

MILITAIRE SPECTATOR

PERSISTENT ENGAGEMENT: NIEUWE CYBERSTRATEGIE VOOR NEDERLAND?

- Security sector reform in Bosnia and Herzegovina
- European strategic thought: Away from the battlefield
- Marinegeschiedenis als stiefkind



FOTO MINISTERIO DE DEFENSA

In *Militaire Spectator* 3-2022 verschijnt onder meer: 'Migratiedruk aan de maritieme buitengrens. Spanje als proeftuin voor de Europese aanpak?', van luitenant-kolonel drs. Mark Helgers en prof. dr. Monica den Boer.

Mede vanwege de Europese samenwerking is de materie van irreguliere migratie vanuit Afrika interessant voor actoren in Nederland die zich bezighouden met grens- en migratiecontrole, zoals de Koninklijke Marechaussee. Welke inzichten voor onderwijs en praktijk zijn er in dit verband aan te dragen

vanuit de casus over irreguliere migratie van Afrika naar Spanje?

De analyse van deze casus is relevant tegen de achtergrond van de aard, omvang en modus operandi van mensensmokkelnetwerken, met name als het gaat om een integrale, proactieve aanpak in combinatie met informatiegestuurd optreden. Spanje wordt soms beschouwd als het 'laboratorium' van de moderne Europese grensbewaking, want het land experimenteerde ruim en breed met diverse vormen van grenstoezicht. ■



De website van de *Militaire Spectator* wordt momenteel vernieuwd en gaat binnenkort online. Speciale aandacht is besteed aan de toegankelijkheid van het digitale archief.

Met de handen op de rug gebonden?

Veiligheid en privacy gaan niet samen. Dit zou je kunnen concluderen uit de perikelen rondom bijvoorbeeld het Land Information Manoeuvre Centre (LIMC) en de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (NCTV) van het afgelopen jaar.¹ Is meer ruimte voor de krijgsmacht nodig? Onlangs stelde demissionair defensie-minister Kamp in relatie tot cyberdreiging: ‘...eigenlijk zijn wij met de handen op de rug gebonden. Landen als Rusland en China kunnen doen wat ze willen, maar wij hebben ethische principes en regels’.² Hij voegde daaraan toe dat toezicht betekenisvol moet blijven, maar wel zodanig dat we ons kunnen verdedigen.

In breder perspectief geplaatst is de krijgsmacht één van de instrumenten ter bescherming van onze veiligheid. Om informatiegestuurd optreden (IGO) mogelijk te maken is adequate informatievoorziening en daarmee verbonden inlichtingencapaciteit een vereiste. De krijgsmacht ontwikkelt voortdurend nieuwe capaciteiten op informatievoorzieningsvlak om relevant te blijven voor de nationale veiligheid. En daar zit een probleem, want deze capaciteiten raken snel aan privacyoverwegingen en vereiste bevoegdheden. Vandaar dat het vergaande mandaat van de inlichtingendiensten strenge waarborgen kent en stevig toezicht – vooraf, tijdens en na afloop van inzet.

In een democratische rechtsstaat horen duidelijke grenzen en effectieve controle. Zijn daarmee de genoemde nieuwe capaciteiten ineffectief? Met andere woorden, staan we met de handen op de rug gebonden in de Nederlandse boksring? De vraag is of de krijgsmacht in deze ring moet staan. Of eerder de politie en NCTV? Of onze diplomaten? Of het Nationaal Cyber Security Centrum? En is de beeldspraak wel correct? Is het waar dat onbegrensde activiteiten van bijvoorbeeld LIMC, Defensie Cyber Commando, of 109 Open Sources Intelligence Compagnie – dus met twee armen vrij – de informatiebehoefte van de krijgsmacht beter weten in te vullen en daarmee IGO mogelijk zullen maken? Dit scenario is verre van realistisch. Allereerst omdat de capaciteiten daarvoor veel te beperkt zijn; de krijgsmacht weet ook dan nog steeds niet wat de Russen en Chinezen uitspoken. Ten tweede omdat IGO een grensverleggende sprong voorwaarts op ICT-gebied vereist, iets wat nog jaren op zich zal laten wachten.

De huidige praktijk is allesbehalve zaligmakend; het moet beter. Maar hoewel veiligheid en privacy geen gemakkelijke combinatie vormen, dient het principe overeind te blijven: bevoegdheden en toezicht moeten hand in hand gaan. Van dit besef gaf Kamp op een gezonde manier blijk door in de NRC duidelijk te maken dat militairen in Nederland alleen na een steunverzoek door civiele autoriteiten informatie kunnen verzamelen. Uitoefening van taken kan alleen maar binnen de regels.³ Er is geen sprake van keuze. Het gaat niet om veiligheid of privacy, maar om veiligheid én privacy. Immers, één ding is zeker: zonder vertrouwen van de samenleving in de krijgsmacht geen bewegingsruimte. ■

1 Zie ook: editoriaalen ‘De vraag die niet werd gesteld’ (*Militaire Spectator* 190 (2021) (7/8) 353) en ‘Duiding boven emotie’ (*Militaire Spectator* 191 (2022) (1) 1).

2 Steven Derix en Karel Berkhout, ‘Defensie-minister Henk Kamp: ‘De handen zijn ons op de rug gebonden’, *NRC.nl*, 3 januari 2022.

3 Zie ook: ‘Kamerbrief over onafhankelijk onderzoek LIMC’ (1 februari 2022) van minister Ollongren over een nieuw onafhankelijk LIMC-onderzoek, dat tevens moet bijdragen aan heldere juridische kaders in het informatiedomein.

UITGAVE

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

Secretaris en ledenadministratie

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

REDACTIE

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

BUREAU REDACTIE

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

De Militaire Spectator is
 aangesloten bij de European
 Military Press Association



LIDMAATSCHAP

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

OPMAAK

Coco Bookmedia

DRUK

Wilco Meppel
 ISSN 0026-3869
 Nadruk verboden

Coverfoto: Foto Picture Alliance, Oliver
 Burston



FOTO BEEBANK NIMH

64 Away from the battlefield

Timothy van der Venne

An exploration of the European strategic discourse shows a trend in which ambiguous and flawed concepts are becoming increasingly prominent.

Marinegeschiedenis stiefkind in *Krijgsgeweld en kolonie*

Henk Warnar

In *Krijgsgeweld en kolonie* had de redactie meer gebruik kunnen maken van marineliteratuur, want nu is er te weinig aandacht voor strategie.

102

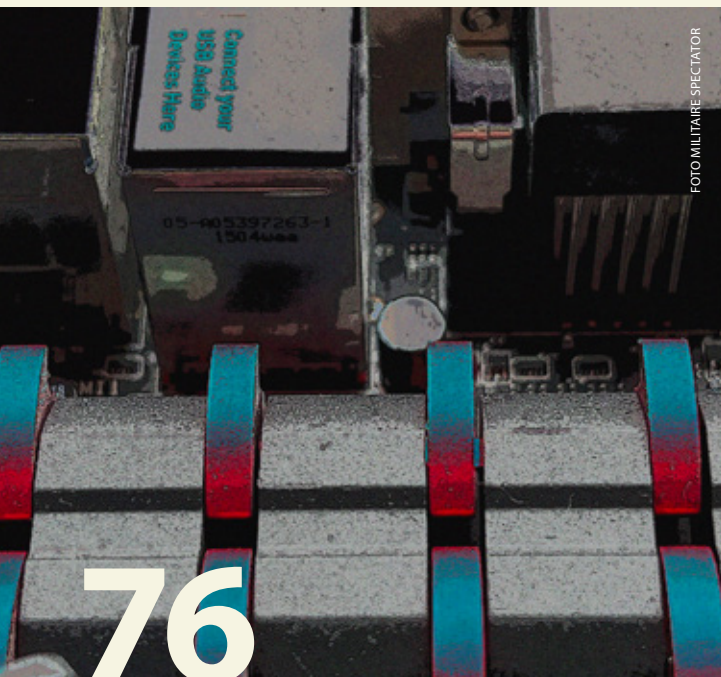


FOTO MILITAIRE SPECTATOR



FOTO BEELDBANK NIMH

76

76 Persistent Engagement

Michael Smits en Peter Pijpers

Past een concept als Persistent Engagement, waarmee de VS buitenlandse cybergevevaren countert, ook in de Nederlandse strategische cultuur?

90

Security sector reform in Bosnia and Herzegovina

Jaap Hoogenboezem, Cees van Doorn en Reitze Wellen

Security sector reform in Bosnia and Herzegovina has not been applied as required with broad stagnation as a result.

EN
VERDER

EDITORIAAL	Met de handen op de rug gebonden?	61
GASTCOLUMN	Spiritualiteit als onderdeel van de cultuurverandering bij Defensie	108
GASTCOLUMN	Ongeloofwaardige afschrikking	110
TEGENWICHT	De gevaren van Mali-moeheid	112
BOEKEN	<i>De stille oorlog</i> en <i>Granaten en minaretten</i>	114
MENINGEN VAN ANDEREN	'De KMA raad ik mijn toekomstige dochter niet eens aan'	117
RETROSPECTATOR	'Hoe rennen daar die paarden, 't is de Veldartillerie'	120

Away from the battlefield

How European strategic thought became non-strategic

Timothy van der Venne, BSc*

Over the past two centuries, European strategic thinking has increasingly become more distant from classical conceptualizations of strategy. As a result, strategy is moving further and further away from its essential formative context: the battlefield. An exploration of the European strategic discourse shows a trend in which ambiguous and flawed concepts are becoming increasingly prominent, to the detriment of how people think about strategy and the distinction between war and peace. The popularity and acceptance of essentially non-strategic terms such as hybrid warfare and cyber war by Europe's military and academic elite can be seen as the natural culmination of this trend. In an attempt to explain this development, this essay provides an overview of how European strategic thinking has become increasingly non-strategic over the last two centuries. James Sheehan's thesis on the rise of the European civilian state can be used as a framework to explain this trend.

In putting cyberspace on the same footing as air, land, and naval operations, NATO removed strategic thought farther away from its classical conceptualisation

PHOTO NATO CCDCOE



In July 2016, NATO took a significant step in shaping how Europeans think about strategy when it recognised cyberspace ‘as a domain of operations in which NATO must defend itself as effectively as it does in the air, on land and at sea.’¹ In putting cyberspace on the same footing as air, land, and naval operations, NATO, either wittingly or unwittingly, removed strategic thought yet another inch farther away from its classical conceptualisation and, by extension, away from the battlefield.² In fact, the acceptance of cyberspace as a domain is inherently related to a trend in European strategic thought in which the very notion of strategy becomes increasingly muddled, with dangerous consequences for how we think about war and peace. In recent decades, the proliferation of ambiguous strategic concepts such as *inter alia* cyber war, hybrid warfare, grey-zone warfare, information war, and new wars among European defence analysts are testament to this trend.³ All of these concepts put what used to be at the centre of strategy – a violent, kinetic conflict within the context of a war – on the backburner in favour of a far woollier conceptualisation of war and peace. This, in turn, dilutes what we perceive to be strategic and what we perceive to be warfare with potentially dangerous consequences.⁴ This prompts the question: how did Western perceptions of strategy change over the last two centuries?

This essay argues that Western strategic thought has, especially since the end of the Second World War, moved the emphasis away from the battlefield and became increasingly non-strategic. To that end, this essay will first give an overview of how strategic thought developed from Clausewitz to the present in order to showcase this trend and become reacquainted with the classical meaning of strategy. Next, to demonstrate the contemporary culmination of this trend, this essay uses two popular strategic concepts to illustrate how strategic thought has become non-strategic: hybrid warfare and cyber war. Finally, with the aim of providing a preliminary explanation for this trend, this essay uses James Sheehan’s civilian state thesis to draw a line of comparison between Europe’s political history and its strategic thought.⁵ This

essay therefore uses a mixture of theoretical and empirical insights to formulate its arguments. It must be noted, however, that the focus lies on Western, specifically European, strategic thought – therefore, sources are limited to Western and European academic, think tank, and strategic documents.

Strategy from Borodino to your laptop

Warfare is a timeless phenomenon, finding expression in the writings of old thinkers such as Sun Tzu, Kautilya, and Thucydides.⁶ As such, thinking about strategy can certainly be traced farther down the line than to Clausewitz and the Napoleonic Wars – the very word for strategy (strategos) being an old Greek extraction meaning *general*.⁷ However, while discussing the development of Western strategic thought it makes sense to start with Clausewitz, since his contribution to thinking about war and strategy

* Timothy van der Venne holds a BSc in Security Studies from Leiden University and is currently a postgraduate student and Saltire Scholar of the MLitt Strategic Studies programme at the University of St Andrews. He has interned with the Royal Netherlands Air Force (130SQN/KMSL) and has co-authored policy briefs for NATO’s Emerging Security Challenges Division.

- 1 NATO, ‘Cyber defence’. See: https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_78170.htm (updated July 2, 2021).
- 2 Carl von Clausewitz, *On War* (Princeton, Princeton University Press, 1976) 177; Hew Strachan, ‘The lost meaning of strategy’, *Survival* 47 (2005) (3) 33-54; Thomas Rid, ‘Cyber War Will Not Take Place’, *Journal of Strategic Studies* 35 (2012) (1) 5-7; Isabelle Duyvesteyn and Jan Angstrom, *Rethinking the Nature of War* (London, Routledge, 2005).
- 3 John Arquilla and David Ronfeldt, ‘Cyberwar is Coming!’, *Comparative Strategy* 12 (1997) (2) 141-165; Hew Strachan, *The Direction of War. Contemporary Strategy in Historical Perspective* (Cambridge, Cambridge University Press, 2013) 10-25; Hugo Klijn and Engin Yüksel, ‘Russia’s Hybrid Doctrine: Is The West Barking Up The Wrong Tree?’, *Clingendael Monitor*, November 28, 2019. See: <https://www.clingendael.org/publication/russias-hybrid-doctrine-west-barking-wrong-tree>; Murat Caliskan, ‘Hybrid Warfare through the Lens of Strategic Theory’, *Survival* 60 (2019) (6) 73-90; Donald Stoker and Craig Whiteside, ‘Blurred Lines: Gray-Zone Conflict and Hybrid War – Two Failures of American Strategic Thinking’, *Naval War College Review* 73 (2020) (1) 19-54.
- 4 Stoker and Whiteside, ‘Blurred Lines’, 3; Hew Strachan, ‘Strategy in Theory; Strategy in Practice’, *Journal of Strategic Studies* 42 (2019) (2) 171-190.
- 5 James Sheehan, *The Monopoly of Violence. Why Europeans Hate Going to War* (Chatham, Houghton Mifflin Company, 2007) xviii-xx.
- 6 Lawrence Freedman, *Strategy. A History* (Oxford, Oxford University Press, 2013) 1-65; David Jordan et al, *Understanding Modern Warfare*, 2nd Edition (Cambridge, Cambridge University Press, 2016) 21-79; Strachan, *The Direction of War*, 1-45.
- 7 Robert B. Strassler, *The Landmark Thucydides. A Comprehensive Guide to the Peloponnesian War* (New York, Free Press, 1996); Freedman, *Strategy*, 72-75.

is of such grand calibre that, it can be argued, there is no way to discuss contemporary Western strategic thought without reference to Clausewitz.⁸ While the overview here presented is necessarily oversimplified and brief, this essay, in an attempt to illustrate how Western strategic thought has moved away from the battlefield, identifies three major phases in strategic thought that highlight this development:

- *classical strategy*, as developed during and after the Napoleonic Wars by thinkers such as Clausewitz and Von Moltke the Elder;
- *grand strategy*, as it developed during the First and Second World Wars, and
- *all-inclusive strategy*, as it developed in the decades after the Second World War, culminating in today's predicament.⁹

Classical strategy as developed by Clausewitz and Von Moltke is taken as the starting point, since their work is consistently viewed as the foundation stone of modern strategic studies by the field's foremost theorists.¹⁰ Clausewitz's

view of strategy is firmly focused on the *conduct of war* – on the actual battlefield. It is most succinctly summed up as follows: 'strategy forms the theory of using battles for the purposes of the war.'¹¹ In fact, Clausewitz's vision of strategy looks mostly like the contemporary view of the operational level of strategy: it is the purview of the military commander in the field who is tasked with 'the use of the engagement for the purposes of the war.'¹² Von Moltke the Elder, in turn, affirms the centrality of violent conflict by stating that '[strategy] is the application of sound human sense to the conduct of war.'¹³ This classical approach to strategy thus has several key factors that influence how we think about warfare: (1) violent conflict – 'using battles'¹⁴ – is central, and (2) violence has an instrumental quality – 'for the purposes of the war'.¹⁵ The Clausewitzian approach to strategy thus gives clear primacy to the military duel on the battlefield.¹⁶ This purely military view of strategy remained dominant until the outbreak of the largest, most destructive wars in human history.

Strategy's purview was then expanded beyond the military dimension. Grand strategy was born out of the most cataclysmic events in military history: the First and Second World Wars.¹⁷ The existential, all-encompassing nature of these conflicts means that the making of strategy and how to conduct wars had to adjust to a grander scale. As Gray notes: strategy refers to the use of military instruments, while grand strategy 'embraces all the instruments of statecraft.'¹⁸ So, whereas classical strategy places the military commander as the primary actor in charge, grand strategy more distinctly envelops the civil-military divide: strategy-making becomes an issue for both the political and military leadership.¹⁹ It entails coordinating the military instrument with the economic, diplomatic, and social instruments a state has at its disposal.²⁰ The most important factor justifying the inclusion of non-military tools in strategy was the existential nature of the First and Second World Wars: the scale of death and destruction meant that the very survival of the state was at stake, legitimising the use of all instruments of state power in order to achieve victory – to

8 Colin S. Gray, *War, Peace, and International Relations*, 2nd Edition (London, Taylor & Francis Group, 2005) 17-33; Bart Schuurman, 'Clausewitz and the 'New Wars' Scholars', *Parameters* 40 (2010) (1) 89-100; M.L.R. Smith, 'Strategy in an Age of 'Low-Intensity' Warfare. Why Clausewitz is Still More Relevant than his Critics', in: Duyvesteyn and Angstrom, *Rethinking the Nature of War*, 28-51; Timothy van der Venne, 'Misreading Clausewitz. The Enduring Relevance of On War', *E-International Relations* (2020), see: <https://www.e-ir.info/2020/02/04/misreading-clausewitz-the-enduring-relevance-of-on-war/>.

9 Gray, *War, Peace, and International Relations*, 1-347; Freedman, *Strategy*, 1-572.

10 Gray, *War, Peace, and International Relations*, 17-33; Freedman, *Strategy*, 82-96; Strachan, *The Direction of War*, 46-63.

11 C. von Clausewitz, *Strategie aus dem Jahr 1804 mit Zusätzen von 1808 und 1809* (Hamburg, Hanseatische Verlagsanstalt, 1809) 62.

12 Clausewitz, *On War*, 177.

13 Daniel Hughes, *Moltke on the Art of War. Selected Writings* (New York, Presidio Press, 1993) 124.

14 Clausewitz, *Strategie*, 62.

15 Clausewitz, *On War*, 177.

16 Clausewitz, *On War*, 177-181, 236-237, 605-610.

17 Lukas Milewski, 'Grand Strategy and Operational Art: Companion Concepts and Their Implications for Strategy', *Comparative Strategy* 33 (2014) (4) 342-353; Basil Liddell Hart, *When Britain Goes to War. Adaptability and Mobility* (London, Faber & Faber); Gray, *War, Peace, and International Relations*, 211.

18 Gray, *War, Peace, and International Relations*, 1.

19 Strachan, 'Strategy in theory; strategy in practice', 171-190; Gray, *War, Peace, and International Relations*, 211.

20 Gray, *War, Peace, and International Relations*, 1, 211.



German artillery during World War I in Deinze, Belgium; the purely military view of strategy remained dominant until the outbreak of the most destructive wars in human history

PHOTO BEELDBANK NIMH

survive.²¹ The misapplication of the Clausewitzian concept of *total war* shows this period's grave existential nature.²² During this destructive period, warfare touched every layer of civil society – its impacts went far beyond the military dimensions of warfare as every aspect of civil society was mobilised for the purposes of the war.²³ In Europe, according to Gray, '[two] total wars dominated' the first part of the twentieth century, effectively elevating strategy beyond the battlefield to include the mobilisation and coordination of non-military, civil elements.²⁴

Since 1945, however, strategic thinking has fallen victim to an all-inclusive view of strategy. The inclusion of non-military tools into strategy – justified as it may have been during the existential threats of the two world wars – has since placed strategy increasingly farther away from its contextual origins: violent conflict.²⁵ Strategy since 1945 is first marked by nuclear weapons, but nuclear strategy in itself focuses specifically on the non-conduct of war, concen-

trating on avoiding war rather than waging it, stimulating the trend away from the battlefield.²⁶ Moreover, in the decades since the end of the Cold War, Western military actors have adopted concepts into their doctrines that consistently favour non-kinetic measures: hybrid warfare, cyber war, and grey-zone warfare are prime examples.²⁷ In doing so, measures that have traditionally been viewed as part-and-parcel of international competition (i.e. espionage,

- 21 Idem, *Gray, War, Peace, and International Relations*, 211; Sheehan, *The Monopoly of Violence*, 69-144.
- 22 Gray, *War, Peace, and International Relations*, 68, 141-143.
- 23 Gray, *War, Peace, and International Relations*, 141-143; Sheehan, *The Monopoly of Violence*, 69-144.
- 24 Gray, *War, Peace, and International Relations*, 141
- 25 Strachan, *The Direction of War*, 10-25, 253-282; Freedman, *Strategy*, vii-xvi; Thomas Mahnken and Joseph Maiolo, *Strategic Studies. A Reader*, 2nd Edition (New York, Routledge, 2008).
- 26 Freedman, *Strategy*, 145-155; Gray, *War, Peace, and International Relations*, 231-244.
- 27 Caliskan, 'Hybrid warfare through the lens of strategic theory', 40-58; Stoker and Whiteside, 'Blurred Lines', 19-54; *The Military Balance 2015. The Annual Assessment of Global Military Capabilities and Defence Economics* (London, International Institute for Strategic Studies, 2015).

Western strategic thought exhibits a clear trend towards inclusiveness, ultimately risking the dilution of what we perceive to be warfare

energy diplomacy, economic measures) suddenly take precedence, while those aspects which classically take centre-stage in strategy – the military dimension – are downplayed.²⁸ The very meaning of strategy therefore becomes dislodged from its original conceptualisation, moving it away from the battlefield to such an extent that every non-military aspect of international competition can be viewed as a strategic imperative.²⁹ This all-inclusiveness can have dangerous consequences, as the discourse within European strategic circles reflects: the lines between what constitutes war and peace

become blurred and threats that used to fall under generic competition are seen as warfare.³⁰ By including any and all acts under the strategic umbrella, European strategists risk sleepwalking into dangerous situations.

In sum, Western strategic thought exhibits a clear trend towards inclusiveness, risking the dilution of how we think about strategy – and what we perceive to be warfare. In canvassing the development of Western strategic thought since Clausewitz, this essay identifies three key phases: classical strategy, in which the violent conduct of war is central; grand strategy, which includes the mobilisation and coordination of military and non-military tools to achieve victory, and all-inclusive strategy, which gives non-military tools pride-of-place in strategy. The battlespace thus also expanded from a geographic area to be violently contested to a non-material domain such as cyberspace. Two concepts which gained notable traction in European strategic circles can be viewed as the logical culmination of this trend towards non-strategic thinking: hybrid warfare and cyber war.

Strategizing non-strategic matters

As the previous section shows, Western strategic thought has, in the past two centuries, become increasingly inclusive. Strategy has moved from a matter reserved for generals to a matter reserved for statesmen.³¹ Strategic studies since the end of the Cold War especially have seen the emergence of concepts which place the conduct of war, classically a central pillar of strategy, on the backburner in favour of a far woollier sense of what constitutes war and peace, and thus what constitutes a strategic imperative.³² European military actors, think tanks, and academia have since coined, spread, and adopted concepts into their strategic lexicons which are at best strategically unsound and at worst non-strategic.³³ The two recent buzzwords hybrid warfare and cyber war can be seen as the natural culmination of that trend. Both concepts have become popular among military actors in recent years, and both concepts favour non-

28 Caliskan, 'Hybrid warfare through the lens of strategic theory', 40-58; Stoker and Whiteside, 'Blurred Lines', 23-26; Gregory Treverton et al, 'Addressing Hybrid Threats' (Stockholm, Swedish Defence University, 2018), see: <https://www.hybridcoe.fi/wp-content/uploads/2018/05/Treverton-AddressingHybridThreats.pdf>.

29 Stoker and Whiteside, 'Blurred Lines', 23-26; Strachan, *The Direction of War*, 10-25, 253-282.

30 Stoker and Whiteside, 'Blurred Lines', 19-54; Bettina Renz and Hanna Smith, *Russia and Hybrid Warfare. Going Beyond the Label* (Helsinki, Aleksanteri Institute, 2016), 1-23; *Chimaira. Een duiding van het fenomeen 'hybride dreiging'* (Den Haag, Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid, 2016) 1-34.

31 Strachan, *The Direction of War*, 10-45; Strachan, 'The lost meaning of strategy', 33-54; Freedman, *Strategy*, ix-xvi.

32 Stoker and Whiteside, 'Blurred Lines', 12-16, 23-26.

33 Caliskan, 'Hybrid Warfare through the Lens of Strategic Theory', 40-41; Strachan, 'The lost meaning of strategy', 33, 40-52; Stoker and Whiteside, 'Blurred Lines', 12-16, 23-26.

military tools and a confusing view of what can be considered warfare.³⁴ The following section outlines how Europe's strategic community came to accept these terms in order to illustrate the contemporary culmination of the trend toward a non-strategic conception of strategy.

Hybrid warfare

Hybrid warfare has seen a development of increasing inclusion similar to the trend described above. It started as a purely military concept developed by Frank Hoffman, inspired by the 2006 Second Lebanon War, but quickly expanded into something primarily non-military.³⁵ Hybrid warfare refers broadly to the convergence of various modes and modalities of warfare; it foresees a compression of levels and methods of war into one conflict where actors fluidly shift gears between conventional and irregular methods, intensity levels, and actor type.³⁶ In Hoffman's view, hybrid warfare was a distinctly military strategic concept, but after the 2014 Russo-Ukrainian War, hybrid warfare shifted towards a non-military focus.³⁷ European analysts, dazzled by Russian actions in Ukraine, suddenly began including and emphasising the perceived focus of hybrid warfare on the social, informational, and economic tools Russia uses, rather than the military context in which they were used.³⁸ As such, hybrid warfare became a concept that refers more to generic international competition rather than to an approach to warfare: the coordinated use of diplomacy, economic measures, cyber tools, and information campaigns in the international arena take the spotlight, rather than the military context needed for classical strategy.³⁹ The nature of hybrid warfare as a strategic concept was thus quickly diluted.

Europe's defence community, however, framed Russian actions in Ukraine as a completely new way of waging war and the concept gained such momentum that hybrid warfare popped up in the doctrinal documents of the EU, NATO and its constituent members.⁴⁰ Exploring the European discourse on hybrid warfare, one sees that European think tanks such as the International Institute for Strategic Studies (IISS), Chatham House, and the *The Hague* Centre for Strategic

PHOTO U.S. NAVAL WAR COLLEGE, ROSALIE BOLENDER



Started as a purely military concept developed by Frank Hoffman (centre), hybrid warfare quickly expanded into something primarily non-military

Studies (HCSS) have published numerous articles on so-called hybrid warfare, almost all of which do not focus on the military context, but on the perceived uses of hybrid warfare in international competition.⁴¹ Further catalysing its popularity, institutions such as the Swedish Defence University, Dutch counter-terrorism organisation NCTV, and other European national security institutions published strategic documents on hybrid warfare which all emphasise non-

- 34 Rid, 'Cyber War Will Not Take Place', 5-7; Caliskan, 'Hybrid Warfare through the Lens of Strategic Theory', 40-41; Klijn and Yüksel, 'Russia's Hybrid Doctrine'.
- 35 Frank Hoffman, 'Hybrid Warfare and Challenges', *Joint Force Quarterly* 52 (2009) (1) 34-39; Caliskan, 'Hybrid Warfare through the Lens of Strategic Theory', 46-49.
- 36 Hoffman, 'Hybrid Warfare and Challenges', 34, 36-37.
- 37 Caliskan, 'Hybrid Warfare through the Lens of Strategic Theory', 46-49.
- 38 Caliskan, 'Hybrid Warfare through the Lens of Strategic Theory', 46-49; Stoker and Whiteside, 'Blurred Lines', 16-26.
- 39 Caliskan, 'Hybrid Warfare through the Lens of Strategic Theory', 40-58; Treverton et al., 'Addressing Hybrid Threats', 9-12; Stoker and Whiteside, 'Blurred Lines', 23-29.
- 40 Sascha Bachmann and Hakan Gunneriusson, 'Russia's Hybrid Warfare in the East. The Integral Nature of the Information Sphere', *Georgetown Journal of International Affairs* 16 (2015) 198-211; Ofer Fridman, *Russia's 'Hybrid Warfare'. Resurgence and Politicisation* (London, Hurst & Company, 2018) 11-45; Caliskan, 'Hybrid Warfare through the Lens of Strategic Theory', 40-41, 46-49;
- 41 IISS, *The Military Balance 2015*, 115; Keir Giles, *Russia's 'New' Tools for Confronting the West. Continuity and Innovation in Moscow's Exercise of Power* (London, Chatham House Russia and Eurasia Programme, 2016) 2-3; Frank Bekkers, Rick Meessen and Deborah Lassche, *Hybrid Conflicts. The New Normal?* (Den Haag, TNO and HCSS, 2018), see: https://hcss.nl/wp-content/uploads/2021/01/Hybrid-conflicts.-The-New-Normal-HCSS-TNO-1901_0.pdf.



PHOTO: OHIO NATIONAL GUARD, GEORGE DAVIS

Militarising cyberspace, and adopting cyber war as a strategic concept, introduces the paradoxical notion that strategy can exist where war cannot

military tools in a non-military context.⁴² So it appears that European awe in the face of Russian action in Ukraine resulted in a vast over-interpretation of hybrid warfare, leading European analysts to conceptualise hybrid warfare as something which has very little to do with actual warfare. The result is that European strategists accepted a concept into their thinking which is only minimally strategic in the classical sense. Strategy is again moved further away from the battlefield and, paradoxically, into non-violence.

42 Treverton et al, 'Addressing Hybrid Threats', 9-12; NCTV, *Chimaira*, 1-34; Caliskan, 'Hybrid warfare through the lens of strategic theory', 46-49.

43 Rid, 'Cyber War Will Not Take Place', 7-27; Sergei Boeke and Dennis Broeders, 'The Demilitarisation of Cyber Conflict', *Survival* 60 (2018) (6) 73-90.

44 Alexander Martin, 'NATO prepares for world's largest cyber war game – with focus on grey zone', *SkyNews* (April 13, 2021), see: <https://news.sky.com/story/nato-prepares-for-worlds-largest-cyber-war-game-with-focus-on-grey-zone-12274488>; Peter Visser, 'Commandant der Strijdkrachten Bauer: 'Nederland moet zich beter verdedigen tegen cyberaanvallen'', *WNL* (October 11, 2020), see: <https://wnl.tv/2020/10/11/commandant-der-strijdkrachten-bauer-nederland-moet-zich-beter-verdedigen-tegen-cyberaanvallen/>

45 Rid, 'Cyber War Will Not Take Place', 7-10.

46 Rid, 'Cyber War Will Not Take Place', 5-7, 27-29; Lawrence Freedman, *Ukraine and the Art of Strategy* (Oxford, Oxford University Press, 2019); Treverton et al, 'Addressing Hybrid Threats', 53-56.

47 Rid, 'Cyber War Will Not Take Place', 10.

48 Idem, 10-16.

49 Michael Kreuzer, 'Cyberspace is an Analogy, Not a Domain: Rethinking Domains and Layers of Warfare in the Information Age', *The Strategy Bridge* (July 8, 2021), see: <https://thestategybridge.org/the-bridge/2021/7/8/cyberspace-is-an-analogy-not-a-domain-rethinking-domains-and-layers-of-warfare-for-the-information-age>.

Cyber war

Another term which has proved immensely popular among European defence officials is the conceptually unsound denomination cyber war. The adoption of cyber war as a term into contemporary European strategic discourse epitomises, in this author's view, the trend in strategic thinking to see non-strategic issues as strategic. The first reason for this is the conceptual paradox inherent in the term.⁴³ The second is the persistent use of cyber war in spite of this by prominent European defence officials.⁴⁴

Cyber war refers succinctly to the possibility of war taking place in cyberspace.⁴⁵ While recent developments in cyber have proven time and again that cyber tools can indeed have an impact upon a state's stability – e.g. the Stuxnet hack, the NotPetya hack – the likelihood of a cyber war happening is minimal.⁴⁶ When discussing the (lack of) conceptual usefulness of a term like cyber war, one need only look at the term's last part: war. Thomas Rid, in his influential article and subsequent book, both titled 'Cyber War Will Not Take Place', outlines how war, according to Clausewitzian theory, must involve an act of force which is 'violent, instrumental, and political.'⁴⁷ Rid goes on to show that cyberattacks, by their very nature as non-violent, often non-attributable, and indirect acts, cannot live up to those criteria.⁴⁸ Put simply, cyber war cannot exist because acts of warfare, which are violent by their very essence, cannot be carried out in cyberspace. Similarly, the acceptance of cyberspace as a domain of war implies that acts of violence can occur in cyberspace, which is patently not the case: cyberattacks use cyberspace as a medium to inflict damage rather than as a domain in which to inflict it.⁴⁹ Militarising cyberspace, and adopting cyber war as a strategic concept, therefore introduces the paradoxical notion that strategy can exist where war cannot, once again including something inherently non-strategic under the umbrella of strategy.

The academic community, following Rid's example, repeatedly demonstrated the logical fallacy of cyber war, but Europe's defence community still persistently uses the term,

directly influencing European strategic thought.⁵⁰ Notably in the Netherlands, where former Minister of Defence Ank Bijleveld stated that ‘the Netherlands is in a state of cyber war with Russia,’⁵¹ a statement backed up by former Dutch Chief of Defence Lieutenant admiral Rob Bauer.⁵² In line with this view, the Dutch government has invested significantly in defence-related cyber capacities, even offering ‘cyber soldiers’ to NATO, showing that the Netherlands is basing its force posture on the cyber war concept.⁵³ However, when pressed for the specifics of this cyber war, Bijleveld mentions Russian interference in elections,⁵⁴ while Bauer refers to acts of cyberespionage,⁵⁵ neither of which reaches the Clausewitzian thresholds for war and neither of which are matters of classical strategy.⁵⁶ In fact, according to their own examples, so-called cyber war is more akin to traditional intelligence operations than to the conduct of war.⁵⁷ The Netherlands defence community is thus a prime example of how issues which are not strategic by nature come to be included into Europe’s common strategic lexicon, while having very little bearing on the waging of actual war. The implications of using such terms are potentially dangerous.

The language of war matters

Hybrid warfare and cyber war both take inclusiveness to such a high level so as to water down the very meaning of war and strategy. Two factors make these concepts the natural culmination point of the trend in European strategic thought away from the battlefield: firstly, each of these factors places reduced emphasis on the actual conduct of war, traditionally a core pillar of strategy, favouring non-violent, non-military tools, and secondly each takes an ambiguous approach to what constitutes warfare. The European defence community, as illustrated, uses both these terms persistently in their doctrines, strategic visions, and public statements.⁵⁸ This essay argues that this puts European strategists at risk of sleepwalking into dangerous situations because it no longer understands the difference between war and peace.⁵⁹

After all, the language which we use to describe phenomena matters. Terms like hybrid warfare

Militarising cyberspace, and adopting cyber war as a strategic concept, introduces the paradoxical notion that strategy can exist where war cannot

and cyber war are concepts that do not describe acts that are clearly acts of war. Instead, as Stoker and Whiteside note, these terms are used ‘in the opposite sense, as a way to describe a supposed new way of war that deliberately blurs the lines between war and peace’.⁶⁰ As such, they are not strategic concepts, but non-strategic concepts. Blurring lines between war and peace might be all the rage in contemporary strategic studies but doing so means that states, with considerable power to create or destroy global

50 Rid, ‘Cyber War Will Not Take Place’, 5-32; Kreuzer, ‘Cyberspace is an Analogy, Not a Domain’; Boeke and Broeders, ‘The Demilitarisation of Cyber Conflict’, 73-90; Martin, ‘NATO prepares for world’s largest cyber war game’; Visser, ‘Commandant der Strijdkrachten Bauer’.

51 ‘Defensie-minister Bijleveld: ‘Nederland is in cyberoorlog met Rusland’’, *WNL* (October 14, 2018), see: <https://wnl.tv/2018/10/14/cyberoorlog-met-rusland/>.

52 Visser, ‘Commandant der Strijdkrachten Bauer’.

53 WNL, ‘Defensie-minister Bijleveld’.

54 Idem.

55 Visser, ‘Commandant der Strijdkrachten Bauer’.

56 Clausewitz, *On War*, 75-89, 177-183, 577-578; Rid, ‘Cyber War Will Not Take Place’, 7-16.

57 Boeke and Broeders, ‘The Demilitarisation of Cyber Conflict’, 74-79.

58 Caliskan, ‘Hybrid warfare through the lens of strategic theory’, 46-49; Stoker and Whiteside, ‘Blurred Lines’, 16-29; NCTV, *Chimaira*, 1-34; IISS, *The Military Balance 2015*, 115; WNL, ‘Defensie-minister Bijleveld’.

59 Stoker & Whiteside, ‘Blurred Lines’, 23-26.

60 Idem, 23.



Shaped by the Napoleonic Wars, European strategists based their strategic thinking on where conflicts are decided: on the battlefield

stability, increasingly use the language of war in situations where it is not appropriate.⁶¹ If everything is viewed as an act of war, it becomes more difficult for strategists to level-headedly ascertain proportional responses without the risk of going overboard. The trend towards inclusiveness in strategic thought, therefore, has

a dangerous edge to it. Returning to a more classical understanding of strategy might help, as Stoker and Whiteside conclude, ‘not to confuse geopolitics, competition among adversaries, or influence efforts with war.’⁶² However, it is also important to understand how European strategic thought got to this point. This essay proposes that James Sheehan’s civilian state thesis might serve as an explanatory framework for the overarching trend in European strategic studies that veers increasingly away from the battlefield.⁶³

61 Stoker and Whiteside, ‘Blurred Lines’, 23-26; Renz and Smith, ‘Russia and Hybrid Warfare’, 1-4, 11-13.

62 Stoker and Whiteside, ‘Blurred Lines’, 3.

63 Sheehan, *The Monopoly of Violence*, xviii-xx.



PHOTO ANP/TASS, SERGEI FADEICHEV

From military to civilian state, from strategic to non-strategic

Europe's political history and its strategic thought are inherently linked, with each influencing the other in a circular dynamic. In his elegant and solemn account of Europe's destructive twentieth century entitled *The Monopoly of Violence*, James Sheehan argues that Europe's political and military history over the course of the previous century ensured the rise of the civilian state: a state made by, and for the

benefit of, peace as opposed to Europe's 19th century states which were more explicitly focused on war.⁶⁴ Sheehan's thesis proceeds along two central arguments: that the perceived obsolescence of war is not a global phenomenon, but a distinctly European one which comes as the direct result of Europe's cataclysmic events of the 20th century; and that the disappearance of war on the European mainland after the Second World War created a new kind of European state: a civilian state marked by social rather than military values.⁶⁵ This argument shows a clear overlap with the development in European strategic thought outlined above. This essay therefore argues that Sheehan's civilian state thesis can be used as an explanatory framework to illuminate how Europe's strategic thought increasingly distanced itself from actual warfare. Because European societies distanced themselves from war, they distanced themselves from an understanding of what strategy entails. To illustrate this, this section draws a line of comparison between Sheehan's thesis and the development as sketched previously.

First, the age of classical strategy can broadly be seen as Europe's default outlook on strategy until 1914. European states in the 19th century were premised on the capacity to wage war. As Sheehan states: '[war] was deeply inscribed on the genetic code of the European state.'⁶⁶ Sheehan describes how war and military experience were considered a central and natural part of life for millions of Europeans, giving military institutions a key role to play in how society was organised.⁶⁷ Shaped by the Napoleonic Wars, the prime contributors to the classical conceptualisation of strategy – Clausewitz, Von Moltke, and Jomini – all have their roots in this martial Europe.⁶⁸ For European states in this period, war was instrumental; it was a legitimate way to decide political conflicts between states, in which what happened on the

64 Idem, 172-197.

65 Idem, xvii-xx.

66 Idem, 7.

67 Idem, 7-21.

68 Clausewitz, *On War*, 3-25, 27-58; Hughes, *Moltke on the Art of War*, 1-19; Strachan, *The Direction of War*, 46-63. Freedman, *Strategy*, 69-95.

battlefield was generally accepted by all involved.⁶⁹ It is thus natural to see how, being firmly anchored in the conduct of war, European strategists based their strategic thinking on how war is waged and where conflicts are decided: on the battlefield. However, developments in how 19th century European societies planned for war had a direct impact on how war would be waged in the 20th century.⁷⁰

Second, the nascent grand strategy as it developed during 'Europe's Long War' (1914-1945) was foreshadowed by developments in the 19th century. As European societies democratised, so did the waging of war: the creation of mass reserve armies alongside massive technological developments during the 19th century meant that the scale of war would grow exponentially.⁷¹ As the First and Second World Wars show, the contested battlespace was no longer a field, but vast regional, geographic areas. With great feeling, Sheehan describes how this increased scale, alongside the existential nature of the Long War conspired to bring about a level of carnage unparalleled in military history.⁷² In turn, strategy was elevated from fighting on a singular battlefield to the level of planning for a global war of survival. The growth and democratisation of European societies thus again had a direct impact on how strategy is perceived.

Third, the end of the Long War brought about two changes that precipitated the time of *all-inclusive* strategy: European trauma and resulting distaste for war, as well as the rise of the United States as a structural hegemon.⁷³ The European experience during the Long War was

one of annihilation and inhumanity, forever dispelling the allure of militarism among its citizens.⁷⁴ The rise of the US as Europe's security provider further meant that Europeans no longer had to engage in the use of force. These factors ensured that Europeans would rebuild their societies as 'states without war', civilian states focused on welfare and social values while shunning all things martial.⁷⁵ The same two factors Sheehan identifies as actuating the rise of the civilian state can also be viewed as catalysing the trend in European strategic thought farther away from the conduct of war. No longer faced with the necessity of dirtying their hands with warfare, Europeans outsourced matters of defence to the US while focussing on non-military development.⁷⁶ As such, Europeans unlearned how to think strategically in favour of how to think economically and socially. The inclusion of economic and social factors into strategic concepts such as hybrid warfare and cyber war showcases this deficiency. Europe's civilian state thus has a critical weakness: its neglect of military values over the past century has weakened its strategic awareness, contributing towards a trend in European strategic thought away from violence.

Conclusion

In unlearning martial values, Europeans also unlearned how to think strategically. European strategic thought in the past two centuries went through a development analogous to the development of the European state: trending increasingly farther away from the actual conduct of war, focusing instead on non-military matters of competition. Sheehan's civilian state thesis illustrates how developments in Europe's 20th century political history effectively 'banished international violence from the European society of states' and forms a fitting explanatory framework to examine the changes in European strategic thought.⁷⁷ Propelled by developments in European societies and in how to wage war, this essay identified three phases in European thinking about strategy since Clausewitz: classical strategy, which has its roots in 19th century

69 Strachan, *The Direction of War*, 26-45; Freedman, *Strategy*, 69-95

70 Sheehan, *The Monopoly of Violence*, 7, 20-21, 91.

71 Sheehan, *The Monopoly of Violence*, 7-21; Gray, *War, Peace and International Relations*, 75-89, 100-112, 130-139, 141-143.

72 Sheehan, *The Monopoly of Violence*, 69-143; Gray, *War, Peace and International Relations*, 141-143.

73 Sheehan, *The Monopoly of Violence*, 147-171; Tony Judt, *Postwar. A History of Europe since 1945* (London, Vintage Books, 2005) 13-40.

74 Sheehan, *The Monopoly of Violence*, 170-171; Judt, *Postwar*, 13-14.

75 Sheehan, *The Monopoly of Violence*, 145, 170-171.

76 Sheehan, *The Monopoly of Violence*, 170-171, 172-197; Judt, *Postwar*, 1-10, 701, 716-717

77 Sheehan, *The Monopoly of Violence*, xvii.



A French pilot during NATO's Baltic Air Policing mission, 2020; in unlearning martial values, Europeans also unlearned how to think strategically

PHOTO NATO

martial Europe, grand strategy, which emanated from the global, existential scale of what Sheehan terms Europe's Long War (1914-1945), and all-inclusive strategy, which includes and even favours non-military means. This overview displays an overarching tendency to expand, becoming increasingly inclusive to the point of eliminating that which has traditionally been at the centre of strategy: the conduct of war. As such, strategic thought in Europe has become increasingly non-strategic. The widespread acceptance of two ambiguous concepts, namely hybrid warfare and cyber war, into Europe's strategic lexicon exemplify this development.

The implications of this are potentially dire. In using the language of war to describe situations which are generally seen as part-and-parcel of international competition, European strategists risk sleepwalking into dangerous situations. States still have considerable power to shape global stability and blurring lines between war and peace makes it far more difficult for those in power to determine proportional responses to threats. In order to offset this danger, Europe's strategic community would benefit from reacquainting itself with classical interpretations of strategy and ought to be very wary of allowing terms into the strategic lexicon which have little bearing on the actual conduct of war. ■

Persistent Engagement

De nieuwe cyberstrategie voor Nederland?

Majoor Michael C.P.J. Smits EMSD en kolonel dr. Peter B.M.J. Pijpers *

'Cyber warriors are not just loitering in their barracks, and their capabilities are not sitting in the arsenals awaiting some future war. They are constantly engaged in offensive, defensive and espionage operations'.¹

Nederland is dagelijks slachtoffer van cyberaanvallen door entiteiten al dan niet behorend bij een buitenlandse staat. Maar ondanks de kwaadwillende intenties zijn deze 'aanvallen' veelal niet gewelddadig; van een gewapend conflict is zeker geen sprake. De vraag vanuit de krijgsmacht is hoe hiertegen op te treden. Andere landen, zoals de Verenigde Staten, hebben al een antwoord door op proactieve wijze, buiten het eigen grondgebied de potentiële gevaren in de kiem te smoren. Is dit ook voor Nederland een optie? Het recent gepubliceerde coalitieakkoord lijkt hier reeds een opening voor te geven. Buiten de vaak juridische of ethische appreciatie van dit controversiële vraagstuk gaat dit artikel in op de Amerikaanse doctrine van Persistent Engagement en de vraag of dit concept past in de Nederlandse strategische cultuur.

* Majoor (KL) Michael C.P.J. S Smits EMSD mits is geplaatst bij de Defensiestaf, Directie Internationale Militaire Samenwerking van het ministerie van Defensie. Kolonel (KL) dr. Peter B.M.J. Pijpers is universitair hoofddocent Cyber Operations bij de Faculteit Militaire Wetenschappen aan de NLD. Dit artikel is gebaseerd op de HDV-thesis van majoor Smits. De auteurs danken luitenant-kolonel (KLu) Ferry Oorsprong voor zijn reflecties.

1 Jason Healey, 'The Implications of Persistent (and Permanent) Engagement in Cyberspace', in: *Journal of Cybersecurity* 5 (2019) (1) 5.

2 Joe Devanny en Tim Stevens, 'What Will Britain's New Cyber Force Actually Do?', *War On The Rocks* (2021). De Britse National Cyber Force is, anders dan de Amerikaanse tegenhanger, geen zogeheten *unified command*, maar ressorteert onder zowel het ministerie van Defensie als het ministerie van Buitenlandse Zaken.

3 Max Smeets, 'NATO Members' Organizational Path Towards Conducting Offensive Cyber Operations: A Framework for Analysis', in: T. Minárik et al (ed.), *Silent Battle*, (Tallinn, NATO CCD COE, 2019) 168-173; Julia Voo et al., 'National Cyber Power Index 2020' (2020) 26-49.

4 United States Cyber Command, 'Achieve and Maintain Cyberspace Superiority' (2018).

5 Een aanval in de context van dit artikel is geen 'gewapende aanval', maar slaat op een aanval in cyberspace, zoals onder andere verwoord in de Amerikaanse doctrine: 'Actions taken through the use of computer networks to disrupt, deny, degrade, or destroy information resident in computers and computer networks, or the computers and networks themselves', U.S. Department of Defense, 'Joint Publication 1-02: Department of Defense Dictionary of Military and Associated Terms (As Amended Through 15 January 2016)' (2007) 111.

6 Robert Chesney, 'Adapting to the Cyber Domain: Comparing U.S. and U.K. Institutional, Legal and Policy Innovations', *Aegis Series Paper*, nr. 2103 (mei 2021).

7 Michael P. Fischerkeller en Richard J. Harknett, 'Persistent Engagement and Tacit Bargaining: A Path Toward Constructing Norms in Cyberspace', *Lawfare*, 2018.; Louk L.C. Faessen en Deborah Lassche, 'Persistent Engagement in Het Cyberdomein: Stabilisatie of Escalatie?', in: *Militaire Spectator* 189 (2020) (12) 636-47.

8 Michael P. Fischerkeller en Richard J. Harknett, 'Persistent Engagement, Agreed Competition, and Cyberspace Interaction Dynamics and Escalation', *Institute for Defense Analysis* (2018).

In navolging van de Verenigde Staten heeft ook het Verenigd Koninkrijk recentelijk zijn eigen cybereenheid opgericht, de National Cyber Force.² Ook Nederland heeft al sinds enige tijd het Defensie Cyber Commando (DCC). De vraag is echter niet of er een cybereenheid is, maar vooral hoe deze eenheden hun taken invullen.³

De door de VS gehanteerde doctrine van 'Persistent Engagement' (PE)⁴ of 'defend forward' is erop gericht om cyberaanvallen niet pas aan te grijpen op het moment van impact, maar proactief de inzet of zelfs de ontwikkeling van cybercapaciteiten te neutraliseren, om te voorkomen dat de opponent de aanval uitvoert.⁵ Op vergelijkbare wijze zijn ook andere landen actief: vermoedelijk zijn dat landen als China, Rusland, Iran, maar ook Israël en het eerdergenoemde VK lijken deze proactieve kant op te gaan.⁶ De PE-doctrine suggereert dat tussen deze landen een stilzwijgende overeenstemming bestaat om elkaar op assertieve wijze de loef af te steken en daarmee gedragsnormen in cyberspace te creëren;⁷ deze wijze van optreden heet daarom ook wel 'agreed competition'.⁸



Is Persistent Engagement, proactief cybergevaaren in de kiem smoren, geschikt als strategie voor Nederland?

FOTO DARPA

Ook Nederland realiseert zich dat een afwach-
tende houding bij cyberaanvallen niet per se de
beste strategie is. Zo is de *Geïntegreerde Buitenland-
en Veiligheidsstrategie* (GBVS),⁹ maar ook de
Defensie Cyberstrategie (DCS)¹⁰ geënt op het voor-
komen van cyberdreigingen door capaciteiten te
versterken en de verdediging op orde te hebben.
Nederland geeft in de GBVS aan te investeren in
de internationale rechtsorde, ‘mede omdat dit
een vorm van *forward defense* is.’¹¹ Ook de DCS
van 2013 houdt de mogelijkheid open dat
‘offensieve middelen worden ingezet om een
cyberaanval te voorkomen of af te slaan en de
vrijheid van het eigen militair optreden in het
digitale domein te waarborgen («actieve verdedig-
ing»);¹² al met al een respons die niets te
wensen overlaat.

De bewoordingen uit de GBVS of DCS bijten dus
op het eerste gezicht niet met de proactieve
houding uit de PE-doctrine. PE is ontwikkeld
omdat het gros van de cyberaanvallen – die op
ernstige wijze inbreken op de interne aange-
legenheden van de VS – plaatsvindt onder het
niveau van geweld en afkomstig is van buiten-
landse actoren. Een gebied waar,¹³ buiten de

inlichtingendiensten, zowel de krijgsmacht als
de nationale politieële of justitieële agentschappen
niet van nature een mandaat hebben om op te
treden.

Vooralsnog neemt Nederland dan ook nog geen
assertieve houding aan om deze gevaren te
mitigeren. Dit thema – het inzetten van machts-
middelen in het buitenland onder het niveau
van geweld – is controversieel, en levert veel
juridische en ethische bezwaren op.¹⁴

- 9 Ministerie van Buitenlandse Zaken, ‘Wereldwijd Voor Een Veilig Nederland: Geïntegreerde Buitenland- En Veiligheidsstrategie 2018-2022’ (2018) 19.
- 10 Ministerie van Defensie, ‘Defensie Cyber Strategie 2018 - Investeren in Digitale Slagkracht’ (2018) 6.
- 11 Ministerie van Buitenlandse Zaken, ‘Wereldwijd Voor Een Veilig Nederland’, 38.
- 12 Handelingen van de Tweede Kamer 2011-2012, ‘33 321, Nr.1, Defensie Cyber Strategie; Brief Regering’ (2012) 7.
- 13 Willemijn A. Bos en Peter B.M.J. Pijpers, ‘Cyberoperaties in de Gray Zone - Juridische Overwegingen Omtrent de Rol Voor de Krijgsmacht’, in: *Militaire Spectator* 190 (2021) (10) 519-521.
- 14 Max Smeets, ‘US Cyber Strategy of Persistent Engagement & Defend Forward: Implications for the Alliance and Intelligence Collection’, in: *Intelligence and National Security* 35 (2020) (3) 444–53; Robert Chesney, ‘The Domestic Legal Framework for US Military Cyber Operations’, *Hoover Institution Aegis Paper* (2020).



Jaarlijkse vergadering van de verdragspartijen van het Internationaal Strafhof in Den Haag. Nederland investeert in de internationale rechtsorde, 'mede omdat dit een vorm van forward defense is'

Maar die constatering neemt de dreiging niet weg. De vraag is dan ook of Nederland niet een meer proactieve strategie tegen cyberaanvallen zou moeten omarmen,¹⁵ of zelf PE zou moeten adopteren. Of zijn er, los van juridische en ethische overwegingen,¹⁶ andere redenen

waarom PE al dan niet past bij de Nederlandse context, zoals de strategische cultuur? Wells beschreef constanten in het Nederlandse buitenlandse beleid, zoals: het ontbreken van belangstelling om het territorium te vergroten; de desinteresse in het militaire bedrijf; en een voorkeur voor afzijdigheid en neutraliteit.¹⁷ Het laatste komt tot uiting in de grote waarde die Nederland, als klein land, hecht aan een goed werkend internationaal rechtssysteem.¹⁸ De constanten van het Nederlandse buitenlands beleid zijn pakkend samen te vatten in Joris Voorhoeves driewerf 'peace, profits and principles'.¹⁹

De vraag in dit artikel is dan ook, gelet op de GBVS en de DCS: 'In hoeverre past Persistent Engagement in cyberspace binnen de Nederlandse strategische cultuur?'

15 Diederik de Groot, 'Moet de Cyberaanval Onze Cyberverdediging Worden?', *BNR Podcast* (2021).

16 Jack Goldsmith en Alex Loomis, "'Defend Forward' and Sovereignty", *Aegis Series Paper*, nr. 2102 (2021) 15.

17 Aldus geparafraseerd uit: Yvonne Kleistra, 'De Constantentese in de Studie van Het Nederlands Buitenlands Beleid', *B En M 27*, nr. 2 (2000) 103–11, 109.

18 Zie ook Andre Nollkaemper, 'Handel Naar Het Internationaal Recht En Erken de Staat Palestina', *NRC Handelsblad* (2021). Prof Nollkaemper geeft aan dat 'de stabiliteit van de internationale samenleving en de bescherming van de belangen van burgers wereldwijd hangt op een voortgaand respect voor een fragiel rechtssysteem. Internationaal recht is imperfect, maar het is het enige werkelijk wereldwijd aanvaarde normatieve kader waarop we ons met gezag kunnen beroepen'.

19 Joris J. C. Voorhoeve, *Peace, Profits and Principles: A Study of Dutch Foreign Policy* (Den Haag, Martinus Nijhoff, 1979).

Het toetsingskader van dit artikel – de strategische cultuur – wordt geoperationaliseerd door middel van een model van Alastair Johnston. Hierna beschrijven wij daarom eerst de kern-elementen van strategische cultuur op basis van het model van Johnston. Daarna volgen de beschrijving van PE en de Nederlandse strategische cultuur, die we respectievelijk duiden met behulp van Johnstons kernelementen.

Strategische cultuur: het model van Johnston

Om de militaire (nucleaire) strategie van de Sovjet-Unie te kunnen interpreteren, introduceert Jack L. Snyder in de jaren '70 het begrip 'strategische cultuur',²⁰ waarbij hij de link legt tussen de cultuur en de politiek van een land binnen de moderne veiligheidsstudies. De cultuur van een land heeft unieke kenmerken, die direct of indirect te relateren zijn aan de historische en politieke context.

Vele, vaak contrasterende publicaties aangaande strategische cultuur volgen. Reden voor Johnston om de verschillende publicaties te groeperen.²¹ Hij omschrijft de evolutie van de theorie van strategische cultuur aan de hand van drie generaties. De eerste generatie, van onder meer Snyder, legt vooral de nadruk op het belang van strategisch en cultureel relativisme,²² in tegenstelling tot de onderzoeken van voor de jaren '70, die zich richtten op een rationele en technische benadering van strategie. De historische context is van wezenlijk belang voor het vormen van de cultuur. Snyder constateert dat 'historical processes that are particular to a specific country form a perceptual lens through which strategic issues are processed and thereby affect policy choices'.²³ Een veelgehoord punt van kritiek op de werken van deze eerste generatie is dat zij het fenomeen strategische cultuur niet konden operationaliseren,²⁴ waardoor het onbruikbaar was om landen te vergelijken.²⁵ De tweede generatie richt zich daarom initieel op de meer concrete militaire doctrine, en de relatie met hedendaagse sociale normen en waarden; zij legt minder de nadruk op de historische context.²⁶ Dit levert frictie op

met de eerste generatie, waardoor een academisch discours ontstaat met als gevolg dat de tweede generatie zich vooral kenmerkt door het debat over waar strategische cultuur nu uit bestaat, en minder over de specifieke strategische cultuur van een land. De derde generatie grijpt enerzijds terug op de historische context van de eerste generatie, maar bouwt deze tegelijkertijd verder uit.²⁷ Deze generatie legt bij het duiden van de strategische cultuur, naast het belang van de historische context, ook de nadruk op recente ervaringen van de civiele elite binnen een land. Ook de derde generatie richt zich op de dynamiek van het veiligheidsbeleid, maar beperkt zich er niet toe.

Johnston ontwikkelt binnen deze derde generatie een raamwerk waardoor strategische cultuur wel kan worden getoetst.²⁸ Johnston hanteert hierbij drie 'basic assumptions about the orderliness of the strategic environment':²⁹ (1) *Frequency of conflict in human affairs* (de rol van oorlog in menselijke aangelegenheden); (2) *Zero-sum nature of conflict* (de aard van de tegenstander en de dreiging die deze vormt); en (3) *Efficacy of violence* (de effectiviteit van het gebruik van geweld). Afhankelijk van de overheersende perceptie ten aanzien van deze variabelen zal een land meer een strategische cultuur van harde *realpolitik* of zachte *idealpolitik* hanteren (zie Figuur 1).

20 Jack L. Snyder, 'The Soviet Strategic Culture: Implications for Limited Nuclear Operations', *Rand Corporation R-2154-AF* (1977) 8-9.

21 Alastair Ian Johnston, 'Thinking about Strategic Culture', in: *International Security* 19 (1995) (4) 32-64, 36.

22 Snyder, 'The Soviet Strategic Culture', 9; Johnston, 'Thinking about Strategic Culture', 36-39.

23 Kerry Longhurst, 'The Concept of Strategic Culture', in *Military sociology; The Richness of a Discipline* (2000), 301-310.

24 Rashed Uz Zaman, 'Strategic Culture: A "Cultural" Understanding of War', in: *Comparative Strategy* 28 (2009) (1) 68-88, 76.

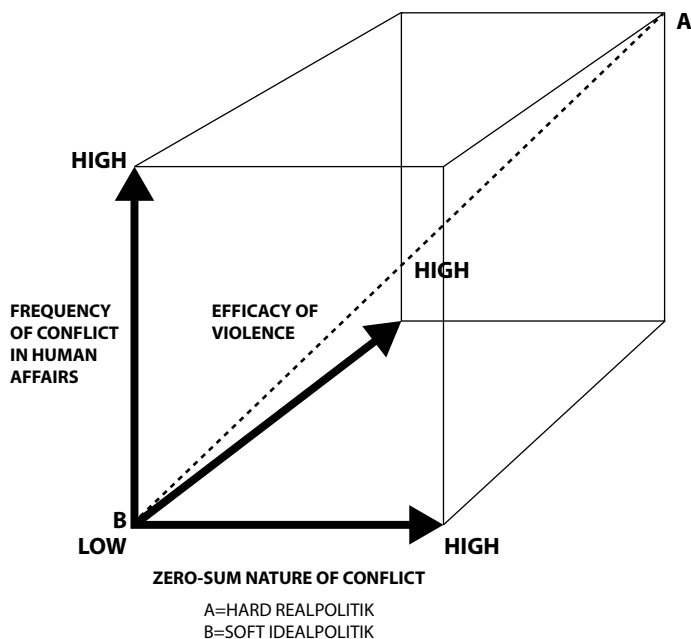
25 Jeannie L. Johnson, Kerry M. Kartchner, en Jeffrey A. Larsen, *Strategic Culture and Weapons of Mass Destruction: Culturally Based Insights into Comparative National Security Policymaking, Initiatives in Strategic Studies: Issues and Policies* (New York SE, Palgrave Macmillan, 2009) 33-54.

26 Uz Zaman, 'Strategic Culture', 77-78; Johnston, 'Thinking about Strategic Culture', 39-41.

27 Johnston, 'Thinking about Strategic Culture', 41-43.

28 Ibidem, 44-49. Het raamwerk van Johnston is niet vrij van kritiek. Zie onder andere Uz Zaman, 'Strategic Culture', 82-83.

29 Johnston, 'Thinking about Strategic Culture', 46. Johnston noemt deze drie respectievelijk: *the frequency of conflict, the nature of conflict; en de efficacy of violence.*



Figuur 1 The central paradigm of a strategic culture³⁰

De eerste variabele – Frequency of conflict in human affairs – behelst de opvatting van een actor (staat) over het begrip conflict en oorlog binnen het internationale systeem.³¹ Kort gesteld laat deze variabele zien of de actor oorlog ziet als onvermijdelijk of als een afwijking ten opzichte van het normale. Wanneer een actor oorlog ziet als een onvermijdelijke interactie

tussen staten, dan is ‘strijd’ een instrument om conflicten op te lossen. Wanneer de actor oorlog als een keuze ziet en het daarmee classificeert als ‘te voorkomen’, zal oorlog niet direct onderdeel uitmaken van diens strategie. De tweede variabele – Zero-sum nature of conflict – geeft aan in hoeverre een land wil samenwerken met een ander land. Dit is te karakteriseren als een ‘zero-sum’ of een ‘variable-sum game’. Bij deze tweedeling, afkomstig uit de *game theory*, houdt de ‘zero-sum’-benadering in dat winst van de ene speler per definitie verlies van de andere speler tot gevolg heeft en samenwerking dus weinig zal opleveren. Bij ‘variable-sum’ hoeft winst van de ene speler niet noodzakelijk tot verlies bij de andere speler te leiden. Er is een keuze om te strijden tegen een opponent of ermee samen te werken; beide opties kunnen een gunstig resultaat tot gevolg hebben. De derde variabele – Efficacy of violence – geeft de relatie weer tussen het gebruik van geweld en diplomatie.³² Hierbij beziet een actor of gebruik van geweld een waardevol instrument is dat voordelen biedt in bepaalde scenario’s, of dat de actor gebruik van geweld slechts ziet als een laatste redmiddel.

Persistent Engagement

Persistent engagement is sinds 2018 de dominante cyberdoctrine van het Amerikaanse Cyber Command (USCYBERCOM).³³ ‘Superiority through persistence seizes and maintains the initiative in cyberspace by continuously engaging and contesting adversaries and causing them uncertainty wherever they maneuver’, aldus de visie van het USCYBERCOM. PE positioneert zichzelf daarmee ‘seamlessly between defense and offense across the interconnected battlespace.’³⁴

De VS heeft gekozen voor PE gezien eerdere pogingen om de veelvoorkomende aanvallen in cyberspace tegen te gaan zijn mislukt. Omdat het gaat om aanvallen onder het niveau van geweld heeft de VS zijn opponenten in eerste instantie willen ‘afschrikken’ door middel van afstraffingen in andere domeinen dan cyberspace, bijvoorbeeld door economische sancties.³⁵

30 Ibidem, 47.

31 Een kanttekening bij deze variabele is dat Johnston een eerder dichotome perceptie heeft van oorlog en vrede, terwijl dit in de hedendaagse hybride conflicten of in de *gray-zone & multi domain competition* wellicht minder binair van toepassing is.

32 Voor ‘use of force’ in een cybercontext, zie onder andere Michael N. Schmitt, ‘Computer Network Attack and the Use of Force in International Law: Thoughts on a Normative Framework’, in: *Columbia Journal of Transnational Law* 37 (1999) (3) 885–938, 935.

33 Het USCYBERCOM is sinds 2018 een volwaardig *combatant command*, dat wil zeggen een militair commando van het Amerikaanse ministerie van Defensie op strategisch niveau dat bestaat uit eenheden afkomstig van twee of meer krijgsmachtdelen van de Amerikaanse strijdkrachten. Dit commando valt rechtstreeks onder de Amerikaanse minister van Defensie.

34 United States Cyber Command, ‘Achieve and Maintain Cyberspace Superiority’, beide citaten, 6.

35 In de strategie van 2011 spreekt de VS over: ‘effective law enforcement; internationally agreed norms of state behavior; measures that build confidence and enhance transparency; active, informed diplomacy; and appropriate deterrence’ als middelen om risico’s in cyberspace te mitigeren. The White House, ‘International Strategy for Cyberspace: Prosperity, Security, and Openness in a Networked World’ (2011), 9.



FOTO U.S. AIR FORCE, J.M. EDDINS, JR.

Amerikaanse militairen visualiseren cyberdreigingen. Amerikaanse cybereenheden zijn geen response force, maar voeren constant en preventief offensieve cyberoperaties uit

Daarnaast nam de VS sinds 2004 deel aan de VN-gesprekken in de 'UN Group of Governmental Experts' (UN GGE) om te komen tot gedeelde gedragsnormen en juridische kaders in cyberspace.³⁶ De voortgang bij deze processen is echter traag en de UN GGE kan regelmatig niet tot overeenstemming komen, zoals ook in 2017.³⁷ Het UN GGE platform vormde dus ook geen oplossing voor de acute problemen veroorzaakt door cyberaanvallen tegen de VS.

De VS concludeerde dat 'afschrikking' wel effectief was in het land-, lucht- en zeedomein, maar blijkbaar geen effect had in cyberspace, zoals ook Fischerkeller en Harknett krachtig verwoordden in hun artikel 'Deterrence is not a credible strategy for cyberspace'.³⁸ Healey maakt daarbij nog de nuance dat cyber-deterrence kan werken in een situatie van gewapend conflict, maar niet onder het niveau van 'death and destruction'.³⁹

Rond 2017 treedt daarom een koerswijziging op. De idee is dat eigenschappen van cyberspace dusdanig afwijkend zijn van andere domeinen, dat de klassieke deterrence-doctrine minder effectief is.⁴⁰ De VS gaat daarom op zoek naar een meer geschikte doctrine binnen het cyberdomein die ook aanvallen onder het niveau van geweld kan tegengaan. Vanuit die optiek is PE eerder te

36 De UN GGE kende sinds 2004 zes iteraties waarbij in 2010, 2013, 2015 en ook dit jaar een zogeheten consensus-rapport is verschenen. Zie: United Nations GGE 2021 Report, 'Group of Governmental Experts on Developments in the Field of Information and Telecommunications in the Context of International Security - 6th 2021', *Advance Copy* (mei 2021).

37 Eneken Tikk and Mika Kerttunen, 'The Alleged Demise of the UN GGE: An Autopsy and Eulogy', *Jyväskylä: Cyber Policy Institute* (2017).

38 Michael P. Fischerkeller en Richard J. Harknett, 'Deterrence Is Not a Credible Strategy for Cyberspace', in: *Orbis* 61 (2017) (3) 381-93, 381-385.

39 United States House of Representatives Committee on Armed Services, 'Cyber Warfare in the 21st Century: Threats, Challenges, and Opportunities' (2017) 76.

40 Denk daarbij aan eigenschappen als snelheid, bereik, penetratiegraad maar ook de grenzeloosheid en dominantie van private actoren (Silicon Valley) in dit domein.

vergelijken met digitale sancties, of zelfs een soort 'anticipatory self-defence', maar dan onder het niveau van geweld. Het idee is om ervoor te zorgen dat de opponent zijn (op handen zijnde) aanval niet kan uitvoeren: een idee waarin elementen van *deterrence by denial* naar voren komen.⁴¹ Het loslaten van het deterrence-denken blijkt lastig. De *National Cyber Strategy* van 2018 verwoordt dat de VS de mogelijkheid openhoudt 'to impose costs (...) to deter malign cyber actors',⁴² maar dan onder het niveau van geweld.⁴³ Ook de PE-doctrine zelf verwijst naar het klassieke deterrence-denken wanneer het terugrijpt op de idee van 'tacit bargaining'.⁴⁴ Hierin onderhandelen actoren niet op basis van multilaterale diplomatieke onderhandelingen, maar door middel van unilaterale acties of manoeuvres waar de opponent de intentie uit moet afleiden. PE is volgens Healey dan ook simpelweg een spiegelbeeld van wat de tegenstanders al in cyberspace doen.⁴⁵

Met de PE-doctrine laat de VS zien dat het land kiest voor een proactieve houding waarbij het aanhoudend optreedt onder de drempel van het

gebruik van geweld om de tegenstander proactief te verstoren. Dit betekent dat de VS ook buiten zijn eigen cybernetwerken en grenzen optreedt om het signaal af te geven dat inmening in Amerikaanse binnenlandse aangelegenheden onacceptabel is, ook in cyberspace. De VS schroomt daarbij niet om elk netwerk te betreden waarin een vijandelijke actor controle heeft over een node. Het kan hierbij ook om Nederlandse netwerken met Russische aanwezigheid gaan en dus niet alleen om de netwerken in Rusland zelf.⁴⁶

Ondanks deze proactieve houding van PE beschouwt de VS deze doctrine nog steeds als een vorm van verdedigen, en niet aanvallen: 'defending forward is nothing more than being active in your defense, just like the DoD has always done; fight forward, disrupt forward, deny forward'.⁴⁷ Deze houding is bij veel landen onverkort terug te vinden in de benadering van bedreigingen in de fysieke wereld; het deelnemen aan vredesmissies en crisisbeheersingsoperaties is daarmee vergelijkbaar met forward defense, om zo brandhaarden in de kiem te smoren.⁴⁸ Echter, ondanks de eufemistische bewoordingen van PE beperkt deze doctrine zich in onze ogen niet enkel tot verdedigen. USCYBERCOM kan door middel van PE altijd en overal in cyberspace 'manoeuvreren' om de dreiging tegen te gaan;⁴⁹ niet alleen door reactief terug te hacken, netwerken plat te leggen waarmee vermeende (cyber)terroristen onderling communiceren of betaalverkeer stop te zetten. Wanneer USCYBERCOM namelijk vermoedt dat een mogelijke tegenstander acties onderneemt in cyberspace, gericht tegen de VS, dan acteert het daarop. Sterker nog, Paul Nakasone, Commandant USCYBERCOM, heeft aangegeven geen *response force* meer te zijn, maar een eenheid die constant bezig is met het uitvoeren van (cyber)operaties onder het niveau van geweld.⁵⁰ Het is niet gezegd dat het offensief nemen en continu acties ontplooiën het gedrag van de tegenstander direct zal veranderen. Het maakt het echter wel 'far more difficult for them to advance their goals over time', en dat stelt het USCYBERCOM in staat 'to degrade the capabilities our adversaries use to conduct attacks'.⁵¹

41 Michael J Mazarr, 'Understanding Deterrence', in: Frans P.B. Osinga en Tim Sweijts (red.), *Deterrence in the 21st Century - Insights from Theory and Practice: NL ARMS Netherlands Annual Review of Military Studies 2020* (2020) 14–27, 15.

42 Executive Office of the President of the United States, 'National Cyber Strategy of the United States of America', (september 2018) 2.

43 Fischerkeller en Harknett, 'Persistent Engagement and Tacit Bargaining'; Alexander Klimburg, 'Mixed Signals: A Flawed Approach to Cyber Deterrence', in: *Survival* 62 (2020) (1) 107–30, 112–114.

44 Thomas C. Schelling, *The Strategy of Conflict*, Harvard University Press, 1980 ed (Cambridge, Mass, Harvard University Press, 1960) 53–54.

45 Healey, 'The Implications of Persistent (and Permanent) Engagement in Cyberspace', 5–6.

46 Faessen and Lassche, 'Persistent Engagement in Het Cyberdomein', 637–639.

47 Aldus de plv. Commandant USCYBERCOM, Igen Vincent Stewart tijdens een lezing voor CyCon US in 2018, zie: Healey, 'The Implications of Persistent (and Permanent) Engagement in Cyberspace', 5.

48 Ministerie van Buitenlandse Zaken, 'Wereldwijd Voor Een Veilig Nederland', 38.

49 Waarbij 'manoeuvreren' een eufemistisch synoniem is voor offensief handelen, zie: Paul A.L. Ducheine, Jelle van Haaster, en Richard van Harskamp, 'Manoeuvring and Generating Effects in the Information Environment', in Paul A.L. Ducheine en Frans P.B. Osinga (red.), *Winning Without Killing: The Strategic and Operational Utility of Non-Kinetic Capabilities in Crisis - NL ARMS 2017* (2017).

50 Paul M. Nakasone, 'A Cyber Force for Persistent Operations', in: *Joint Force Quarterly* 92 (2019) (1) 10–14, 12. NB: Nakasone is naast commandant USCYBERCOM ook commandant van de inlichtingendiensten van het ministerie van Defensie, namelijk de National Security Agency (NSA) en Central Security Service (CSS).

51 Paul M. Nakasone en Michael Sulmeyer, 'How to Compete in Cyberspace: Cyber Command's New Approach', *Foreign Affairs* (2020).

Al met al concludeerde de VS dat normen in cyberspace gewenst zijn, maar dat inspanningen van onder meer de VN niet snel genoeg tot resultaat leiden. Het was tijd om andere opties te overwegen, zoals ‘tacit bargaining’ en ‘agreed competition’ in cyberspace, uitgaande van de idee dat gedrag in cyberspace uiteindelijk uitbalanceert door middel van een proces van *trial and error*. De VS sloeg echter eenzijdig deze weg in, zonder directe samenwerking met Cyber Commands van bondgenoten te zoeken. Dit gedrag tekent de houding van de VS, en is de opmaat voor het duiden van PE volgens de criteria van Johnston.

De strategische cultuur van Persistent Engagement

De eerste variabele binnen het Johnston-paradigma is de rol van oorlog in menselijke aangelegenheden. USCYBERCOM gaat er met PE van uit dat in cyberspace ieders intenties min of meer vaststaan, dat onderhandelen hierover niet mogelijk is, en dat conflicten daarmee niet te voorkomen zijn. De kracht van PE, aldus de VS, is het voorkomen van escalatie van een conflict en daarmee nadelige gevolgen voor de VS. PE zorgt preventief en proactief voor het indammen van het anders onvermijdelijke conflict, door constant te ‘jagen’ op de tegenstander, zelf het initiatief te houden en een mogelijke cyberaanval in de kiem te smoren. Het is daarmee aannemelijk dat de PE hoog scoort op de eerste variabele van Johnston.

De tweede variabele gaat over de aard van de tegenstander en de dreiging die deze vormt, ofwel: zero-sum of variable-sum. Uit zowel de PE-doctrine als de *2018 National Cyber Strategy* komt naar voren dat, voor de VS, cyberspace geen arena voor politieke competitie is waar voor- en tegenstanders elkaar beïnvloeden. De VS acht diplomatie bedrijven aangaande cyberspace, en het streven naar een win-win optie, nobel maar niet realistisch. Illustratief zijn de UN GGE-sessies in 2017 waarbij de voortgang om te komen tot cybernormen stagneerde. De perceptie is dat samenwerking of coördinatie met anderen zelden iets oplevert

Voor Nederland zal een diplomatieke aanpak te allen tijde prevaleren boven een militaire, zelfs in tijden van conflict

waar ook de VS direct profijt van heeft, wat de variable-sum-benadering bemoeilijkt. Dit blijkt ook uit het eenzijdige besluit van de VS om een strategie en doctrine te ontwikkelen om zijn belangen te beschermen, los van de VN, en zodoende op een alternatieve weg tot cybernormen te komen. Deze overwegingen zijn indicatief voor hoe de VS internationale betrekkingen ziet en typeert PE eerder als een zero-sum game, met een hoge score binnen het Johnston-paradigma tot gevolg.

De effectiviteit van het gebruik van geweld is de derde variabele. PE is onderdeel van de defend forward-visie van de VS. Het houdt de tegenstanders buiten de eigen (Amerikaanse) netwerken door actief tegenstanders te verstoren, nog voordat er een cyberaanval plaatsvindt. Dit maakt dat PE een proactieve houding nastreeft ten opzichte van het gebruik van offensieve cyberactiviteiten. USCYBERCOM is geen response force, maar een eenheid die constant en preventief bezig is met het uitvoeren van offensieve cyberoperaties. Offensieve activiteiten zijn binnen PE geen ‘last resort’ waardoor PE ook op deze variabele eerder hoog scoort dan laag.

52 Nick Perre, ‘Dutch Strategic Culture-A Case Study’, Universiteit Leiden (2018), 19.
53 Voorhoeve, *Peace, Profits and Principles: A Study of Dutch Foreign Policy*, 45.

De Nederlandse strategische cultuur

De Nederlandse strategische cultuur in een internationale context komt het best tot uiting in het buitenland- en veiligheidsbeleid,⁵² van de Gouden Eeuw tot aan de GBVS. En hoewel continuïteit volgens Wells een essentieel kenmerk is van het Nederlandse buitenlandse beleid, is een belangrijke breuk te onderkennen, voortvloeiend uit de Tweede Wereldoorlog.

De Nederlandse houding jegens andere landen kende lang een 'neutralist-abstentionalist tradition.'⁵³ Nederland heeft zich sinds de Gouden Eeuw buiten de machtsstrijd van de toenmalige (Europese) mogendheden gehouden, en was tot aan 1940 in meer of mindere mate neutraal. Dit is altijd een vrijwillige keus geweest, en had voordelen voor zowel Nederland als de omliggende landen. Omringende landen voelden zich niet verplicht Nederland te hulp te schieten wanneer deze neutraliteit werd geschonden⁵⁴ en Nederland nam geen formele positie in ten faveure of ten nadele van de overige landen, wat het abstentionisme verklaart.

Naast de traditie van neutralist-abstentionalist, had Nederland ook een traditie van internationaal idealisme. De nadruk op deze traditie komt voort uit de nadruk op (internationaalrechtelijke) regelgeving en het benadrukken van een moreel besef bij internationale relaties. Doordat Nederland zich echter onthield van de machtsstrijd in Europa in de negentiende en begin

twintigste eeuw, was het minder bedreven in internationale *realpolitik*.⁵⁵

Na de Tweede Wereldoorlog zou het neutralist-abstentionisme gaan verdwijnen, maar bleef het international-idealisme behouden. In de eerste jaren na de oorlog zijn de investeringen in een herijking van het Nederlandse buitenlandbeleid bescheiden omdat er onduidelijkheid was over de mate waarin de VS (financiële) hulp bood. Tussen 1945 en 1950 was de voorbode van het nieuwe Nederlandse buitenlandbeleid al zichtbaar, en in 1950 zag de eerste echte Defensienota het licht; Nederland verankerde zich in bondgenootschappen en werd een van grondleggers van organisaties zoals de VN (1945), de NAVO (1949), de (voorlopers van de) Europese Gemeenschap (1951) en de West-Europese Unie (1954). Bovendien was Nederland voorstander van de 'vorming van een geheel in het recht gevestigde internationale orde' die werd omschreven als het uiteindelijke hoofddoel van het buitenlands beleid.⁵⁶ Het bevorderen van de internationale rechtsorde is opgenomen in de Grondwet,⁵⁷ is een van de drie hoofdtaken van Defensie,⁵⁸ en sinds 2013 een vitaal belang van de Nederlandse staat.⁵⁹

De meest recente vertolking van de Nederlandse strategische cultuur is te vinden in de GBVS, de DCS en de Nationale Cybersecurity Agenda (NCSA),⁶⁰ alle uit 2018. In de GBVS komt het internationaal idealisme terug in de fundamenten van het beleid: voorkomen, verdedigen en versterken; ook waar het gaat om het tegengaan van cyberdreigingen. Ten eerste werkt Nederland aan een internationaal normatief kader voor cyberactiviteiten,⁶¹ om daarmee incidenten te voorkomen, dit deels ook in lijn met het gedachtengoed van de UN GGE. Ten tweede werkt Nederland aan het realiseren van cyberafschrikking met slagkracht ter verdediging,⁶² ook in bondgenootschappelijk verband. Onder slagkracht verstaan we cyberinlichtingen en zowel defensieve als offensieve cybercapaciteiten ter bescherming tegen, in respons op en ter afschrikking van cyberaanvallen en spionage. Deze slagkracht bevindt zich onder meer binnen de inlichtingen- en veiligheidsdiensten,⁶³ het Defensie Cyber Commando (DCC) en het Nationaal Cyber Security Centrum (NCSC).⁶⁴

54 Ibidem, 48.

55 Ibidem, 49.

56 Handelingen van de Tweede Kamer 1967-1968, '9635, No 1, Nota Inzake Het NAVO- En Het Defensiebeleid' (1968) 9.

57 Artikel 90 van de Grondwet voor het Koninkrijk der Nederlanden (2018).

58 Handelingen van de Tweede Kamer 1998-1999, '26 382, Nr 1, Hoofdlijnennotitie Defensienota 2000' (1999) 2.

59 Handelingen van de Tweede Kamer 2012-2013, '33 694, Nr 1, Internationale Veiligheidsstrategie' (2013).

60 NCTV, 'Nederlandse Cybersecurity Agenda: Nederland Digitaal Veilig' (2018).

61 Doel 4 uit de GBVS, Ministerie van Buitenlandse Zaken, 'Wereldwijd Voor Een Veilig Nederland: Geïntegreerde Buitenland- En Veiligheidsstrategie 2018-2022', 29.

62 Doel 6 uit de GBVS, Ministerie van Buitenlandse Zaken, 'Wereldwijd Voor Een Veilig Nederland', 33.

63 Nomen Nescio, 'Verdediging Door Spionage', in: *Militaire Spectator* 190 (2021) (7/8).

64 Ressorterend onder het Ministerie van J&V, met de NCTV als primaire opdrachtgever. Zie ook: www.ncsc.nl.

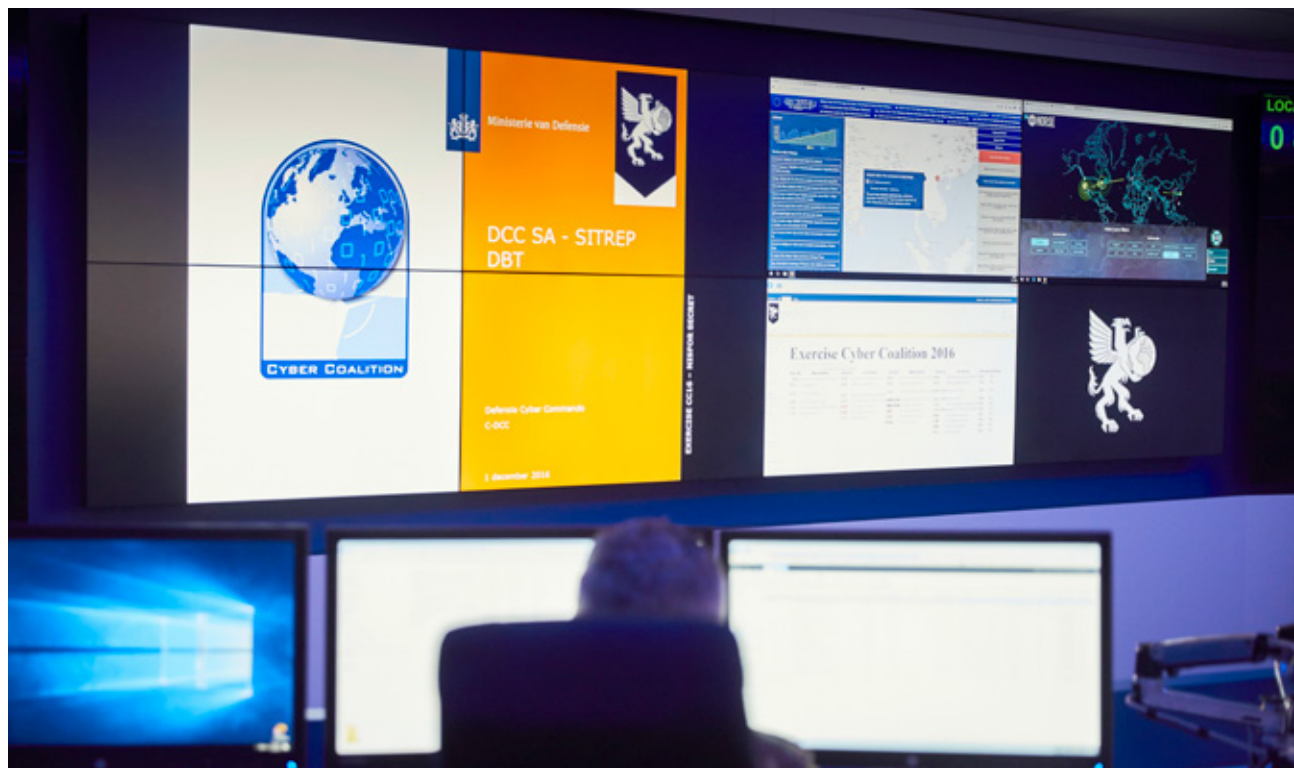


FOTO MCD, PHIL NIJHUIS

NAVO-cyberoefening, met deelname van het Defensie Cyber Commando (DCC). De Nederlandse cyberslagkracht bevindt zich onder meer in het DCC

Bovendien onderstreept ook de DCS het belang van het ontwikkelen van offensieve cybercapaciteit voor een geloofwaardige afschrikking, en geeft het NCSC aan de capaciteit om dreigingen en digitale aanvallen te signaleren en te verstoren structureel te versterken.⁶⁵ Tot slot, zonder direct aan cyberdreigingen te refereren, stelt de GBVS dat Nederland blijft investeren in het versterken van de internationale rechtsorde, 'mede omdat dit een vorm van *forward defense* is. Dit vergt specifieke militaire, civiele en diplomatieke capaciteiten die passen bij de toekomstige crisissituaties.'⁶⁶ Deze constatering is van belang, omdat Nederland hiermee impliciet aangeeft dat het internationale recht van toepassing is op cyberspace.⁶⁷

De duiding van de Nederlandse strategische cultuur

Om de Nederlandse strategische cultuur in termen van Johnstons model te duiden, kijken

we eerst naar de rol van oorlog in menselijke aangelegenheden. Al vanaf de eerste 'Defensienota' na de Tweede Wereldoorlog ziet Nederland oorlog als iets wat te voorkomen is (en dus geen voldongen feit is) en dat samenwerking van groot belang is bij conflictpreventie.⁶⁸ Deze eerste Defensienota is sterk beïnvloed door de context van dat moment: ondanks dat de bezetting net achter de rug is, was de kans dat opnieuw een oorlog uit zou breken niet onwaarschijnlijk. Zo laaide de Koude Oorlog op door de oorlog in Korea en wilde Nederland adequaat militair zijn toegerust. Militaire actie werd echter gezien als een reactie op het initiatief van een ander, bovendien zou actie

65 NCVT, 'Nederlandse Cybersecurity Agenda', 20.

66 Doel 11 uit de GBVS, Ministerie van Buitenlandse Zaken, 'Wereldwijd Voor Een Veilig Nederland', 38.

67 Dit is later ook expliciet verwoord, zie: Ministry of Foreign Affairs, 'Letter to the President of the House of Representatives on the International Legal Order in Cyberspace - Appendix: International Law in Cyberspace' (2019).

68 Handelingen van de Tweede Kamer 1950-1951, '1672, XII Rijksbegroting Voor Het Dienstjaar 1950, A Oorlog, Bijlage "Voorlopig Verslag"' (n.d).

FOTO NAVO



Het Cyber Defence Rapid Reaction Team van de NAVO legt zijn taken uit aan NAVO-ambassadeurs. Nederland is sterk gericht op samenwerking binnen een multilateraal veiligheidsstelsel, zoals het NAVO-bondgenootschap

primair in bondgenootschappelijk verband plaatsvinden.

De perceptie van het begrip oorlog verandert vanaf de jaren '60. De tekst in de Defensienota's die volgen in 1960, 1964, 1968 en 1974 redeneert eerder vanuit het vredesperspectief dan vanuit het concept van oorlog.⁶⁹ Ook het idee dat oorlog nog steeds een mogelijkheid is verdwijnt steeds verder naar de achtergrond. Illustratief is de opening van de Defensienota van 1984: 'Bijdragen aan het voorkomen van oorlog en het bevorderen van de vrede, bereid en in staat zijn

de vrijheid en onafhankelijkheid van onze samenleving en ons grondgebied te verdedigen. Dat is het allesbeheersende motief voor het in standhouden van de defensie-inspanning. Vrede is zeker meer dan afwezigheid van oorlog.'⁷⁰

Hoewel de aard van de dreiging is veranderd (van nucleaire dreiging vanuit de Sovjet-Unie tot aan de huidige terroristische- en cyberdreiging), veranderde de houding van Nederland niet. Nederland ziet oorlog als iets wat te voorkomen is, een afwijking op het normale. Ook de GBVS draagt het internationaal normatief kader,⁷¹ en het investeren in cyberdiplomatie voor cyberactiviteiten, aan als een instrument om conflicten te voorkomen. Daarnaast is Nederland sterk gericht op samenwerking binnen een multilateraal veiligheidsstelsel, zoals dat gestalte krijgt via de VN en NAVO. Nederland vaart hierbij dus geen eigen koers, maar blijft de focus leggen op de samenwerking, zelfs als deze (in het geval van de VN) stagneert. Al met al scoort

69 Zie bijvoorbeeld: Handelingen van de Tweede Kamer 1967-1968, '9635, No 1, Nota Inzake Het NAVO- En Het Defensiebeleid'; Handelingen van de Tweede Kamer 1973-1974, '12 994, No 2 Defensienota 1974 "Om de Veiligheid van Het Bestaan"' (1974) 10-16.

70 Handelingen van de Tweede Kamer 1983-1984, '18 169 No 2, Defensienota 1984-1993' (1984) 7. De nota inzake het NAVO- en defensiebeleid van 1968 opent met een citaat van Aalmoezenier Rölling over vrede, en de defensienota van 1974 met een citaat van de Russische dissident Aleksandr Solzjenitsyn.

71 Ministerie van Buitenlandse Zaken, 'Wereldwijd Voor Een Veilig Nederland'.

Nederland dus laag op de eerste variabele binnen het Johnston-paradigma en ziet het oorlog als een anomalie.

De tweede variabele is gerelateerd aan de aard van de tegenstander en de dreiging die deze vormt, en gaat over de vraag of Nederland internationale betrekkingen ziet als een zero-sum of variable-sum game. Vanaf 1950 benadrukt Nederland constant dat het een gelimiteerde militaire capaciteit heeft en dat het antwoord op dreigingen alleen in internationaal verband te vinden is. Hierbij introduceert Nederland de NAVO als hoeksteen van het buitenlands veiligheidsbeleid,⁷² evenals de gedachte dat ‘de veiligheid van Europa slechts in samenwerking tussen Noord-Amerika en Europa kan worden verzekerd’. Een gedachte die nog evenzeer van kracht is als toen in 1949 in het Noord-Atlantische Verdrag werd neergelegd.⁷³ Vanaf de Defensienota 1974 benoemt Nederland ook Europese samenwerking steeds vaker. Weliswaar als ondergeschikte van de Atlantische samenwerking, want Nederland ziet de NAVO nog steeds als primaire alliantie binnen het veiligheidsdomein, maar er is inmiddels meer nadruk op militaire samenwerking binnen Europa, zoals via het Gemeenschappelijke Buitenlands- en Defensiebeleid.⁷⁴ In algemene zin beschouwt Nederland samenwerking binnen internationale betrekkingen als voordelig voor alle partijen en neigt daarmee naar de variable-sum benadering. Nederland scoort hierdoor laag op de tweede variabele uit het Johnston-paradigma.

De effectiviteit van het gebruik van geweld is de derde variabele. De Nederlandse perceptie van de effectiviteit van het gebruik van geweld is gevoed door de Koude Oorlog en de (nucleaire) dreiging vanuit de Sovjet-Unie. Nederland benadrukt in deze periode, redenerend vanuit een NAVO-perspectief,⁷⁵ het belang van een robuust militair apparaat als politiek tegenwicht voor de agressieve houding van de Sovjet-Unie. Echter, ook na het vallen van de Muur blijft de Nederlandse krijgsmacht ‘bij de uitvoering van haar hoofdtaken steeds in internationaal verband optreden.’⁷⁶ Nederland legt hierbij de nadruk op de schildfunctie van de NAVO – het creëren van een systeem van normen, regels, en

samenwerkingsverbanden – en minder op de zwaardfunctie. Voor Nederland zal een diplomatieke aanpak te allen tijde prevaleren boven een militaire, zelfs in tijden van conflict.

De nadruk op diplomatie is ook van toepassing in cyberspace. Het is eenvoudiger om een dader van een cyberaanval diplomatiek aan te spreken, en dan het liefst vanuit een bondgenootschap, dan dit via militaire middelen te doen.⁷⁷ De GBVS en de DCS laten wel de mogelijkheid open om militaire slagkracht in te zetten als (cyber) afschrikking. Echter, het eventuele gebruik van geweld komt dan voort uit een defensieve grondhouding, is reactief van aard en heeft – bij inzet – het doel om een groter conflict te vermijden, zo ook in cyberspace. De GBVS, maar ook de DCS, geven aan dat het ‘kabinet investeert in cyberinlichtingen en zowel defensieve als offensieve cybercapaciteiten, ter bescherming tegen, in respons op en ter afschrikking van cyberaanvallen en spionage’.⁷⁸ Nederland staat, sinds het zijn neutraliteit heeft moeten loslaten, op het standpunt dat het gebruik van geweld defensief en reactief van aard is, en enkel als laatste redmiddel te hanteren is. Op Johnstons derde variabele scoort Nederland dan ook wederom laag.

Past Persistent Engagement in onze strategische cultuur?

In dit deel komen we terug op de initiële vraagstelling van het artikel: ‘In hoeverre past

72 Handelingen van de Tweede Kamer 1967-1968, ‘9635, No 1, Nota Inzake Het NAVO- En Het Defensiebeleid’, 9.

73 Handelingen van de Tweede Kamer 1973-1974, ‘12 994, No 2 Defensienota 1974 “Om de Veiligheid van Het Bestaan”, 11.

74 Ministerie van Algemene Zaken, ‘The EU: From the Power of Principles towards Principles and Power - Churchill Lezing van minister-president Rutte bij het Europa Instituut van de Universiteit van Zürich’ (2019).

75 Handelingen van de Tweede Kamer 1967-1968, ‘9635, No 1, Nota Inzake Het NAVO- En Het Defensiebeleid’ Deel I.

76 Handelingen van de Tweede Kamer 1998-1999, ‘26 382, Nr 1, Hoofddijnennotitie Defensienota 2000’ 2; Handelingen van de Tweede Kamer 1992-1993, ‘22 975, Nr 2, Prioriteitennota’ (1993) 13.

77 Ministerie van Buitenlandse Zaken, ‘Wereldwijd Voor Een Veilig Nederland’.

78 Doel 6 in de GBVS, Ministerie van Buitenlandse Zaken, ‘Wereldwijd Voor Een Veilig Nederland’, 33; Ministerie van Defensie, ‘Defensie Cyber Strategie 2018 - Investeren in Digitale Slagkracht’, 7-8.

	Beschrijving variabele	Aspecten (Hoog (H) en Laag (L) uit Johnston paradigma)	Score NLD strategische cultuur op aspecten Johnston paradigma	Score persistent engagement op aspecten Johnston paradigma
1 ^e variabele van Johnston	De rol van oorlog in menselijke aangelegenheden	Oorlog is onvermijdelijk (H) of Oorlog is een afwijking op het normale (L)	LAAG Oorlog is een afwijking op het normale	HOOG Oorlog is onvermijdelijk
2 ^e variabele van Johnston	De aard van de tegenstander en de dreiging die deze vormt	Zero-sum (H) of variable-sum game (L)	LAAG Nederland ziet internationale betrekkingen als een variable-sum game	HOOG PE gaat uit van een zero-sum game
3 ^e variabele van Johnston	De effectiviteit van het gebruik van geweld	Geweld als een vorm van gereedschap (H) of gebruik van geweld is een laatste optie (L)	LAAG Nederland ziet gebruik van geweld als een laatste optie	HOOG Geweld (met PE als uitingsvorm) is een vorm van gereedschap

Tabel 1 Persistent Engagement en Nederland geduid in de variabelen van Johnston

Persistent Engagement binnen de Nederlandse strategische cultuur?’ Deze vraag beantwoorden wij op basis van de drie variabelen zoals verwoord door Johnston: (1) de rol van oorlog in menselijke aangelegenheden; (2) de aard van de tegenstander en de dreiging die deze vormt; en (3) de effectiviteit van het gebruik van geweld.

Het is niet te ontkennen dat, op het eerste gezicht, het verschil tussen de Amerikaanse PE-doctrine en de Nederlandse benadering inzake cyberdreiging groot is. Nederland scoort laag op alle variabelen van Johnston, terwijl PE drie hoge scores heeft, zoals Tabel 1 weergeeft.

Nederland scoort laag aangaande de rol van oorlog in menselijke aangelegenheden, omdat het benadrukt dat oorlog te voorkomen is. Kijkend naar de aard van de tegenstander en de

dreiging die deze vormt, is te stellen dat Nederland een variable-sum game aanhangt: Nederland acht samenwerking als wederzijds voordelig en scoort daardoor laag op de tweede variabele. Tot slot ziet Nederland het gebruik van geweld als een ‘last resort’. Daardoor scoort Nederland ook hier laag. Conform het paradigma van Johnston resulteert dit in een strategische cultuur van een meer zachte *idealpolitik* voor Nederland.

De Amerikanen hebben een meer realistisch of zelfs cynisch beeld van cyberspace waarbinnen weinig onderling vertrouwen heerst.⁷⁹ De intentie van de actoren die actief zijn liggen vast en een conflict is dan ook onvermijdelijk. Met de PE-doctrine proberen de Amerikanen een verdere escalatie van geweld te voorkomen. Zij doen dat door de dreiging preventief aan te pakken met cyberacties die ‘het mes uit de handen van de aanvaller trappen’,⁸⁰ waarmee zij hoog scoren op de eerste variabele van Johnston. De VS ervaart acute veiligheidsrisico’s in en via cyberspace. Nadat initieel in gezamenlijk

79 Nakasone and Sulmeyer, ‘How to Compete in Cyberspace: Cyber Command’s New Approach.’

80 Healey, ‘The Implications of Persistent (and Permanent) Engagement in Cyberspace’, 5.

verband is gezocht naar gedragsnormen in cyberspace, realiseerde de VS zich dat deze inspanning de acute problemen niet oploste, waarna het vanaf 2017 een eigen weg heeft gekozen. Dat wijst op een zero-sum game benadering. Waar Nederland, tot slot, sterk inzet op cyberdiplomatie, om daarmee de intenties van de opponent te beïnvloeden, ziet de VS dat anders. De VS is met de PE-doctrine bezig om ‘vuur met vuur te bestrijden’ waarbij ook het gebruik van geweld – naast diplomatie – een effectief instrument kan zijn. In Johnstons bewoordingen zou de VS met PE eerder *realpolitik* nastreven, terwijl Nederland kiest voor de *idealpolitik*.

De conclusie die hieruit te trekken is, is dat duidelijke strategische cultuurverschillen zichtbaar zijn tussen de Amerikaanse PE-doctrine en het Nederlandse buitenlandse beleid. Dit zijn verschillen die de argumenten in de juridische en ethische discussies van de inzet van PE versterken en vanuit die optiek zou het onlogisch, of zelfs onverstandig zijn voor Nederland om de PE-doctrine ‘as is’ over te nemen.

Een reflectie is, tot slot, op zijn plaats. De vraag die immers blijft is of de Nederlandse ‘idealpolitik’-benadering afdoende is om de dreigingen in cyberspace te voorkomen of af te slaan. Moet Nederland toch een meer proactieve benadering kiezen en zijn oor te luisteren leggen bij de VS, of het VK?

De eerste aanzet hiertoe is al gegeven. De Nederlandse strategische cultuur is getoetst aan de hand van geldend, maar gedateerd beleid, met name de GBVS uit 2018. Door de (cyber) dreigingen die sinds 2018 hebben plaatsgevonden, denk daarbij aan het verstoren van de Russische OPCW-hack,⁸¹ is het niet ondenkbaar dat Nederland een wat hardere houding inneemt in de volgende versie van de GBVS. De ‘Churchill-rede’⁸² van minister-president Rutte van 2019 laat zien dat de ietwat naïeve houding lijkt te draaien naar een houding die wat meer de ‘realpolitik’ benadert. Ook het regeerakkoord van 15 december 2021 zet de deur op een kier voor (een Nederlandse vorm van) PE. De inlich-

tingendiensten krijgen hierbij een belangrijke rol door beter in staat te moeten zijn hun slagkracht uit te breiden om nieuwe en toenemende digitale dreigingen en aanvallen assertief op te sporen en te bestrijden, met waarborgen voor goed en effectief toezicht en digitale burgerrechten.

Per slot van rekening kiest Nederland, zij het telkens in bondgenootschappelijk verband, ook in het fysieke domein voor een forward defense-benadering door deel te nemen aan expeditie-missies om brandhaarden in de kiem te smoren en overloop van problemen naar Nederland te voorkomen. ■

FOTO U.S. ARMY CYBER COMMAND, JOSEF COLE



Amerikaanse militairen nemen deel aan een cyberoefening. Moet Nederland een voorbeeld nemen aan de VS en een meer proactieve cyberbenadering kiezen?

81 Netherlands Ministry of General Affairs, ‘Joint Statement by Prime Minister May and Prime Minister Rutte on Cyber Activities of the Russian Military Intelligence Service, the GRU’ (2018).

82 Ministerie van Algemene Zaken, ‘The EU: From the Power of Principles towards Principles and Power’.

Security sector reform in Bosnia and Herzegovina

A new empirical perspective

Maj(R) C&E Jaap Hoogenboezem PhD, LCol(R) C&E Cees van Doorn MA, Cap(R) C&E Reitze Wellen MA*

In 1995, on a dreary U.S. Air Force base in Dayton, Ohio, the agreement that should create peace in Bosnia and Herzegovina was signed.¹ The air force base had none of the luxuries of more pleasurable venues such as Camp David, but that was by design. Dayton, as Richard Holbrooke, the American envoy, later wrote, was: ‘the Big Bang approach to negotiations: lock everyone up until they reach agreement’.² The Dayton approach delivered in the short term. There was an agreement, and it ended the hot war. But it did not deliver peace. The agreement locked three warring ethnic groups in one country, separated them geographically, and introduced a mechanism to police the separation and continue to work on lasting peace.

Security sector reform (SSR) was part of the Dayton Agreements. The European Union was eventually given a leading role in this process, but more than twenty-five years after Dayton the security sector reform is still ‘ongoing’, a euphemism for almost complete standstill. This article takes a fresh look at this stasis by applying a new empirical framework. It assesses what the status of SSR is using a method developed by the The Hague Centre for Strategic Studies (HCSS).³ It is well-known that efforts by the international community to promote stability in fragile states through SSR have yielded mixed results. In its report *The Good, the*



Bad and the Ugly HCSS offers an alternative approach to understanding the potential contribution of the security sector to stability. By applying this alternative way of understanding SSR to Bosnia and Herzegovina we hope to create fresh ideas to interpret the ongoing stasis, which it should be well understood, is not merely characterised by inactivity. There are tensions that are just below the surface and may occasionally flare up, as happened late October, prompted by the suggestion of Bosnian Serb separatist leadership to undo joint key state

* Jaap Hoogenboezem PhD is lecturer in politics at the University of Maastricht and operational advisor at 1Civil Military Interaction Command. Cees van Doorn is communication advisor and strategic advisor at 1CMICo. Reitze Wellen works at the Ministry of Social Affairs and is a consultant at 1CMICo.

- 1 For the full text, see: <https://peacemaker.un.org/bosniadaytonagreement95>.
- 2 Richard Holbrooke, *To End a War* (New York and Toronto, Modern Library Paperback, 1999) 232.
- 3 The authors want to acknowledge the work of the colleagues of 1Civil Military Interaction Command who executed the quantitative analysis: maj(R) Sander Agterhuis LL.M, maj(R) dr. Pépin Cabo, tltn(R) René Kersten, maj(R) Tom Kievit MA, and Eltn(R) Paul Neelissen MSc MA. Their work will be separately published by 1Civil Military Interaction Command later on. We also acknowledge the original work of the The Hague Centre for Strategic Studies (our study replicates their methodology) and in particular the good cooperation with Dorith Kool MSc.



A EUFOR Operation Althea exercise. Althea has a mandate to support Bosnia and Herzegovina and help maintain a safe and secure environment

PHOTO EUROPEAN EXTERNAL ACTION SERVICE

institutions.⁴ A lot needs to be done to prevent the country from sliding into a hot war again. We also hope that by presenting the methodology in some detail it will become part of the analytical toolbox of militaries and ministries of foreign affairs.

Methodology

For this article we applied the methodology employed by HCSS in its report *The Good, The Bad and the Ugly*,⁵ which presents an analytical framework and three case studies (Liberia,

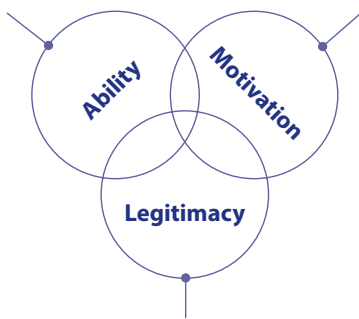
Tunisia and Nigeria). We have applied the same methodology to Bosnia and Herzegovina.

This methodology does not only assess the potential strength of the security sector by assessing the available organizations and budgets but it also focuses on softer variables, thereby implicitly stating that hard factors such as budgets and personnel are not the only relevant factors. What is important in security sector reform (as reflected in the methodology) is that a country has the values and the will to establish a functioning security sector that is rooted in the rule of law and accepted by all relevant parties. Only then will real and meaningful change take place. The assessment methodology looks at the ‘hardware’ (which it calls **ability**) but most of the indicators measure either **legitimacy** or **motivation**. As shown in Figure 1, these three characteristics in turn rest upon six principles of good governance: effectiveness, inclusiveness, rule of law, accountability, transparency, and responsiveness. The full overview of characteristics and their operationalization is presented in Figure 2.

The assessment of the three main characteristics rests on the combined assessment of eight indicators. In the original HCSS method these indicators are based on standard indexes or ratios. For example, the characteristic ‘ability’, which measures the extent to which the security sector is able to ‘maintain internal security’,⁶ rests on an assessment of the institutional strength of the security sector. This is measured by the proxy indicator ‘number of policemen per 100,000 inhabitants’. The degree to which the governmental security apparatus controls the use of force is measured by one of the indicators of the Bertelsmann Transformation Index, the Monopoly on the Use of Force indicator.⁷ Based on these measurements each characteristic is assessed on a 5-item scale (low – medium low – medium – medium high – high).

While the proxy indicators are in themselves good measures that capture the empirical situation (most of them have been developed by NGOs and specialists with experience in their fields), we also conducted an extensive analysis

Effectiveness
Institutions fulfill their respective roles and responsibilities to high professional standards.



Inclusiveness
Citizens have equal opportunity to participate in service provision and decision-making directly or through legitimate representative institutions. Citizens should not be and/or feel excluded.

Rule of law
All institutions and actors, including the state, are subject to laws that are publicly acknowledged and enforced on a fair and impartial basis. The rule of law should be consistent with international and national human rights norms and standards.

Accountability
There are clear expectations for provisions of public goods. Independent authorities oversee if expectations are met and impose sanctions if expectations are not met.

Transparency
Information on decision-making and implementation of policies is freely available and accessible to those that will be affected by these policies and the outcomes that result.

Responsiveness
Security institutions are sensitive to and designed to serve the legitimate security needs of the population in time and according to agreed rules and procedures.

Figure 1 The characteristics and principles to assess the contribution of the security sector to contribute to stability

4 ‘Bosnia’s peace deal is at risk of unraveling, warns envoy’, *CNN*, 2 November 2021. See: <https://edition.cnn.com/2021/11/02/europe/bosnia-peace-deal-at-risk-envoy-intl/index.html>.

5 Dorith Kool and Tim Sweijts (main authors), *The Good, The Bad and the Ugly, A Framework to Assess Security Sectors’ Potential Contribution to Stability* (The Hague, HCSS, 2020).

6 Kool and Sweijts, *The Good, The Bad and the Ugly*, 10.

7 The Bertelsmann Transformation Index measures transformation to democracy with a large number of indicators. See: <http://bti-project.org/en>. On the specific indicator ‘Monopoly on the Use of Force’: Bertelsmann Stiftung, *BTI 2020 Codebook for Country Assessments* (2020) 16. See: https://bti-project.org/fileadmin/api/content/en/downloads/codebooks/BTI_2020_Codebook.pdf.

Characteristic	Principle	Proxy indicator
Ability	Effectiveness	Policemen/100,000 inhabitants
		Monopoly on the use of force
Motivation	Inclusiveness	Political rights and civil liberties ranking
		Equal protection index
Legitimacy	Rule of law	Rule of law index
	Accountability	Accountability index
	Transparency	State legitimacy scale
	Responsiveness	Security apparatus scale

Figure 2 Characteristics (variables) and operationalization in the HCSS analysis

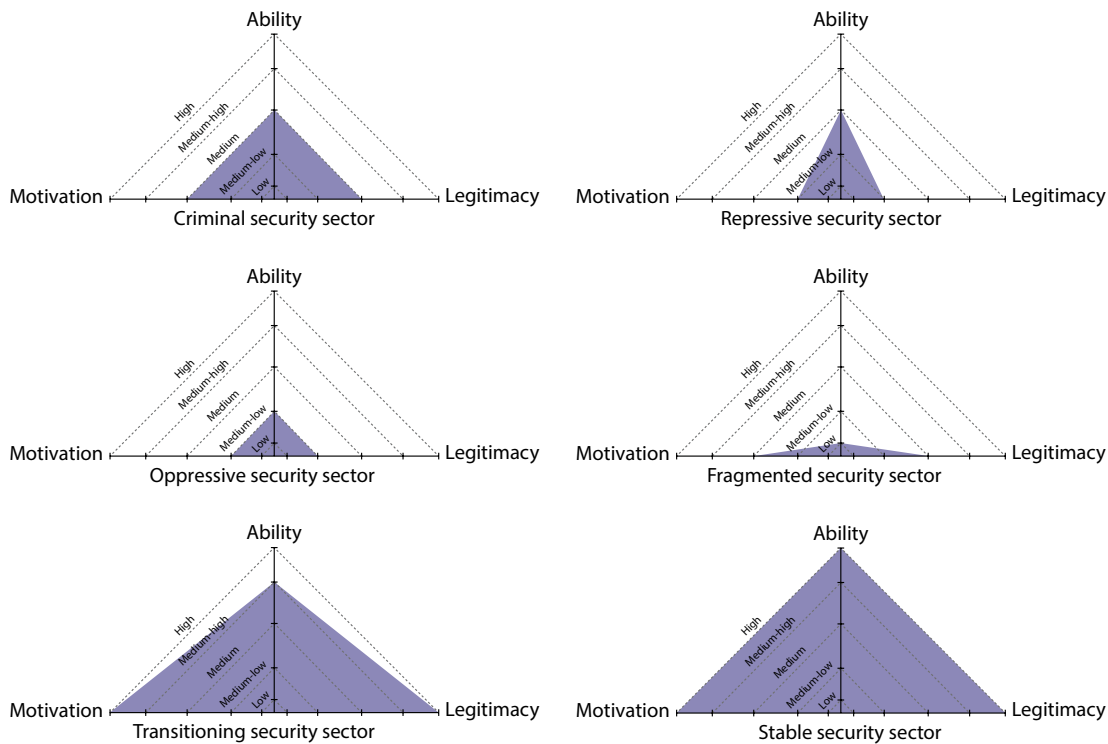


Figure 3 Typologies of security sectors⁹

of literature on Bosnia and Herzegovina to put these indicators in the context of recent research, so as to refine our judgement. So, while this study replicates the HCSS method, the literature review is our own.

The analysis results in a set of typologies of security sectors, based on the variation of the three main characteristics, ability, motivation and legitimacy. Of course, the number of

theoretically possible combinations of varieties of the three characteristics is far greater than the limited number the methodology presents (in Figure 3), but a lot of the possible combinations were rejected on the basis of literature analysis, empirical unlikelihood, and other factors.⁸

8 For an explanation, see: Kool and Sweijs, *The Good, The Bad and the Ugly*, 40.

9 Ibidem, 14.

These typologies capture the state of the security sector. Apart from the stable security sector, each typology is characterized by a specific way in which stability is undermined. The HCSS report gives the following descriptions of each typology:¹⁰

- The criminal security sector promotes the proliferation of non-state actors and criminal networks that create and stimulate insecurity and conflict. It does not prioritize protection of the population and instead financially profits from trading licit and illicit goods.
- The repressive security sector exclusively protects the regime and rules by coercion rather than by consent. The population is subject to state-sponsored violence without having the opportunity to scrutinize the security sector's performance.
- The oppressive security sector exclusively protects the regime, but is unable to control security actors and maintain a monopoly on the use of force. State-sponsored security actors operate autonomously and subject the population to indiscriminate use of force.
- The fragmented security sector supports and/or directly engages with informal security actors. Security provision is decentralized and as a result the security sector does not control how force is used.
- The transitioning security sector is relatively stable but not resilient, because it is governed by old regime structures that are not adept at responding to contemporary security issues and/or located in a volatile region.

Evidently, each typology asks for a different SSR policy approach.

Assessment of Bosnia and Herzegovina

When assessing security sector reform in Bosnia and Herzegovina, how does the country score on the three main characteristics? The following section explains the performance of Bosnia's security sector on its ability, motivation, and legitimacy.

Assessment of ability

Bosnia's security sector scores medium on ability.¹¹ Ability derives partly from possessing sufficient financial, human and material resources and intelligence capacity (potential ability) and partly from having the capability to convert these available resources into security provision proficiency (actual ability).

In terms of *financial resources*, Bosnia has made progress towards a more sustainable security sector. For years after the Dayton Agreement the high costs of maintaining parallel security structures following ethnic lines were effectively bankrupting the Bosnian state. Subsequent reforms have brought expenditures more in line with other countries in the region. However, the weak state of the economy and persistent reliance on international funds continue to put pressure on the security sector. In addition, the relatively low salaries in the sector contribute to high levels of corruption.¹²

The cost reduction was realised mainly by significantly downsizing the number of personnel in the security sector. The security sector personnel were vetted after the war in order to strip the sector of those who committed war crimes and human rights abuses.¹³ In order to improve the quality of the *human resources* in the sector, the international community has supported various training programmes and deployed many experts, but with mixed results.¹⁴ In its response to the influx of refugees and migrants in 2018 and 2019, the Border Police has recently been shown to be understaffed.¹⁵

10 Ibidem, 41ff.

11 Bosnia scores 2.38 on the proxy indicator 'number of policemen' (UNODC Crime Trends Survey) and 4.1 on the proxy indicator 'monopoly on the use of force' (Bertelsmann Transformation Index). Bosnia's final ability score is 6.49, putting Bosnia in the 63rd percentile.

12 M. Caparini, 'Security sector reform in the Western Balkans', in: *SIPRI Yearbook 2004: Armaments, Disarmament and International Security* (2004); B. Marijan, *Assessing the Impact of Orthodox Security Sector Reform in Bosnia-Herzegovina*, (Geneva, CSG Papers, 2016) 18, 31.

13 Marijan, *Assessing the Impact of Orthodox Security Sector Reform in Bosnia-Herzegovina*, 11, 16.

14 Ibidem, 31, 41; A. Kudlenko, 'Security Sector Reform in Bosnia and Herzegovina: A Case Study of the Europeanization of the Western Balkans', in: *Südosteuropa* 65 (2017) (1) 71.

15 European Commission, *Commission Staff Working Document. Bosnia and Herzegovina 2020 Report. Communication on EU Enlargement Policy* (2020).



PHOTO U.S. AIR NATIONAL GUARD, SARAH IM. MCCLANAHAN

American personnel visit leaders and cadets at the AFBiH Training and Doctrine Command. In contrast to how the Bosnian public views the police, military institutions are seen as trustworthy

Moreover, the Bosnian security sector is lacking in *material resources*, such as infrastructure and equipment, which is shown, for example, in the under-resourced investigative and prosecutorial agencies¹⁶ and Border Police,¹⁷ as well as in the overcrowded prison system.¹⁸ As Rosga noted,¹⁹ contrary to internationally held beliefs, a lack of equipment and resources is regarded by some within the Bosnian police as a more urgent problem than inter-ethnic tensions.

With regard to its *intelligence capacities*, Bosnia was for a long time undermined by the existence of separate security services under the control of various political parties. A notable success was the introduction in 2004 (essentially pushed through by the High Representative)²⁰ of a state-wide Law on Intelligence and Security Agency and the creation of a single Intelligence and Security Agency. However, this central body is not yet very effective.²¹ Also, the sharing and

exchange of intelligence throughout the Bosnian state is still very limited.²²

Furthermore, it is noted here that – as an overall challenge for Bosnia regarding the four types of resources – the multiple levels of government make for a very costly and inefficient use of the

- 16 M. Dziedzic, 'The Dayton Accords and Bosnia's parallel power structures: impact and security implications', in: *Militaire Spectator* 189 (2020) (12) 633.
- 17 European Commission, *Commission Staff Working Document. Bosnia and Herzegovina 2020 Report*.
- 18 Marijan, *Assessing the Impact of Orthodox Security Sector Reform in Bosnia-Herzegovina*, 17.
- 19 A. Rosga, 'The Bosnian police, multi-ethnic democracy, and the race of "European civilization"', in: *Ethnic and Racial Studies* 33 (2010) (4) 688.
- 20 The position of *High Representative for Bosnia and Herzegovina* was created in the Dayton Agreement to oversee its implementation, under pressure from the international community. The High Representative holds vast (veto) powers over Bosnian politics.
- 21 Kudlenko, 'Security Sector Reform in Bosnia and Herzegovina', 72.
- 22 European Commission, *Commission Staff Working Document. Bosnia and Herzegovina 2020 Report*, page 36.

already limited resources available.²³ This hinders the transfer of potential ability into actual ability.

Regarding the *actual ability* or effectiveness of the Bosnian security sector, the state's monopoly on the use of force throughout its territory has in principle been established. The security situation in Bosnia is relatively stable and has normalised in important respects. That in itself is a significant achievement after the bloody war in the early nineties. But the continued complexity of horizontally and vertically divided competences and persistent politicisation continues to obstruct the ability of Bosnia to effectively govern and provide security for all its citizens.²⁴ In this respect, it may also be noted that the main reform effort by the international community in Bosnia has been conventionally state-centric, as opposed to venturing from a broader understanding of human security.²⁵ In the view of the Bosnian public, especially organised crime, corruption and high-profile (political) incidents are the main factors underlying continued feelings of insecurity, that may vary across regions and cantons.²⁶ Lastly, recent developments as to the actual ability of the Bosnian security sector show a downward trend. The Fragile States Index notes an 'elevated warning' for Bosnia in its 2020 report.²⁷

Assessment of motivation

Bosnia scores medium on motivation. Following the Dayton Agreement and subsequent agreements, the international community tried to build up a multi-ethnic and inclusive security sector in Bosnia, motivated to protect all its citizens on an equal basis.²⁸ However, Bosnia's medium score on motivation raises doubts to what extent the above-mentioned goal has been met.²⁹

With regard to the police, it proved first of all that it was not feasible to have a unified law enforcement agency, calling into question the *institutional motivation* to protect the whole population. Bosnia has several police agencies with divergent jurisdictions and responsibilities.³⁰ The absence of a nationwide law enforcement agency appears to erode the good governance principle of *inclusiveness*. A notable exception since its inception in 2004 is the State Investigation and Protection Agency (SIPA), with a mandate across Bosnian territory, but its mandate is limited to serious crimes such as terrorism and war crimes. That being said, it could play the role of precursor to an eventual overall nationwide law enforcement agency.

In addition to the above-mentioned institutional challenges, the international community failed to fully assess the impact that Bosnia's parallel power structures (based on nationalism and along ethnic lines) would have on the stabilisation of Bosnia.³¹ For example, the appointment of senior security sector officials in Bosnia is often politically motivated, with appointees guided by the interests of their patrons rather than the security interests of the population.³² At the lower ranks, police officers were meant to be deployed in areas with another ethnic composition than their own. However, many police officers decided to stay in their original homes, sometimes citing security reasons and often commuting considerable distances.³³ The fact that police officers do not live in the community whose security they are supposed to protect further jeopardises the goal of a multi-ethnic police force and raises questions about their *individual motivation* to protect all different ethnic groups.³⁴

23 BTI, *Country Report Bosnia and Herzegovina* (2020) 33.

24 BTI, *Country Report Bosnia and Herzegovina*, 30; Marijan, *Assessing the Impact of Orthodox Security Sector Reform in Bosnia-Herzegovina*, 27.

25 Marijan, *Assessing the Impact of Orthodox Security Sector Reform in Bosnia-Herzegovina*, 27.

26 Freedom House, *Freedom in the World 2020. Bosnia and Herzegovina* (2020) 13; Marijan, *Assessing the Impact of Orthodox Security Sector Reform in Bosnia-Herzegovina*, 32.

27 Fund for Peace, *Fragile States Index Annual Report 2020* (2020) 7.

28 A. Mayer-Rieckh, *Dealing with the Past in Security Sector Reform* (Geneva, DCAF, 2013).

29 Bosnia scores 2.71 on the proxy indicator 'Political Rights and Civil Liberties Ranking averaged' (Freedom House), 3.64 on the proxy indicator 'Equal Protection index' and 3.13 on the proxy indicator 'Rule of Law index'. Bosnia's final motivation score is 9.53, putting Bosnia in the 57th percentile.

30 Kudlenko, 'Security Sector Reform in Bosnia and Herzegovina'.

31 Dziejdzic, 'The Dayton Accords and Bosnia's parallel power structures'.

32 V. Azinović, 'Bosnia and Herzegovina and the Nexus with Islamist Extremism', *DPC Bosnia Daily* (2015) 12.

33 Mayer-Rieckh, *Dealing with the Past in Security Sector Reform*, 41.

34 Rosga, 'The Bosnian police, multi-ethnic democracy, and the race of "European civilization"', 686.

The security sector must be *inclusive* and offer equal opportunities for all its citizens to participate in the provision of security.³⁵ At first sight the ethnic breakdown of the members of the since 2005 unified Armed Forces of Bosnia-Herzegovina (AFBiH) indicates that all ethnic groups have an equal opportunity to participate.³⁶ However, most of the units are not ethnically mixed; Bosniak soldiers, for example, are enlisted in a Bosniak battalion in an area with an ethnic Bosniak population. This means that the effect or impact that a multi-ethnic character of the AFBiH could have is seriously hampered by the deployment structure.

On the other hand, Bosnia has made significant progress in promoting the inclusion of women in the security sector, partly because of a mandated quota of 10 per cent female police.³⁷ However, in 2010 the percentage of police women at the Ministry of Interior of Republika Srpska (RS) was 6.71 per cent and 8.20 per cent

in the Federation of Bosnia and Herzegovina (FBiH) Ministry of the Interior.³⁸ At the same time, remarkable progress has been made with regard to the inclusion of women in the AFBiH. There has been a gradual increase from 4.7 per cent in 2007 to 7.61 per cent in 2020, with women represented at all levels of leadership and command ranging from private to colonel. However, these gains made in terms of the inclusion of women might be at risk in case of a shift in political winds.³⁹

35 Kool and Sweijs, *The Good, The Bad and the Ugly*, 11.

36 Ethnic representation within the AFBiH is set at 45.90 per cent Bosniak, 33.60 per cent Serb, 19.80 per cent Croat and 0.70 per cent other (2011 figures provided by the BiH Ministry of Defense and quoted in 'Marijan, *Assessing the Impact of Orthodox Security Sector Reform in Bosnia-Herzegovina*, 28).

37 Rosga, 'The Bosnian police, multi-ethnic democracy, and the race of "European civilization"', 686.

38 Figures provided by both Ministries in 2010, via source known by the authors.

39 High Representative, *Fifty-eighth report of the High Representative for Implementation of the Peace Agreement on Bosnia and Herzegovina* (OHR, 2020), 1.



Remarkable progress has been made with regard to the inclusion of women in the AFBiH

Regarding the *rule of law*, the goal of the Bosnian police system to be fully capable of upholding rule of law standards remains far from being accomplished, mainly because of the earlier mentioned patchy institutional structure.⁴⁰ Moreover, this fragmented structure entails a lack of coordination among the different levels of government and relevant judicial institutions.⁴¹ The legal framework has not been harmonised on the different levels (state, entities, Brčko District), resulting in a lack of transparency and the failure to uphold equality before the law.⁴² Criminal and corrupt officials regularly exploit Bosnia's piecemeal police system, resulting in impunity simply by going to another jurisdiction.⁴³

The above-mentioned flaws are reflected in the public perception, with more than half of Bosnia's citizens stating that corruption is on the rise.⁴⁴ On the individual level, the presence of corruption among police officers in Bosnia⁴⁵ as well as violations of human rights should be noted.⁴⁶ Sometimes corruption within the police

is linked to organised crime.⁴⁷ In contrast to how the public views the police, military institutions are seen as trustworthy.⁴⁸

Assessment of legitimacy

When analysing the legitimacy of the security sector according to the HCSS Security Sector Assessment Framework (SSAF), Bosnia scores medium.⁴⁹ The main elements of legitimacy are defined by HCSS as *accountability* towards independent oversight institutions, *transparency* in the decision-making procedures and *responsiveness* towards the security concerns of the population.

To assess these three principles, the recent literature on Security sector reform in Bosnia was analysed. There have recently been a number of evaluations of SSR in Bosnia⁵⁰ from which the conclusion can be drawn that SSR has not been a great success in Bosnia. The main problem in Bosnia emerging from these evaluations is the existence of parallel power structures alongside the official structures, as described clearly by Dziedzic.⁵¹ This dynamic affects all parts of Bosnia's security sector and impacts the good governance principles of *accountability* and *transparency* immediately and severely. Several Croatian, Bosniak and Serbian power groups are able to influence formal decision-making, while being neither accountable nor transparent about their (covert) activities in the security sector. The lack of cooperation between institutions and the active obstruction and counteracting of internationally demanded SSR activities also hinders accountability and transparency. Parallel security institutions for each ethnic community, lack of trust, hidden agendas, lack of local ownership of internationally enforced reforms and nepotism are major problems in this respect. Transparency International⁵² points out that Bosnia suffers repeatedly from instances of state capture, where networks of oligarchs, politicians and law enforcement officials conspire to use their formal powers to protect and further their private economic and criminal interests.

A case in point regarding accountability and transparency is the reform of the *judiciary*. The reform of the judiciary started slow and also

40 European Commission, *Commission Staff Working Document. Bosnia and Herzegovina 2020 Report*, page 5.

41 BTI, *Country Report Bosnia and Herzegovina*, 7, 15.

42 DCAF, *Bosnia and Herzegovina SSR Background Note* (Geneva, DCAF, 2017).

43 J. Ahic (2007), 'Bosnia's Security Sector Reform – State Border Service of BH as an efficient Border Management Agency', in: A.H. Ebnöther, P.H. Fluri and P. Jurekovic (eds.), *Security Sector Governance in the Western Balkans: Self-Assessment Studies on Defence, Intelligence, Police and Border Management Reform* (Vienna and Geneva, 2007) 377.

44 UNODC, *Corruption in Bosnia and Herzegovina: Bribery as Experienced by the Population* (2011) 9.

45 UNODC, *Corruption in Bosnia and Herzegovina*, 8, 12.

46 U.S. State Department, *Bosnia And Herzegovina 2019 Human Rights Report* (2019), 2.

47 Freedom House, *Freedom in the World 2020. Bosnia and Herzegovina*.

48 Marijan, *Assessing the Impact of Orthodox Security Sector Reform in Bosnia-Herzegovina*, 32.

49 Bosnia scores 4.1 on accountability (approximated by the V-DEM Varieties of Democracy accountability index), 2.57 on transparency (approximated by the State Legitimacy scale of the Failed State Index) and 2.96 on responsiveness (approximated by the State apparatus scale of the Failed State Index).

50 OSCE, *Security Sector Governance and Reform (SSG/R)* (2020); Dziedzic, 'The Dayton Accords and Bosnia's parallel power structures'; A.E. Juncos, 'EU security sector reform in Bosnia and Herzegovina: Reform or resist?', in: *Contemporary Security Policy* 39 (2018) (1); Kudlenko, 'Security Sector Reform in Bosnia and Herzegovina'; Marijan, *Assessing the Impact of Orthodox Security Sector Reform in Bosnia-Herzegovina*.

51 Dziedzic, 'The Dayton Accords and Bosnia's parallel power structures'.

52 Transparency International, *Examining State Capture: Undue Influence on Law-Making and the Judiciary in the Western Balkans and Turkey* (2020).

here the Federation of Bosnia and Herzegovina and the Republika Srpska set out to develop separate institutions. The reform process focused on creating state level judiciary institutions (courts, laws, prisons), but the RS has sought to prevent much of this centralisation of the judiciary. In 2019, an EU-commissioned report⁵³ on the judiciary judged it to be fundamentally flawed. The report noted that reforms that were enacted to address issues have actually become part of the problem themselves. New institutions that were meant to enhance oversight of the sector, such as the office of the Ombudsman and the High Level Prosecutorial Council, are deeply politicised and lack independence.

In addition, in 2020 the European Commission⁵⁴ indicated that the political deadlock resulting from the struggle between the different power structures undermines the functional operation (or even formation) of the Parliamentary joint committees on defence and security and on the security and intelligence agency. This influences accountability and transparency directly, as the Parliamentary Assembly and its committees evidently have a crucial role in the civilian oversight of the Bosnian security sector.

The problematic accountability and transparency of the Bosnian security sector naturally has an effect on its *responsiveness*: it hardly seems possible that a government that lacks sufficient accountability and transparency will show a high responsiveness towards the security concerns of the (entire) population, made up of three competing ethnic groups.

The Organization for Security and Co-operation in Europe (OSCE),⁵⁵ which leads an SSR mission in Bosnia, states that the security and justice reforms in Bosnia have been highly politicised and framed primarily as a *State building instrument*, instead of being a practical and technical reform agenda. In addition, the OSCE finds that the inclusion of civil society, women and youth in this respect is lacking. This undermines the responsiveness of the security sector, in which the legitimate security needs of the population are not being served adequately.

It is needless to say that once the elites that have to create change have a vested interest in stagnation, much hope is lost

The same dynamic affects the judiciary: the judiciary consistently fails to address the security needs of the general population and instead functions as the shield for political patronage networks. Lastly, the questionable responsiveness of the Bosnian security sector is also clearly reflected in the public perception, as noted above.

Analysis of the security sector of Bosnia and Herzegovina

If the HCSS framework is applied to Bosnia and Herzegovina, the following picture emerges. Quantitative analysis of the indicators pertaining to ability, motivation, and legitimacy resulted in medium scores for all three characteristics and the subsequent categorization of Bosnia as having a security sector of the *criminal* type. HCSS defines a criminal security sector as follows: ‘The criminal security sector faces systematic challenge from organized criminal groups that have direct or indirect ties to the security sector. This dynamic is deeply imbedded into the structure and functioning of the security sector’.⁵⁶ The ideal type of security sector is the ‘stable’ type, an effective security sector that is able to protect the population (and that scores ‘high’ on ability, motivation, and legitimacy). It is clear that Bosnia and Herzegovina is far removed from that ideal, and is also not transitioning in that direction.⁵⁷

53 European Commission, *Expert Report on Rule of Law issues in Bosnia and Herzegovina* (2019).

54 European Commission, *Commission Staff Working Document. Bosnia and Herzegovina 2020 Report*.

55 OSCE, *Security Sector Governance and Reform (SSG/R)*, 1.

56 Kool and Sweijts, *The Good, The Bad and the Ugly*, 43.

57 For a complete overview of all typologies see: Kool and Sweijts, *The Good, The Bad and the Ugly*, 42.



PHOTO U.S. AIR FORCE, WILLIAM GREER

In terms of ability, Bosnia was shown to have made some positive steps in providing adequate resources for its security sector since the Dayton Agreement, but is still lacking in important respects and hindered by inefficiency. Whereas Bosnia has developed a relatively stable security environment, the situation is still fragile and has recently shown a worrisome downward trend.

Regarding motivation, it was demonstrated that the goal of creating an inclusive security sector has still not been met. Positive developments have been made in promoting equal opportunities for women in the security sector, but continued resistance by the three ethnic power structures to centralisation and harmonisation means that the security sector still suffers greatly from fragmentation in its operation, most notably in the police department.

The existence of parallel power structures was also pointed out as the main problem affecting the legitimacy of the Bosnian security sector. Politicisation, high levels of corruption and deadlock between the three rival structures were shown to burden all parts of the security sector. The accountability, transparency and responsiveness of the Bosnian security sector leave a lot to be desired.

As noted in the HCSS framework, the interaction between the three characteristics ability, motivation and legitimacy is crucial to understand Bosnia's security sector. It appears that the crux lies in the lacking motivation of the three rival Bosnian elites to build up a nationwide security sector with both the ability and legitimacy to serve the security needs of all Bosnian citizens to a high standard. This same dynamic of competing parallel power structures makes for human security taking a backseat to state security, as highlighted by the lacklustre performance of especially the police department, which ultimately is the first line to provide real security to Bosnian citizens.

Bosnian army personnel train with American troops. Bosnia has developed a relatively stable security environment, but the situation is still fragile

To resume, what stands out most is that applying the HCSS lens identifies Bosnia and Herzegovina as having a security sector of the criminal type. This contrasts with the common view and treatment of Bosnia by the EU and the broader international community as having a transitioning security sector.

Conclusion

The discussion on security sector reform in Bosnia and Herzegovina has always been implicitly based on the notion of transformation. The very terminology, security sector *reform*, implies an attempt to move from a bad situation to a good one, or at least a more acceptable one. This is a rather fundamental assumption, based on the predominantly western notion that societies are in constant movement towards a better situation. Stagnation as a goal or a satisfactory state of affairs is not compatible with the idealism that underlies thinking in the liberal inter-governmentalist school of international relations, on which international interventions like the one in Bosnia and Herzegovina are based. In Bosnia and Herzegovina we see that ethnic separation and criminal capture have created a situation in which stagnation favours political, ethnic and criminal elites. It is needless to say that once the elites that have to create change have a vested interest in stagnation, much hope is lost and deeply-rooted stability gets out of reach.

The main conclusion is that security sector reform in Bosnia and Herzegovina cannot only focus on the security sector. The state of the security sector is a consequence of the way political and social elites have been allowed to run the state of affairs. Security sector reform is thus necessarily a broad activity that should focus not only on the organisations and means of security (the ability in these terms) but also on the motivation and legitimacy of reform. That requires a comprehensive approach in which political, social, military and constabulary knowledge are integrated, and in which a variety of partners (ministries of foreign affairs and defence, NGOs) take concerted action. ■

Marinegeschiedenis is het stiefkind in *Krijgsgeweld en kolonie*

KTZ drs. Henk Warnar*

In de serie Militaire geschiedenis van Nederland van het Nederlands Instituut voor Militaire Historie is recent het deel *Krijgsgeweld en kolonie. Opkomst en ondergang van Nederland als koloniale mogendheid 1816-2010* verschenen.¹ Het is een uitzonderlijk goede en rijke studie over de militaire inzet in de Nederlandse koloniën. Net als de vorige delen is het rijk geïllustreerd en biedt het een schat aan informatie. Een dergelijk

werk biedt een overzicht van de Nederlandse geschiedschrijving over dit onderwerp. Juist omdat het een goed overzicht is laat het ook zien dat de marinegeschiedschrijving, met name van de periode 1892-1942, karig is. Toch had de redactie meer gebruik kunnen maken van de beschikbare marineliteratuur. Mede hierdoor besteedt het boek te weinig aandacht aan strategie.



Zo vermeldt blz. 255 dat het zwaartepunt in de externe verdediging in de periode 1892-1912 verschuift van het leger naar de marine. Deze zin wekt de verwachting dat de wijze waarop de marine dat heeft ingevuld aan de orde zal komen, maar deze belofte wordt niet waargemaakt. De studie is vooral naar binnen gericht met naar verhouding weinig oog voor de verdediging tegen externe vijanden. Dit is begrijpelijk in de context van het moment waarop het boek wordt gepubliceerd, namelijk nadat er recent veel boeken over de Indonesische dekolonisatie zijn uitgekomen en vlak voordat een grote studie naar de Indonesische dekolonisatieoorlog door onder meer het NIMH wordt voltooid. Dat *Krijgsgeweld en kolonie* veel aandacht heeft voor het binnenlandse geweldgebruik is in die zin niet onbegrijpelijk. Tegelijkertijd is dit boek een belangrijke schakel in de reeks die de Nederlandse militaire geschiedenis beschrijft. Omdat voor de zeestrijdkrachten in deze periode

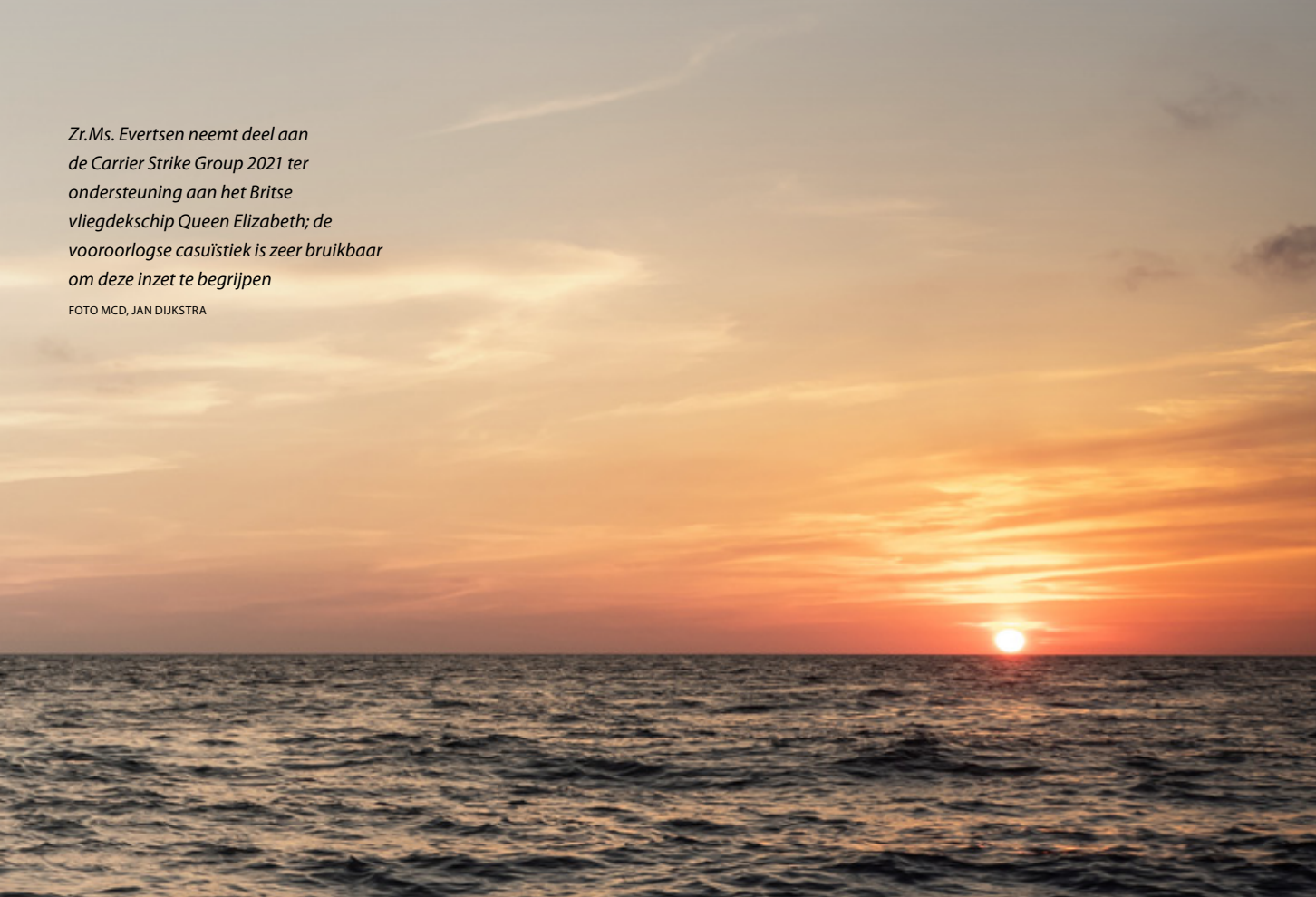
de taken in Indië verreweg het belangrijkste waren, beslaat dit boek een belangrijk deel van de marinegeschiedenis. Dat de verdediging tegen externe vijanden, nota bene de hoofdtaak van Defensie – ook in die tijd – niet centraal staat, is in deze context ongelukkig. Er zullen op termijn weliswaar nog twee delen in de genoemde reeks verschijnen. Het deel ‘De verdediging van Nederland’ over dezelfde periode richt zich echter op de Europese context, waarbij het maritieme optreden tot 1940 slechts een geringe rol speelt. Het lijkt erop dat de redactie voor een (koloniale) thematische afbakening van de inhoud heeft gekozen, terwijl de andere delen naar tijd en geografie zijn afgebakend.

* De auteur is universitair hoofddocent bij de Faculteit Militaire Wetenschappen van de Nederlandse Defensie Academie en werkt aan een proefschrift over *Dutch Navalism*.

1 Petra Groen e.a., *Krijgsgeweld en kolonie. Opkomst en ondergang van Nederland als koloniale mogendheid 1816-2010* (Amsterdam/Den Haag, Uitgeverij Boom/NIMH, 2021).

Zr.Ms. Evertsen neemt deel aan de Carrier Strike Group 2021 ter ondersteuning aan het Britse vliegdekschip Queen Elizabeth; de vooroorlogse casuïstiek is zeer bruikbaar om deze inzet te begrijpen

FOTO MCD, JAN DIJKSTRA



Tussen wal en schip

Laat ik enkele zaken noemen die door de keuze van de redactie van *Krijgsgeweld en kolonie* tussen wal en schip vallen. Over de Eerste Wereldoorlog wordt vermeld dat die begon (blz. 257) en eindigde (blz. 261), maar wat daartussen gebeurde komt nauwelijks aan bod. Toch heeft de marine in de periode zomer 1914-begin 1916 grote inspanningen geleverd om de neutraliteit te handhaven en de koopvaardij te helpen. Een Duits vlootverband bewoog van China naar Zuid-Amerika en werd tot en met de zeeslagen bij Corona en de Falklands eind 1914 door de Britten met veertig oorlogsschepen nagejaagd. Sommige Duitse oorlogsschepen trachtten in de Indische wateren kolen te laden, acties die Nederland als neutrale staat niet kon accepteren. Maar ook tegen de Britten moest de marine in januari 1916 *gunboat diplomacy* inzetten met een eskader van zes KM-schepen om een einde te maken aan het belemmeren van vrije doorvaart voor de Nederlandse koopvaardij.² Dit waren operaties waarin weinig geweld werd gebruikt, maar voor het handhaven van de neutraliteit waren ze van groot belang. Goede neutraliteits-handhaving was belangrijk om buitenlandse interventie te voorkomen en een geloofwaardige positie in de internationale arena te behouden. Het lag voor de hand dat Duitsland na de oorlog zijn koloniën zou verliezen. Het behoud van de Nederlandse koloniën is goed te verklaren, maar die verklaring staat niet in *Krijgsgeweld en kolonie*. Überhaupt is over de rol van de marine in deze Wereldoorlog nauwelijks gepubliceerd. Historicus C. Smit ging er in 1971 als een van de

weinigen nog enigszins op in.³ De studies die aan het begin van deze eeuw over WWI zijn verschenen hadden evenmin veel aandacht voor marineoptreden.⁴

Een mogelijke maar geenszins overtuigende reden om dit soort zaken niet in *Krijgsgeweld en kolonie* te behandelen kan zijn dat het boek, nu al het dikste in de serie, nog dikker geworden zou zijn. Dit roept de vraag op waarom het boek bij de behandeling van de verovering van Indië door Japan wel diep ingaat op de Britse en Amerikaanse oorlogsplannen. Dit schetst welswaar nuttige context, maar die is ook in de internationale literatuur te vinden. Een boek over de Nederlandse geschiedenis hoort toch vooral het Nederlandse perspectief op de oorlogsvoorbereidingen te geven? Het marine-aandeel hierin is te summier. Hoewel het boek uitgebreid ingaat op de manier waarop het KNIL de *counterinsurgency*-oorlog op het land voerde en ook de inzetwijze van het luchtwapen (op blz. 263 en 266-267) ter sprake komt, wordt er over de zeeoorlog weinig meer geschreven dan dat dit iets met Mahan en het 'meesterschap ter zee' te maken had. Hoe hierover werd gedacht komt nauwelijks aan bod.

Onderwerpen met maatschappelijke impact zoals de dienstplicht en ethische facetten komen voorbij, terwijl de beschrijving van de oorlogvoering ter zee alleen in het gedeelte over de Slag in de Javazee meer diepgang heeft. De lessen zitten echter vooral in waarom deze nederlaag is ontstaan. In aanloop naar de conclusie in hoofdstuk 9 staan op pagina 271 drie zaken die de oorlogsvoorbereiding in de weg stonden. Ze betreffen alle drie het KNIL. Dit zijn nuttige lessen, maar het roept vraagtekens op rond de marine en de oorlogsvoorbereiding van de zeestrijdkrachten. Over de marinevoorbereiding schrijven de auteurs dat er vooral veel discussie plaatsvond tussen aanhangers van het torpedowapen en artillerie, tussen de verschillende krijgsmachtonderdelen onderling en over de voor- en tegenstanders van de niet gebouwde slagkruisers. Onduidelijk blijft waar deze 'strijd' over ging en wat de oorzaak hiervan was. De argeloze lezer zal beseffen dat de taak waarvoor de Nederlandse krijgs-

2 Fritz Bauduin, *Het Nederlandsch eskader in Oost-Indië 1914-1916, benevens eenige beschouwingen over onze marine* (Den Haag, Martinus Nijhoff, 1920); Frederik Pinke en Gerke Teitler, *Dagboekantekeningen van vice-admiraal F. Pinke, commandant zeemacht in Nederlands-Indië 1914-1916* (Den Haag, Martinus Nijhoff, 1986) (Rijks Geschiedkundige Publicatiën, deel 60). Met name met de dagboeken van Pinke heeft Teitler relevant bronnenmateriaal ontsloten, maar bij mijn weten heeft vrijwel geen enkele andere historicus dit onderzocht en er over gepubliceerd.

3 C. Smit, *Nederland in de Eerste Wereldoorlog* (drie delen) (Groningen, Wolters Noordhoff, 1971).

4 Martin Kraaijestein en Paul Schulten (red.), *Wankel evenwicht. Neutraal Nederland en de Eerste Wereldoorlog* (Soesterberg, Aspekt, 2007); Paul Moeyes, *Buiten schot. Nederland tijdens de Eerste Wereldoorlog 1914-1918* (Amsterdam, Singel Uitgeverijen, 2011); Wim Klinkert, Samuël Kruizinga en Paul Moeyes, *Nederland neutraal. De Eerste Wereldoorlog 1914-1918* (Amsterdam, Uitgeverij Boom, 2014); R. le Fèvre, *De rol van de Koninklijke Marine in de Eerste Wereldoorlog in de Europese wateren* (z.p., s.n. 2008).



FOTO BEELDBANK NIMH

Met de dagboeken van F. Pinke ontsloot Gerke Teitler relevant bronnenmateriaal, waar echter nog geen enkele andere historicus over heeft gepubliceerd

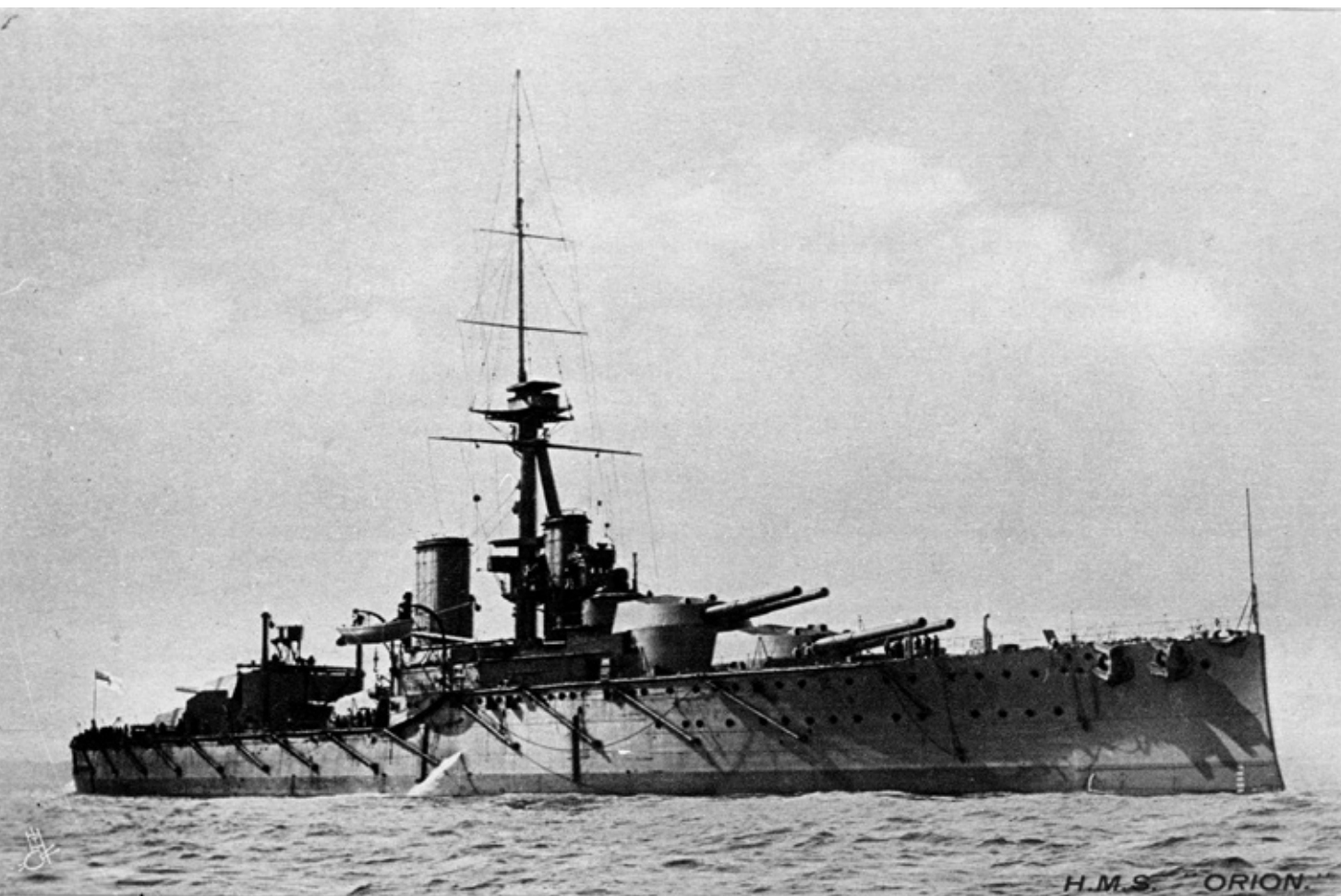
macht destijds stond weliswaar onmogelijk was, maar krijgt met het voorgeschotelde beeld van ruziemakers een verkeerde indruk van de defensievoorbereidingen.

Geopolitieke context

Door de aanpak in het boek blijft onderbelicht hoe officieren als C.E.L. Helfrich en J.Th. Furstner worstelden met de vraag hoe een klein land zich staande kan houden tussen rivaliserende grootmachten. Zij hebben veel vergeefse pogingen gedaan om in samenwerking met de Britten en Amerikanen tot een gecoördineerd verdedigingsplan te komen. Lijkt deze situatie niet heel erg op hoe Nederland nu met het buitenlandbeleid een brug probeert te slaan tussen het VK en de VS enerzijds en Europa anderzijds? Over soortgelijke Nederlandse vraagstukken rondom de Eerste Wereldoorlog en het interbellum zijn goede historische studies geschreven.⁵ Vergelijkbare studies over deze periode in Indië ontbreken grotendeels, maar

zouden te schrijven zijn. Inzicht in de maritieme geopolitiek van die tijd is waardevol om het heden te begrijpen. Een historische studie komt goed tot haar recht als de beschreven mechanismen bruikbaar zijn om het huidige optreden beter te begrijpen. De vooroorlogse casuïstiek is zeer bruikbaar om bijvoorbeeld de betekenis van de recente Nederlandse bijdrage met Zr.Ms. Evertsen aan de Britse Carrier Strike Group te begrijpen. Zowel destijds als nu is de rol van Nederland bescheiden en niet beslissend; juist daarin zitten de lessen. Enkele jaren terug spraken historici over strategisch analfabetisme in Nederland.⁶ Als dit echt een probleem is, dan

- 5 Herman Amersfoort en Wim Klinkert, *Small Powers in the Age of Total War, 1900-1940* (Leiden, Brill, 2011) (History of Warfare, Vol. 65); Wim Klinkert, *Defending Neutrality. The Netherlands Prepares for War, 1900-1925* (Leiden, Brill, 2013) (History of Warfare, Vol. 90).
- 6 Herman Amersfoort, 'Nederland, de weg kwijt. Over de teloorgang van de militaire strategie en de noodzaak van geschiedenis', *Militaire Spectator* 185 (2016) (5) 217-231; Isabelle Duyvesteyn, *Strategisch analfabetisme. De kunst van strategisch denken in moderne militaire operaties* (Oratie, Universiteit Leiden, 2013).



Het in 1912 in dienst gestelde Britse slagschip HMS Orion; het Nederlandse plan van 1913 om ook slagschepen te bouwen paste in een denkrichting waarin het beschermen van economische belangen centraal stond

FOTO BEELDBANK NIMH

moeten we er ook wat aan doen met een strategische focus in onze studies.

In *Krijgsgeweld en kolonie* staat echter niet de strategische benadering, maar de wijze van oorlogvoeren centraal. Daardoor blijft de vraag onderbelicht hoe deze oorlog en strategie is ontstaan en hoe of in hoeverre de krijgsmacht heeft bijgedragen aan doelstellingen van het buitenlandbeleid. Dit is jammer, want het was juist deze integrale strategische aanpak die in de vorige delen van de reeks zo goed uit de verf kwam. De zin in de conclusie van hoofdstuk 5 op blz. 158 is voor dit deel kenmerkend: 'Bestuurlijke geldingsdrang – voortvloeiend uit aloude koloniale prestigeoverwegingen en

nieuwerwets nationalisme – was het belangrijkste motief.' Dit sluit aan bij het inzicht dat binnenlandse politiek vaak een grote rol speelt in de vormgeving van het buitenlandbeleid. De grote rol die het bouwen van een koloniale staat had, is wellicht goed te verklaren uit Nederlandse binnenlandse factoren. Een vergelijkbare zin schreef de historicus E.H. Kossmann in 1978. Deze woorden waren echter opgetekend in een context van rationeel economisch buitenlandbeleid. Het betreffende hoofdstuk van Kossmann begint met de constatering dat de economische situatie door de opening van het Suezkanaal ingrijpend was veranderd en aan het einde van zijn hoofdstuk concludeert hij: 'buiten het kader van de transformatie van de Nederlandse

economie zou de ethische conceptie nauwelijks zin hebben gekregen'.⁷ Kossmann legt hiermee verbanden tussen binnenlandse en buitenlandse factoren die ontbreken in de NIMH-studie terwijl dit soort verbanden voor strategie juist zo belangrijk zijn. Indien militair optreden niet in geopolitieke context wordt geplaatst, krijgt het geen betekenis in de zin van de primaire taakstelling.

'Geen logische gedachte'

De NIMH-studie beoordeelt op blz. 257 het plan van 1913 om slagschepen te bouwen als 'geen logische gedachte' en dat is een voorbeeld van het onvoldoende goed leggen van strategische verbanden. Het sluit aan bij een breder bestaande, niet goed onderbouwde opvatting in de Nederlandse historiografie dat de navalistische school van marineofficieren vooral grote schepen wilde bouwen omdat dit meer prestige gaf. In dit geval verwijst de schrijver naar een geopolitieke redenering van de overigens zeer nuttige studie van Henri Beunders over de verworpen Vlootwet van 1923.⁸ Het nut van zijn studie ligt echter vooral in binnenlandspolitieke dynamiek en niet zozeer in maritieme geopolitiek. Herman Langeveld laat zien dat de slagschepen heel logisch pasten in het denken van minister van Oorlog en later premier Hendrik Colijn, waarin het beschermen van economische belangen centraal staat.⁹ Verder hadden de schrijvers voor de behandeling van de externe verdediging en de buitenlandpolitieke opstelling van Nederland bijvoorbeeld meer gebruik kunnen maken van het werk van Maarten Kuitenbrouwer.¹⁰

Helaas bevat de Nederlandse historiografie te weinig specifieke onderzoeken naar het marineoptreden in de periode 1900-1940. Een overzicht met 307 maritiem historische dissertaties vanaf 1990 laat zien dat 25 hiervan (8 procent) deels marineoptreden behandelen en daarvan gaan er 8 (2,6 procent) (deels) over de 20e eeuw.¹¹ Dit lijkt best veel, maar de meeste van deze studies hebben slechts raakvlakken met strategie. Voor een maritiem land als Nederland is dat te mager. Het is derhalve begrijpelijk dat de onderwerpen die ik in dit artikel noem slechts summier in de studie van het NIMH aan de orde komen. Vorig

jaar verscheen een interessant boek van Wouter Linmans over de Nederlandse beeldvorming van een volgende oorlog in de periode 1918-1940.¹² Ook hij koos er bewust voor om geen aandacht aan de (voorbereiding op de) oorlog in Indië te besteden. Zorgwekkend is de reden waarom: 'om aansluiting te vinden bij de bestaande historiografie'. Het zou mooi zijn als we deze cirkel kunnen doorbreken.

Als de academische wereld zich volgend gedraagt, dan is het juist aan instellingen als het NIMH om richting te geven. *Krijgsgeweld en kolonie* lijkt zich met het beschrijven van het geweld vooral op een maatschappelijk publiek te richten. De taak van geschiedenis reikt echter verder dan het begrijpen van maatschappelijke littekens. Het grote Indië-onderzoek richt zich terecht juist op het geweldgebruik. In de krijgsmachtstudies van het NIMH daarentegen hoort strategie meer aandacht te krijgen dan het in dit deel kreeg. Het nieuwe kabinet gaat investeren in Defensie, een kleine krijgsmacht in een multipolaire wereld. Dit vergt ook een focus op strategisch denkvermogen. Juist het maritieme perspectief in de periode 1892-1942 biedt hiervoor een schat aan kennis en lessen. ■

- 7 Ernst Kossmann, *De Lage Landen, 1780-1980. Twee eeuwen Nederland en België* (Amsterdam, Olympus, 2001; oorspronkelijk 1978) deel I: 1780-1914, 332, 40. Kossmann schrijft: 'Het moderne imperialisme dat zich in de jaren 1890 in Nederland begint te ontwikkelen, kwam niet uit economische motieven voort... De inspiratie was echter inderdaad eerder ethisch dan economisch en het werd in het begin door idealistische geleerden en politici verdedigd, niet door zakenlieden.' (blz. 332).
- 8 Henri Beunders, *'Weg met de Vlootwet!' De maritieme bewapeningspolitiek van het kabinet Ruys-de Beerenbrouck en het succesvolle verzet daartegen in 1923* (proefschrift, Universiteit van Amsterdam, 1984).
- 9 Herman Langeveld, *Dit leven van krachtig handelen. Hendrikus Colijn 1869-1944. Deel I 1869-1933* (Amsterdam, Uitgeverij Balans, 1998) 172.
- 10 Maarten Kuitenbrouwer, *Nederland en de opkomst van het moderne imperialisme. Koloniën en buitenlandse politiek 1870-1902* (Amsterdam, De Bataafsche Leeuw, 1985).
- 11 Zie: Maritiem-historische dissertaties, *Maritiemportal.nl*.
- 12 Wouter Linmans, *De oorlog van morgen. Nederlandse beeldvorming van een volgende oorlog 1918-1940* (Amsterdam, Prometheus, 2021).

Spiritualiteit als onderdeel van de cultuurverandering bij Defensie

Majoor Marns b.d. Michiel van der Pols

Spiritualiteit was voor mij als militair destijds een wereld van ‘zweefteven en geitenwollensokken’. Het ging in tegen alles waar ik als persoon dacht voor te staan. Maar feitelijk had ik destijds geen idee wat spiritualiteit nu eigenlijk is. Ik vond het vaag, ongrijpbaar en kon niet zien hoe spiritualiteit iets voor mij en mijn militaire bestaan kon betekenen. Pas jaren later bleek ik zelf tijdens een persoonlijke zoektocht in de wereld van spiritualiteit de antwoorden te vinden die ik toen zocht.

Met beide benen op de grond

Spiritualiteit is echt een containerbegrip en kan inderdaad te maken hebben met onzichtbare en onverklaarbare verschijnselen. Het is echter zóveel meer. Spiritualiteit gaat ook over wie je werkelijk bent en wat je in dit leven te doen hebt. Als je dát weet, geeft dat richting in je leven. Het is de basis voor álles. Het helpt je in het hier en nu, met beide benen op de grond. Spiritualiteit helpt je niet alleen vanuit je ratio (hoofd) te leven, maar ook je gevoel (hart) te volgen en je intuïtie (onderbuik) te gebruiken. Het brengt hoofd, hart en buik op één lijn.

Cultuurverandering

De Commandant der Strijdkrachten spreekt duidelijke woorden over een cultuurverandering bij Defensie. De organisatie is uit balans en – mijn woorden – mensen die zich schuldig maken aan seksisme, racisme en zich als een macho zonder gevoel of emoties gedragen zijn dat ook. Destijds was ik ook uit balans. Het machogedrag had voor mij een functie. Het was een mechanisme om mezelf te beschermen tegen alle heftige indrukken die het werk met zich meebrengt en het stelde me in staat

grenzen te verleggen, door te gaan en niet op te geven. Erg waardevolle eigenschappen tijdens de bijzondere situaties waaraan een militair soms wordt blootgesteld. Alleen bevindt de gemiddelde militair zich 95 procent van de tijd niet in dergelijke situaties en dan heeft dat macho-mechanisme helemaal geen nut. Sterker nog, het zit je in de weg. Het zit in de weg om als mens in balans en veerkrachtig te blijven.

De cultuur binnen Defensie en PTSS

De relatie tussen de machocultuur en seksisme en racisme ligt voor de hand. Maar er is ook een duidelijke relatie tussen de machocultuur en posttraumatische stress stoornis (PTSS). Het niet praten over je gevoel of het niet tonen van je emoties – duidelijke gevolgen van de huidige machocultuur – draagt bij aan een verminderde veerkracht en innerlijke onbalans. Elke keer als je zwijgt doe je jezelf tekort. Elke keer als je emoties wegdrukt, druk je een essentieel deel van je mens-zijn weg. Elke keer als je liegt, verloochen je jezelf. Elke keer als je jezelf anders voordoet dan wie je werkelijk bent, keur je feitelijk jezelf af. Als je dat maar lang genoeg doet in je leven, zal dat zeker zijn invloed hebben op je veerkracht en de innerlijke balans. De emmer loopt langzaam vol. Een traumatische gebeurtenis is dan de druppel die de emmer doet overlopen. De veerkracht en de innerlijke balans is dan totaal weg. PTSS gaat dan ook niet over die druppel alleen, maar vooral over die langzaam volgelopen emmer.

Wie is de mens achter het uniform?

Spiritualiteit kan bijdragen aan het legen van die volle emmer. Ermee bezig zijn helpt je te worden wie je werkelijk bent. Yoga, mediteren en adem-

halingsoefeningen helpen je bij het maken van contact met je innerlijke wereld. Goed voor je lijf zorgen, gezond eten en bewegen helpt daar ook bij. Zo zijn er ook tal van spirituele methodieken, oefeningen, therapieën en *teachings* die iemand kunnen helpen zichzelf te vinden. Maar bovenal is het belangrijk dat je jezelf kent en bent. Dat betekent dat je je mens-zijn laat zien – met alle gevoelens en emoties die daarbij horen. Dat gevoel moet je volgen en de emoties de ruimte geven. Het is belangrijk dat je trouw blijft aan jezelf, dus dat je spreekt wanneer je anders zou zwijgen, de waarheid spreekt waar je voorheen zou liegen, je jezelf bent waar je anders jezelf zou aanpassen. Dat vraagt wat van jezelf. Het vraagt om zelfkennis, zelfvertrouwen, innerlijke kracht en moed. Maar het vraagt ook wat van de organisatie. Het vraagt om interne veiligheid, leiders die vooropgaan in deze beweging en ruimte om authentiek te kunnen zijn in alle lagen van de organisatie. De militair is bovenal mens. De mens is niet uniform, die is uniek.

Het spanningsveld

Gaat die zelfbewuste militair nog wel doen wat er gezegd wordt? Gaat die zelfbewuste militair nog wel door waar anderen stoppen? Is die zelfbewuste militair nog wel bereid om tijdens het gevecht zelf risico's te nemen om een ander

te helpen? Ja, natuurlijk! Die authentieke en zelfbewuste militair heeft namelijk met zijn hart gekozen voor het militaire leven. Het past werkelijk bij hem of haar. De zelfbewuste militair is juist in staat om de knop van zijn eigen emoties en gevoelens 'om te zetten' als dat tijdens het werk nodig is. Maar belangrijker nog, die militair is ook in staat die knop weer terug te draaien als de actie voorbij is. Die zelfkennis en regie over de eigen gevoelswereld is keihard nodig om het bijzondere werk bij Defensie voor langere tijd te kunnen blijven doen.

De opgave

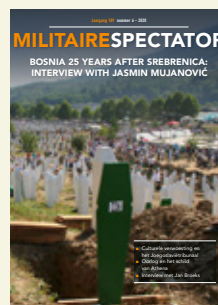
'Als je doet wat je deed, krijg je wat je kreeg', zei Albert Einstein. Een cultuurverandering bij Defensie moet veerkrachtige en zelfbewuste militairen gaan voortbrengen. Het zal het antwoord zijn op veel personeelsproblemen waar Defensie momenteel tegenaan loopt. Zet de mens en daarmee de militair in zijn kracht. Dat maakt het individu een stuk gelukkiger, benut het volledig aanwezige potentieel van de mens en het voorkomt een hoop onnodige uitstroom of uitval. Het kost misschien wat moed en lef om die denkbeeldige kloof tussen Defensie en de wereld van spiritualiteit te dichten. Defensie moet daarvoor haar eigen comfortzone verlaten. Maar wie kan er nou werkelijk veranderen en groeien in comfort? Ga juist daarheen waar de weerstand zit. ■

Schrijft u een gastcolumn in de *Militaire Spectator*?

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

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

De hoofdredacteur



Ongeloofwaardige afschrikking

Een moreel perspectief

irga maj. ds. Teun de Ridder MA – krijgsmachtpredikant

Je maakt niet zo snel ruzie met het sterkste jongetje in de klas. De NAVO gaat zich daarom opnieuw bekwamen in de collectieve verdediging in reactie op de agressieve houding van Rusland en het assertieve China. Het investeren in deze capaciteiten wordt wel ‘geloofwaardige afschrikking’ genoemd.¹ Met toenemende zorg volg ik als krijgsmachtpredikant deze ontwikkeling.

In de eerste plaats omdat geloofwaardige afschrikking vanuit Nederlands perspectief *ongeloofwaardig* is. Zoals de operationeel commandanten vorig voorjaar uit de doeken deden is de staat van Defensie erbarmelijk.² Schepen liggen aan de kant, jachtvliegtuigen zijn niet beschikbaar en eenheden worden stilgezet door personeelstekorten. Als je nog geen deuk in een pakje boter kunt slaan, moet je ook niet willen doen alsof je de sterkste bent, dan maak je jezelf belachelijk.

Het laat zich raden wat dat doet met de militairen voor wie ik geestelijk verzorger ben. Mijn collega's en ik merken een toenemend cynisme door alle rangen en standen heen, maar extra opvallend is toch wel dat ook de loyaliteit van officieren aangevreten wordt. Het cynisme is een *coping*-mechanisme om het vol te houden in een uitgekledde organisatie waar keer op keer de cao-onderhandelingen stuk lopen, vacatures talloos zijn en regelmatig munitie ontbreekt. Samen kun je honend lachen om de *ongeloof-*

waardige afschrikking. Maar cynisme is op langere termijn een zuur dat zich een weg vreet in alle enthousiasme en vertrouwen. En langzamerhand kun je dan ook wel van een vertrouwenscrisis spreken.

In veel van de communicatie in de officiële defensiekanalen wordt geprobeerd met de moeder wanhoop allerlei lichtpuntjes naar voren te halen. Dat onze tankbemanning toch maar tot de top van de wereld behoort.³ Tja, met één van de 18 geleende tanks... Nadrukkelijk zou het hierdoor opgeroepen complex van gevoelens niet overschreeuwd, maar geadresseerd moeten worden. Het is namelijk vooral een zingevingsprobleem dat samenhangt met je levensbeschouwing en idealen.

In mijn eigen christelijke traditie wordt bijvoorbeeld *patientia* als deugd gewaardeerd. Dit kan vertaald worden als ‘geduld’, maar dan met de opmerking dat het te maken heeft met ‘dulden’, het moedig verdragen van lijden of zelfs martelaarschap. *Patentia* is het hoofd omhooghouden, gesterkt door je geloof dat wat er ook gebeurt, niets je kan scheiden van Gods liefde. Dat functioneert als bron om ondanks teleurstellingen en tegenslagen je in te blijven zetten voor een ander en voor de wereld.

Waar haal jij je inspiratie vandaan? Hoe kun jij je positief blijven inzetten? Waarom wil je toch bij deze krijgsmacht werken? Het is aan operationeel commandanten om hier een authentiek inspirerend verhaal over te vertellen vanuit hun eigen levensovertuiging. En het zou goed zijn als dit ook nadrukkelijker een plek krijgt in militaire training om dit ieder voor zichzelf te laten ontdekken. We hebben het hard nodig.

1 'NAVO geeft groen licht voor verdere versterking geloofwaardige afschrikking en verdediging', *Defensie.nl*, 10 oktober 2021.

2 Wendelmoet Boersema en Bart Zuidervaart, 'Top Nederlandse krijgsmacht schaamt zich tegenover de Navo', *Trouw*, 2 april 2021.

3 'Nederlandse tankbemanning nog steeds aan de top', *Defensie.nl*, 27 oktober 2021.

Maar er is nog een reden waarom ik bezorgd ben over de terugkeer van de terminologie rond 'geloofwaardige afschrikking'. Daarmee gaan we namelijk terug richting de retoriek van de Koude Oorlog. In de toenmalige wereld waren er de twee grote machtsblokken van de NAVO en het Warschaupact, die elkaar inderdaad met conventionele en nucleaire wapens redelijk in evenwicht hielden. Hoewel de wereld toen meerdere keren langs de rand van de afgrond van een nucleaire winter scheerde, was de geopolitieke situatie in zekere zin overzichtelijk en stabiel.

De agressie van Rusland is tegenwoordig in militair opzicht echter helemaal geen probleem. Rusland heeft wel een groot arsenaal aan conventionele wapens (tanks, artillerie), maar heeft voor een conventionele oorlog veel minder voortzettingsvermogen qua economie, mankracht, industrie en logistiek dan de EU of de NAVO. Veel belangrijker is echter de olifant in de kamer, namelijk dat de nucleaire optie, tactisch of niet, dan al heel snel op tafel zal komen. Ik mis in de hernieuwde identificatie van 'vijanden' het besef dat investeren in vergroting en verbetering een ongeloofwaardige schijnbeweging is. Tenzij ook dat andere begrip uit de Koude Oorlog weer een plek moet krijgen, de *mutual assured destruction*.

Het grootste probleem voor de NAVO (en voor Nederland) lijkt mij daarbij niet eens de erbarmelijke staat van onze krijgsmacht. De taal van de afschrikking is vooral ongeloofwaardig vanwege ons gebrek aan eensgezindheid. Het identificeren van een vijand kan de rijen sluiten, maar we hebben te maken met vijanden die nu juist dat fundament proberen aan te tasten in een vorm van hybride oorlogvoering. Ondertussen worden we meegenomen in een vorm van vijanddenken en rivaliteit die vreemd is aan de wortels van onze westerse samenleving. We zullen moeten proberen onze kracht niet te vinden in wapens, maar in het versterken van ons fundament: de bereidheid gezamenlijk te staan voor de waarden van internationaal recht en vrede.

Ook hier geldt dat de militaire kracht uiteindelijk afhangt van de wil om te vechten. En als die

Cynisme is een coping-mechanisme, maar op langere termijn ook een zuur dat zich een weg vreet in alle enthousiasme en vertrouwen

wil niet geworteld is, kan ze zomaar verdampen. Als krijgsmachtspredikant probeer ik daarom in mijn gesprekken en toespraken vanuit de Bijbel in te brengen dat er naast alle politieke en persoonlijke belangen, die er ook mogen zijn, nadrukkelijk ook de vragen op het spel staan wie wij willen zijn en hoe wij willen zijn tegenover de naaste en tegenover God. Met andere woorden: je moet je identiteit niet zoeken in het afzetten tegen de vijand, maar te rade gaan bij je eigen ankerpunt en waarheid.

Een sterke krijgsmacht zullen we altijd nodig hebben, zeker gezien de toenemende instabiliteit in de wereld, niet in de laatste plaats door de effecten van klimaatverandering. Dat er blijvend in geïnvesteerd moet worden staat buiten kijf. Maar dan wel met de juiste onderliggende motivatie en waarden. Laten we dus naast investeringen in een gezonde krijgsmacht óók als militairen en samenleving vooral investeren in gesprekken en debatten over de waarden die ons drijven in deze veranderende wereld.

Uiteindelijk wint niet het sterkste jongetje uit de klas, maar degene met de meeste en beste vrienden en de diepste overtuiging. ■

De gevaren van Mali-moeheid

Jaus Müller

De warme namiddagwind waaide zachtjes door de open raampjes van onze VN-terreinwagens. Ik had mijn ene arm ontspannen aan het stuur, de andere hing losjes buiten het voertuig. Zodra de colonne voertuigen stopte, midden in Gao in Mali, renden vanuit allerlei onoverzichtelijke steegjes hordes kinderen naar onze wagen. Eentje kroop zowat door het open raam naar binnen. Mijn collega en ik lachten erom, stapten uit de voertuigen, maakten grapjes met de kinderen, deelden snoepjes uit. Het enige dat mij herinnerde aan een mogelijke dreiging was de Glock-17 die ik in mijn holster droeg. Maar zelfs meenemen van dat handvuurwapen voelde een beetje overdreven. Na een aantal turbulente jaren, beginnend met een staatsgreep in 2012, gevolgd door een burgeroorlog plus een influx van gewelddadige jihadisten, leek met de komst van blauwhelmen de situatie in 2015 in Mali aanmerkelijk verbeterd. Het was zelfs zo kalm dat een pennenlikkende stafofficier van het Contingentscommando zoals als ik er zonder noemenswaardige *force protection* op uit werd gestuurd om af en toe sociale patrouilles te rijden.

Hoe anders is de situatie zeven jaar later. Na opnieuw een staatsgreep, dit keer in 2020 door een militaire junta, lijkt het land gevaarlijker dan ooit, en bovendien weer terug bij af. In dat jaar trokken pantserwagens door de straten van de hoofdstad Bamako om leden van de regering vast te zetten en president Ibrahim Boubacar Keïta de macht te ontnemen. Dat die een keer het veld moest

ruimen, leek logisch: de van corruptie verdachte Keïta had zijn land in economische chaos gestort, met dagenlange protesten tot gevolg. Die twee keer dat ik in Mali op de luchthaven van Bamako landde, stond daar glimmend in de zon de gloednieuwe 40 miljoen dollar kostende Boeing 737 van de president van Mali, een van de allerarmste landen ter wereld (dit terwijl in Nederland op dat moment een slepende discussie plaatsvond over de goedkoopste mogelijke vervanging van het stokoude Fokker-regeringstoestel).

Dat er iets moest veranderen binnen het leiderschap van Mali, leek evident. Maar de militaire dictatuur die er nu heerst is bepaald niet de droomoplossing. Beloftes om het land weer naar een democratie te transformeren lijken tot op heden op niets uit te lopen. De junta lijkt intussen alleen geïnteresseerd in de bevolkingscentra. In het aansturen van de etnisch gecompliceerde buitengebieden, zoals Noord-Mali, tonen ze geen interesse. Het gevolg: radicaalislamitische groeperingen springen in het vacuüm dat de junta achterlaat. Overal laait het geweld op, ook tegen burgers. Ruim 400.000 mensen zijn ontheemd en bijna twee miljoen mensen zijn aangewezen op voedselhulp.

Een van de oorzaken van de situatie in Mali is, volgens mijn bescheiden mening, dat de internationale gemeenschap de problemen in het land nooit serieus genoeg heeft genomen. Frankrijk is weliswaar sinds jaren actief in de Sahel-regio onder de vlag van anti-terreuroperatie Barkhane, maar deze operatie zal begin van dit jaar verder uitgebouwd worden. En ook Nederland heeft in het verleden een aardig contingent op de been gebracht in het noorden van Mali, in het

- 1 Zie: United Nations Peacekeeping, factsheet MINUSMA (New York, VN, stand november 2021).
- 2 'Small band of mercenaries extend Russia's reach in Africa', *The Economist*, 15 januari 2022.
- 3 'Kamerbrief over de politieke ontwikkelingen in de Sahelregio' (Den Haag, 9 februari 2022).



kader van de VN-operatie MINUSMA. Sinds november 2021 levert Nederland zelfs de Force Commander van de missie: voor minimaal een jaar leidt luitenant-generaal Kees Matthijssen de VN-troepen in Mali. Ook stuurt Nederland een C-130 transportvliegtuig. Daarnaast biedt Nederland liaisonofficieren aan binnen het Europese samenwerkingsverband Taskforce Takuba, die lokaal samenwerkt met Malinese partnereenheden om de invloed van terroristische groeperingen te bestrijden. Klinkt allemaal geweldig, maar Taskforce Takuba levert momenteel op papier niet meer dan 600 militairen. Door de ontstane chaos trekken steeds meer partnerlanden hun personeel terug uit de missie. Met de VN-missie in Mali is bovendien iets raars aan de hand. In 2015 en 2016, toen ik er rondliep, zag ik nog veel Nederlandse, Duitse en Zweedse militairen met de blauwe baret. Maar na die tijd verloren westerse landen hun interesse in Mali. Ook Nederland trok elk jaar weer meer militairen terug uit het land. Ooit bestond het Nederlandse contingent uit 450 militairen, maar half 2020 keerde het laatste materieel terug naar Nederland.

De terugtrekking van westerse landen uit MINUSMA blijkt niet zonder gevolgen. De VN probeert in allerijl het troepenniveau nog wat op peil te houden, maar westerse landen geven niet langer thuis. Peacekeepingmissies zoals die in Mali worden steeds vaker 'uitbesteed' aan armere landen: laat die het vuile werk maar opknappen. Zoals we inmiddels onze kleding onder ellendige omstandigheden in lagelonenlanden laten maken, doen we zoiets tegenwoordig ook met VN-vredesmissies. Kijk maar naar het lijstje landen dat zich nog wel committeert aan MINUSMA: op dit moment levert Tsjaad met 1.444 militairen de meeste mensen aan de VN-missie (totaal 13.200 militairen), gevolgd door Bangladesh, Egypte, Senegal, Togo, Burkina Faso, Niger, Ivoorkust en Guinee.¹ Alle respect voor deze landen, maar geen van alle staan ze bekend om hun uitmuntende krijgsmachten. De vraag is of je met een stel militairen uit (voormalig) derdewereldlanden echt het militaire vermogen op de mat kunt leggen om de complexe veiligheidsproblemen in Mali het hoofd te bieden. Ik wens luitenant-generaal

Niet gehinderd door mandaten of mensenrechten breidt Rusland zijn invloed in West-Afrika verder uit

Matthijssen veel succes. Hij heeft in elk geval ook nog 500 Duitse militairen in Mali onder zich.

Het terugtrekken van westerse landen uit VN-vredesmissies zoals die in Mali is verklaarbaar. In alle landen heerst onder het grote publiek een zekere vermoeidheid over al die slepende missies met hun beperkte resultaten. Maar helemaal niet meer meedoen heeft grote gevolgen. Kijk opnieuw naar Mali. Mede door gebrek aan VN-troepen heeft de Malinese regering het outsourcen van militaire steun inmiddels naar een heel nieuw (bedenklijk) niveau getild. Volgens *The Economist* heeft Mali huurlingen van de Russische Wagner Group ingeschakeld om het vuile werk in het land op te knappen (circa 450 man).² Deze *private military contractor* is opgericht door ene Jevgeny Prigozjin, een protegé van Vladimir Poetin. Het Nederlandse kabinet schreef op 9 februari aan de Tweede Kamer bekend te zijn met het feit dat er Russische paramilitairen actief zijn in Mali.³ Niet gehinderd door mandaten of mensenrechten wordt op deze manier de Russische invloedssfeer ook in West-Afrika verder uitgebreid. Een nogal wrang bijeffect voor westerse landen die een voor een Mali-moe zijn geworden, en daarop hun eenheden terugtrokken. Rusland vult dit gat nu op. Met alle gevolgen van dien. ■



De stille oorlog

Hoe Amerika de Koude Oorlog won, maar de vrede aan het verliezen is

Door Tim Weiner

Amsterdam (De Bezige Bij) 2020

366 blz.

ISBN 9789403117119

€ 29,99

Boeken over de tanende macht van de westerse wereld zijn een populair subgenre geworden. Met *De stille oorlog*¹ doet ook Tim Weiner een duit in het zakje. Weiner is een gelauwerd journalist, die onder meer de Pulitzer Prize won voor zijn journalistieke reportages over nationale veiligheid en de National Book Award voor *Een spoor van vernieling*, zijn geschiedenis van de CIA. *De stille oorlog* draait om spionage, sabotage en desinformatie. Oftewel om politieke oorlogvoering, soms kortweg aangeduid als ‘informatieoorlog’. Weiner gaat op zoek naar de wortels van dit fenomeen. Wat houdt het precies in? Waar is het uitgevonden? Welke mogelijkheden bedienen zich ervan? Welke machtsblokken zijn eraan onderdoor gegaan? En – juist in dit tijdsgewricht van belang – hoe gevoelig zijn westerse democratieën voor (digitale) aanvallen door autocratische regimes?

De ondertitel geeft de strekking van het boek goed weer: ‘Hoe Amerika de Koude Oorlog won, maar de vrede aan het verliezen is’. Waar de Verenigde Staten in de twintigste eeuw nog de ondergang van de Sovjet-Unie wisten

te versnellen met een machinerie voor politieke oorlogvoering, dreigt de Amerikaanse democratie nu zelf ten onder te gaan aan heimelijke activiteiten van potentaten. De Russische inmenging in de Amerikaanse presidentsverkiezingen van 2016 ziet Weiner als voorlopig dieptepunt. Hoe de strijd zich verder gaat onvouwen, is uiteraard ongewis. Maar één ding is zeker, zo stelt de auteur: er staat ditmaal bijzonder veel op het spel. Niet alleen is het de vraag wie het in de wereld voor het zeggen krijgen, democraten óf autocraten, ook valt te betwijfelen of de democratische rechtsorde in de Verenigde Staten zich weet te handhaven. Kortom, *the stakes are high*.

Subversieve activiteiten

Na een korte introductie start Weiners reis door de geschiedenis in de vroege Koude Oorlog. De diplomaat George Kennan gaf toen de Amerikaanse strategie vorm. Het Kremlin karakteriseerde hij als een politieke machtsfactor ‘die zich fanatiek had gecommitteerd aan de overtuiging dat de harmonie van de internationale gemeenschap dient te worden verstoord’ (blz. 24). Hoe de

VS zich hiertegen teweer moest stellen, zette Kennan uiteen in het manifest ‘De inauguratie van politieke oorlogvoering’ (1948). Hoewel cruciale delen van dit manifest nog altijd staatsgeheim zijn, is duidelijk dat politieke oorlogvoering diende neer te komen op een toepassing van Von Clausewitz’ doctrine in tijden van vrede: ‘het inzetten van alle middelen waarover een land beschikt, met uitzondering van oorlog, om de nationale doelstellingen te bereiken’ (blz. 31). Meer concreet doelde Kennan op zaken als spionage, sabotage, propaganda, internationale bondgenootschappen én het stimuleren van ondergronds verzet in vijandelijke staten. Weiner laat in zeven hoofdstukken zien hoe de Amerikanen deze strategie verwezenlijkten: door decennialang subversieve activiteiten te ontplooiën, aan te jagen en te sponsoren in gebieden die behoorden tot de communistische invloedssfeer. Weiner brengt een rijkgeschakeerd palet aan geheime operaties in kaart, variërend van het meer klassieke onderscheppen van communicatiekanalen tot het in het zadel helpen van dictators in onstabiele regio’s. Dit alles droeg bij aan de teloorgang van het Sovjetimperium. De Amerikaanse politieke oorlogvoering vierde even hoogtij. Maar al gauw kwam een omslagpunt. Vladimir Poetin, zo stelt Weiner, wist namelijk op de puinhopen van de Sovjet-Unie ‘een nieuwe, op inlichtingenwerk steunende staat’ te bouwen en de aanval op de democratie in de VS te ontketenen.

‘Invloedrijke agent’

Weiner gaat daarna in op de pogingen om westerse politieke stelsels te manipuleren. Als startpunt neemt hij de cyberaanvallen

¹ Nederlandse vertaling van: *The Folly and the Glory. America, Russia, and Political Warfare 1945-2020* (New York, Henry Holt, 2020).

tegen Estland, medio 2007. Dat was een harde les voor de VS en de NAVO, al drong de boodschap ervan maar langzaam door: liberale democratieën zijn kwetsbaar, omdat instrumenten van hun democratische vrije meningsuiting tegen henzelf inzetbaar zijn. Rusland was zich daar terdege van bewust en zou die zwakheid hebben uitgebuit, onder meer door Amerika te teisteren met cyberaanvallen. In 2015-2016 volgde 'de meest gedurfde operatie op het gebied van politieke oorlogvoering sinds de Grieken een reusachtig houten paard naar de poort van Troje hadden geduwd': het verspreiden van een aanzwellende wolk desinformatie die het kiezersvolk ontregelde en uiteindelijk leidde tot de verkiezing van Donald Trump tot president. Dat het Amerikaanse inlichtingenapparaat niet in staat bleek tijdig te interveniëren is, in Weiners woorden, 'een glorieuze overwinning voor Rusland en een desastreuze kwetsuur voor de Amerikaanse democratie' (blz. 289). In het nawoord vindt Weiner er geen doekjes om en zegt hij dat Trump door Russische politieke oorlogvoering in het zadel is geholpen en vervolgens als president een 'buitengewoon waardevolle bijdrage' heeft geleverd aan de Russische strijd tegen democratie en rechtsstaat. 'Na zijn verkiezing hadden ze een invloedrijke agent in het Witte Huis, een president die Poetins geopolitieke agenda steunde, zijn propaganda echode en probeerde het bewijs van zijn oorlogsdaden jegens Amerika te verdonkeremen', aldus Weiner (blz. 291). Daarna somt hij nauwgezet op hoe Trump zijn eigen 'politieke oorlog tegen de Amerikaanse overheid' vormgaf en een steeds grotere chaos schiep. Weiners slotsom luidt: 'Door hem had Amerika nu veel van

Rusland weg. Door hem liep de toekomst van de Amerikaanse democratie gevaar' (blz. 301).

Eye-opener

De uitgever prijst Weiners boek aan als een 'gripping and alarming pageturner'. Daar zit zeker wat in. De lezer krijgt de materie op journalistieke, soms bijna smeùige wijze voorgeschoteld. De eerste hoofdstukken hebben weliswaar een wat eclectisch karakter, en op sommige stukken is het adagium 'grote stappen, snel thuis' van toepassing, maar dit is niet hinderlijk. Weiner heeft een prettige vertelstijl. Zeker in de hoofdstukken over de 21e eeuw komt die goed uit de verf. De urgentie van het thema 'informatieoorlog' is dan volop voelbaar. Veel feiten rondom de verkiezing van Trump zullen niet onbekend zijn. Toch is en blijft het onthutsend om te lezen in welke mate de Amerikaanse presidentsstrijd van buitenaf is beïnvloed en hoezeer Trump vervolgens de democratische rechtsorde welbewust heeft (willen) ondergraven.

Bij het boek zijn wel enkele kanttekeningen te plaatsen. Zo is het perspectief tamelijk eenzijdig. Het gaat in feite uitsluitend over politieke oorlogvoering tussen de VS en Rusland. Inmiddels is echter duidelijk dat ook andere mogendheden de westerse democratieën pogen te destabiliseren. Cyberaanvallen komen allang niet meer uit één hoek. Uiteraard is dit een keuze van de auteur. Die is ook wel begrijpelijk. De complexiteit van de politieke oorlogvoering ten tijde van de Koude Oorlog laat zich lastig vatten in een boek met pakweg driehonderd pagina's hoofdtekst. Had Weiner nog een blik op andere

landen dan wel op eventuele toekomstscenario's willen werpen, dan waren extra hoofdstukken nodig geweest – met als risico dat lezers vroegtijdig afhaken. In tegenstelling tot in zijn eerdere werken, presenteert Weiner nu geen volkomen nieuwe wetenswaardigheden. Veel operaties die hij beschrijft waren al min of meer bekend en zijn gestaafd met verwijzingen naar hoofdzakelijk openbare bronnen. Op zichzelf mag zoiets als 'vernieuwend' bij de beoordeling niet doorslaggevend zijn. *De stille oorlog* is per slot van rekening niet bedoeld als doorwrochte wetenschappelijke verhandeling, maar als publieksboek dat vooral als *eye-opener* moet dienen voor Amerikanen. Jammer is wel dat Weiner er goeddeels aan voorbij is gegaan dat een zekere ontvankelijkheid van burgers voor bepaalde informatie(bronnen) medebepalend is voor het welslagen van politieke oorlogvoering. Desinformatie kan immers alleen gedijen op een vruchtbare voedingsbodem. Zo bezien was enige aandacht voor, bijvoorbeeld, de in rap tempo toegenomen inkomensongelijkheid en de almaar groeiende politieke polarisatie in Amerika aanbevelenswaardig geweest.

De stille oorlog is al met al een onderhoudend boek. Weiner heeft diverse activiteiten in de informatiestrijd tussen de VS en Rusland op belangwekkende en lezenswaardige wijze aan elkaar geregen. Bovenal weet hij de lezer aan het denken te zetten over de gevaren van het huidige digitale tijdperk en de zwakke plekken van westerse democratische stelsels, die van de VS in het bijzonder. ■

Mr. drs. Rowin Jansen, Radboud Universiteit



Granaten en minaretten

Een diplomaat op zoek naar vrede in de Arabische en islamitische wereld

Door Nikolaos van Dam

Amsterdam (Prometheus) 2020

320 blz.

ISBN 9789044645217

€ 29,99

Vormalig ambassadeur Nikolaos van Dam heeft een overtuigende reden om 'de Arabische en islamitische wereld' als afbakening voor zijn boek *Granaten en minaretten* te kiezen. Hij studeerde politieke wetenschappen en Arabische taal en Islam en verbleef aansluitend nog een aantal jaren in het Midden-Oosten om aan zijn proefschrift te werken. In 1975 maakte Van Dam al de overstap van de universiteit naar het ministerie van Buitenlandse Zaken. Vrijwel alle functies die hij daarna bekleedde waren in de Arabische of islamitische wereld of stonden daarmee in verband. Voor *Granaten en minaretten* heeft Van Dam een selectie gemaakt van gebeurtenissen die hij als ambassadeur mee maakte en, zoals hij het beschrijft, als hoogtepunten beschouwde, belangrijk of leuk.

Wat volgt is een nuchter relaas, niettegenstaande de vaak complexe of onverwachte en soms aangrijpende gebeurtenissen waarvoor hij als ambassadeur oplossingen of een uitweg moest zien te vinden. Het gaat om het behartigen van Nederlandse politieke en economische

belangen, waartoe goede kennis van de lokale context van doorslaggevend belang is. Soms gaat het om de veiligheid van hemzelf en zijn ambassadestaf, bijvoorbeeld wanneer Israël in 1982 Libanon binnenvalt en soms zelfs om mensenlevens, bijvoorbeeld de gijzeling van Nederlanders in Irak in 1990. Maar Van Dams boek is zeker geen nostalgische terugblik op tweeëntwintig jaar als ambassadeur op zeven posten: Duitsland, Indonesië en vijf in het Midden-Oosten. Daarnaast was Van Dam jarenlang bij het ministerie van Buitenlandse Zaken en als secretaris van de Europese Midden-Oostenmissie met het dossier Midden-Oosten belast. Hij gaat in zijn boek dan ook uitgebreid in op de conflicten en crises in deze regio.

Rode lijn

De rode lijn die hier doorheen loopt, is, zoals Van Dam het noemt, 'het Arabisch-Israëliësch conflict' met als kernprobleem de 'kwestie Palestina'. Dat het conflict tussen Israël en de Palestijnen onverminderd voortduurt, zonder een bevredigende oplossing in zicht, daarvoor dragen

'de meeste westerse landen (...) een zekere verantwoordelijkheid (...)', schrijft Van Dam. Ook wat betreft de andere conflicten in het Midden-Oosten heeft hij kritiek op het Westen. Keer op keer heeft het Westen gefaald vanwege volgens hem nodeloze en mislukte militaire interventies en economische sancties, met als gevolg een ontwrichting in het hele Midden-Oosten waarvan de lokale bevolking de gevolgen voelt. Als enige uitzondering hierop ziet hij de strijd tegen IS en al-Qaida. Verantwoordelijk voor dit falen zijn volgens Van Dam 'politici'. Hij stelt dat politieke leiders van allerlei landen zich te weinig rekenschap hebben gegeven van de consequenties van de conflicten die zij beginnen of steunen, zoals dodelijke slachtoffers, vluchtelingen en vernietiging, 'niet onder hun eigen bevolking, maar onder andere volkeren'.

Zijn kritische analyse lezend en bedenkend hoe lang het Midden-Oosten zijn werkterrein was, wordt duidelijk dat Van Dam dus meer dan eens zijn visie op de problemen in die regio ondergeschikt heeft moeten maken aan het Nederlandse buitenlandbeleid (lees: de politiek). Dit moet, zo zou je verwachten, vaak spanning hebben opgeroepen tussen zijn ideeën, gebaseerd op diepgaande kennis van de Arabische en islamitische wereld en de politieke richtlijnen vanuit Nederland. Het zou Van Dams boek verrijkt hebben als hij wat meer inzicht had gegeven in hoe hij deze spanning oploste.

Praktische diplomatie

Naast de politieke analyse van het Midden-Oosten besteedt Van Dam veel aandacht aan hoe hij als diplomaat te werk gaat. Opmerkelijk genoeg staat hij niet echt stil bij het

1 Mirjam Grandia Mantas en Ted Mutsaers, 'Militaire diplomatie als enabler en handelingsoptie voor Defensie', *Militaire Spectator* 190 (2021) (6) 300-313.

‘diplomatieke handwerk’ zoals onderhandelen. Waar Van Dam wel veel aandacht aan besteedt is het belang van het hebben van goede kennis van het land, de cultuur en de taal waar hij als diplomaat geplaatst is. Dat levert respect op en veel betere toegang, schrijft hij. Telkens weer laat hij zien hoe hij erin slaagt een benadering te kiezen die inspeelt op de lokale (politieke) cultuur, religie of gewoontes. Juist dit helpt hem zijn doelen te bereiken. Dit is niet alleen de opbrengst van zijn wetenschappelijke achtergrond. Op elke post steekt hij veel tijd en energie in het leren kennen van land en bevolking.

Van Dam laat zien hoe praktische diplomatie tot stand komt. Dit maakt zijn boek dan ook zo interessant, zeker voor de militaire lezer die het pad van de diplomatie wil inslaan. Ik verwijs hierbij naar het artikel in de *Militaire Spectator* van Mirjam Grandia Mantas en Ted Mutsaers over militaire diplomatie.¹ In hun artikel wijzen zij op de kansen die militaire diplomatie biedt om het informatiegestuurde optreden van Defensie te versterken. Daarvoor is verdere professionalisering van deze vorm van diplomatie nodig. Het vraagt bijvoorbeeld van de militairen die binnen deze sector werken het ontwikkelen van

specifieke competenties en vaardigheden, of organisatorische aanpassingen, zoals het creëren van specifieke loopbaantrajecten. Daarvoor is verder onderzoek nodig, schrijven de auteurs. Het onderzoek waarvoor zij zich hard maken zou er goed aan doen de ervaringen van professionals zoals Van Dam hierin te betrekken. Niet om te kopiëren, daarvoor zijn Buitenlandse Zaken en Defensie natuurlijk te verschillende organisaties, maar om ervan te leren en toe te passen vanuit het defensieperspectief. ■

Lt-kol b.d. drs. Jan-Leendert Voetelink

MENINGEN VAN ANDEREN

‘De KMA raad ik mijn toekomstige dochter niet eens aan’

Elnt Maarten Groot – C-LO&Sportgroep GHK

In de *Militaire Spectator* las ik een artikel van Irina Tziamali over de impact van gender-gerelateerde normbeelden op cadetten van de Koninklijke Militaire Academie (KMA).¹ Dit artikel is gebaseerd op haar afstudeerscriptie en geeft een beeld van de obstakels die vrouwelijke cadetten moeten overwinnen om zich geaccepteerd te voelen op de KMA. Ik ben het eens met de auteur dat de KMA, zolang deze gevoelens leven onder vrouwelijke cadetten, nog verbeterstappen kan maken. Maar ik wil een kritische

kanttekening plaatsen bij de scriptie die aan het artikel ten grondslag ligt.

Tziamali is tot haar conclusies gekomen door – ten eerste – observaties van een bijeenkomst van dertig vrouwelijke cadetten die de Militair-

1 Irina Tziamali ‘De KMA raad ik mijn toekomstige dochter niet eens aan. Over de impact van gender-gerelateerde normbeelden op cadetten van de Koninklijke Militaire Academie’, *Militaire Spectator* 190 (2021) (9) 436-447.

MENINGEN VAN ANDEREN

Wetenschappelijke Opleiding (MWO) voor de luchtmacht volgen. Vervolgens is op basis van deze bijeenkomst een focusgroep-interview met elf respondenten uit deze groep uitgevoerd. Als laatste zijn er individuele interviews afgenomen bij zes mannelijke en zes vrouwelijke cadetten. Er staat niet expliciet benoemd of deze de Korte Officiers Opleiding (KOO) of MWO volgden, maar verderop in de scriptie wordt aangegeven dat er zoveel mogelijk vertegenwoordiging is gezocht van de verschillende jaarlagen en krijgsmacht-onderdelen, wat doet vermoeden dat het hier om MWO-studenten gaat.

Navraag bij de sectie onderwijs van de KMA wees uit dat van de opgekomen cadetten voor marechaussee en landmacht in 2020 71 procent de KOO en 29 procent de MWO volgde. De gekozen onderzoeksgroep vertegenwoordigt dus een minderheid van de KMA-populatie. De gegevens van de sectie onderwijs gaven ook een verschil in leeftijd in cadettenpopulatie weer. Van de cadetten die in 2020 startten ($n=173$), waren de MWO-cadetten met een gemiddeld leeftijd van 20,0 ($SD=1,2$) jaar een stuk jonger dan KOO-cadetten met een gemiddelde leeftijd van 27,8 ($SD=4,3$) jaar. Hoewel MWO-cadetten jonger zijn ligt de gemiddelde leeftijd boven de 18 jaar en daarmee zijn ook MWO-cadetten volgens de wet volwassen. Sommige deskundigen stellen voor om de leeftijdsgrens van volwassenheid te verhogen naar 24 jaar, omdat dit meer zou corresponderen met de rijping van het brein.² In de laatste ontwikkelstadia van het brein rijpen de hersengebieden die een centrale rol spelen in onder andere de controle over gedrag en emoties, langetermijnplanning, onderdrukken van impulsen en weerstaan van verleidingen. Of dit ook van invloed is op de gender-gerelateerde normbeelden is onduidelijk en mogelijk een punt voor verder onderzoek.

Tziamali schrijft dat vrouwelijke respondenten voornamelijk in de periode net na de Co-tijd een gevoel van onveiligheid ervoeren. Omdat er geen gebruik gemaakt is van een controlegroep of cohortonderzoek, is niet duidelijk of dit alleen op de KMA speelt. Een controlegroep hadden studenten aan een hogeschool of universiteit kunnen zijn. In 2015 plaatste een vrouwelijk lid van een Gronings studentencorps een video op facebook. Hierin vroeg zij aandacht voor de ongelijke behandeling van vrouwen tijdens en na de ontgroening.³ In de jaren na dit incident volgde nog een aantal nieuwsberichten over soortgelijke misstanden tijdens ontgroeningen rond verschillende andere corpora.⁴ Gezien deze berichtgeving is mijn inschatting dat het faciliteren van een Co-tijd van invloed is op gender-gerelateerde normbeelden. Extra aandachtspunt met betrekking tot de Co-tijd is het ontbreken van concrete adviezen in de aanbevelingen van de scriptie. In de scriptie staat verder vermeld dat een groep respondenten tijdens de eerste sportles te velde is onderwezen in de verschillen in fysieke belastbaarheid van mannen en vrouwen. Respondenten gaven aan dat dit een grote positieve invloed heeft gehad op de groep. Ook hierover zie ik echter geen concrete aanbeveling terug.

Mijn voorstel is, om vast te kunnen stellen of de conclusies van Tziamali ook van toepassing zijn op de KOO, vervolgonderzoek te doen om zo inzicht te krijgen of deze gender-gerelateerde normbeelden op de hele cadettenpopulatie van toepassing zijn. In dit vervolgonderzoek zou ook gekeken kunnen worden naar het effect van leeftijd en de Co-tijd. Als laatste zou kunnen worden onderzocht of het volgen van een (sport) les met betrekking tot de fysieke belastbaarheid van mannen en vrouwen een positief effect heeft op gender-gerelateerde normbeelden. ■

2 Susan Sawyer e.a., 'The age of adolescence', *The Lancet Child & Adolescent Health* Vol. 2, No. 3 (2018) 223-228; Philip Veerman en Peter Greeven, 'Optrekken van de leeftijdsgrens (kind-volwassene) is noodzakelijk', *Jeugdbeleid* Vol 10, No. 2 (2016) 115-125.

3 Corine Hendriks, 'Vrouwelijke seksualiteit in tijden van social media', *UniversiteitLeiden.nl* (9 maart 2020).

4 'Ex-corpslid: we hadden naar de politie moeten stappen', *NOS.nl* (30 september 2016); 'Vindicat schorst roeivereniging om seksisme in clubblad', *NOS.nl* (3 september 2017).



FOTO US NAVY, TATE CARDINAL

Een Franse Rafale landt op de Amerikaanse carrier USS Harry S. Truman tijdens de oefening Neptune Strike, februari 2022

Russische en westerse vlootbewegingen, nu en in 1973

De huidige crisis rond Oekraïne gaat gepaard met omvangrijke vlootbewegingen. Het begrip hiervan kan worden vergroot door een analyse van de vlootbewegingen van de VS en de Sovjet-Unie tijdens een op maritiem gebied vergelijkbaar conflict: de Jom Kippoer Oorlog van 1973.

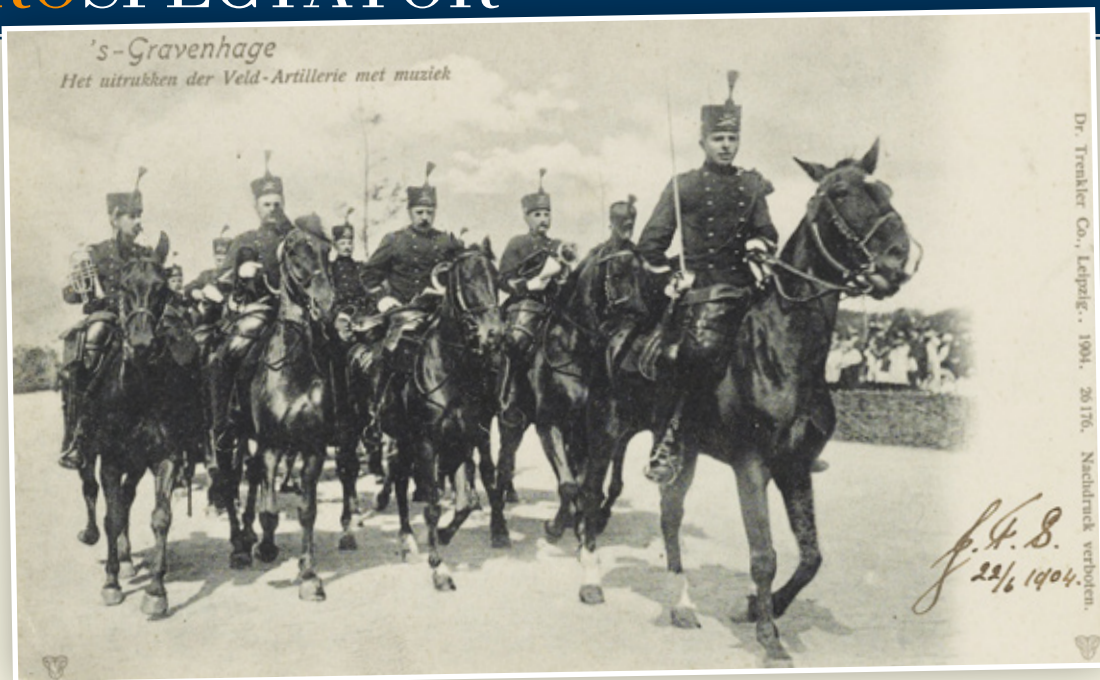
Lees dit artikel van KTZ drs. Henk Warnar op de website van de *Militaire Spectator*: www.militairespectator.nl. ■



FOTO US NAVY, PAMELA J. MANNIS

De kruiser Varjag, onderdeel van de Russische vloot die momenteel in de Middellandse Zee oefent

Een volgende column van Linda Polman wordt gepubliceerd in de editie van maart.



Het uitrukken der Veldartillerie met muziek

FOTO BEELDBANK NIMH

‘Hoe rennen daar die paarden, ‘t is de Veldartillerie’

Soms moet je lang wachten op je collega’s. Hoewel de liederen van de artillerie spreken over snelle paarden, was er honderd jaar geleden wel wat ruimte voor verbetering: ‘Wat een hoogst eigenaardigen indruk b.v. maakte het op ons Infanteristen, dat het meer dan één uur duurde (en dat nog wel onder allerlei gunstige omstandigheden) vóór de artillerie der hoofdmacht het inzetten van een regiment Infanterie met vuur kon steunen.’

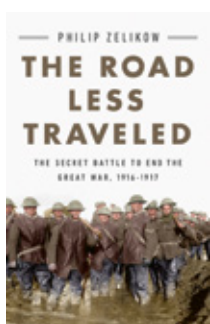
Kapitein der infanterie A.A. van Nijnatten wees in de *Militaire Spectator* in 1922 op de noodzaak tot samenwerking tussen de verschillende wapens van de landstrijdkrachten. Die samenwerking werd echter belemmerd door de afwijkende ‘talen’ die de wapens spraken. Door het ‘overdreven gebruik van allerlei vreemde klanken’ en het ‘schijnbaar geleerde gedoe der artillerie’ zou een infanteriecommandant wel eens ‘schroomvallig of artillerieschuw’ kunnen worden.

Van Nijnatten pleitte voor veelvuldig samen oefenen, waardoor de infanterie en artillerie elkaar echt konden leren kennen, om dit euvel te verhelpen. ‘Waar thans algemeen wordt ingezien, dat oefeningen in samenwerking hoogst noodig zijn, waar men alzo een huwelijk tusschen beide wapens tracht te doen sluiten, vergeet men te zorgen, dat eerst de basis voor een goed huwelijk aanwezig is, n.l. de wederzijdsche liefde. Het spreekwoord: “Onbekend maakt onbemind” geldt hier nog in hooge mate.’

Met veel elan sprak Van Nijnatten de hoop uit voor modernisering en integratie van de krijgsmacht: ‘Misschien zijn er nog officieren, die, trots den geweldigen evolutionairen wind, die hen reeds lang omgeeft, geen duimbreed van hun conservatief plaatsje zijn afgeweken en van dit huwelijk, als zijnde een “mésalliance”, niets weten willen, doch wij hopen, dat hun zwak stemmetje in het democratische legerkoor niet veel meer zal zijn dan een zucht uit verleden tijden.’ ■

1 A.A. van Nijnatten, ‘Samenwerking van Artillerie en Infanterie’, in: *Militaire Spectator* 91 (1922) 657-661.

SIGNALERINGEN

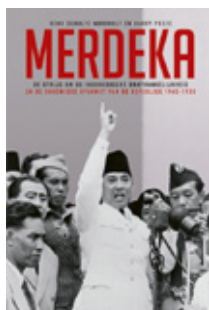


The Road Less Traveled

The Secret Battle to End the Great War, 1916-1917

Door Philip Zelikow
New York (Public Affairs Books) 2022
336 blz.
ISBN 9781541750951
€ 26,-

In 1916 werd het de strijdende partijen in Europa duidelijk dat er nauwelijks nog militaire opties leken te zijn om de oorlog te beëindigen omdat geld, manschappen en voorraden niet toereikend meer waren. Aan het einde van dat jaar waren diplomaten dicht bij een akkoord om de strijd te staken, wat miljoenen levens gespaard zou hebben. In *The Road Less Traveled* onderzoekt Philip Zelikow de toenmalige geheime diplomatische contacten tussen Duitsland, Frankrijk, het Verenigd Koninkrijk en de VS. Duitsland hoopte dat president Woodrow Wilson zou kunnen bemiddelen. Zelikow baseert zich op archiefonderzoek en beschrijft hoe de tegenkrachten uiteindelijk sterker bleken dan de diplomatie.



Merdeka

De strijd om de Indonesische onafhankelijkheid en de ongewisse opkomst van de Republiek 1945-1950

Door Harry Poeze en Henk Schulte Nordholt
Zutphen (Walburg Pers) 2022
460 blz.
ISBN 9789462498761
€ 39,99

Met *Merdeka* willen Harry Poeze en Henk Schulte Nordholt een nieuw overzicht geven van de Indonesische revolutie van 1945-1950. De auteurs maakten bij het schrijven van het boek gebruik van literatuur, maar baseerden zich tevens op archiefstudie van Poeze en interviews die hij afnam. Poeze en Schulte Nordholt kiezen als perspectief niet de oorzaken waarom Nederland zijn kolonie 'verloor', maar richten zich op de Indonesische overwinning en de opkomst van de republiek. Hun aandacht gaat daarbij uit naar interne politieke verwickelingen in Indonesië, waarin de republikeinse leiders nadrukkelijk te maken kregen met jongeren, militaire leiders, federalisten, communisten en radicale moslims.



The Weaponisation of Everything

A Field Guide to the New Way of War
Door Mark Galeotti
New Haven (Yale University Press) 2022
248 blz.
ISBN 9780300253443
€ 23,-

Hybride oorlogvoering, *grey zone warfare*, of *unrestricted war*: volgens Mark Galeotti is de wereld op weg naar een nieuw tijdperk van *permanent low-level conflict*. Het traditionele conflict, kinetisch uitgevochten op een slagveld, is te duur en te onpopulair bij bevolkingen geworden. Galeotti noemde zijn boek *The Weaponisation of Everything* omdat in deze strijd alle middelen ingezet kunnen worden, uiteenlopend van desinformatie tot de georganiseerde misdaad, met als uiteindelijke doel de complete destabilisatie van de samenleving van de tegenstander. De auteur, die Ruslanddeskundige is, beschrijft welke aanpassingen westerse democratieën zouden kunnen doorvoeren om met deze nieuwe realiteit om te gaan.



Revolusi!

Indonesië onafhankelijk
Door Harm Stevens e.a. (red.)
Amsterdam (Atlas Contact) 2022
272 blz.
ISBN 9789045045733
€ 27,50

Het boek *Revolusi! Indonesië onafhankelijk* behoort bij de gelijknamige tentoonstelling die tot 5 juni te zien is in het Rijksmuseum in Amsterdam. De behandelde periode is 1945-1949, de tijd van de dekolonisatieoorlog. Een team van Indonesische en Nederlandse conservatoren bracht hiervoor verhalen, historische voorwerpen, kunstwerken, propaganda-posters, films en foto's bijeen. In *Revolusi!* volgt de lezer de gebeurtenissen onder meer door de ogen van journalisten, strijders, kunstenaars en diplomaten. Onafhankelijkheidsgezinde kunstenaars wijdden zich destijds aan thema's als kameraadschap, leiderschap en de gewapende strijd. Rond de tentoonstelling vinden ook lezingen en talkshows plaats en wordt een podcast in drie delen uitgezonden.

