden moeten worden omdat ze niet te winnen zijn of tot al te grote verwoesting leiden.

Deze gedachte is ook terug te vinden in het werk van twee Chinese kolonels, Qiao Liang en Wang Xiangsui. In hun boek *Unrestricted Warfare* werkten zij een concept uit dat wij nu hybride oorlogvoering zouden noemen.[4] Vooral de succesvolle precisieaanvallen van de Amerikanen tijdens de Golfoorlog van 1991 kwamen voor China als een grote schok. Het zou zinloos zijn in een confrontatie met Amerika een militaire overwinning te willen boeken; de Amerikaanse superioriteit zou door middel van een asymmetrische strategie moeten worden doorbroken. Daartoe stelden de kolonels voor om een scala aan middelen, variërend van cyber tot economische oorlogvoering en van informatieoperaties tot militaire operaties in stedelijke gebieden, in samenhang in te zetten. Daarmee gaven ze het Westerse begrip 'oorlog' een nieuwe, veel ruimere betekenis.

In het Westen wordt al sinds de jaren vijftig van de vorige eeuw gediscussieerd over *coercion* of dwangdiplomatie, kortweg dwang. Tegen de achtergrond van de kernwapenwedloop tussen de VS en de Sovjetunie zochten strategische denkers naar nieuwe methoden om met militaire en niet-militaire middelen druk op de tegenstander te zetten en zijn strategische calculatie te beïnvloeden, zonder dat het tot een allesverwoestende conventionele of nucleaire oorlog zou komen. Zij dachten na over de georkestreerde inzet van, of het dreigen met, alle beschikbare politieke en

[3] Zie Murray, Williamson and Mansoor, eds. *Hybrid Warfare*. Cambridge University Press, 2012.
[4] Liao Qiao and Wang Xiangsui, Unrestricted Warfare: China's Master Plan to Destroy America. 2002.

economische machtsinstrumenten, zo nodig ondersteund door de beperkte inzet van militaire macht. Hier werd dus een onderscheid gemaakt tussen een beperkt conflict van dwangdiplomatie en *all-out war*. Dwangdiplomatie vindt in het huidige NAVO-begrippenkader plaats in sub-Artikel 5 situaties.

Het moderne concept van hybride oorlogvoering

Hybride oorlogvoering werd aanvankelijk gedefinieerd als de combinatie van reguliere en irreguliere strijdkrachten en middelen in een gevechtstheater.[5] Maar gaandeweg is dit concept opgerekt en wordt het etiket 'hybride' geplakt op een breder scala aan activiteiten gericht op maatschappelijke ondermijning met een verscheidenheid aan middelen. In plaats van hybride oorlog spreekt men in dit verband van hybride dreiging. In NAVO-terminologie gaat het om sub-Artikel 5 operaties die zo worden uitgevoerd dat de collectieve defensieclausule niet wordt geactiveerd. De NAVO definieert hybride dreigingen als dreigingen waarbij de tegenstander zijn politieke doelstellingen kan bereiken door de inzet van conventionele en onconventionele middelen.[6]

Hybride dreigingen en hybride oorlogvoering zijn volgens het Britse MCDC *Countering Hybrid Warfare Project* twee verschillende concepten.[7] Het MCDC stelt dat het bij hybride dreigingen om een strategie kan gaan die wordt toegepast om te vermijden dat ongewilde escalatie naar een grootschalige oorlog ontstaat. Dit vereist een strategie van doelbewuste, geleidelijke escalatiestappen waardoor een voordeel wordt verkregen zonder dat voor de tegenstander een drempel wordt overschreden die een krachtig antwoord zou rechtvaardigen. Deze strategie wordt toegepast in het schemergebied tussen oorlog en vrede. Om die reden wordt in de Amerikaanse literatuur de term *grey zone* operaties gebruikt.[8] Ook de term hybride conflicten wordt gehanteerd. In Nederland wordt de dreiging van hybride conflicten gedefinieerd als 'conflictvoering tussen staten, grotendeels onder het juridisch niveau van gewapend conflict, met geïntegreerd gebruik van civiele en militaire middelen en actoren, met als doel bepaalde strategische doelstellingen te bereiken'.[9]

Zo bezien maken hybride dreigingen en hybride oorlogvoering deel uit van een continuüm: wat begint met hybride dreigingen kan via hybride oorlogvoering escaleren naar een totale oorlog die in de toekomst de vorm van een *hyper war* kan aannemen, en uiteindelijk kan resulteren in een kernwapenoorlog.[10] Dit concept van een continuüm is verankerd in het Russische strategisch denken.[11]

---

[5] Frank G. Hoffman, *Conflict in the 21st Century: The Rise of Hybrid Wars*, december 2007. Zie ook Ofer Fridman, *Hybrid Warfare or Gibridnaya Voyna? Similar, but Different*, The RUSI Journal 162, no. 1 (2017), p42–49.
[6] NATO, *Capstone Concept for the Military Contribution to Countering Hybrid Threats*, p2. Zie een vergelijkbare definitie van European Centre of Excellence for Countering Hybrid Threats, *What Is Hybrid CoE?*, https://www.hybridcoe.fi/what-is-hybridcoe/
[7] MCDC Countering Hybrid Warfare Project, *Countering Hybrid Warfare*, 2019, https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/784299/concepts_mcdc_countering_hybrid_warfare.pdf
[8] Zie onder meer Michael Mazarr, *Mastering the Gray Zone: Understanding a Changing Era of Conflict*, 2015, https://ssi.armywarcollege.edu/pubs/display.cfm?pubID=1303
[9] NCTV, *Chimaera: een duiding van 'hybride dreigingen*, 18 april 2019
[10] Merk op dat de overgang van de '*grey zone*' naar 'oorlog' een politieke keuze betreft en niet per se een duidelijke cesuur in kwaliteit of intensiteit van de (militaire) activiteiten inhoudt.
[11] Dmitry Adamsky, *Cross-Domain Coercion: The Current Russian Art of Strategy*,2015, p41–43.

Het Russische denken is vooral een reactie op de perceptie dat de NAVO militair superieur is en dat het Westen van de Russische zwakte na het uiteenvallen van Warschaupact en Sovjetunie gebruik maakte.[12] Moskou stoorde zich aan 'illegale' interventies zoals die in Kosovo in 1999, de uitbreiding van NAVO en EU, vermeende steun aan de revoluties in Oekraïne, Georgië, Moldova en Kirgizië, en de plaatsing van een Amerikaans raketschild in Europa. In het begin van deze eeuw gingen in Moskou de alarmbellen af toen Amerika zich terugtrok uit wapenbeheersingsverdragen zoals het *Anti-Balistic Missile Treaty* en uiteindelijk, in 2018, het *Intermediate Range Forces (INF) Treaty* eenzijdig opzegde.

Het concept van hybride oorlogvoering raakte in zwang door een artikel van de Russische Chef van de Generale Staf Valery Gerasimov uit 2013 en de Russische annexatie van de Krim in 2014. De term zelf is een Westers label dat is geplakt op het door Gerasimov beschreven idee en dat ook terug te vinden is in de Russische doctrine.[13] De Russische generaal beschreef een concept waarbij alle beschikbare machtsinstrumenten, militair en niet-militair, georkestreerd worden ingezet.[14] Het doel is niet in de eerste plaats om de tegenstander op het slagveld te overweldigen en te verslaan, maar om in verschillende fasen een strategisch voordeel te behalen waardoor de besluitvorming stokt en de tegenstander geen idee heeft hoe op de complexe dreiging te reageren. De overwinning wordt meer in politieke dan in militaire termen gedefinieerd. Recente Russische hybride campagnes zijn illustratief. De groene mannetjes op de Krim hoefden geen grote gewapende strijd te leveren. De snelle annexatie van de Krim, politiek bezegeld in een volksraadpleging nog geen maand later, was voor de NAVO een *fait accompli*. De Russische inmenging in de Amerikaanse presidentsverkiezingen, gericht op het zaaien van twijfel en tweespalt, leidde eveneens niet tot een daadkrachtige reactie. Ook de inzet van Russische huurlingen van de Wagner Group om Russische belangen in Syrië veilig te stellen ging om het bereiken van politieke doelen terwijl conventionele escalatie vermeden werd.

Hybride oorlogvoering past goed bij autocratische leiders omdat die in vergelijking tot hun evenknieën in democratieën beter in staat zijn de verschillende machtsinstrumenten georkestreerd in te zetten. Democratieën hebben het moeilijker omdat verkokering en de *checks and balances* inherent aan een democratisch systeem een georkestreerd antwoord bemoeilijken. Dit verklaart ook waarom een Westerse contra-hybridestrategie (nog) ontbreekt.

---

[12] Zie bijvoorbeeld Rob de Wijk, *The Art of Military Coercion: Why the West's Military Superiority Scarcely Matters*. Second Edition, Updated and Completely Revised Ed., 2014, 119-129.

[13] Ofer Fridman, *Hybrid Warfare or Gibridnaya Voyna? Similar, but Different*, *The RUSI Journal* 162, no. 1, (2017) p42–49.

[14] Merk op dat Gerasimov niet de eigen Russische doctrine beschreef. Zijn uitgangspunt was de interpretatie van het Kremlin van de "Arabische lente", de "kleurrevoluties" tegen pro-Moskou-regimes in de buurt van Rusland en de "Maidan" -opstand in Oekraïne. De Russen geloven, terecht of niet, dat dit geen echte protesten waren tegen brutale en corrupte regeringen, maar regimeveranderingen die werden georganiseerd in Washington, of liever gezegd vanuit het CIA-hoofdkantoor in Langley. Gerasimovs artikel was geen 'doctrine' voor toekomstige avonturen in het buitenland; hij probeerde juist te bedenken hoe Rusland dergelijke opstanden thuis kon bestrijden. Zie https://foreignpolicy.com/2018/03/05/im-sorry-for-creating-the-gerasimov-doctrine/

Hybride strategische afschrikking

Russische twijfel over de uiteindelijke waarde van nucleaire afschrikking leidde ertoe dat experts zich gingen richten op een breder concept dat meer bood dan alleen nucleaire opties.[15] Dit concept moest een antwoord bieden op wat de Russen niet-militaire vormen van oorlogvoering noemen, zoals het Westerse gebruik van sancties, cyberaanvallen, disinformatiecampagnes en steun aan de kleurenrevoluties. Strategische afschrikking ging nu nucleaire en non-nucleaire elementen omvatten. De Russische militaire doctrine van 2010 noemde daarom als antwoord op deze Westerse dreigingen het gebruik van politieke, diplomatieke, juridische, economische en militaire instrumenten voor het beschermen van de nationale belangen.[16] Deze acties zouden moeten plaatsvinden tegen het grondgebied van tegenstanders, of tegen de instituties waarin deze tegenstanders samenwerken. De nationale veiligheidsstrategie van 2015 was expliciet en noemde dit concept nu strategische afschrikking, gedefinieerd als:

> "[...]interrelated political, military, military-technical, diplomatic, economic, informational, and other measures are being developed and implemented in order to ensure strategic deterrence and the prevention of armed conflicts. These measures are intended to prevent the use of armed force against Russia, and to protect its sovereignty and territorial integrity. Strategic deterrence and the prevention of armed conflicts are achieved by maintaining the capacity for nuclear deterrence at a sufficient level, and the Russian Federation Armed Forces, other troops, and military formations and bodies at the requisite level of combat readiness."[17]

Zo kwam het concept van strategische afschrikking door *cross domain coercion* tot stand dat in het Westen bekend werd als hybride oorlogvoering.[18] Het concept vergroot de opties van de Russische leiders zowel in sub-Artikel 5 als in Artikel 5 situaties. In het Russische denken vervaagt zo het onderscheid tussen *coercion* en *deterrence* en tussen hybride dreigingen en hybride oorlogvoering. Daarmee vervalt ook het klassieke onderscheid tussen oorlog en vrede.[19] Het doel van hybride oorlogvoering is het verzwakken van de individuele lidstaten van de EU en de NAVO zodat deze gezamenlijk geen bedreiging meer voor Rusland kunnen vormen.

Van belang is ook dat *soft power* met het Russische Buitenlandbeleid Concept van 2013 een essentieel onderdeel is geworden van het Russische denken.[20] Het gaat hier, om in *Counter Insurgency*-termen te spreken, over het winnen van de *hearts and minds* van de bevolking van de tegenstander door middel van (des)informatieoperaties, propaganda en bijvoorbeeld het steunen van Ruslandgezinde politieke partijen en bewegingen. Daarmee wordt een wig gedreven tussen de politieke leiding van een land en delen van

---

[15] Kristin Ven Bruusgaard, *Russian Strategic Deterrence*, Survival 58, no. 4 (2016), p7-26.
[16] Russische Federatie. Presidentieel Bureau. Paragraaf 19.b. *The Military Doctrine of the Russian Federation 2010*, 2010, http://carnegieendowment.org/files/2010russia_military_doctrine.pdf
[17] Russische Federatie. Presidentieel Bureau, *Russian National Security Strategy*, 2015, http://www.ieee.es/Galerias/fichero/OtrasPublicaciones/Internacional/2016/Russian-National-Security-Strategy-31Dec2015.pdf. Originele tekst: http://static.kremlin.ru/media/events/files/ru/l8iXkR8XLAtxeilX7JK3XXy6Y0AsHD5v.pdf
[18] Dmitry Adamsky, *From Moscow with Coercion: Russian Deterrence Theory and Strategic Culture*, Journal of Strategic Studies 41, no. 1–2 (2018), p33–60, https://doi.org/10.1080/01402390.2017.1347872
[19] Bruusgaard, *Russian Strategic Deterrence*, p18.
[20] Zie voor een vertaling van het concept: https://www.voltairenet.org/article202037.html

de bevolking. Tijdens de coronacrisis trachtte Rusland zijn soft power te vergroten door medische hulpgoederen te sturen aan landen als Italië. Dit had weinig effect omdat Rusland tevens doorging met ondermijnende activiteiten zoals het verspreiden van desinformatie over de uitbraak van het virus.

Ondermijnende activiteiten passen in het Russische denken over 'gecontroleerde chaos'. Deze term werd door President Poetin voor het eerst in 2012 genoemd.[21] De president had het echter niet over het creëren van gecontroleerde chaos in het Westen, maar over de pogingen van het Westen om met hybride tactieken chaos in Rusland te creëren. Dit neemt niet weg dat het scheppen van gecontroleerde chaos elders een politieke doelstelling is geworden en daarmee een belangrijke doelstelling van de 'actieve maatregelen'. De beïnvloeding van verkiezingen en referenda, het verspreiden van nepnieuws op de sociale media, de inzet van propagandazenders als RTV, het steunen van pro-Russische partijen en actoren, hacks en cyberaanvallen, spionage, economische sancties en zelfs beperkte, heimelijke operaties zoals de aanval met Novichok in Salisbury in 2018 op de Russische dubbelspion Sergei Skripal en zijn dochter Yulia, laten zien dat Ruslands hybride campagnes in volle gang zijn. Hybride oorlogvoering gericht op het verzwakken van de tegenstander is in de ogen van de Russische militaire denkers een beter alternatief dan een daadwerkelijke militaire confrontatie.

De Novichok-affaire leidde overigens tot hernieuwde Westerse belangstelling voor het concept van Spetsnaz.[22] Waar heimelijke operaties in het Westen door speciale eenheden van de krijgsmacht worden uitgevoerd, kunnen *Spetsnaz*-eenheden ook onder bijvoorbeeld de inlichtingendienst of het ministerie van binnenlandse zaken van Rusland vallen. Daarnaast kunnen operaties worden uitgevoerd door 'illegalen' van de Russische inlichtingendienst buitenland (SVR) of de militaire inlichtingendienst van de Russische strijdkrachten, de GRU. Deze 'illegalen' zijn in beginsel getraind voor het vergaren van inlichtingen, het organiseren van netwerken en het uitvoeren van heimelijke operaties, zoals de vergiftiging van Skripal. Ze leven soms jarenlang onopvallende en normale levens onder een andere naam.[23] De GRU voerde ook de annexatie van de Krim uit. De GRU kent geen Westers equivalent. Een wezenlijk probleem is dat na de Koude Oorlog dit soort agenten relatief vrij door Europa kunnen reizen en zich gemakkelijk in NAVO-landen kunnen vestigen. Bovendien zijn de Russische inlichtingendiensten vanwege hun uitgebreide takenpakket zeer omvangrijk.

Hybride tactieken tegen collectieve verdediging

Russische hybride oorlogvoering wordt dus vooral toegepast tegen de individuele lidstaten van de EU en NAVO, maar kan niet worden losgezien van collectieve defensie. Onder dreiging van een allesverwoestende conventionele en nucleaire oorlog tussen Rusland en de NAVO wordt de Russische hybride oorlogvoering tegen de individuele

[21] Persson, Gudrun. "The War of the Future." *Russian Studies*, 2017, 7.
[22] Zo wordt in de plannen van de nieuwe regering Johnston gesproken over de invoering van een nieuwe *Official Secrets Act*. De huidige wetgeving is moet volgens de regering worden bijgewerkt om 'vijandige staten' aan te pakken. Onder meer wordt overwogen een register van buitenlandse agenten in het VK in te voeren. Zie https://www.theguardian.com/politics/2019/dec/19/queens-speech-nhs-funding-and-terrorist-sentencing-at-centre-of-plans
[23] U.K. Parliament, *Written Evidence - Dr Victor Madeira*, 2019. http://data.parliament.uk/writtenevidence/committeeevidence.svc/evidencedocument/defence-committee/russia-implications-for-uk-defence-and-security/written/31103.html.

lidstaten immers een relatief risicoloos scenario – landen zullen heel lang terugschrikken voor opschaling naar collectieve verdediging onder Artikel 5, zeker daar waar veel dreigingen zich via niet-statelijke en deels binnenlandse '*proxies*' manifesteren. Dit wordt versterkt door de verdere ontwikkeling van de Russische 'bastiondefensie' of A2/AD, hypersonische en autonome wapens en op kunstmatige intelligentie gebaseerde geautomatiseerde besluitvormingsprocessen. Daarmee kan Rusland een strategie van *deterrence by denial* voeren om het Russische grondgebied te verdedigen.

Rusland ontwikkelt zijn bastiondefensie voor onder meer de Baltische regio. Dit is direct van belang voor de Koninklijke Landmacht die als onderdeel van de *Enhanced Forward Presence* (EFP) van de NAVO een eenheid in Litouwen heeft gestationeerd. Een directe bedreiging van de integriteit van het NATO-grondgebied kan het gevolg zijn van (de dreiging van) een beperkte aanval op bijvoorbeeld de Baltische Staten, het afgrendelen van de Baltische staten door het bezetten of het bedreigen van de ruim 50 kilometer brede *Suwalki Gap* die het wegverkeer tussen de Baltische Staten en de rest van Europa vrijwel onmogelijk kan maken. Dat laatste kan door het gebied te bedreigen met artillerie en raketten die kunnen worden afgevuurd vanuit Rusland zelf of vanuit de Russische enclave Kaliningrad.

Dergelijke dreigingen of acties kunnen overigens onderdeel zijn van een Russische strategie van dwang (*coercion*) om andere doelstellingen te bereiken, zoals het verhinderen dat landen als Oekraïne of Georgië lid worden van de NAVO. Een bedreiging van de Baltische regio kan ook het gevolg zijn van horizontale escalatie als gevolg van een confrontatie tussen Rusland en het Westen in bijvoorbeeld in het Midden-Oosten.

In de Baltische regio is wat de Russen de *correlation of forces* noemen nadelig voor de NAVO. In het Russische Westelijke Militaire District heeft Rusland ongeveer 400.000 militairen gestationeerd, waarvan 65.000 in de onmiddellijke nabijheid van de Baltische Staten. Om de Russische kracht te benadrukken worden *snap exercises* met 30.000 tot 80.000 militairen georganiseerd. Op papier zijn de eenheden van de Baltische staten, aangevuld met de bijna 5000 militairen van de voorwaarts geplaatste multinationale NAVO-eenheden van de *Very High Readiness Joint Task Force* (VJTF), de geplande versterkingen van Britse, Duitse en Poolse troepen in het kader van het *NATO Readiness Action Plan* en de extra troepen die de Verenigde Staten in het kader van het *European Deterrence Initiative* en *Operation Atlantic Resolve* kan ontplooien geen partij voor de Russen. Deze ongunstige krachtsverhoudingen worden nog ongunstiger als Rusland in crisistijd kiest voor horizontale escalatie in, bijvoorbeeld, het cyberdomein.

Maar hoe zit het met de versterkingen die de NAVO kan inbrengen? Wij beschouwen hier de landcomponent. Daarvan concludeerde de RAND Corporation dat slechts de Britten, Fransen en Duitsers in staat zijn een brigade naar de Baltische Regio te verplaatsen.[24] De Britse landmacht kan binnen 30 dagen een gepantserde taskforce in de Baltische staten ontplooien die binnen 90 dagen tot een volledige gepantserde brigade kan worden uitgebouwd. In theorie zouden de Britten deze inzet onbeperkt kunnen volhouden. Frankrijk kan mogelijk een zwaar bataljon binnen een week ontplooien en mogelijk binnen een maand een volledige gepantserde brigade. Het is

[24] Michael Shurkin, *The Abilities of the British, French, and German Armies to Generate and Sustain Armored Brigades in the Baltics*, 2017, https://www.rand.org/pubs/research_reports/RR1629.html

echter twijfelachtig, gezien het aantal lopende operaties, of Frankrijk deze inzet langdurig kan volhouden. Voor Duitsland geldt dat binnen een week een pantserbataljon kan worden gemobiliseerd, terwijl de mobilisatie van een pantserbrigade vermoedelijk een maand kost. Gezien de materieeltekorten zijn er echter serieuze twijfels over de daadwerkelijke inzetbaarheid. Het is bovendien twijfelachtig of het snel versterken van de troepen logistiek wel mogelijk is. Het EU-NAVO-project *military mobility* moet bureaucratische en praktische obstakels zo veel mogelijk opheffen, maar het is de vraag of de infrastructuur, in het bijzonder de bruggen, bestand zijn tegen deze troepenverplaatsing. Transport via spoorwegen wordt bijvoorbeeld beperkt door het ontbreken van voldoende aantallen platte goederenwagens. Het oude NAVO-pijpleidingensysteem, voor zover nog intact, loopt tot aan de oude grens van het Warschaupact. Dit bemoeilijkt de aanvoer van brandstof.

Voorts is het de vraag of eenheden tijdens een escalerende crisis verplaatst kunnen worden. De systemen die deel uit maken van de Russische bastiondefensie kunnen ook gebruikt worden voor interdictie van de aanvoer van versterkingen. Deze dreiging wordt door het opzeggen van het INF-akkoord groter. Hierdoor kan een categorie overbrengingsmiddelen worden ontwikkeld die zelfs specifiek voor dit doel kan worden gebruikt. Als van hypersonische wapens gebruik wordt gemaakt is verdediging met de huidige generatie technologie nagenoeg onmogelijk. Bovendien zal Rusland Westerse troepenverplaatsingen door middel van hybride oorlogvoering willen vertragen. Hierbij valt te denken aan sabotage en het organiseren van verzet onder de bevolking.

Het gevolg van dit alles is dat, volgens een RAND-studie, Russische eenheden in de huidige situatie binnen 60 uur de buitenwijken van Tallinn of Riga kunnen bereiken zonder dat de NAVO hier veel tegen kan doen.[25] Deze situatie vereist dat de verdediging van de regio met de troepen ter plekke moet worden uitgevoerd. RAND berekende dat er in theorie zeven brigades, inclusief drie zware pantserbrigades gesteund door *air power* en grondgebonden vuurkracht, nodig zijn om de Baltische Staten daadwerkelijk te kunnen verdedigen. Dergelijke aantallen maken ook duidelijk dat een grootschalig gevecht onvoorstelbare verwoestingen tot gevolg zal hebben. Het is echter om politieke redenen twijfelachtig of de NAVO bereid is in vredestijd de troepenaanwezigheid in de Baltische regio te vergroten. Hier gaat immers een belangrijk politiek signaal van uit die de stabiliteit van de regio kan ondermijnen, temeer omdat de NAVO hiermee moet terugkomen op een toezegging die in de zogenaamde Stichtingsakte voor de betrekkingen tussen Rusland en de NAVO in 1999 is gedaan:

> "NATO reiterates that in the current and foreseeable security environment, the Alliance will carry out its collective defence and other missions by ensuring the necessary interoperability, integration, and capability for reinforcement rather than by additional permanent stationing of substantial combat forces."[26]

Zou tot een aanzienlijke vergroting van de troepensterkte in crisistijd worden besloten, dan is er een kans dat dit als agressie wordt gezien en een preventieve of pre-emptieve reactie uitlokt. Hiervoor zullen Westerse politieke besluitvormers echter terugschrikken.

---

[25] David A. Shlapak en Michael W. Johnson, *Reinforcing deterrence on NATO's Eastern Flank*, 2016, https://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/research_reports/RR1200/RR1253/RAND_RR1253.pdf
[26] NAVO, *Founding Act on Mutual Relations, Cooperation and Security between NATO and the Russian Federation*, Parijs, mei 1997, https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_25468.htm.

Het aangehaalde RAND-onderzoek is bekritiseerd omdat het zijn conclusie baseerde op onrealistische veronderstellingen, zoals te korte mobilisatietijden voor het Russische leger.[27] Bovendien zijn de onderliggende wargames gehouden in 2014-15, dus nog voor de oprichting van de EFP. Tot slot gaat het RAND-rapport uit van een conventioneel antwoord op een Russische inval. Een andere mogelijkheid is om de Baltische Staten met een onconventionele oorlogvoering te verdedigen. Hier gaan we in deel 2 nader op in. Al deze punten tasten echter niet de belangrijkste boodschap aan, namelijk dat Russische eenheden binnen enkele dagen in Tallinn, Riga of Vilnius kunnen staan om zo de NAVO met een voldongen feit te confronteren.

Kernwapens en hybride dreigingen

Uit verschillende documenten blijkt dat Russische militaire denkers een voorsprong van jaren hebben en inmiddels een redelijk uitgekristalliseerd militair strategisch concept hebben ontwikkeld. Kernwapens spelen hierin een belangrijke rol. Omdat in de Russische doctrine geen onderscheid wordt gemaakt tussen tactische en strategische kernwapens, en beide deel uit maken van een integrale benadering, kan hybride oorlogvoering tegen de lidstaten van de EU en de NAVO niet los worden gezien van de nucleaire dreiging. Enerzijds kunnen volgens het Russische denken onder de paraplu van A2/AD en nucleaire afschrikking relatief risicoloos hybride operaties in de Europese NAVO- en EU-lidstaten en tegen NAVO- en EU-instituties worden uitgevoerd. Anderzijds moeten de lidstaten bij onverhoopte escalatie rekening houden met de inzet van kernwapens tegen het eigen grondgebied.

De Russische perceptie dat het land conventioneel zwak is en dat het Westen hier misbruik van maakt, leidde er toe dat kernwapens een belangrijkere rol in de Russische strategie gingen spelen en deze wapens nadrukkelijker in de operationele plannen werden geïntegreerd.[28] Kernwapens zouden belangrijk zijn voor verrassings- en pre-emptieve aanvallen.[29] Dit werd in 2009 door het hoofd van de Russische Nilolai Patrushev impliciet erkend.[30] De Russische analyses richtten zich steeds op het conventioneel-nucleaire slagveld. Het resultaat was dat Rusland al in 1993 de oude *no first-use* toezegging opzegde. Voor de huidige discussie over collectieve defensie impliceert dit dat met de inzet van nucleaire middelen op het gevechtsveld rekening moeten worden gehouden. De ontwikkeling van een nieuwe generatie wapens die mogelijk wordt gemaakt door het opzeggen van het INF-akkoord versterkt deze conclusie. De militaire doctrine van 2010 was een reflectie van de vrees voor de nieuwe veiligheidssituatie en geeft richtlijnen hoe hierop te reageren. Dit werd verder uitgewerkt in de doctrine van 2014. In de door Rusland uitgegeven Engelstalige versie werd het zo verwoord:

---

[27] Zie bijvoorbeeld https://warontherocks.com/2016/05/fixing-nato-deterrence-in-the-east-or-how-i-learned-to-stop-worrying-and-love-natos-crushing-defeat-by-russia/

[28] Harald Nielsen, *Die DDR und die Kernwaffen: die nukleare Rolle der Nationalen Volksarmee im Warschauer Pakt*, 1998; Petr Lunak, *Planning for Nuclear War. The Czechoslovak War Plan of 1964*, Cold War International History Project Bulletin, 2001, p289–298; Torsten Diedrich and Ru¨diger Wenzke,*Die Streitkra¨fte der DDR und Polens in der Operationsplanung des Warschauer Paktes*, 2010; Kyle Mizokami, *Revealed: How NATO Planned To Win World War Three In Europe*, The National Interest, 2016, https://nationalinterest.org/feature/revealed-how-nato-planned-win-world-war-three-europe-16476; Congressional Research Service United States, *Nonstrategic Nuclear Weapons*, 2017.

[29] Mizakomi, *Revealed: How the Warsaw Pact Planned*.

[30] David Nowak, *Report: Russia to allow Pre-emptive Nukes*, Associated Press, October 14, 2009.

> "The main external military risks are: a) build-up of the power potential of the North Atlantic Treaty Organization (NATO) and vesting NATO with global functions carried out in violation of the rules of international law, bringing the military infrastructure of NATO member countries near the borders of the Russian Federation, including by further expansion of the alliance [...] d) establishment and deployment of strategic missile defense systems undermining global stability and violating the established balance of forces related to nuclear missiles, implementation of the global strike concept, intention to place weapons in outer space, as well as deployment of strategic non-nuclear systems of high-precision weapons."[31]

Dit werd verder uitgewerkt in de Nationale Veiligheidsstrategie van 2015.[32] Volgens deze strategie blijven kernwapens "an important factor for preventing the outbreak of nuclear military conflicts and military conflicts involving the use of conventional means of attack."[33] Als een nederlaag dreigt, dan sluit de strategie de inzet van kernwapens niet uit. Dit werd expliciet gemaakt in de Russische militaire doctrine van 2014. Russische experts begonnen in dit kader te theoretiseren over de de-escalerende werking van kernwapens.[34] Interessant is dat dit denken veel overeenkomsten vertoont met het concept van *deliberate escalation*, zoals verwoord in de NAVO-strategie MC14/3 van 1967. Na de annexatie van de Krim dreigde President Poetin overigens voor de eerste keer expliciet met kernwapens.[35] De Russische expert Alexey Arbatov stelde dat deze uitspraak het debat over het selectieve en beperkte gebruik van kernwapens, mede gericht op de-escalatie van het conflict een nieuwe impuls had gegeven.[36]

Hybride oorlogvoering buiten het NAVO-grondgebied

De laatste twee decennia was er sprake van een vervijfvoudiging van de hoeveelheid geïnternationaliseerde burgeroorlogen.[37] Doordat deze oorlogen hybride trekken kregen, zijn ze complexer geworden. Enerzijds lijkt hybride oorlogvoering op de tactiek van strijdende partijen; anderzijds is aard van dit soort conflicten sterk veranderd. Wisselende actoren treden gelijktijdig op in verschillende domeinen met verschillende capaciteiten (land, lucht, zee, digitaal, politiek, sociaal). Dit heeft gevolgen voor interventies. In veel van deze conflicten voeren interveniërende landen hybride proxy-oorlogen waarin zij gebruik maken van reguliere en irreguliere eenheden om hun politieke doelen te bereiken. In Syrië gebruiken alle statelijke partijen irreguliere proxy-strijdkrachten, van de Russische paramilitaire *Wagner Group* en het aan Iran gelieerde Hezbollah tot aan de door de VS ondersteunde Peshmerga.

Een belangrijke vraag voor Nederland is hoe expeditionair militair optreden vorm te geven in een tijdperk van hybride proxy-oorlogen.[38] Zeker is dat *counter-insurgency*, stabilisatie- en *crisis response*-operaties in een omgeving met hybride dreigingen een

---

[31] Russische Federatie. Presidentieel Bureau, *The Military Doctrine of the Russian Federation 2014,* 2014.
[32] Russische Federatie. Presidentieel Bureau, *Russian National Security Strategy*, 2015.
[33] *The Military Doctrine of the Russian Federation 2014*, 2014.
[34] Bruusgaard, *Russian Strategic Deterrence*, p12.
[35] Quoted in Alexey Arbatov, *Understanding the US-Russia Nuclear Schism*, Survival 59, no. 2 (2017), p33-66.
[36] Ibid., p33.
[37] Tim Sweijs, Nicholas Farnham, Hannes Rõõs, Artur Usanov, and Jibek Imanalieva, *The Many Faces of Political Violence*, HCSS, 2017.
[38] Daniel Byman, *Why States Are Turning To Proxy War*, The National Interest, 2018, https://nationalinterest.org/feature/why-states-are-turning-proxy-war-29677

aangepaste aanpak vereisen. Een effectgerichte benadering kan bijvoorbeeld nauwe samenwerking eisen met niet-statelijke groeperingen die een dubieuze reputatie hebben, maar waaraan steun moet worden verleend in de vorm van training, bewapening, inlichtingen en luchtsteun. Als een dergelijke groepering een stabiliteit bevorderende rol kan spelen, dan kan het positieve effect belangrijker zijn dan het morele oordeel over de betreffende actor.

Deel 2: Het antwoord op hybride oorlogvoering

Collectieve conventionele defensie van het NAVO-verdragsgebied, nucleaire afschrikking, hybride dreigingen tegen het eigen grondgebied en hybride oorlogen buiten NAVO-grondgebied kunnen niet los van elkaar worden gezien en vereisen een samenhangende aanpak. Hybride dreigingen kunnen escaleren naar hybride oorlogvoering en uiteindelijk ontaarden in een conventionele en nucleaire oorlog. Bewuste (dreiging met) escalatie kan onderdeel zijn van de strategie van de tegenstander. Wat betekent dit alles voor onze defensie-inspanningen en, meer specifiek, voor de rollen, taken, inrichting en wijze van optreden van de Koninklijke Landmacht?

Dit deel is gestructureerd langs de drie hoofdtaken: verdedigen eigen en bondgenoot-schappelijk grondgebied; beschermen internationale rechtsorde; en ondersteunen civiele autoriteiten (nationale taken[39]). Per hoofdtaak doen we enkele aanbevelingen voor de Koninklijke Landmacht, niet zozeer als vaststaande conclusies, maar als startpunt voor discussie. In de slotparagraaf benadrukken we dat de samenhang tussen de hoofdtaken toeneemt in het licht van het hybride opereren van tegenstanders. Dit laatste noodzaakt dat ook aan eigen zijde de geïntegreerde en cross-domein inzet van machtsinstrumenten moet worden versterkt.

Afschrikking en collectieve verdediging

Naast de militair-technische overwegingen die genoemd zijn in het eerste deel, staat ook de strategische cultuur van veel NAVO-lidstaten, met inbegrip van Nederland, effectieve collectieve defensie in het 'hybride' tijdperk in de weg. Zo hebben veel landen, in het bijzonder Duitsland, een pacifistische inslag. Ook kunnen vraagtekens worden gezet bij de solidariteit binnen Europa. Figuur 1 laat zien dat een belangrijk deel van de bevolking, in Duitsland meer dan de helft, niet militair in de bres wil springen voor de NAVO-bondgenoten. Deze percentages zijn vooral van belang in gevallen dat een daad van agressie niet als een duidelijke schending van Artikel 5 wordt gezien. Dat kan het geval zijn bij door Rusland gefabriceerde onlusten in de Baltische Staten waarbij een beroep wordt gedaan op de informele Karakanov-doctrine die stelt dat het Kremlin Russischtaligen in het buitenland te hulp mag schieten. In 2014 werd voor dit scenario gevreesd, toegespitst op de stad Narva in het uiterste oosten van Estland met zijn overwegend Russischtalige bevolking.

[39] De derde hoofdtaak omvat ook ondersteuning aan buitenlandse civiele autoriteiten In het kader van humanitaire hulp en rampenbestrijding. Dat onderdeel houdt niet of nauwelijks verband met de hybride discussie en laten we daarom hier buiten beschouwing.

		Q18. If Russia got into a serious military conflict with one of its neighboring countries that is our NATO ally, do you think (survey country) should or should not use military force to defend that country?			
		Yes, should use military force	No, should not use military force	DK/Refused	Total
United States	Spring, 2017	62	31	7	100
	Spring, 2015	56	37	7	100
Canada	Spring, 2017	58	31	11	100
	Spring, 2015	53	36	11	100
France	Spring, 2017	53	43	4	100
	Spring, 2015	47	53	0	100
Germany	Spring, 2017	40	53	6	100
	Spring, 2015	38	58	4	100
Greece	Spring, 2017	25	71	4	100
Hungary	Spring, 2017	49	37	14	100
Italy	Spring, 2017	36	50	14	100
	Spring, 2015	40	51	9	100
Netherlands	Spring, 2017	72	23	5	100
Poland	Spring, 2017	62	26	12	100
	Spring, 2015	48	34	17	100
Spain	Spring, 2017	46	46	7	100
	Spring, 2015	48	47	5	100
United Kingdom	Spring, 2017	45	43	12	100
	Spring, 2015	49	37	14	100

Figuur 1: Publieke bereidheid om militair geweld in te zetten om NAVO-bondgenoten te verdedigen (bron: Pew Research Center Spring 2017 Survey)

Voorts ontbreekt het aan strategische kennisontwikkeling en discussie over geïntegreerde hybride doctrines. De Russische strategische afschrikking kan worden samengevat als 5D-oorlogvoering: *de-stabilization, disinformation, strategic deception, disruption and destruction*.[40] Deze geïntegreerde aanpak ondermijnt het Westerse lineaire denken waarbij verschillende instrumenten van staatsmacht in isolatie worden gezien en de georkestreerde inzet ervan vrijwel onmogelijk is.

Tot slot ontbreken in het Westerse denken over afschrikking, dwangdiplomatie en oorlogvoering veelal de niet-militaire aspecten en wordt gedacht dat de veiligheid van de NAVO gewaarborgd is als landen 2% van hun BBP aan defensie besteden. Dit is een illusie. Strategie, doctrine en het georkestreerd inzetten van machtsinstrumenten zijn minstens even belangrijk als de benchmark van de 2%-norm.

Bovenstaande punten zijn een uiting van de heersende strategische cultuur binnen Europa c.q. het gebrek daaraan. Willen landen zich effectief kunnen verdedigen, dan zal die cultuur moeten veranderen. De toename van hybride dreigingen dwingt dit af. Die cultuur moet veranderen.[41] De cohesie en solidariteit binnen de NAVO en de EU - met zijn groeiende rol in het veiligheidsdomein - moet bevorderd worden, zeker bij het leiderschap maar als basis daarvoor ook onder de bevolking. Concreet betekent dat

[40] John Allen, Philip M. Breedlove, Julian Lindley-French, and George Zambellas, *Future War NATO? From Hybrid War To Hyper War Via Cyber War - GLOBSEC*, 2017, https://www.globsec.org/publications/future-war-nato-hybrid-war-hyper-war-via-cyber-war/

[41] In de recente speech van president Macron over zijn 'strategie voor defensie en afschrikking' wordt het belang van het ontwikkelen van een (gedeelde) strategische cultuur binnen Europa benadrukt; zie https://www.elysee.fr/emmanuel-macron/2020/02/07/speech-of-the-president-of-the-republic-on-the-defense-and-deterrence-strategy.en

bijvoorbeeld dat het besef moet ontstaan dat effectieve en geloofwaardige afschrikking de politieke en maatschappelijke bereidheid vereist de Baltische Regio te beschermen en dat dit het belang van de veiligheid van Nederland dient.

Cultuurverandering is een zaak van de lange adem. Ook de landmacht kan helpen in het voortdurend actief agenderen en informeren van het politieke en maatschappelijke debat om deze cultuuromslag te bevorderen.

Verdediging Oostflank

De collectieve verdediging tegen de Russische dreiging zal anders moeten worden georganiseerd. Een wezenlijk probleem is dat, zoals gezegd, eenheden in de Baltische Staten mogelijk niet kunnen worden versterkt en dat deze landen onvoldoende strategische diepte hebben voor omvangrijke manoeuvres met gepantserde eenheden. Dit betekent dat de collectieve verdediging moet worden georganiseerd met een beperkt aantal ter plekke aanwezige eenheden. De huidige NAVO-troepen in de Baltische regio hebben daarom een *trip wire*-functie.

Deze functie houdt in dat de tegenstander wordt duidelijk gemaakt dat een aanval vrijwel zeker tot escalatie naar een nucleair conflict leidt. Naast deze klassieke afschrikkingsfunctie moet de trip wire tijd en ruimte creëren voor onderhandelingen. Doel is de terugkeer naar de *status quo ante bellum*. Dit betekent dat de kleine strijdmacht voldoende gevechtskracht, dus zware wapens, heeft. Voorwaarts geleverde eenheden dienen derhalve zwaar bewapend te zijn en een zeker voorzettingsvermogen te hebben. De aanwezigheid van dergelijke voorwaarts gestationeerde eenheden is daarmee ook een belangrijke uitdrukking van bondgenootschappelijke solidariteit met de genoemde landen.

Een belangrijke conceptuele uitdaging is hoe de trip wire functie kan worden versterkt. Er zijn drie alternatieven die nader uitgewerkt kunnen worden:

Is het bezetten van delen van de Baltische Staten door Rusland een realistisch scenario?
De Baltische staten zien een invasie niet als het grootste onmiddellijke gevaar. Er is eerder angst voor militaire intimidatie, grensovertredingen, risico's van misrekening en de mogelijkheid dat incidenten en provocaties uit de hand lopen. Toch maken de Baltische staten zich wel degelijk zorgen. Afschrikking is een glibberig concept waarin toeval, geluk en de eigenaardigheden van de menselijke psychologie een even grote rol kunnen spelen als rationele berekeningen. Effectieve afschrikking heeft continu onderhoud, kalibratie en nauwkeurige inschatting van de denkwijze van de tegenstander nodig. Bovendien kan de NAVO het zich niet veroorloven om het hedendaagse Rusland als een verantwoordelijke en ingetogen internationale speler te beschouwen. Militair geweld wordt door Rusland niét gezien als een laatste redmiddel, maar als onderdeel van de inzet van een brede mix van machtsinstrumenten. Het wordt ingezet als de omstandigheden zich daartoe lenen, misschien na jaren voorbereiding en bewerking. Hoe 'rijper' het doelwit is, hoe minder daadwerkelijke gevechten nodig zijn - met het verlies voor Oekraïne van de Krim als meest aanschouwelijke casus. Het Kremlin heeft al laten zien dat het bereid is militaire macht te gebruiken voor chantage, het beschermen van geopolitieke winst of daadwerkelijke oorlogvoering wanneer dit opportuun is. Dus ja, dit scenario is zeker denkbaar.

Ten eerste dienen de capaciteiten van de trip wire onder de loep te worden genomen. De strijdmacht dient zoals gezegd in staat te zijn om een Russisch offensief gedurende enige tijd te vertragen. Dit vereist eigen effectieve defensieve A2/AD-middelen om *deterrence by denial* te versterken. Bijkomend voordeel is dat dit Rusland minder aanleiding geeft om te veronderstellen dat de NAVO offensieve operaties voorbereidt. Een duidelijk defensieve *posture* verhoogt de crisisstabiliteit. Een deel van de Koninklijke Landmacht dient aan de trip wire met zware wapensystemen te kunnen bijdragen.

Ten tweede, en samenhangend met het eerste punt, kan worden ingezet op vormen van onconventionele oorlogvoering. Dit vereist een irregulier landoptreden, ingebed in een multi-domein-aanpak waarbij ook cyberdomein een belangrijke rol speelt. Dit kan betekenen dat er een beroep op de Koninklijke Landmacht wordt gedaan om meer lichte infanterie-eenheden beschikbaar voor de verdediging van de Oostflank te stellen. Deze eenheden kunnen steun verlenen aan *total defense* met capaciteiten voor onconventionele oorlogvoering.[42] Deze eenheden moeten een meervoudige taak krijgen. Zo nodig moeten zij in het kader van het doorzettingsvermogen ook met zware wapens kunnen optreden. Op deze wijze kan deterrence by denial worden versterkt en de Russische kosten-baten-analyse worden beïnvloed. Polen lijkt deze weg al te zijn ingeslagen.

Als deterrence by denial niet succesvol blijkt, kan als derde alternatief naar effectieve vormen van *deterrence by punishment* worden gezocht. Dit wordt hieronder onder het kopje *Hybride operaties tegen Rusland* uitgewerkt.

In alle opties moeten ingezette militairen en C4ISR-capaciteiten tegen de gevolgen van de inzet van kernwapens of specifieke elektromagnetische puls (EMP) wapens beschermd worden. Ook chemische en biologische strijdmiddelen zitten in het Russische arsenaal. NBC-bescherming zal weer serieus moeten worden genomen. Deze opties eisen tevens dat het concept van de *single set of forces* opnieuw wordt ingevuld. Maximale flexibiliteit is vereist om zwaar en licht optreden door dezelfde eenheden te laten uitvoeren. Multifunctionaliteit wordt de norm.

Hybride operaties tegen Rusland

Lukt het niet om te de-escaleren, dan zal de NAVO de in het gebied gestationeerde eenheden een back-up van *deterrence by punishment* moeten geven. *Deterrence by punishment* draait om het vermogen offensief terug te kunnen slaan teneinde de terugkeer naar de status quo *ante bellum* af te dwingen. Het vermogen om directe militaire operaties, inclusief offensieve cyberoperaties, tegen Rusland uit te kunnen voeren vormt een essentieel onderdeel van een geloofwaardige afschrikking. Hybride operaties gericht op en uitgevoerd in Rusland kunnen in de toekomst onderdeel van dat offensieve vermogen worden. Het gaat dan om capaciteiten gericht op het aanpakken van langeafstandssystemen voor A2/AD op Russisch grondgebied en het met

[42] Stephen J. Flanagan, Jan Osburg, Anika Binnendijk, Marta Kepe, and Andrew Radin, *Deterring Russian Aggression in the Baltic States Through Resilience and Resistance*, RAND Corporation, 2019, https://www.rand.org/pubs/research_reports/RR2779.html. Nederland lijkt daarbij overigens niet de meest aangewezen partner. De Scandinavische landen zijn verder met dergelijke concepten. Wellicht biedt ook Polen, dat recent inzet op burgermilities die, zo lijkt het, mogelijk ook kernen van weerstand kunnen gaan vormen in geval van een Russische aanval, een goede referentie.

cyberaanvallen frustreren van de Russische besluitvorming en het ontwrichten van de Russische samenleving.

Dergelijke hybride operaties moeten onderdeel zijn van een scala aan hybride tactieken. Concreet vereist dit in vredestijd maatregelen om in crisistijd de verkokering te kunnen voorkomen teneinde multi- en cross-domeinoperaties te kunnen uitvoeren. Om deze reden heeft de WRR de vorming van een Nationale Veiligheidsraad aanbevolen.[43] Dit vereist ook nauwe samenwerking tussen de NAVO en de EU.

Een belangrijk onderdeel van een krachtige *deterrence by punishment posture* is het succesvol kunnen uitvoeren van counter-A2/AD-operaties. Nu zijn er forse technische en politieke beperkingen die de Russische A2/AD-systemen een stuk minder formidabel maken dan ze worden voorgesteld.[44] De Russische A2/AD-bastions in Oost-Europa zijn waarschijnlijk niet zo kritisch in het geval van een echte oorlog tussen de NAVO en Rusland; ze kunnen op zich door de geallieerde luchtmacht en met andere middelen worden gepenetreerd. Toch kan de NAVO het zich niet veroorloven om zelfgenoegzaam te zijn. A2/AD-systemen verhogen sterk de risico's van verliezen in alle domeinen. En juist het vooruitzicht van een significante hoeveelheid slachtoffers kan binnen de NAVO-lidstaten het sentiment voeden om een eenmaal gecreëerde situatie waarin Rusland een stuk van een of twee Baltische staten heeft afgepakt niet militair tegen te gaan. Er zal dus wel degelijk geïnvesteerd moeten worden in counter-A2/AD.

De noodzaak van counter-A2/AD is een belangrijke factor in de ontwikkeling van het *Multi-Domain Operations*-concept van de Amerikaanse landmacht. Dit MDO-concept "proposes detailed solutions to the specific problems posed by the militaries of post-industrial, information-based states like China and Russia".[45] Ook in de NAVO wordt het concept bestudeerd. Het concept zal, volgens de huidige planning, op zijn vroegst pas in 2028 in delen van de U.S. Army zijn geïmplementeerd op het niveau van legerkorps en hoger. MDO bevat zeker nuttige en bruikbare principes. Onderzocht dient te worden hoe die door de Nederlandse krijgsmacht kunnen worden toegepast.

Wat betekent dit voor de Koninklijke Landmacht? Allereerst lijkt een belangrijke rol te zijn weggelegd voor SOF, zo nodig met ondersteuning vanuit andere onderdelen van de krijgsmacht, die in vijandelijk gebied inlichtingen inwinnen en met directe actie bijvoorbeeld Russische A2/AD-capaciteiten, inclusief de ondersteunende C2, kunnen saboteren.

---

[43] Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, Veiligheid In Een Wereld Van Verbindingen, 2017, https://www.wrr.nl/publicaties/rapporten/2017/05/10/veiligheid-in-een-wereld-van-verbindingen

[44] Zie https://romeosquared.eu/2019/09/09/russias-a2-ad-strategy-is-a-myth/ voor een goed overzicht waarom. Een recent rapport van het Zweedse FOI toont aan dat Rusland niet in staat is om de Oostzee af te sluiten in geval van een gewapend conflict. De studie concludeert bijvoorbeeld dat van het maximale bereik van het S-400 luchtverdedigingssysteem van zo'n 400km in de praktijk niet meer dan 20-35km over hoeft te blijven tegen een laagvliegende tegenstander. Zie Robert Dalsjö, Christofer Berglund, and Michael Jonsson (FOI), *Bursting the Bubble. Russian A2/AD in the Baltic Sea Region: Capabilities, Countermeasures, and Implications*, maart 2019, https://www.foi.se/rapportsammanfattning?reportNo=FOI-R–4651–SE
Merk op dat het narratief dat Rusland, als het wil, het militaire gebruik van de Oostzee effectief kan ontzeggen, de Russen goed uitkomt. Afschrikking is immers uiteindelijk een kwestie van perceptie. Het Kremlin koestert en voedt dan ook het idee dat ze over ondoordringbare A2AD -bubbels beschikt. Als het Westen gelooft dat ze alleen de Oostzee beheerst omdat Rusland dat toestaat, dan heeft Poetin een enorm voordeel behaald.

[45] U.S. Army Training and Doctrine Command, *The U.S. Army in Multi-Domain Operations 2028*, December 2018, p.vi, https://publicintelligence.net/usarmy-multidomain-ops-2028/

Het organiseren en orkestreren van binnenlands verzet in Rusland is een andere optie. Autocratische leiders vrezen per definitie voor hun positie die door binnenlandse oppositie en rebellen ondermijnd kan worden. NAVO-eenheden kunnen door middel van sabotage, heimelijke acties, informatieoperaties en steun aan rebellen het bewind verzwakken. De landmacht kan een rol spelen in het opbouwen van het benodigde inzicht van mogelijke aangrijpingspunten, die zowel een fysiek als een psychologisch karakter kunnen hebben. Kennis van en inzicht in de dynamiek binnen de Russische bevolking en, meer specifiek, het Russische leger, andere veiligheidsorganisaties en hun *proxies*, zijn van belang. Opnieuw kunnen SOF hierbij een sleutelrol spelen, maar ook specialistische, op het menselijk domein gerichte deelcapaciteiten uit de intel-, cyber-, psyops- en stratcom-hoek.

Gevolgen voor de Koninklijke Landmacht

Voor de eerste hoofdtaak zien we de volgende ontwikkelingen en hun mogelijke gevolgen voor de Koninklijke Landmacht:

1. De strategische cultuur binnen Nederland en Europa moet veranderen. Zo moet bijvoorbeeld het besef ontstaan dat effectieve en geloofwaardige afschrikking de politieke en maatschappelijke bereidheid vereist de Baltische Regio te beschermen en dat dit het belang van de veiligheid van Nederland dient. De landmacht kan helpen in het benodigde voortdurende actief agenderen en informeren van het politieke en maatschappelijke debat.
2. Collectieve verdediging in de Baltische regio dient anders ingevuld te worden omdat het concept van versterking op praktische drempels stuit. Er zijn verschillende complementaire opties die onderzocht kunnen worden. Eén optie is dat de NAVO de *in place forces* versterkt met een duidelijke defensieve taak, zodat tijdens een gewapend conflict tijd en ruimte wordt geschapen voor onderhandelingen en om verdere escalatie te voorkomen. Dit kan betekenen dat de landmacht meer multifunctionele eenheden in de Baltische regio dient te stationeren, inclusief eenheden die kunnen opereren in het hoge geweldspectrum. Dit vereist een andere invulling aan het concept van de single set of forces.
3. Dit wordt versterkt door de aanbeveling te onderzoeken of vormen van defensief irregulier landoptreden de collectieve verdediging kunnen versterken. In het verlengde kan steun worden verleend aan het versterken van de militaire en sociale weerbaarheid van de Baltische staten. Een mogelijkheid is om naast SOF, eenheden voor onconventionele oorlogvoering in te richten. Een denkbaar scenario is dat de 13e Lichte Brigade een dergelijke taak krijgt. De eenheid zou dan de beschikking moeten krijgen over omvangrijke ISR-middelen, inclusief capaciteiten voor sociale media-scanning.
4. Tot slot moeten capaciteiten voor *deterrence by punishment* de *deterrence by denial*-functie aanvullen. Dit betekent dat het offensieve vermogen moet worden versterkt.[46] Een belangrijke rol is weggelegd voor SOF die in vijandelijk gebied inlichtingen kunnen inwinnen en via directe actie de A2/AD-capaciteiten, inclusief de ondersteunende C2, kunnen saboteren. Een volgende stap kan het organiseren en orkestreren van binnenlands verzet in Rusland zijn door middel van heimelijke operaties. De Koninklijke Landmacht kan een specifieke rol spelen in het

[46] We gaan hier voorbij aan de ethische, juridische en politieke overwegingen rond dergelijke inzet die van groot belang zijn, maar buiten de scope van deze notitie vallen.

opbouwen van kennis en begrip van mogelijke aangrijpingspunten, die zowel een fysiek als een psychologisch karakter kunnen hebben.

5. Als een gevolg van de verhoogde Russische NBC-dreiging dienen Nederlandse militairen beschermd te worden tegen de gevolgen daarvan. C4ISR-capaciteiten zullen *EMP-hard* moeten worden gemaakt.

Operaties buiten het NAVO-verdragsgebied

Nederland zal geconfronteerd worden met hybride oorlogen en *insurgencies* in de regio rondom Europa. De Koninklijke Landmacht zal daarbij moeten samenwerken met lokale, vaak gewapende, groeperingen en andere irregulier opererende actoren. Inzichten opgedaan tijdens de missies in onder meer Afghanistan en Irak mogen daarom niet vergeten worden.[47]

De politiek dient de politieke en juridische kaders en voorwaarden te formuleren waarbinnen de krijgsmacht effectief kan opereren in expeditionaire hybride operaties. Hierbij staat de vraag centraal onder welke omstandigheden de krijgsmacht met lokale gewapende groeperingen mag samenwerken en het soort steun dat mag worden geboden. Het is daarvoor noodzakelijk dat de politiek een beter begrip krijgt van het karakter van hybride oorlogvoering. Het heersende strategische analfabetisme in combinatie met de vluchtige aard van het moderne politiek bestel vormen een bedreiging voor het succes van militaire missies.[48] Het gebrek aan kennis onder volksvertegenwoordigers maakt het moeilijk om geïnformeerde besluiten over militaire capaciteiten te nemen en over de mandatering van missies te beslissen. Er zal meer kennis moeten worden ontwikkeld over militaire zaken onder politieke vertegenwoordigers. Dit wordt een randvoorwaarde voor militair succes.[49] Dit punt sluit aan bij wat eerder onder de aanbeveling ten aanzien van de noodzaak tot verandering in strategische cultuur is gemeld.

Daarnaast is het de vraag hoe de scope van de missie en de *Rules of Engagement* in dit soort omstandigheden moeten worden geformuleerd. De huidige Artikel 100-procedure doet onvoldoende recht aan het karakter van hybride oorlogen, terwijl de omvang van missies in het gebied rond Europa vaak te groot zal zijn om afgedekt te worden door de regeling voor Speciale Operaties. In het verlengde stellen zulke missies andere eisen aan de relatie tussen ingezette militairen en de politieke en militaire top in Den Haag. Hybride oorlogen zijn meer fluïde van aard, met een voortdurend veranderende constellatie van strijdende groeperingen, geografisch bereik van het strijdtoneel en zelfs doelen van de missie.[50]

---

[47] Hetgeen wel dreigt te gebeuren, zie Martijn Kitzen, *The Netherlands' Lessons*, Parameters Vol. 49 No. 3, 2019, https://publications.armywarcollege.edu/pubs/3704.pdf

[48] Voor strategisch analfabetisme, zie Isabelle Duyvesteyn, *Strategisch Analfabetisme: De Kunst Van Strategisch Denken in Moderne Militaire Operaties*, 2013, p19. Voor de veranderende liquide aard van politiek en de impact op oorlogsvoering, zie George Dimitriu, *Clausewitz and the Politics of War: A Contemporary Theory*. Journal of Strategic Studies, 2018, p1-41.

[49] Voor de veranderende interactie tussen politiek en militaire strategie, zie Hew Strachan, *Strategy in Theory; Strategy in Practice*, Journal of Strategic Studies 42, no. 2 (2019), p171-190.

[50] De Nederlandse Air Task Force Middle East (ATFME) missie in het conflict in het Midden-Oosten is een voorbeeld: de hergroepering van ISIS in Syrië werd al eerder door operators in het veld voorzien, maar tot de uitbreiding van de missie naar Syrië werd pas in een later stadium besloten in Den Haag. Vergelijk *Evaluatie Nederlandse bijdrage aan missies en operaties 2015* met *Evaluatie Nederlandse bijdrage aan missies en operaties in 2016,* https://www.rijksoverheid.nl/documenten/jaarverslagen/2016/05/18/evaluatie-nederlandse-bijdrage-aan-missies-en-operaties-in-2015 en

Gevolgen voor de Koninklijke Landmacht

Voor de tweede hoofdtaak zien we de volgende ontwikkelingen en hun mogelijke gevolgen voor de Koninklijke Landmacht:

1. Voor operaties buiten het NAVO-grondgebied onder 'hybride' omstandigheden dient de Koninklijke Landmacht een veel beter in- en overzicht te hebben van de strategische, operationele en maatschappelijke omgeving waarin zij opereert. Dit geldt voor alle fasen van het NATO-Crisis Response System: vredestijd, crisistijd, de fase van de gevechtsoperaties, stabilisatie en terug naar vredestijd. Voorwaarts gestationeerde SOF en *human domain*-teams kunnen daarin een belangrijke rol vervullen, zowel voor als tijdens het conflict. De hoogwaardige informatie- en -analysebehoefte vereist samenwerking met externe leveranciers van informatiediensten. Ook (versterking van) politieke sensitiviteit is van groot belang.
2. Samenwerking met irreguliere gewapende groeperingen kan een belangrijke *force multiplier* zijn in hybride oorlogen. De Koninklijke Landmacht moet er daarom op zijn voorbereid om gewapende groeperingen niet alleen te trainen en te ondersteunen, maar ook om gezamenlijk met deze gewapende groeperingen operaties uit te voeren.
3. Wil de Koninklijke Landmacht het concept van de single set of forces handhaven, dan zullen de eenheden naast de collectieve verdediging ook voor crisis responsetaken buiten het NAVO-gebied moeten kunnen worden ingezet. Dit benadrukt de eis van multifunctionaliteit. Een raakvlak tussen beide taken is onconventionele oorlogvoering. Het vermogen om snel en grootschalige informatieoperaties uit te kunnen voeren in een gevechtstheater moet een essentieel en integraal onderdeel worden van militair optreden in hybride oorlogen.
4. Op het tactische niveau is het noodzakelijk de *Communication & Engagement*-capaciteit verder uit te bouwen zodat de landmacht beter kan manoeuvreren in het informatiedomein. Ook hier is een overlap met de collectieve verdedigingstaak. De capaciteiten van een dergelijke C&E-eenheid zouden verder kunnen gaan dan de huidige PSYOPS- en civiel-militaire interactie-capaciteiten. Denk bijvoorbeeld aan het produceren van nieuws dat niet herleidbaar is, 24/7 scannen van sociale media, het kunnen aanbieden van een eigen gecontroleerd internet aan de plaatselijke bevolking etc.

Nationale taken: weerbaarheid van de samenleving

De lidstaten van de EU en de NAVO zullen met hybride dreigingen en mogelijk zelfs met hybride oorlogvoering te maken krijgen die door Rusland relatief risicoloos kunnen worden uitgevoerd zolang de lidstaten van oordeel blijven dat het hier niet om een Artikel 5-situatie gaat. De aanval met Novichok in Salisbury is daarvan een voorbeeld. Het Verenigd Koninkrijk zag deze aanval als een duidelijke schending van de soevereiniteit, maar niet als daad van agressie die Artikel 5 zou activeren.

De Novichok-affaire toonde aan dat Rusland bereid is een CBRN-wapen in een NAVO-lidstaat in te zetten en dat NAVO-landen daarop moeten zijn voorbereid. Een vergelijkbare, maar meer uitgebreide aanval in meerdere landen tegelijkertijd is een denkbaar scenario. Dezelfde geldt voor beïnvloedingscampagnes op een grotere schaal

---

https://www.rijksoverheid.nl/documenten/jaarverslagen/2017/05/15/evaluatie-nederlandse-bijdrage-aan-missies-en-operaties-in-2016

dan die tijdens de Europese en de Amerikaanse verkiezingen. Andere mogelijke scenario's zijn cyberaanvallen, spionage en het aftappen of doorsnijden van onderzeekabels die tot economische en maatschappelijke ontwrichting kunnen leiden. Om deze reden stelde Air Chief Marshall Sir Steward Peach, de Britse Commandant der Strijdkrachten, dat de NAVO aan de bescherming van onderzeekabels prioriteit moet geven.[51] Afhankelijk van de mate van disruptieve acties zou hier zelfs sprake kunnen zijn van situaties waarin Artikel 5 geactiveerd wordt.

Het risico dat hybride operaties tot grote maatschappelijke ontwrichting kunnen leiden vereist nadruk op het vergroten van de weerbaarheid van de bevolking, het handhaven van de politieke eenheid, het indammen van cascade-effecten en het versterken van het herstelvermogen na verstoringen. Zeker bij deze twee laatste elementen kan de landmacht een belangrijke rol vervullen. Dit geldt ook voor een nieuwe invulling van de nationale taken gericht op de bescherming van vitale infrastructuur en vitale processen. In dit kader is een nationale aanpak vereist die op het beginsel van *deterrence by denial* moet zijn gebaseerd. Het moet voor de tegenstander duidelijk zijn dat het creëren van 'gecontroleerde chaos' door hybride dreigingen goeddeels onmogelijk is omdat de maatschappij hiertegen een pantser heeft opgebouwd.

Een bijzonder risico is dat heimelijke operaties op ons grondgebied kunnen worden uitgevoerd door *sleeper cells* of 'illegalen' die hier reeds jaren aanwezig zijn. Nederland dient daarom rekening te houden met actieve maatregelen van binnenuit, zoals subversie, politieke oorlogvoering, beïnvloeding, heimelijke operaties, cyberaanvallen en misleiding. De grotere dreiging voor het Nederlandse grondgebied maakt het uitroepen van een buitengewone rechtstoestand plausibeler dan in het verleden. Dit plaatst de derde hoofdtaak van de krijgsmacht in een nieuw kader die dan wellicht eerder in de context van de eerste hoofdtaak, met de daarbij horende verdeling van taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden, dan in crisisondersteuning moet worden begrepen.

Gevolgen voor de Koninklijke Landmacht

Voor de derde hoofdtaak zien we de volgende ontwikkelingen en hun mogelijke gevolgen voor de Koninklijke Landmacht:

1. De Koninklijke Landmacht gaat een steeds belangrijkere rol spelen als ondersteuning van de civiele autoriteiten in crisistijd. Als de Oorlogswet (1996) en de Coördinatiewet uitzonderingstoestanden (1996) van toepassing wordt, wordt deze rol zelfs dominant. Dit betekent dat een groter deel van de landmacht een nationale taak kan gaan krijgen. Deze taak richt zich vooral op het beteugelen van de gevolgen van ontwrichting.
2. Deze grotere nadruk op de nationale taak vereist de oprichting van een nationaal hoofdkwartier ten behoeve van *crisis response.* Een Tactisch Commando Centrum (TOC) dient aan het civiele Landelijk Crisismanagementsysteem (LCMS) te worden gekoppeld. Versterkte samenwerking met de politie, maar ook met andere maatschappelijke partijen met een rol in het nationale veiligheidsecosysteem, is geboden.

[51] BBC, *Russia a "risk" to undersea cables, defense chief warns,* 15 December 2017, http://www.bbc.com/news/uk-42362500

3. Nadrukkelijker moet rekening worden gehouden met CBRN-dreigingen. Ook kritische nationale C2-systemen dienen *EMP-hard* te zijn.
4. Er dient te worden nagedacht over het proces van prioriteitsstelling als er voor buitenlandse missies én nationale taken gelijktijdig een beroep op schaarse mensen en middelen wordt gedaan.
5. Het belang van *host nation support* in crisistijd neemt af, maar kan in vredestijd toenemen.

De samenhang der dingen

De huidige veiligheidssituatie laat een paradigmaverschuiving zien die vergelijkbaar is met die van begin jaren negentig van de vorige eeuw. Toen werden door het verdwijnen van het Warschaupact en de Sovjetunie de fundamenten onder de defensieplanning weggeslagen. Nu dwingen de geopolitieke veranderingen die tot de nieuwe Russische assertiviteit hebben geleid de NAVO tot het vinden een nieuwe balans tussen:

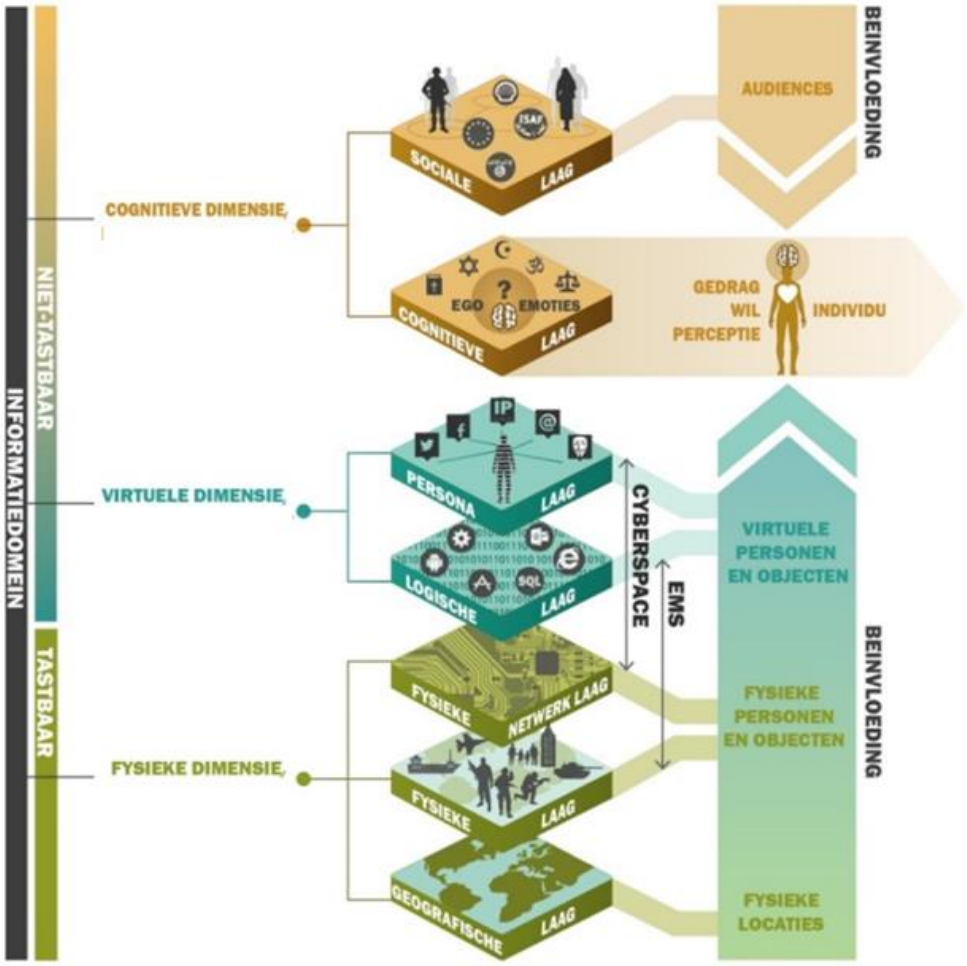
- een nieuwe, hybride dreiging tegen het grondgebied van de individuele lidstaten;
- collectieve verdediging van het NAVO-gebied dat een totaal andere aanpak vereist dan tijdens de Koude Oorlog;
- hybride operaties op het grondgebied van de tegenstander;
- operaties buiten het Verdragsgebied.

Het vinden van deze nieuwe balans en het opnieuw definiëren van de benodigde capaciteiten is de belangrijkste opgave voor de komende jaren. Daarbij moet ervan worden uitgegaan dat de dynamiek tussen deze taken in belangrijke mate door onze opponenten wordt bepaald. Rusland kan bijvoorbeeld horizontaal escaleren door de strijd in één van de bevroren conflicten (Georgië, Oekraïne, Moldavië) op te voeren; te escaleren in het Midden-Oosten; of aanvoerroutes te bedreigen in het Arctisch gebied, de Oostzee, de Zwarte Zee en het oosten van de Middellandse Zee. Dergelijke horizontale escalaties onttrekken middelen aan andere theaters, zoals de Baltische Regio, waardoor operaties daar gemakkelijker uitvoerbaar worden. Dit voorbeeld maakt duidelijk dat, meer dan voorheen, geredeneerd moet worden vanuit de potentiële tegenstander en zijn strategische belangen en doelstellingen die wellicht elders liggen dan op het eerste gezicht uit zijn acties blijkt. Met name over Rusland zal meer strategische expertise moeten worden ontwikkeld. Naast de inlichtingendiensten hebben ook de Operationele Commando's hierin een rol; in het geval van Rusland en de dreiging tegen de Baltische staten vooral de landmacht vanuit haar rol in de EFP en de NAVO HQ-rol van staf-1GNC.

Oorlogvoering vereist zowel 'mogelijkheden' als 'wil'. De militaire focus lag lang op de eerste - het uitschakelen van de (militaire) capaciteiten van de tegenstander. De landmacht is sinds enige jaren bezig met een conceptuele en doctrinaire omslag waarbij het tweede centraal komt te staan: het beïnvloeden van de 'wil' van de opponent (en ten dele ook van neutrale partijen en medestanders). Daarbij wordt ook steeds meer (opnieuw) gerealiseerd dat 'wil' een veel complexere entiteit is dan uitsluitend de 'wil om te vechten', maar geworteld is en voortkomt uit een complex sociaal systeem.

Hybride dreigingen en hybride oorlogvoering benadrukken die doctrinaire ontwikkeling, met 'beïnvloeding' als sleutelwoord. Beïnvloedingsacties kunnen een fysieke en een virtuele vorm hebben met effecten in de 'cognitieve dimensie' waar de 'wil' zich bevindt (zie Figuur 2). Er is daarbij een belangwekkend grensvlak van

cyberoperaties en elektronische oorlogsvoering in de fysieke dimensie die mede (of vooral) bedoeld zijn om activiteiten in de virtuele dimensie beter mogelijk te maken. De typen effecten van en benodigde expertise voor deze *cyber & electromagnetic activities* (CEMA) overlappen en zijn verweven; en zijn dus bovendien vaak voorwaardenscheppend voor informatieoperaties. Het is verstandig al deze activiteiten binnen een gesynchroniseerde aanpak te brengen om zo de vereiste schaarse middelen en expertises gecoördineerd in te zetten.



Figuur 2: 'Dimensies en lagen'-model waarin beïnvloeding centraal staat

Tot slot: in deze analyse hebben we laten zien dat de opkomst van hybride oorlogvoering en hybride dreigingen een structurele ontwikkeling vormt. Strategische innovatie van tegenstanders zoals Rusland leiden tot een gewijzigd karakter van gewapend conflict dat tot fundamentele aanpassing noopt. Hybride oorlogen en dreiging vereisen, méér nog dan in het verleden, kennis bij de politiek over het militaire machtsinstrument als onderdeel van een palet aan instrumenten van staatsmacht. De Koninklijke Landmacht kan het voortouw nemen in het inhoudelijke debat over het concept en de gevolgen van de hybride oorlogvoering. Zo kan een bijdrage worden geleverd aan maatschappelijke en politieke oordeelsvorming.

Bibliografie

Adamsky, Dmitry. "Cross-Domain Coercion: The Current Russian Art of Strategy" (Security Studies Center, 2015), 10, 41– 43.

Adamsky, Dmitry. "From Moscow with Coercion: Russian Deterrence Theory and Strategic Culture." *Journal of Strategic Studies* 41, no. 1-2 (2018): 33-60 .

Arbatov, Alexey. "Understanding the US-Russia Nuclear Schism." *Survival* 59, no. 2 (2017): 33-66.

Allen, John, Philip M. Breedlove, Julian Lindley-French, and George Zambellas. 2017. "Future War NATO? From Hybrid War To Hyper War Via Cyber War - GLOBSEC". *GLOBSEC*. https://www.globsec.org/publications/future-war-nato-hybrid-war-hyper-war-via-cyber-war/.

Bruusgaard, Kristin Ven. "Russian Strategic Deterrence." *Survival* 58, no. 4 (2016): 7-26.

Byman, Daniel. 2018. "Why States Are Turning To Proxy War". The National Interest. https://nationalinterest.org/feature/why-states-are-turning-proxy-war-29677.

Center of Excellence. "What Is Hybrid CoE?" Hybrid CoE. Accessed June 15, 2019. https://www.hybridcoe.fi/what-is-hybridcoe/.

Diedrich, Torsten, and Rüdiger Wenzke. 2010. *Die Streitkrafte der DDR und Polens in der Operationsplanung des Warschauer Paktes*. Potsdam: MGFA

Dimitriu, George. "Clausewitz and the Politics of War: A Contemporary Theory." *Journal of Strategic Studies*, 2018, 1-41.

Duyvesteyn, Isabelle. *Strategisch Analfabetisme: De Kunst Van Strategisch Denken in Moderne Militaire Operaties*, 2013, 19.

Flanagan, Stephen J., Jan Osburg, Anika Binnendijk, Marta Kepe, and Andrew Radin, Deterring Russian Aggression in the Baltic States Through Resilience and Resistance. Santa Monica, CA: RAND Corporation, 2019. https://www.rand.org/pubs/research_reports/RR2779.html.

Fridman, Ofer. "Hybrid Warfare or Gibridnaya Voyna? Similar, but Different." *The RUSI Journal* 162, no. 1 (2017): 42–49.

Hoffman, Frank G. "Conflict in the 21st Century: The Rise of Hybrid Wars." Arlington: Potomac Institute for Policy Studies, December 2007.

Kitzen, Martijn, *The Netherlands' Lessons, Parameters*, Vol. 49 No. 3, 2019, https://publications.armywarcollege.edu/pubs/3704.pdf.

Liang, Qiao en Wang Xiangsui, *Unrestricted Warfare: China's Master Plan to Destroy America*. Pan American Publishing, 2002.

Lunak, Petr. 2001. "Planning for Nuclear War. The Czechoslovak War Plan of 1964." *Cold War International History Project Bulletin*, 289–298

Mazarr, Michael. *Mastering the Gray Zone: Understanding a Changing Era of Conflict*. Arlington: Strategic Studies Institute, 2015. https://ssi.armywarcollege.edu/pubs/display.cfm?pubID=1303.

MCDC Countering Hybrid Warfare Project: Countering Hybrid Warfare". 2019. *Assets.Publishing.Service.Gov.Uk*. https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/784299/concepts_mcdc_countering_hybrid_warfare.pdf.

Mizokami, Kyle. 2016. "Revealed: How NATO Planned To Win World War Three In Europe". *The National Interest*. https://nationalinterest.org/feature/revealed-how-nato-planned-win-world-war-three-europe-16476.

Murray, Williamson, en Peter R. Mansoor, eds. *Hybrid Warfare*. Cambridge University Press, 2012.

NATO, "Capstone Concept for the Military Contribution to Countering Hybrid Threats", 2010. https://www.act.nato.int/the-countering-hybrid-threats-concept-development-experiment.

NATO. "Founding Act on Mutual Relations, Cooperation and Security between NATO and the Russian Federation," Parijs, mei 1997. https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_25468.htm.

Nielsen, Harald. 1998. *Die DDR und die Kernwaffen: die nukleare Rolle der Nationalen Volksarmee im Warschauer Pakt*. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.
Nowak, David, 'Report: Russia to allow Pre-emptive Nukes', *Associated Press,* October 14, 2009.
Persson, Gudrun. "The War of the Future." *Russian Studies*, 2017, 7.
———. 'Russia a "risk" to undersea cables, defense chief warns', BBC, 15 December 2017, http://www.bbc.com/news/uk-42362500
Russische Federatie. Presidentieel Bureau. *Russian National Security Strategy*. Moskou: 2015. http://www.ieee.es/Galerias/fichero/OtrasPublicaciones/Internacional/2016/Russian-National-Security-Strategy-31Dec2015.pdf. Originele tekst: http://static.kremlin.ru/media/events/files/ru/l8iXkR8XLAtxeilX7JK3XXy6Y0AsHD5v.pdf.
Russische Federatie. Presidentieel Bureau. *The Military Doctrine of the Russian Federation 2010*. Moskou: 2010. http://carnegieendowment.org/files/2010russia_military_doctrine.pdf
Russische Federatie. Presidentieel Bureau.*The Military Doctrine of the Russian Federation 2014*. Moskou: 2014.
Shurkin, Michael. "The Abilities of the British, French, and German Armies to Generate and Sustain Armored Brigades in the Baltics." RAND Corporation, 2017. https://www.rand.org/pubs/research_reports/RR1629.html.
Shlapak, David A. en Michael W. Johnson. "Reinforcing deterrence on NATO's Eastern Flank" RAND Corporation, 2016. https://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/research_reports/RR1200/RR1253/RAND_RR1253.pdf.
Strachan, Hew. "Strategy in Theory; Strategy in Practice." *Journal of Strategic Studies* 42, no. 2 (2019): 171-90.
Sweijs, Tim, Nicholas Farnham, Hannes Rõõs, Artur Usanov, and Jibek Imanalieva. *The Many Faces of Political Violence*. The Hague: The Hague Centre for Strategic Studies, 2017.
U.K. Parliament. Written Evidence - Dr Victor Madeira. London, 2019. http://data.parliament.uk/writtenevidence/committeeevidence.svc/evidencedocument/defence-committee/russia-implications-for-uk-defence-and-security/written/31103.html.
Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid 2017. "Veiligheid In Een Wereld Van Verbindingen". https://www.wrr.nl/publicaties/rapporten/2017/05/10/veiligheid-in-een-wereld-van-verbindingen.
Wijk, Rob de. *The Art of Military Coercion : Why the West's Military Superiority Scarcely Matters*. Second Edition, Updated and Completely Revised.. ed. 2014, 119-129.
Woolf, Amy, and Congressional Research Service Washington United States. *Nonstrategic Nuclear Weapons*, 2017.