

Jaargang 193 nummer 7/8 - 2024

MILITAIRE SPECTATOR

THE ART OF NOT BEING A TARGET

- Het Stelsel Bewaken en Beveiligen in beweging
- Contemporary gunboat diplomacy
- Kiel International Seapower Symposium

FOTO MCD, CHRISTIAN SCHRIK



In *Militaire Spectator* 9-2024 verschijnt onder meer: ‘De theorie van Biddle en de oorlog in Oekraïne. Het moderne systeem van militair optreden’ van luitenant-kolonel drs. Carel Sellmeijer.

Sinds de grootschalige Russische invasie van februari 2022 woedt in Oekraïne een verbeterde strijd die talloze slachtoffers eist. De oorlog biedt buitenstaanders de mogelijkheid om ervan te leren, onder meer wat betreft landoperaties. Stroken onze denkbeelden over het toekomstige landoptreden met de huidige werkelijkheid in Oekraïne? Een van de manieren om een dergelijke vraag te beantwoorden is het toetsen van krijgswetenschappelijke theorieën aan militaire operaties in het Oost-Europese land.

Eén van de bruikbare raamwerken is de theorie van Stephen Biddle over het moderne systeem van militair optreden. Biddle onderzocht of het op het hedendaagse gevechtveld nog mogelijk is een betekenisvolle landoperatie uit te voeren. Als casuïstiek kan een analyse van de twee offensieven door het Oekraïense leger bij Charkov en Cherson in het eerste oorlogsjaar langs Biddle theorie worden gelegd.

Het blijkt dat er lessen te leren zijn over het inrichten van de krijgsmacht, het opleiden en trainen van de landeenheden in het moderne systeem en over zelfstandige brigades die in wisselende samenstelling met een diversiteit aan capaciteiten kunnen optreden, zoals de Oekraïense *small assault tactical teams*. ■

Team of teams

Regelmatig geeft de secretaris-generaal in zijn blogs en op social media een inkijkje in de prioriteiten voor Defensie. Niet onverwachts ligt de prioriteit inmiddels bij hoofdtak 1. Zo schrijft de SG in zijn blog van 3 juni dat vanwege de toenemende dreiging een geloofwaardige afschrikking nodig is om te voorkomen dat de NAVO betrokken raakt bij een militaire confrontatie in Europa. Wat is daar volgens hem voor nodig? Een focus op individuele taken, versnelling en meer samenhang tussen initiatieven, het versoepelen van bedrijfsvoeringsketens en vooral een concentratie op tijd en tempo. Maar daarnaast ook goed opgeleide en uitgeruste militairen, samenwerking, het besef elkaar van hoog tot laag nodig te hebben en een rotsvast vertrouwen in elkaar.

Een volle agenda, en aan uitdagingen geen gebrek. Maar juist in tijden waarin een urgentie wordt gevoeld om iets te gaan *doen*, is het goed om even rust te nemen en de situatie te overzien. Terwijl we bezig zijn met het versnellen van initiatieven en versoepelen van processen vragen wij hier de aandacht voor het laatste agendapunt van de SG: het verbeteren van de samenwerking en herstel van onderling vertrouwen, want op dat gebied is er achterstallig onderhoud.

In de dagelijkse praktijk, met de *can do*-mentaliteit die Defensie eigen is, wil het nog wel eens schorten aan onderling vertrouwen. In de drang om te presteren of te leveren delven de sociale en psychologische veiligheid dan het onderspit: ‘We moeten nu vechten, dus je moet gewoon een beetje weerbaar zijn’. Maar het tegenovergestelde is waar. Zoals generaal Stanley McChrystal, voormalig commandant van de International Security Assistance Force, al zei: ‘The ability to adapt to complexity and continual change has become an imperative. [...] To win we had to change our approach to management. [...] Effective adaptation requires the disciplined practice of empowered execution. Individuals and teams closest to the problem offer the best ability to decide and act decisively.’¹

Als het er echt om spant maken onderlinge openheid, vertrouwen en samenwerking het verschil tussen leven of dood. Dat vereist oog voor sociale en psychologische veiligheid en het gevoel dat het aanvaarden van eigenaarschap, de inbreng van unieke expertise en het nemen van verantwoordelijkheid worden gewaardeerd. Dus geen afrekencultuur, maar fouten durven maken om ervan te leren.

In een organisatie die bol staat van regels, risicoanalyses, procedures en ondoorzichtige processen is dit moeilijk omdat het de angst cultiveert en creativiteit onderdrukt. Het versoepelen van regels en processen leidt er nog niet toe dat dit ingesleten gedrag ineens verdwijnt. Het kost tijd, ruimte en aandacht om het onderling vertrouwen tussen leiders, ondergeschikten en collega’s te herstellen en om het hoognodige initiatief op alle niveaus te kunnen waarderen. De vraag die nog niet beantwoord is, is waar we in de prioriteit bij hoofdtak 1 de tijd en ruimte vinden voor het worden van één, zoals McChrystal dat noemt, *team of teams*: of we in staat zijn ons te richten op ons hoofdwapensysteem – de mens – en niet alleen op de regels en processen. Misschien wil de SG daar ook eens een blog over schrijven. ■

1 Stanley McChrystal, *Team of Teams. New Rules of Engagement for a Complex World* (Londen, Penguin, 2015) 5, 32, 219.

UITGAVE

Koninklijke Vereniging ter Beoefening
van de Krijgswetenschap
www.kvbk.nl
E info@kvbk.nl
linkedin.com/company/kvbk/

Secretaris en ledenadministratie

Majoor R. Verheijen MA
E secretaris@kvbk.nl
Nederlandse Defensieacademie (NLDA)
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
kol dr. L. Boskeljon-Horst
bgen prof. dr. A.J.H. Bouwmeester
dr. A. Claver
drs. P. Donker
cdre KLu b.d. F. Groen (plv. hoofdredacteur)
kol mr. dr. B.M.J. Pijpers
mr. drs. A. van Vark KMar
ktz drs. H. Warnar
dr. R. de Winter

BUREAU REDACTIE

M. Katsman MA (e-outreach)
dr. F.J.C.M. van Nijnatten (eindredactie)
NIMH
Postbus 90701
2509 LS Den Haag
E redactie.militaire.spectator@mindef.nl
www.militairespectator.nl
facebook.com/militaire-spectator
twitter.com/milspectator
linkedin.com/company/militaire-spectator/

De Militaire Spectator is
aangesloten bij de European
Military Press Association



LIDMAATSCHAP

Particulier lid € 30,-
Particulier lid buitenland € 30,-
+ € 15,- verzendkosten

Instellingen binnenland € 35,-
Instellingen buitenland € 35,-
+ € 15,- verzendkosten

Evenementenlid € 10,-

OPMAAK

Coco Bookmedia

DRUK

Wilco Meppel
ISSN 0026-3869
Nadruk verboden

Coverfoto: Foto ANP/Picture Alliance



FOTO US AIR FORCE, ERICKA WOOLLEVER

432

The art of not being a target

Erik Claessen

While neglected in Western military thought, the art of not being a target has become available to small states, non-state actors and small groups.

Re-learning war – lessons from the Black Sea

Maarten Katsman

At this year's Kiel International Seapower Symposium, naval experts discussed if lessons from the war in the Black Sea can be applied to other maritime hotspots.

480



444

Stelsel Bewaken en Beveiligen in beweging

Monica den Boer en Wesley Knetsch

Betere aansturing en standaardisering van het proces zijn vereist om de kerntaak van het Stelsel Bewaken en Beveiligen te kunnen blijven uitvoeren.

462

Contemporary gunboat diplomacy

Jan-Willem Sieben

Legal, military and political contexts should be considered to analyze the effectiveness of a naval blockade within a strategy of coercion.

EN
VERDER

EDITORIAAL	Team of teams	429
GASTCOLUMN	Unmanned Systems Forces garanderen Oekraïense graanexport	476
COLUMN SERGEI BOEKE	Na Oekraïne, Taiwan?	478
TEGENWICHT	Populisme en voortschrijdend inzicht	484
BOEKEN	<i>Ukraine's Unnamed War</i>	486
RETROSPECTATOR	Weer veel bijgeleerd over tactiek en prestaties	488

The art of not being a target

Colonel Erik A. Claessen*

The development of parallel warfare – based on the ability to strike simultaneously throughout the battlespace – characterizes the evolution of armed conflict in the past five decades. Initially, this ability was limited to superpowers or large alliances that had access to prohibitively expensive high-tech weapon systems. However, during the last decade, this ability has become available to small states, non-state actors and even small groups of individuals who creatively weaponized cheap and commercially available technology. Consequently, anything can now be targeted by anyone at all times. This increases the importance of an art that is somewhat neglected in Western military thought: the art of not being a target. This article explores the schools of thought concerning the ways to master and apply this art in contemporary and future conflicts.

Targets are central in the Western view on warfare. This view aims to avoid annihilation and attrition by adopting a manoeuvrist approach. As NATO states, ‘The manoeuvrist approach seeks to shape understanding, avoid strengths and selectively target and exploit critical vulnerabilities and other points of influence to disrupt cohesion and to seize, maintain and exploit the initiative. Such an approach offers the prospect of achieving rapid gains or results that are disproportionately greater than the resources applied.’¹ However, is this approach always applicable? Do all belligerents have critical vulnerabilities or other points of influence? This article holds that this is not the case: Increasingly, belligerents make the strategic choice not to be targets. To substantiate this thesis and to understand this evolution, the article first explains the difference between sequential and parallel warfare. Next, the article defines what a target is

in parallel warfare. It then builds on this analysis and this definition to explore the schools of thought concerning the art of not being a target. Finally, the article concludes with the implications of the art of not being a target on operational planning.

Sequential warfare as the obvious character of armed conflict

Without being able to know for sure, the wish to live in peace is probably as old as mankind itself. Of course, life has always been a struggle for survival. However, in this evolutionary struggle, one of the main advantages of humans over other species has been the ability to communicate and to cooperate. Moreover, what is the use of fighting between humans as long as no storable food surplus exists or as long as wealth cannot be captured in transportable goods like gold? The ancient Greek historian Thucydides concisely captures this situation in the preface of his book on the Peloponnesian War: ‘Greece was not originally a country of stable settlements... Each group grazed its own land for subsistence, not building up reserves or farming the land, as it was never known when someone else might attack and take it from them.’² To

* Colonel Erik A. Claessen is a Defence Planner in the Strategy Department of the Belgian Joint Staff.

1 NATO, *Allied Joint Doctrine Edition F Version 1* (Brussels, NATO Standardization Office, December 2022) 82. See: <https://nso.nato.int/nso/nsdd/main/standards?search=AJP-01>.

2 Thucydides, *The Peloponnesian War*. Translated by Martin Hammond and P. J. Rhodes (Oxford, Oxford University Press, 2009) Preface, 4.



avoid being targeted, people did not acquire anything they could not afford to lose.

However, the antithesis is equally true. As soon as groups of people created food surpluses and transportable wealth, they became targets to those who wanted to take them by force. To avoid attack, these groups needed to be strong, fortified and allied. Consequently, to reach the food surpluses and transportable wealth, the attacker first had to overcome the obstacles that stood between him and the defender: alliances, fortifications, and armed forces. And this has been the case for centuries.

Belligerents apply strategy to deal with this situation. Strategy consists of the rational linkage between ends, ways and means. Because the means are always limited, ways must be found to use the means against well-chosen weaknesses: divisions within alliances, low or thin sections of fortification walls or armed forces marching in columns rather than positioned in battle formations. The aspect of choice is reflected in the definition of the word 'target'. According to Merriam-Webster, a target is 'something or someone fired at or marked for attack'.³ This definition gives much credit to the attacker. It is the attacker who decides what a target is by firing at it or by marking it for attack. The definition made sense as long as warfare was sequential. During such a war, campaigns consisted of events that were sequentially arrayed in space and time.

Sequential warfare starts from the assumption that a defender will position forces and obstacles between the attacker and what he wants to protect. For centuries, this assumption was a basic fact because it was impossible for forces to leave the earth's surface and show up somewhere unexpectedly in great strength. In his classic study on war, Clausewitz envisioned the essence of war as a clash between the opposing sides' main forces. Central in his thought is the

notion of centre of gravity: 'The blow from which the broadest and most favorable repercussions can be expected will be aimed against that area where the greatest concentration of enemy troops can be found; the larger the force with which the blow is struck, the surer its effect will be. This rather obvious sequence leads us to an analogy that will illustrate it more clearly – that is, the nature and effect of a centre of gravity.'⁴ These reasonings led to the ideal of the decisive battle: a single confrontation of massed forces that decides and ends the war. The textbook example took place during the Austro-Prussian War. As Samuel Newland writes, in 'a seven weeks war, Prussian troops went into motion on 15 June 1866, and the decisive battle – Königgrätz – was fought on 3 July.'⁵ The Prussian commander Helmuth von Moltke destroyed the Austrian troops and threatened Vienna. As a result, Chancellor Otto von Bismarck could impose Prussia's political will on Austria.

The advent of parallel warfare

All this changed with the development of military capabilities that can create stand-off destructive effects throughout the battlespace. The crux of the matter is that nowadays, anything can be targeted everywhere and at all times, regardless of what is placed between the owner of what is desired and the adversary who desires it. Warfare has become parallel. Several theorists have analyzed this new situation. Two of them are well known: John Warden and John Boyd. Their focus is on the innovative use of modern military technology. Their plea is to avoid using advanced military technology to improve classical military strategies – as developed by theorists such as Clausewitz – and to develop completely new strategies.

The Austro-Prussian war was sequential by necessity. Von Moltke could not threaten Vienna without marching his army towards it. Consequently, he had to defeat the Austrian army that blocked his way. John Warden and John Boyd realized that technologically advanced forces did not face similar constraints. Stand-off weapon systems offered other strategic options. In a

³ See: *Merriam-Webster*, 'Target', definition and meaning.

⁴ Carl von Clausewitz, *On War*, Translated and edited by Michael Howard and Peter Paret (Princeton, Princeton University Press, 1989) 485.



Operation Allied Force marked the first time in military history that a campaign came to a successful conclusion with air power alone

PHOTO BEELDBANK NIMH

similar strategic setting, these weapon systems could destroy the Austrian forces from the air or interdict their supply lines. However, John Warden had other ideas: 'All of our thinking on war is based on serial effects, on ebb and flow. The capability to execute parallel war, however, makes that thinking obsolete.'⁶ To clarify this point he explains that 'As strategists and operational artists, we must rid ourselves of the idea that the central feature of war is the clash of military forces.'⁷ Warden modeled the enemy as a system of five concentric rings with the leadership in the middle and the fielded armed forces in the fifth, outer ring. The three other rings are the organic essentials, infrastructure, and the population. Central to his thesis is the assumption that 'there is an increase in numbers of people or facilities moving from the center to the fourth ring (one or two leaders, a few dozen organic essentials, many infrastructure facilities and a large number of people).'⁸ Therefore, Warden's approach focuses on attacks on the two inner rings: 'States have a small number of vital targets at the strategic level... These targets tend to be small, very expensive,

have few backups, and are hard to repair. If a significant percentage is struck in parallel, the damage becomes insuperable.'⁹

Like Warden, Boyd holds that the best way to win is to target enemy command systems. Contrary to Warden, Boyd does not focus on the physical destruction of the targets themselves, but on the impediment of the communication and cooperation between them. In his view, an attacker must 'Operate inside adversary's observation, orientation, decision, action [OODA] loops to enmesh adversary in a world of uncertainty, doubt, mistrust, confusion, disorder, fear, panic and chaos.'¹⁰ The result is the loss of

5 Samuel J. Newland, *Victories are Not Enough* (Carlisle, U.S. Army War College Press, 2005) 19. See: <https://press.armywarcollege.edu/monographs/370>.

6 John A. Warden III, 'The Enemy as a System,' *Airpower Journal*, Vol. IX, No. 1 (Spring 1995) 54. See: https://www.airuniversity.af.edu/Portals/10/ASPJ/journals/Volume-09_Issue-1-Se/1995_Vol9_No1.pdf.

7 *Ibid.*, 42.

8 *Ibid.*, 52.

9 *Ibid.*, 54.

10 John R. Boyd, *A Discourse on Winning and Losing*. Edited and compiled by dr. Grant T. Hammond (Maxwell Air Force Base, Air University Press, 2018) 224.

cohesion and therefore, the reduction of the adversary to 'many non-cooperative centres of gravity.'¹¹

A good example of parallel warfare is NATO's Operation Allied Force against Serbia to end the oppression of the ethnic Albanian population in Kosovo in 1999. NATO defined clear objectives for the operation and stated that these objectives would be achieved by air strikes only.¹² To paraphrase Warden, NATO ridded themselves of the idea that the central feature of war is the clash of military forces. There were good reasons for that. About a third of all Serbian forces occupied Kosovo. A 1998 NATO analysis of the size of the land forces required to defeat the Serbian army in Kosovo had called for a massive intervention of about 60,000 soldiers.¹³ The price was simply too high. The air strikes started on 24 March 1999 and after 78 days President Slobodan Milosevic of Serbia yielded to NATO demands. For the first time in military history, a campaign came to a successful conclusion with air power alone. NATO had not used land forces at all. Moreover, the Serbian forces did not play much of a role either. The campaign organized targets in groups. According to Anthony Cordesman, 'Only 25 percent of these target groups were Serbian military. Another 15 percent were air defence. Most of the remaining 60 percent were factories, infrastructure, oil and POL facilities, roads, bridges, railroads, and command and control facilities.'¹⁴ In other words, most air strikes were aimed at the two inner rings of Warden's model. NATO's approach was consistent with Warden's assertion that 'The most critical ring is the command ring

because it is the enemy command structure... which is the only element of the enemy that can make concessions.'¹⁵

It did not occur to Boyd that operating inside the adversary's OODA loop might reduce the adversary to many *cooperative* centres of gravity. Nor did Warden seriously consider the possibility that the enemy could continue to function as a system despite the destruction of the command ring. A rare event in the 19th century and several recent armed conflicts prove both Boyd and Warden wrong.

What is a target?

History offers a rare example of parallel warfare in the 19th century: the Battle of Sedan on 1 September 1870 during the Franco-Prussian war. It was parallel warfare by coincidence because the French Emperor, Napoleon III, decided to accompany his troops. This means that during the battle, Warden's inner ring (the leadership) and outer ring (the French armed forces) were in the same place and so was Boyd's OODA loop. During the battle, the French forces suffered 20,000 casualties. The remaining 100,000 soldiers were captured. Among the prisoners of war was the Emperor himself. According to all aforementioned theorists, the battle of Sedan should have ended the war. Prussia had struck a decisive blow to Clausewitz' centre of gravity. They had captured Warden's inner ring: the Emperor, the only element of the enemy that can make concessions. And they had reduced the adversary to Boyd's many non-cooperative centers of gravity. Yet, the war did not end there. Within days, the French created a new inner and outer ring. As soon as 4 September 1870, crowds of citizens stormed the parliament and proclaimed the republic.¹⁶ Also, as Geoffrey Wawro says, there quickly emerged 'a new class of soldier called the *franc-tireur*, a French deserter or civilian who took up arms to obstruct the German advance.'¹⁷ The franc-tireurs conducted hit-and-run attacks in parallel throughout the battlespace. To win the war, the Prussians had to find something to force the French to the negotiating table. They decided to lay siege to Paris and

11 Ibid., 237.

12 Statement Issued at the Extraordinary Ministerial Meeting of the North Atlantic Council held at NATO Headquarters, Brussels, on 12th April 1999 (Brussels, NATO, 12th April 1999). See: <https://www.nato.int/docu/pr/1999/p99-051e.htm>.

13 Anthony H. Cordesman, *The Lessons and Non-Lessons of the Air and Missile Campaign in Kosovo* (Washington, D.C., Center for Strategic and International Studies, 2003) 15. See: https://csis-website-prod.s3.amazonaws.com/s3fs-public/legacy_files/files/media/csis/pubs/kosovolessons-full.pdf.

14 Ibid., 118.

15 Warden, 'The Enemy as a System', 49.

16 Geoffrey Wawro, *The Franco-Prussian War* (Cambridge, Cambridge University Press, 2003) 232.

17 Ibid., 237.

bombard it with heavy artillery. Unable to cope with this level of destruction, the French surrendered in January 1871. This means that the real decisive target was not the French army or the Emperor, it was Paris. This means that – in parallel warfare – *a target is anything that the adversary cannot afford to lose.*

Love

The Battle of Sedan proved that Clausewitz, Warden, and Boyd can be wrong. To his credit, Warden mentions this possibility in his article: ‘The utility of the five-ring model may be somewhat diminished in circumstances where an entire people rises up to conduct a defensive battle against an invader... When people do fight to the last, they are fighting as individuals and in essence each person becomes a strategic entity unto himself. While such may be possible for the defence, it is not for the offense. *It is a special case* (emphasis added).’¹⁸ But is this true? Increasingly, individuals unite successfully to resist invading or occupying forces. When societies defend themselves with Warden’s fourth ring (the population), they create ‘too many targets,’¹⁹ and therefore no targets at all. The Prussian commander – von Moltke – understood the danger of creating hatred among the invaded population. In a speech to parliament, he stated: ‘What we have won with arms in hand in half a year, we must protect with arms for half a century, so that it is not snatched away from us again. Since our happy wars *we have won respect everywhere but love nowhere.* (emphasis added)’²⁰ That a battle-hardened Prussian considers love a necessity to achieve decisive victory should inspire us to take a closer look at strategies that exploit this lack of love.

Mastering the art of not being a target

For those who are defenceless, all wars are parallel. The enemy can attack at will. The attacker has no walls to breach or phalanx to outflank. For centuries, being defenceless was a fact of life for many people because, according to Thucydides, ‘The strong do what they can and



After the capture of Napoleon III (left) by King Wilhelm I in the Bellevue Castle at Sedan on 2 September 1870 the Franco-Prussian war went on, which proved theorists like Clausewitz, Warden and Boyd wrong

the weak suffer what they must.’²¹ The first theorist who developed a successful strategy to win against a stronger opponent was Mao Tse-tung. To him, being defenceless was a choice: ‘There is in guerrilla warfare no such thing as a decisive battle; there is nothing comparable to the fixed passive defence that characterizes orthodox war. In guerrilla warfare, the transformation of a moving situation into a positional defensive situation never arises.’²² The main prerequisite for success in guerrilla warfare is von Moltke’s ‘love’, or what Brigadier General Samuel Griffith calls ‘sympathetic support’. According to him ‘Historical experience suggests that there is very little hope of destroying a revolutionary guerrilla movement after it has survived the first phase and has acquired the sympathetic support of a significant segment of the population.’²³ In these

18 Warden, ‘The Enemy as a System’, 53.

19 Ibid., 50.

20 Helmuth Karl Bernhard von Moltke, Reichstag 16 February 1874. See: <https://www.projekt-gutenberg.org/bebel/auslebe2/chap035.html>.

21 Thucydides, *The Landmark Thucydides. A Comprehensive Guide to the Peloponnesian War*, Robert B. Strassler (ed.), translated by Richard Crawley (New York, Free Press, 1996) 352.

22 Mao Tse-tung, Translated with an introduction by Brigadier General Samuel B. Griffith, *On Guerrilla Warfare* (Washington, D.C., Headquarters U.S. Marine Corps, 1989) 52.

23 Ibid., 27.

That a battle-hardened Prussian considers love a necessity to achieve decisive victory should inspire us to take a closer look at strategies that exploit this lack of love

circumstances, the guerillas can operate without being a target by observing four basic rules: 'When guerrillas engage a stronger enemy, they withdraw when he advances; harass him when he stops; strike him when he is weary; pursue him when he withdraws.'²⁴ However, the consequences of the first rule are far reaching. The choice to be defenceless means that there is no upper limit to the distance of the withdrawal from the advancing enemy. When in 1933 the Chinese Nationalists attacked in force, the Communists decided to shift their base to Shensi Province, which meant marching almost 6,000 miles.²⁵ Such a move was only possible in the vast expanse of the Chinese countryside. That means that Mao's strategy is not applicable in regions where such manoeuvre room does not exist. A conceptual solution to this problem was proposed by an Egyptian theorist called Sayid Qutb.

Qutb was the ideologue of the Muslim Brotherhood, a movement created in Egypt to resist colonial rule. It later spread to other Middle

Eastern countries. The Brotherhood continued to exist after independence and in Egypt – as in other Muslim countries – it is the most important form of organized opposition against ruling autocrats. The movement's original aim was to return society to 'true Islam' to counter Christian and Western colonial influences. The main effort was preaching because according to Hasan al-Bannah, the movement's founder, 'when the people have been Islamized, a truly Muslim nation will naturally evolve.'²⁶ To generate popular support the movement provides services to those in need. Its success, writes Gilles Klepel, 'stems from its capacity to unite, around their program, various social groups, by waging a campaign of proselytism, accompanied by an intense charitable activity, centered around dispensaries, workshops, and schools, installed in the periphery of mosques.'²⁷ Because their activities are centered around mosques, the branches of the movement are by definition tied to fixed localities. They could therefore not withdraw when they were attacked. Consequently, the movement did not engage in militant activities themselves. For that, they relied on another organization called The Free Officers led by Gamal Abdel Nasser. The Free Officers ended British control over Egypt with a military coup in September 1952. This rise to power 'increased the expectations of the Muslim Brotherhood. They thought that the Nasserites would be the secular wing of their own organization.'²⁸ However, soon after, Islamic organizations were suppressed. 'Nasser saw the Brotherhood as composed of power seekers who were using religion for their own purposes, says Özlem Tür Kavli.²⁹ Increasingly, the Brotherhood started to oppose Nasser and 'the assassination attempt on Nasser in 1954 provided the regime with the excuse to crush the movement.'³⁰ Qutb and other key figures of the Muslim Brotherhood were imprisoned. As Kavli writes, 'Ironically, the policy of purging Brotherhood members from the system and sending them to camps in the desert strengthened the movement.'³¹ The prisoners were considered martyrs. Also, 'members that were sent into exile in the rich Gulf states formed economic networks that would finance their Islamic movement after the death of Nasser.'³²

24 Ibid., 46.

25 Ibid., 18.

26 Richard P. Mitchell, *The Society of the Muslim Brothers* (London, Oxford University Press, 1969) 308.

27 Gilles Kepel, *Jihad: expansion et déclin de l'islamisme* (Paris, Editions Gallimard, 2000) 29.

28 Gilles Kepel, 'Islamists Versus the State in Egypt and Algeria', *Daedalus*, Vol. 124, No. 3, 110.

29 Özlem Tür Kavli, 'Islamic Movements in the Middle East: Egypt as a Case Study,' *Perceptions, Journal of International Affairs*, Vol. VI, No. 4. (December 2001-February 2002)

30 Ibid.

31 Ibid.

32 Ibid.

On the ideological side, Qutb wrote his most influential book – *Milestones* – while in prison. It is a complete and coherent view on the way to achieve his ideal of an Islamic State. It includes an elaborate justification of the use of violence to achieve that objective. ‘Islam has the right to take initiative. Islam is not a heritage of any particular race or country; this is God’s religion, and it is for the whole world. It has the right to destroy all obstacles in the form of institutions and traditions to release human beings from their poisonous influences, which distort human nature and which curtail human freedom,’ Qutb wrote.³³ After seeing how Nasser cracked down on the Brotherhood, Qutb understood that to succeed in creating an Islamic State, the Brotherhood not only needed popular support, but also the capability to fight. The years in prison convinced him that the colonial powers were not the only enemy. According to Ladan Boroumand and Roya Boroumand, ‘He identified his own society (in his case, contemporary Muslim polities) as among the enemies that a virtuous, ideologically self-conscious, vanguard minority would have to fight by any means necessary, including violent revolution, so that a new and perfectly just society might arise.’³⁴ The central problem then became the creation of the armed vanguard while avoiding it being detected and targeted by those in power. Soon after the publication of *Milestones*, Qutb was hanged, but his book inspired many Islamist movements that combine charitable activities and the provision of essential services with organized violence. Among them are Hezbollah in Lebanon and the Sadr II Movement in Iraq.

Islamist movements are remarkably apt at emerging without being noticed and targeted. In 1985, Yitzhak Rabin – then Israeli Defence Minister – observed that, ‘among the many surprises, and most of them not for the good, that came out of the war in Lebanon, the most dangerous is that the war let the Shi’ites out of the bottle. No one predicted it; I couldn’t find it in any intelligence report.’³⁵ Similarly, in Iraq ‘[Muqtada al-Sadr’s] rise to prominence within the Shi’a community largely went unnoticed by the United States government’, says Timothy

Haugh.³⁶ These conclusions are surprising because the movements start their activities in plain sight. Haugh writes, ‘As U.S. tanks dashed across Iraq, Muqtada al-Sadr and his vanguard of like-minded clerics reactivated mosques, deployed a militia, assumed control of regional Ba’ath Party institutions, and prepared social services.’³⁷ Similarly ‘Muqtada demonstrated his ability to reflect and channel inchoate popular feelings as early as his first Friday prayer (al-Khutba), delivered in Kufa on 11 April 2003. He asked Shiites to express their piety by undertaking a pilgrimage to Karbala... Coming on the heels of the regime’s fall, the massive celebrations offered Shiites a first opportunity to see and measure their new, colossal force.’³⁸ The success of these movements is linked to the fact that their visible, massive social and charitable activities are not targeted because they are not recognized as being preparations for armed resistance. However, once these activities generate popular support, they allow the movement to hide armed groups among the population and protect them from being targeted.

The combination of an armed vanguard and solid popular support allowed Hezbollah to withstand the IDF in 2006. Hezbollah was able to combine two capabilities. The first was to survive the actions of the IDF land forces on their territory. The second was the ability to maintain a constant barrage of rockets on Northern Israel. According to the Israeli government, ‘During Hezbollah’s month-long bombardment of Israel’s civilian population, 6,000

33 Sayyid Qutb, *Milestones* (New Delhi, Islamic Book Services, 2015) 75.

34 Ladan Boroumand and Roya Boroumand, ‘Terror, Islam, and Democracy,’ *Journal of Democracy*, Volume 13, No. 2 (April 2002) 5-20. See: <https://www.journalofdemocracy.org/wp-content/uploads/2012/03/Boroumand.pdf>.

35 Yitzhak Rabin, quoted by Robin Wright, *Sacred Rage. The Wrath of Militant Islam* (New York, Touchstone, 2001) 233.

36 Timothy Haugh, ‘The Sadr II Movement. An Organizational Fight for Legitimacy within the Iraqi Shi’a Community,’ *Strategic Insights*, Vol. 4, No. 5 (May 2005) 1-10. See: https://www.researchgate.net/publication/235189998_The_Sadr_II_Movement_An_Organizational_Fight_for_Legitimacy_within_the_Iraqi_Shi%27a_Community.

37 Ibidem.

38 Timothy Haugh, ‘Iraq’s Muqtada Al-Sadr: Spoiler or Stabiliser?’, *International Crisis Group Middle East Report* No. 55 (11 July 2006). See: <https://icg-prod.s3.amazonaws.com/55-iraq-s-muqtada-al-sadr-spoiler-or-stabiliser.pdf>.



Despite its military presence in Iraq the US missed the rise to prominence of Muqtada al-Sadr within the Shi'a community

PHOTO U.S. ARMY, RUSSELL KLIKA

homes were hit, 300,000 residents displaced and more than a million were forced to live in shelters. Almost a third of Israel's population – over two million people – were directly exposed to the missile threat.³⁹ The Commission to Investigate the Lebanon Campaign called this a severe failing. 'The barrage of rockets aimed at Israel's civilian population lasted throughout the war, and the IDF did not provide an effective response to it,' the government admitted.⁴⁰

Hezbollah used clever tactics to avoid being a target. As Matt Matthews found, 'Hezbollah

established a simple, yet effective system for firing the Katyusha rockets. Once lookouts declared the area free of Israeli aircraft, a small group moved to the launch site, set up the launcher, and quickly departed. A second group would then transport the rocket to the launch location and promptly disperse. A third small squad would then arrive at the location and prepare the rocket for firing, often using remotely controlled or timer-based mechanisms. The entire process was to take less than 28 seconds with many of the rocket squads riding bicycles to the launch location.'⁴¹ Beside this tactical aspect, the strategic importance of Hezbollah's approach was that no command and control were needed to conduct operations. This led an Israeli officer to define Boyd's OODA loop differently: 'The Hezbollah fighter wakes up in the morning, drinks his coffee, takes a rocket out of his closet, goes to his neighbor's yard, sticks a clock timer on it, goes back home and then watches CNN to see where it lands.'⁴² Hezbollah simply had nothing it could not afford to lose. An Israeli analyst captured this reality well by choosing *Breaking the Amoeba's Bones* as the title for his study of the 2006 war. According to him, 'Hizbollah does not have an

39 Israeli Ministry of Foreign Affairs, *The Second Lebanon War (2006)* (12 July 2006). See: <https://www.gov.il/en/Departments/General/hizbullah-attack-in-northern-israel-and-israels-response-12-jul-2006>.

40 Winograd Commission, *Final Report* (30 January 2008). See: <https://www.jewishvirtuallibrary.org/winograd-commission-final-report-january-2008>.

41 Matt M. Matthews, *We Were Caught Unprepared. The 2006 Hezbollah-Israeli War* (Fort Leavenworth, U.S. Army Combined Arms Center, Combat Studies Institute, 2008) 17.

42 LTC Ishai Efroni Deputy Commander, Baram Brigade quoted in: Jonathan Finer and Edward Cody, 'Hezbollah Unleashes Fiery Barrage 230 Rockets Strike Northern Israel, Shattering Brief Lull,' *Washington Post* (3 August 2006. See: <https://www.washingtonpost.com/archive/politics/2006/08/03/hezbollah-unleashes-fiery-barrage-span-classbankhead230-rockets-strike-northern-israel-shattering-brief-lullspan/1b2c921a-cee1-4a61-b297-23db40b995c7/s>

operational center of gravity whose destruction would lead to the collapse of the organization.⁴³

A more drastic form of not being a target is being non-violent. Events in Serbia in 2000 illustrate its effectiveness. During a press conference on 4 November 1999, US Secretary of State Madeleine Albright stated that 'All Serbs should know that the day they succeed in restoring democracy is the day Serbia's isolation will end.'⁴⁴ The press conference came after a meeting with members of the Serbian opposition. Albright also said that 'the administration's first objective is to strengthen Milosevic's political opponents.'⁴⁵ A year later, Milosevic resigned after a crescendo of protests that culminated in a march of hundreds of thousands towards the capital Belgrade. The protests that led to his downfall were organized by a movement called Otpor (resistance). It turned out later that key figures had received training organized and financed by American organizations. Their strategy was based on a handbook written by American political scientist Gene Sharp.⁴⁶ The handbook contained a coherent whole of 198 'methods of nonviolent action'.⁴⁷ Sharp's nonviolence had nothing to do with faintheartedness: 'My key principle is not ethical. It has nothing to do with pacifism. It is based on an analysis of power in a dictatorship and how to break it *by withdrawing the obedience of citizens*' (emphasis added).⁴⁸ When one thinks this trough, withdrawing obedience is a purer form of parallel warfare than Warden's physical destruction of enemy command systems or Boyd's operations inside the adversary's OODA loops. Also, considering the fact that American aid to Otpor only amounted to 25 million dollars, it comes at a fraction of the cost.

The examples above describe a wide variety of approaches to waging an armed conflict against a stronger opponent. However, they have some elements in common. Mastering the art of not being a target hinges on the ability to combine massive mobilization and coercive action with the absence of centralized leadership and institutional decision making. It's all about creating as many cooperative centers of gravity as possible while accepting the loss of any of them.

Co-opting the art of not being a target

That the American government could help bring down an unpopular foreign president without putting a single American soldier or citizen in harm's way did not go unnoticed in the Russian Federation. After the ousting of Serbian president Milosevic by Otpor, several similar successful campaigns took place in the periphery of Russia.⁴⁹ The Kremlin quickly grew suspicious of these events, especially when a similar movement started in Moscow in 2011.

The revolutions sparked a research endeavour by the Russian defence and security apparatus. They realized that this was a vital threat to their power. What worried them was the fact they did not have a concept to defend themselves against these types of movements. In 2013 Russian Chief of Staff General Valery Gerasimov wrote an article warning that 'a perfectly thriving state can, in a matter of months and even days, be transformed into an arena of fierce armed conflict.'⁵⁰ After the Maidan Revolution in Ukraine in 2014, Moscow devoted the entire yearly security conference to the theme of colour revolutions. During the conference, Gerasimov defined the threat as follows: 'Colour

43 Ron Tira, 'Breaking the Amoeba's Bones,' *Strategic Assessment*, Vol. 9, No. 3 (November 2006) 1-15. See: https://www.inss.org.il/strategic_assessment/breaking-the-amoebas-bones/.

44 'Statement by Secretary of State Mrs. Madeleine Albright', *Associated Press* (4 November 1999). See: https://www.youtube.com/watch?v=8CBNXTPX_LI.

45 Norman Kempster, 'U.S. Offers Aid if Yugoslavia Has Elections,' *Los Angeles Times* (4 November 1999). See: <https://www.latimes.com/archives/la-xpm-1999-nov-04-mn-29940-story.html>.

46 Gene Sharp, *The Politics of Nonviolent Action* (New York, Porter Sargent, 1974).

47 For the complete list, see the Albert Einstein Institution: <https://www.brandeis.edu/peace-conflict/pdfs/198-methods-non-violent-action.pdf>.

48 Gene Sharp, quoted in: Roger Cohen, 'Who Really Brought Down Milosevic?,' *The New York Times Magazine* 26 November 2000. See: <https://www.nytimes.com/2000/11/26/magazine/who-really-brought-down-milosevic.html>.

49 The so-called Colour Revolutions took place in Georgia (2003, Rose Revolution), Ukraine (2004, Orange Revolution), and Kyrgyzstan (2005, Tulip Revolution). See: A.S. Brychkov and G.A. Nikonorov, 'Color Revolutions in Russia. Possibility and Reality,' *Vestnik Akademii Voennykh Nauk* [Journal of the Academy of Military Sciences] 3 (60) (2017) 4-9. For a translation by Boris Vainer see: <https://www.armyupress.army.mil/Portals/7/Hot%20Spots/Documents/Russia/Color-Revolutions-Brychkov-Nikonorov.pdf>.

50 Valery Gerasimov, 'The value of science is in the foresight. New challenges demand rethinking the forms and methods of carrying out combat operations,' *Military-Industrial Kurier* (27 February 2013), translation by Robert Coalson, *Military Review* 96, No. 1 (2016) 23.



In 2000 the Otpor movement in Serbia proved the effectiveness of a more drastic form of not being a target: non-violence

PHOTO ANP/HOLLANDSE HOOGTE, JOHN SCHAFER

Revolutions have become the main lever for the realization of political ideas... They are based on political strategies involving the external manipulation of the protest potential of the population, coupled with political, economic, humanitarian, and other non-military measures.⁵¹

The approaches proposed at the conference were based on the fact that not being a target requires mass mobilization. It all starts with a battle of ideas. The main motivating factor behind the revolutions in the Russian periphery was the wish to live in a Western liberal democracy and economy. Russian leader Vladimir Putin realized that he needed to discredit the Western lifestyle and to promote a distinct Russian way of life. He needed proof that the Russian world was different to, superior to and incompatible with

the Western world. The basic idea is what Lien Verpoest and Eva Claessen call 'geopolitical othering'.⁵² It involves opposing Western cultural and moral values to Russian ones. In this process, 'politicians and policymakers [stress] the importance of traditional values, patriotism and history, backed up by the state media and new legislation (anti-gay propaganda, anti-blasphemy law, foreign agents law).'⁵³

Putin articulated his vision in his 2013 State of the Union: 'Today, many nations are revising their moral values and ethical norms, eroding ethnic traditions and differences between peoples and cultures. Society is now required not only to recognize everyone's right to the freedom of consciousness, political views, and privacy, but also to accept without question the equality of good and evil, strange as it seems, concepts that are opposite in meaning... Of course, this is a conservative position. But speaking in the words of Nikolai Berdyaev, the point of conservatism is not that it prevents movement forward and upward, but that it prevents movement backward and downward, into chaotic darkness and a return to a primitive state. In recent years, we have seen how at-

51 Valery Gerasimov, 'On the Role of Military Force in Modern Conflicts,' Report of the Third Moscow Conference on International Security, Conference Materials, A.I. Antonov, ed. (Moscow, Ministry of Defence of the Russian Federation, 2014) 15.

52 Lien Verpoest and Eva Claessen, 'Liberalism in Russia. From the margins of Russian politics to an instrument of geopolitical othering,' *Global Affairs* (2017) 3:4-5, 337-352, DOI: 10.1080/23340460.2017.1449601.

53 Ibid.

tempts to push supposedly more progressive development models onto other nations actually resulted in regression, barbarity and extensive bloodshed.⁵⁴ In the years following the 2011 elections the state media constantly spread a narrative that portrays Russia as a beacon of moral superiority that is fundamentally different from the 'degenerate' West. The West is a geopolitically 'other' world, incompatible with the Russian one.

This approach was successful in 2014 when Russia annexed Crimea. In a television documentary made a year later, Putin explains in detail how the combination of a pro-Russian narrative and a deniable military presence enabled Russia to annex the region in one month almost without firing a shot.⁵⁵ He also revealed that he took his final decision about Crimea 'after secret, undated opinion polls showed 80 percent of Crimeans favored joining Russia,'⁵⁶ thus confirming that popular support is a prerequisite for military success.

Conclusion

Western military, political and social thought on armed conflicts rests on increasingly shaky foundations. All too often this thought starts with assumptions about technological superiority allowing surgical targeting of capabilities that the enemy cannot afford to lose. Recent outcomes of armed conflicts show that these assumptions no longer hold true. When Western theorists acknowledge this, they often attribute the evolution to technological changes such as the proliferation of weaponized gadgets (like home-made rockets) to previously weak actors. They then propose to focus efforts on the development of even higher-tech countermeasures. These proposals are dead-end approaches, promising only temporarily relief.

The real truth is that the manoeuvrist approach is not always applicable. Popular support allows opponents to avoid having targets in the shape of critical vulnerabilities and other points of influence. The implication is that operational planning needs to start with the questions

whether it is possible to gain the support of the people living in the conflict area or whether popular support can be denied to the adversary. When the answer to one or both questions is 'no,' then the harsh conclusion is that the operation will either fail or result in an endlessly protracted stalemate. ■

PHOTO ANIP/APF, MAX VETROV



People stand in line outside the office of a Russian cell phone operator to get a new number in the Crimean city of Simferopol in August 2014: without using the manoeuvrist approach and by spreading a narrative of geopolitical 'othering', Russia managed to take over the region

54 Vladimir Putin, Address to the Federal Assembly (12 December 2013) See: <http://en.kremlin.ru/events/president/news/19825>.

55 A. Kondrashov, (Director), *The Path to the Motherland* (documentary, 2015). Rossiya 1. Original title: *Крым. Путь на Родину*. Retrieved from: <https://www.youtube.com/watch?v=N-trlj-T2Uc>.

56 A. Kondrashov, 'Putin reveals secrets of Russia's Crimea take-over plot,' *BBC News* (9 March 2015). See: <https://www.bbc.com/news/world-europe-31796226>.



Stelsel Bewaken en Beveiligen in beweging

Kansen en keuzes in een noodzakelijke transitie

Prof. dr. M.G.W. den Boer en luitenant-kolonel drs. Wesley Knetsch EMSD*

Elke dag moet in Nederland de veiligheid van ernstig bedreigde personen worden bewaakt. Na een aantal aanslagen in afgelopen jaren blijkt dat met name criminele netwerken niet schuwen voor de inzet van excessief geweld tegen de dragers van democratische instituties. De bescherming van bedreigde personen is een voorwaarde voor het functioneren van de democratische rechtsstaat en het offensief tegen de georganiseerde ondermijnende criminaliteit. Naar aanleiding van een serie aanbevelingen en evaluaties wordt een grootscheepse transitie in gang gezet voor het zogenaamde Stelsel Bewaken en Beveiligen. Hierbij moeten strategische keuzes worden gemaakt met betrekking tot de inzet van schaarse en specialistische middelen in de context van hoge operationele druk.

*Er is sprake van een enorme
toename van inzet vanuit het
Stelsel Bewaken en Beveiligen*

FOTO MCD, HILLE HILLINGA



Het Stelsel Bewaken en Beveiligen (SBB) ‘piept en kraakt’, stelde *De Telegraaf* in september 2021: steeds meer rechters, journalisten, advocaten, politici en andere publieke figuren ervaren dagelijks de ingrijpende gevolgen van een zware dreiging en de veiligheidsmaatregelen die nodig zijn om hier weerstand tegen te bieden.¹ Bedreigingen en intimidatie nemen hand over hand toe.² De dreiging is toegenomen, vooral vanuit de zware georganiseerde misdaad,

maar ook ondermijnende criminaliteit, terrorisme, statelijke actoren en geradicaliseerde eenlingen. Een indicator van de toegenomen dreiging is het recordaantal explosies dat in 2023 in Nederland werd geteld: er gingen minimaal 378 explosieven af.³ Een uiteenlopende reeks incidenten vond plaats in verschillende gemeenten, en betrof onder meer de beschieting van woningen, de plaatsing van brandbommen en explosieven bij woningen en bedrijven, en de plaatsing van explosieven onder auto's. De Explosieven Opruimingsdienst Defensie rukte in 2023 bijna 1200 keer uit om projectielen met ontploffingsgevaar te vernietigen, onder andere wegens zwaar vuurwerk en plofkraakmunitie.⁴

Na de moord op Pim Fortuyn in 2002 werd op advies van de Commissie Van der Haak⁵ het SBB opgericht met als doel: ‘Het voorkomen van (terroristische) aanslagen op personen, objecten en diensten.’⁶ De gewelddadige actie die was gericht op de Koninklijke Familie op 30 april 2009 vormde een van de dieptepunten in de ontwikkeling van het SBB.⁷ Daarna volgde onder andere de aanbeveling om de structurele coördinatie te versterken. Doel was de samenhang en afstemming tussen partijen in het proces van bewaken en beveiligen te versterken, met name rond nationale evenementen als Koninginnedag (nu Koningsdag).⁸ Ook werd destijds aanbevolen dreigings- en informatieproducten in het Rijksdomein en het decentrale domein eenduidig te maken, beter op elkaar aan te laten sluiten en in samenhang te beschouwen.⁹

Geleidelijk werd het SBB geconfronteerd met diverse ontwikkelingen die elkaar snel opvolgden. Denk hierbij aan de verharding van de georganiseerde criminaliteit en de verlaging van de drempel om bedreigingen te uiten, geweld toe te passen met wapens en explosieven, en mensen te liquideren.¹⁰ Het gevolg hiervan is een enorme toename van inzet vanuit het stelsel. ‘Het aantal personen en objecten dat langdurig en intensief bewaakt en beveiligd wordt, is de afgelopen jaren toegenomen en zal naar verwachting niet verminderen.’¹¹

Als vorm van civiel-militaire samenwerking met hoog-specialistische inzet staat het stelsel stevig

* Monica den Boer is hoogleraar Militaire Politie Operaties aan de Faculteit Militaire Wetenschappen van de Nederlandse Defensie Academie. Wesley Knetsch is commandant van de Brigade Politie & Beveiliging Schiphol van de Koninklijke Marechaussee.

1 Ministerie van Justitie en Veiligheid, ‘Naar een nieuw stelsel: het stelsel beveiligen van personen’, 31 maart 2023. Zie: <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2023/03/31/naar-een-nieuw-stelsel-het-stelsel-beveiligen-van-personen>.

2 B. Schuurman, J. Van Buuren, en E. Bakker, (2021), *Dreigingsontwikkelingen relevant voor het stelsel bewaken en beveiligen: een blik op verleden en mogelijke toekomst*, ISGA Rapport, Universiteit Leiden, 14 september 2021. Zie: https://www.universiteitleiden.nl/binaries/content/assets/governance-and-global-affairs/isga/rapportdreigingsontwikkelingsbb_14sep21.pdf.

3 Voor een overzicht van explosieven in verschillende gemeenten, zie: <https://www.nu.nl/binnenland/6296531/recordaantal-explosies-in-2023-zeker-378-incidenten-rotterdam-koploper.html>.

4 Ministerie van Defensie, ‘Explosieven Opruimingsdienst rukt in 2023 bijna 2.000 keer uit: van oorlogsbom tot plofkraakmunitie’, 28 december 2023. Zie: <https://www.defensie.nl/actueel/nieuws/2023/12/28/explosieven-opruimingsdienst-rukt-in-2023-bijna-2.000-keer-uit-van-oorlogsbom-tot-plofkraakmunitie>.

5 Instellingsbesluit van de Commissie Feitenonderzoek Beveiliging van de heer W.S.P. Fortuyn en brief Ministers van Binnenlandse Zaken & Koninkrijksrelaties en Justitie inzake de reactie op de gebeurtenissen van 6 mei 2002 (TK 2001–2002, 28 374, nr. 2). Commissie Van der Haak/ Commissie Feitenonderzoek Beveiliging van de heer W.S.P. Fortuyn (2002). Zie: https://www.burojansen.nl/pdf/rapportfortuyn_12_02.pdf.

6 R. de Wijk, *Het Stelsel Bewaken en Beveiligen na Pim Fortuyn*, The Hague Centre for Strategic Studies (HCSS), Den Haag, 3 mei 2012, 5. Zie: <https://hcss.nl/report/het-stelsel-bewaken-en-beveiligen-na-pim-fortuyn/>.

7 Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding, *Onderzoek functioneren Stelsel Bewaken en Beveiligen Koninginnedag 2009*, Den Haag, 2009. Zie: www.nctb.nl of <https://www.politieacademie.nl/kennisonderzoek/kennis/mediatheek/PDF/75150.pdf>.

8 Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding, *Onderzoek functioneren Stelsel Bewaken en Beveiligen Koninginnedag 2009*.

9 De veiligheid van personen, objecten en diensten is in beginsel decentraal georganiseerd. Het lokaal bevoegd gezag is verantwoordelijk voor het nemen van aanvullende beveiligingsmaatregelen op basis van dreiging en risico. Het lokale gezag wordt gevormd door de burgemeester en de hoofdofficier van justitie (HOvJ). De burgemeester is verantwoordelijk voor de handhaving van de openbare orde en veiligheid. De HOvJ is verantwoordelijk voor de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde, waaronder wordt verstaan het waken over de veiligheid van personen. Het Stelsel Bewaken en Beveiligen bestaat uit een centraal domein en een Rijksdomein.

10 J.G. Bos, M.A. Berndsen-Jansen, en J.J. van Eck, *Adviescommissie toekomstbestendig stelsel bewaken en beveiligen*, oktober 2021, 3. Zie: <https://open.overheid.nl/documenten/ronl-42b13af0-d72b-4eb8-9122-c5a99b119e0d/pdf>.

11 Tweede Kamer der Staten-Generaal, ‘Bestrijding georganiseerde criminaliteit’, 30 juni 2020:

Bewaken en Beveiligen	2020	2021	2022	2023	2024 e.v.
<i>Versterking uitvoering</i>	3,9 mln	30,7 mln	44 mln	47,9 mln	48,2 mln
<i>Versterking stelsels</i>	1,5 mln	1,5 mln	1,8 mln	1,8 mln	1,8 mln
<i>Versterking weerbaarheid</i>	2,1 mln	3,5 mln	1 mln	1 mln	1 mln
<i>Extra kosten intensivering</i>	24,2 mln				
Getuigenbescherming	1 mln	3,9 mln	4 mln	4 mln	4 mln

Figuur 1 Begroting Stelsel Bewaken en Beveiligen

in de belangstelling. De analyse in dit artikel toont aan dat de leidende actoren in het stelsel allemaal hun verantwoordelijkheid pakken, maar dat met regelmaat een strategische discussie plaatsvindt over de inzet van capaciteit, iets wat wij juist beschouwen als een tactisch-operationeel vraagstuk.

Dit artikel zet de belangrijkste ontwikkelingen, bevindingen en aanbevelingen op een rij. Nadat het SBB in vogelvlucht wordt beschreven, legt het artikel de focus op onderscheidende bouwstenen in de aanstaande transitie van het stelsel.¹² Die transitie beoogt een geïntegreerde, toekomstbestendige en mogelijk ook grensoverschrijdende aanpak, die de robuustheid (of duurzaamheid) van het stelsel de komende jaren kan garanderen. Voor het SBB worden door het ministerie van Justitie en Veiligheid (J&V) structureel meer middelen ter beschikking gesteld. In 2023 is dit 14 miljoen euro, en het bedrag groeit naar 112 miljoen euro structureel.¹³

Een eerste bouwsteen van de transitie van het SBB betreft de implementatie van dringende aanbevelingen van de Commissie Bos, met name op het gebied van informatiebeheer. Een tweede bouwsteen gaat over wetgeving: het Rondetafelgesprek in de Tweede Kamer en het Amendement Knops zouden leiden tot een wijziging van de Politiewet. De derde bouwsteen is de doorontwikkeling van het SBB: de Onderzoeksraad voor Veiligheid maakte een analyse van drie dreigingssituaties en kwam tot stevige aanbevelingen. Ook het onderzoek van de Inspectie Justitie en Veiligheid bevatte aanbevelingen aangaande de training en opleiding van medewerkers bewaken en beveiligen. Een vierde

bouwsteen betreft een internationale vergelijking, waaruit vergelijkend inzicht is verkregen en lessen kunnen worden geleerd.

Het hoofdargument van ons artikel is dat strategische keuzes moeten worden gemaakt met betrekking tot inzet van schaarse en specialistische middelen in de context van hoge operationele druk. In principe is het SBB er voor iedereen: dit is de norm van gelijkwaardigheid (*equity of justice*). Deze norm werpt lastige vragen op, omdat de vraag de beschikbare capaciteit overstijgt. Daarom moeten keuzes gemaakt worden op basis van scenario's, namelijk wederzijdse inzet door Nationale Politie en Koninklijke Marechaussee, specialistische inzet op basis van de vraag vanuit de doelgroep, of gedeelde (grensoverschrijdende) inzet waarbij modules zoals technologische middelen of *human resources* worden gedeeld.

Het kabinet trok in 2020 30 miljoen extra uit voor het SBB, in 2021 40 miljoen en vanaf 2023 jaarlijks 55 miljoen euro extra. In 2022 schreef de toen nieuwe minister van J&V aan de Kamer dat vanaf 2025 structureel 100 miljoen extra beschikbaar komt om het SBB te versterken, specifiek om de toename van het aantal Te Beschermen Personen (TBP) op te vangen.¹⁴

- 12 Brief Minister van J&V over de Vernieuwde circulaire stelsel bewaken en beveiligen, 29 juni 2023, Kenmerk 47 26482. Voor de recentere circulaire, zie: <https://www.nctv.nl/documenten/circulaires/2023/07/11/circulaire-bewaken-en-beveiligen-2023>.
- 13 Tweede Kamer der Staten-Generaal, *Voorjaarsnota 2023*, 75. Zie: <https://open.overheid.nl/documenten/ronl-a46db680cc67398e673053092b9b68b317128abc/pdf>.
- 14 Tweede Kamer Der Staten-Generaal, 'Kamerbrief voortgang versterking stelsel bewaken en beveiligen', 3 november 2022, 8-9.

Stelsel Bewaken en Beveiligen in vogelvlucht

Recent hebben polarisatie en met name de verharding van de georganiseerde misdaad ertoe bijgedragen dat een sterk groeiend aantal bedreigde personen in aanmerking komt of wenst te komen van het SBB. De Nederlandse overheid draagt de verantwoordelijkheid voor de bescherming van personen, objecten en diensten tegen (terroristische) aanslagen: de zogenaamde 'zorgplicht'.¹⁵

Ter illustratie een reden waarom het stelsel voortdurend in beweging is geweest: 'Het percentage politieke ambtsdragers bij decentrale overheden dat vanuit hun functie te maken had met agressie of geweld, is gestegen van 23 procent in 2014 naar 49 procent in 2022. Ook ernstige incidenten nemen in aantal toe. Daarnaast vindt agressie vaker plaats via sociale media.'¹⁶

En daarnaast: 'In 2022 ontving het Team Bedreigde Politici van de politie-eenheid Den Haag 1.125 meldingen van bedreiging. Dat is bijna twee keer zoveel als het jaar daarvoor (588 meldingen). Het aantal bedreigingen dat als strafbaar werd beoordeeld, steeg nog sterker:

van 373 in 2021 naar 889 in 2022. De toename hangt vooral samen met veel nieuwe meldingen van bedreiging door één Tweede Kamerlid.'¹⁷

Het geheel aan actoren, regels en afspraken vormt samen het Stelsel Bewaken en Beveiligen, en maakt onderdeel uit van de nationale veiligheid.¹⁸ Binnen het stelsel zijn diverse actoren actief, waaronder de Nationale Politie (NP), de KMar, het Openbaar Ministerie (OM), de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (NCTV), en daarnaast ook de lokale besturen en de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten AIVD en MIVD.

Andere actoren zijn de beveiligingsambtenaren (BVA's) van de departementen en de Staten-Generaal, en de ministeries van Buitenlandse Zaken, Defensie, Justitie & Veiligheid en Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK). Het stelsel kan dus worden gezien als een complex samenspel tussen diverse actoren.

In 2015 richtte de KMar de eenheid Hoog Risico Beveiliging (HRB) op naar aanleiding van onder meer de aanslagen in Brussel en Parijs.¹⁹ In 2023 was een totaalbestand van ongeveer 1200 medewerkers van de KMar actief in het Bewaken en Beveiligen-domein. De rol van de KMar wordt op basis van de Politiewet 2012 als volgt beschreven: 'De KMar beschikt (...) over de onderdelen Hoog Risicobeveiliging (HRB), de Brigade Speciale Beveiligingsopdrachten (BSB) en de Brigade Objectbeveiliging (BOB). Daarnaast levert de KMar assistentie of bijstand aan de Politie bij de uitvoering van haar taken, als hierom wordt verzocht. Dat kan ook op het gebied van bewaken en beveiligen zijn. Ten behoeve van de eigen beveiligingstaken heeft de KMar een eigen informatieorganisatie, die vrijwel hetzelfde is georganiseerd als de politieorganisatie. Dreigingsinschattingen en maatregelenadviezen worden op dit moment gemaakt ter ondersteuning van KMar-taak in het kader van de bewaken en beveiligen van burgerluchtvaart-terreinen, de Koninklijke woon- en werkverblijven en de persoonsbeveiliging door de BSB in het buitenland. Voor de assistentie- of bijstandstaak wordt gewerkt met de dreigingsinschattingen van de Politie.'²⁰

15 Voor een toelichting tegen de achtergrond van de Grondwet, het EVRM en relevante jurisprudentie, zie Onderzoeksraad voor Veiligheid (OVV), *Bewaken en beveiligen. Lessen uit drie beveiligingssituaties*, Den Haag, 2023, 28. Zie: www.onderzoeksraad.nl.

16 Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Monitor Integriteit en Veiligheid 2022*, 2022, 3. I&O Research, Amsterdam. Zie: <https://open.overheid.nl/documenten/ronl-90215dba1d2cbd7fac64bdd0bccd712f9e9e520/pdf>.

17 Openbaar Ministerie, 'Niet eerder zoveel meldingen van bedreiging politici', 22 mei 2023. Zie: <https://www.om.nl/actueel/nieuws/2023/05/22/niet-eerder-zoveel-meldingen-van-bedreiging-politici>; 'Wat Kaag als politica is overkomen, straalt op andere vrouwen af', NRC, 13 juli 2023. Zie: <https://www.nrc.nl/nieuws/2023/07/13/wat-kaag-als-politica-is-overkomen-straalt-op-andere-vrouwen-af-a4169719>.

18 Zie onder andere Factsheet Stelsel Bewaken en Beveiligen van het Netwerk Weerbaar Bestuur: <https://www.weerbaarbestuur.nl/sites/default/files/inline-files/Factsheet%20Beveiliging.pdf>. Voor de Circulaire met betrekking tot de bewaking en beveiliging van personen, objecten en diensten 2019: <https://wetten.overheid.nl/BWBR0042437/2019-07-01>. Deze was gebaseerd op een eerdere circulaire uit 2015 en is vervallen op 30 juni 2023.

19 A. de Boer, 'In de frontlinie', *KMar Magazine 2* (2015) (6). Zie: https://magazines.defensie.nl/kmarmagazine/2015/06/01_hoog_risico_beveiliging_6-2015.

20 Commissie Bos, *Adviescommissie toekomstbestendig stelsel bewaken en beveiligen*, 27.



Een beveiligingsmedewerker van de marechaussee

FOTO MCD, CINTHIA NIJSEN

De hoofdtak Bewaken en Beveiligen door de KMar werd in het *Position Paper* ter gelegenheid van het Rondetafelgesprek Bewaken en Beveiligen van de Tweede Kamer als volgt verwoord: 'Op het gebied van de hoofdtak Bewaken en Beveiligen zijn ruim 1200 operationele medewerkers actief, die dagelijks zorgdragen voor beveiligingstaken variërend van objectbeveiliging, cameratoezicht, de beveiliging van strategisch waardetransporten en persoonsbegeleiding en -beveiliging. Conform art. 4 van de Politiewet 2012 draagt de KMar zorg voor de beveiliging van Koninklijke woon- en werkverblijven, de Nederlandsche Bank, de grote luchthavens en luchthaventerreinen, bepaalde vluchten, diplomatieke posten en personen in (hoog) risicogebieden en militaire objecten en personen. Door de uitvoering van deze taken in binnen- en buitenland levert de KMar continu een bijdrage aan de veiligheid van de staat. Dit alles gebeurt onder landelijke gecentraliseerde aansturing van het Landelijk Tactisch Commando. Deze centrale aansturing maakt dat de juiste

kwaliteit op de juiste plaats kan worden ingezet en er snel kan worden geschakeld. Een andere wettelijke taak (onder art. 57 van de Politiewet 2012) biedt de mogelijkheid beveiligingstaken uit te voeren in bijstand aan de Nationale Politie (NP). In tijden van toegenomen druk op het stelsel en wanneer de eigen middelen en capaciteiten van de NP niet meer toereikend bleken, heeft de KMar zo reeds vele malen de druk op het stelsel doen verlichten. Door de blijvende en toenemende druk op het stelsel van de afgelopen jaren, heeft deze bijstand een quasi-permanent karakter gekregen. Hierdoor is de KMar binnen het stelsel een alsmaar grotere rol gaan vervullen.'²¹ Zie Figuur 2 voor de niveaus waarop de KMar is vertegenwoordigd binnen het SBB.²²

21 Tweede Kamer der Staten-Generaal, 'Het stelsel bewaken en beveiligen en de evaluatie daarvan', Rondetafelgesprek, 9 juni 2023. Zie: https://www.tweedekamer.nl/debat_en_vergadering/commissievergaderingen/details?id=2022A04221.

22 Dit was de situatie in 2022-2023. Vanuit de NP zijn functionarissen van vergelijkbare niveaus vertegenwoordigd in deze overlegfora.

Functie bij de KMar	Plek in het SBB	Niveau
CKMar	De vierhoek	Hoog strategisch niveau
DDOPS	De strategische tafel	Strategisch niveau
C-LTC	De sturingstafel	Tactisch niveau
H-FOPS	Het landelijk tactisch overleg	Tactisch/operationeel niveau

Figuur 2 Niveaus van de KMar in het SBB

De Nationale Politie speelt een grote (uitvoerende) rol in het Stelsel Bewaken en Beveiligen. Terwijl de KMar al reeds jaren een kolom B&B had kondigde de Nationale Politie op 11 mei 2022 aan dat Bewaken en Beveiligen voortaan als een hoofdtaak moest worden beschouwd, naast noodhulp en opsporing: 'Het gaat dan om de aangiftebalie van de reguliere Politiezorg, bureau Conflict- en Crisisbeheersing (CCB), de regionale informatieorganisaties (DRIO's in het decentraal domein) en de landelijke informatieorganisatie (DLIO in het Rijksdomein) en de uitvoeringseenheden zoals lokale eenheden en de Dienst Koninklijke en Diplomatieke Beveiliging (DKDB).'²³

Bij de Landelijke Eenheid van de Nationale Politie gaat een onderdeel zich uitsluitend richten op bewaken en beveiligen. Het hoogste segment (DKDB, Persoonsbeveiliging en Iris-team) zou worden uitgebreid, een nieuw organisatieonderdeel zou de Bewakingseenheid van de politie vervangen, een opsporingseenheid

moest worden opgericht voor opsporingshandelingen die voortkomen uit dreigingen, de nationale intelligence-tafel zou worden versterkt en uitgebreid, en de coördinatie van het SBB zou worden versterkt bij uitvoering van maatregelen en keuzes bij schaarste. De Nationale Politie vroeg 100 miljoen uit de voorjaarsnota 2023 om deze plannen inclusief opleidingen te kunnen realiseren.²⁴

Zoals in december 2022 aangekondigd richtte de Koninklijke Marechaussee in 2023 een contingent Persoonsbeveiliging Binnenland op onder de HRB.²⁵ Deze eenheid zou personen als ministers, officieren van justitie, advocaten en rechters gaan beveiligen in Nederland. Net als bij de DKDB wordt de TBP beveiligd in het buitenland, behalve in de hoogrisicogebieden, waar de Brigade Speciale Beveiligingsopdrachten (BSB) actief is.²⁶ Hiermee komt meer capaciteit beschikbaar voor persoonsbegeleiding en persoonsbeveiliging in Nederland. De eenheid is gepositioneerd onder de Commandant van het Landelijk Tactisch Commando van de KMar (C-LTC) en bestaat uit ongeveer 250 medewerkers, waarvan een deel van het personeel afkomstig van de andere operationele commando's van Defensie. Ten behoeve van de vulling van de opleidingen tot persoonsbeveiliging (PB) is met ingang van de derde lichterijng deels personeel van andere operationele commando's definitief overgenomen via het Bureau Bijzondere Instroom (BBI) van de KMar.

In het stelsel kunnen actoren elkaars rivalen worden, vooral in het leveren van de meest professionele, tijdige en betrouwbare diensten. Het uitgangspunt in het SBB is echter dat actoren elkaar onderling aanvullen, ofwel onderlinge complementariteit betrachten.

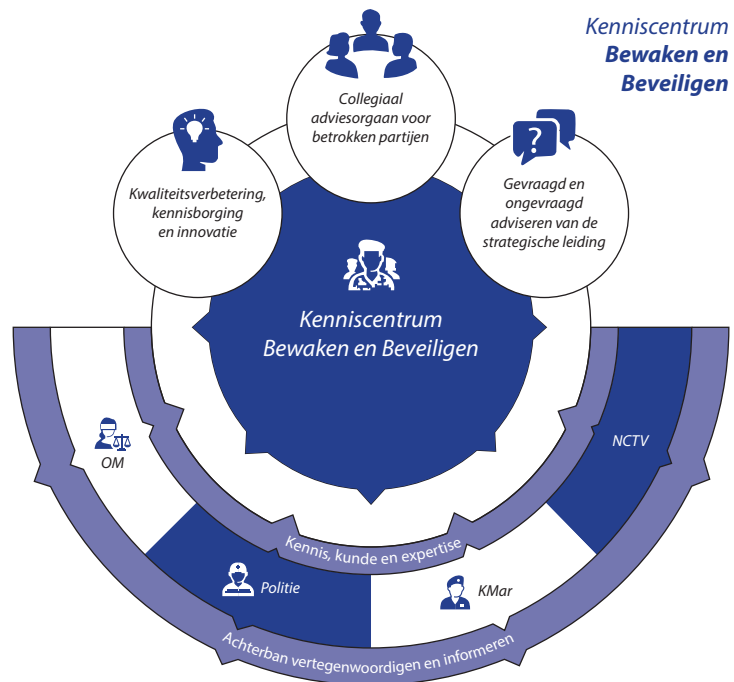
23 Commissie Bos, *Adviescommissie toekomstbestendig stelsel bewaken en beveiligen*, 27, noot 10.

24 Politie, 'Bewaken en beveiligen wordt hoofdtaak', 11 mei 2022. Zie: <https://www.politie.nl/nieuws/2022/mei/11/00-bewaken-en-beveiligen-wordt-hoofdtaak.html>. Zie ook Position Paper Nationale Politie ter gelegenheid van het Rondetafelgesprek Bewaken en Beveiligen in de Tweede Kamer, 2022D23275, zie: https://www.tweedekamer.nl/debat_en_vergadering/commissievergaderingen/details?id=2022A04221.

25 H. de Boer, 'Nieuwe eenheid Persoonsbeveiliging Binnenland', *KMar Magazine* 9 (2022) (11). Zie: https://magazines.defensie.nl/kmarmagazine/2022/11/01_tbp_11-2022. De transitie werd door de KMar dus al eerder ingezet door B&B als kerntaak te benoemen. Het concrete gevolg daarvan was de oprichting van de BE-pelotons, HRB en de uitbreiding hiervan met Persoonsbegeleiding en Persoonsbeveiliging. Voorheen werden de taken van de KMar omschreven aan de hand van Artikel 4 Politiewet, maar deze werden omgezet naar GPT, IMPT en B&B.

26 J. Timmer, J. van Horn, 'Bijzondere eenheden Koninklijke Marechaussee', in: M.G.W. den Boer et al (red.), *Marechaussee. Studies over de werkwijze en organisatie van de Koninklijke Marechaussee* (Wolters Kluwer, Deventer, 2022).

Inmiddels is gewerkt aan multidisciplinaire samenwerking tussen Nationale Politie en KMar. De gezamenlijke doorontwikkeling van beveiligingsconcepten vindt plaats in het Multidisciplinair Platform Bewaken en Beveiligen.²⁷ De Commissie Bos, die hieronder ter sprake komt, raadde aan dit platform te verbreden naar een Kenniscentrum Bewaken en Beveiligen (KBB), waaraan in samenwerking met een wetenschappelijk netwerk inhoudelijke opdrachten kunnen worden voorgelegd en waar (inter-) nationale kennisuitwisseling en evaluaties worden uitgevoerd om het lerend vermogen van het stelsel te borgen. ‘Het kenniscentrum (...) fungeert als expertiseplatform voor het gehele stelsel en is de link naar een wetenschappelijk netwerk. De wetenschappelijke wereld kan bijdragen aan kennisvergaring, kennisborging, kwaliteitsverbetering en innovatie. Daarnaast kan het een bijdrage leveren aan het evalueren van (delen van) het stelsel.’²⁸



OM = Openbaar Ministerie KMar = Koninklijke Marechaussee NCTV = Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid

Figuur 3 Kenniscentrum Bewaken en Beveiligen²⁹

Inmiddels is een Landelijk Coördinatiecentrum Bewaken en Beveiligen (LCC) opgezet en op één fysieke locatie zijn Nationale Politie, Koninklijke Marechaussee, NCTV en OM gehuisvest om (zo veel mogelijk) integraal sturing te geven aan de voorbereiding en uitvoering van persoonsbeveiligings- en persoonsbegeleidingsopdrachten. Daarmee kan flexibeler gestalte gegeven worden aan verscheidene inzetconcepten in de beveiliging en de begeleiding. Daarnaast is een scheiding aangebracht tussen het centrale en het decentrale domein en is een ‘significant aantal casussen’ overgenomen door de NCTV.³⁰ Ook staan een aantal bruikbare inzichten uit internationaal-vergelijkend onderzoek op een rij. Meerdere Europese landen hebben al geruime tijd een ‘surveillance & protection’-functie.

Bouwsteen 1: Aanbevelingen Commissie Bos

Naar aanleiding van schokkende gebeurtenissen, waaronder de moord op misdaadjournalist Peter R. de Vries, stelde voormalig minister van Justitie en Veiligheid Grapperhaus begin 2021 de *Adviescommissie toekomstbestendig stelsel bewaken en beveiligen* in. Deze ‘Commissie Bos’³¹ – genoemd

naar de voorzitter – werd gevraagd het Stelsel Bewaken en Beveiligen te beoordelen en voorstellen te doen voor de wijze waarop het stelsel toekomstbestendig gemaakt kan worden, zodat blijvend het hoofd geboden kon worden aan huidige en toekomstige dreigingen. De Commissie bestond uit voorzitter J.G. Bos en de leden M.A. Berndsen-Jansen en J.J. van Eck. De exacte opdrachtformulering luidde: ‘Het beoordelen van het stelsel en voorstellen doen

27 Commissie Bos, *Adviescommissie toekomstbestendig stelsel bewaken en beveiligen*.
 28 Position Paper prof. dr. Edwin Bakker tijdens Rondetafelgesprek in de Tweede Kamer. Zie: https://www.tweedekamer.nl/debat_en_vergadering/commissievergaderingen/details?id=2022A04221.
 29 Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid, Afbeelding Kenniscentrum Bewaken en Beveiligen. Zie: <https://www.nctv.nl/onderwerpen/bewaken-en-beveiligen/kenniscentrum-bewaken-en-beveiligen>.
 30 Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid, ‘Stelsel bewaken en beveiligen: Plan van aanpak transitie en voortgang lopende versterkingen’, 26 oktober 2023. Zie: <https://www.nctv.nl/onderwerpen/bewaken-en-beveiligen/nieuws/2023/10/26/stelsel-bewaken-en-beveiligen-plan-van-aanpak-transitie-en-voortgang-lopendede-versterkingen>; zie ook Kamerbrief Minister van Justitie en Veiligheid van 27 oktober 2023.
 31 Officieel de Adviescommissie Bewaken en Beveiligen. Het rapport uit oktober 2021 is te vinden op: <https://open.overheid.nl/documenten/ronl-42b13af0-d72b-4eb8-9122-c5a99b119e0d/pdf>.



Het Stelsel Bewaken en Beveiligen kan worden gezien als een complex samenspel tussen diverse actoren

FOTO NCTV

om het toekomstbestendig te maken. Daarbij heeft de minister geen inhoudelijke restricties gesteld en is de commissie vrij in de concrete invulling van de opdracht. De commissie richt zich op een toekomstbestendig stelsel door te kijken naar de inrichting van het stelsel als lerend geheel, dat bestand is tegen de uitdagingen in de nabije toekomst, waarbij flexibel kan worden gereageerd op nieuwe ontwikkelingen. Daarom wordt in dit advies het fundament van een toekomstbestendig stelsel beschreven, met daarbij het uitgangspunt dat het stelsel een continu lerende organisatie wordt, waarbij evaluatie leidt tot bijsturing van beleid en uitvoering.³²

Tegen de achtergrond van de toegenomen dreigingen, de complexiteit van het SBB en de toenemende druk op het SBB bekeek de Commissie Bos het functioneren van het SBB. Het betrof onder meer het voortzettingsvermogen van het

SBB in het licht van de intensiteit van bewaken en beveiligen. De Commissie reflecteerde op de volgende onderwerpen:

- de ontwikkelingen in de dreiging en de (verwachte) uitdagingen waar een toekomstbestendig stelsel op voorbereid moet zijn;
- de uitgangspunten, regelgeving en aannames die ten grondslag liggen aan het stelsel;
- de wijze waarop het stelsel is ingericht en wordt aangestuurd;
- de kwaliteit van de taakuitvoering binnen (processtappen van) het stelsel;
- de informatiepositie op basis waarvan dreigingsinschattingen worden gemaakt om tot de juiste beveiligingsmaatregelen te komen;
- de wijze waarop de beveiligingsmaatregelen in de praktijk worden uitgevoerd;
- de wijze waarop het perspectief van een te beveiligen persoon in een toekomstbestendig stelsel kan worden verwerkt.

De hoofdboodschap van de Commissie Bos was dat het SBB onvoldoende proactief, flexibel en innovatief reageerde op de immer toenemende

32 Commissie Bos, *Adviescommissie toekomstbestendig stelsel bewaken en beveiligen*, noot 11.

complexiteit en volume van de dreigingen. Tevens maakte de commissie zich zorgen over het gebrek aan uniformiteit, consistentie en efficiëntie in de mate van opereren.

Belangrijke aanbevelingen van de Commissie Bos strekken er onder meer toe dat het SBB beter voorbereid moet zijn op digitale bedreigingen als opmaat voor fysieke bedreigingen en ook rekening moet houden met bedreigingen door statelijke actoren. Daarom moeten dreigingsanalyses completer worden gemaakt en moeten de capaciteiten van het stelsel worden uitgebreid, onder andere met analisten en uitvoerders.

De Commissie Bos stelde ook vast dat zowel de taak van de doorontwikkeling van het stelsel als de dagelijkse operationele sturing de facto intern NCTV waren belegd, en ook bij één functionaris, de Coördinator Bewaken en Beveiligen (CBB). Tegelijkertijd concludeerde de Commissie dat, gezien de huidige en te verwachten toekomstige drukte en de dagelijkse operationele uitvoering in combinatie met de politieke, parlementaire en beleidsmatige taken die hieruit voortvloeien, de twee taken niet langer bij één functionaris belegd konden worden.

De Commissie adviseerde deze beide taken intern in de organisatie van de NCTV te scheiden. De Directeur Bewaken en Beveiligen binnen de NCTV is daarmee verantwoordelijk voor het Stelsel Bewaken en Beveiligen en de CBB voor de operationele taken van de NCTV in het Rijksdomein.

Na publicatie van het rapport in 2021 van de Commissie Bos besloot toenmalig minister Grapperhaus onverwijld gevolg te geven aan twee van de aanbevelingen. Ten eerste werd de voorgestelde Landelijke Vierhoek bewaken en beveiligen ingericht. In deze Vierhoek, die onder leiding staat van de NCTV, zijn het Openbaar Ministerie, de Nationale Politie en de Koninklijke Marechaussee op het hoogste niveau vertegenwoordigd. De Landelijke Vierhoek is verantwoordelijk voor het functioneren en de versterkingen van het stelsel. Ten tweede werd door de minister direct een tijdelijke taskforce ingericht,

Het SBB reageerde onvoldoende proactief, flexibel en innovatief op toegenomen complexiteit en volume van dreigingen

waarin onder leiding van de NCTV alle bij het stelsel betrokken actoren samenwerken aan het uitwerken van de aanbevelingen en conclusies in het rapport van de Commissie Bos.

Bouwsteen 2: Amendement Knops en wijziging Politiewet

Op 9 juni 2022 vond in de Tweede Kamer een rondetafelgesprek plaats over het SBB. In het voorjaar van 2021 had Knops als CDA-Kamerlid een amendement ingediend om Bewaken en Beveiligen een zelfstandige taak van de KMar te maken, wat als volgt werd beargumenteerd: 'Met de voorgestelde wijziging in artikel 4, eerste lid, onder d, alsmede met de wijziging in artikel 16, eerste lid, wordt beoogd, vooruitlopend op andere ontwikkelingen in het stelsel bewaken en beveiligen, de Politiewet 2012 aan te passen aan de feitelijke situatie van de afgelopen jaren. De KMar leverde de afgelopen jaren al veelvuldig en langdurig bijstand aan de politie als het gaat om persoonsbeveiliging in het Rijksdomein. Het ligt in de rede om juist gezien de omvang en het belang van deze inzet, deze taak ook eveneens bij de Koninklijke Marechaussee te beleggen, in de vorm van een assistentieverleningstaak aan de politie. Hiermee blijft de persoonsbeveiliging in het Rijksdomein primair een taak van de politie en blijft de politie hiermee het primaire aanspreekpunt voor het gezag. Het gezag in het

Het is de vraag of het gezag inderdaad taken rechtstreeks kan overdragen aan de KMar

Rijksdomein is de minister van Justitie en Veiligheid. Door deze beoogde wijziging kunnen de politie en de KMar deze taakuitvoering in samenwerking doen. Het zal tevens zorgdragen voor een verlichting van de druk op de politie.³³ En zo geschiedde. Het nieuwe artikel 4, eerste lid onder d van de Politiewet 2012 luidt nu als volgt: ‘de verlening van bijstand alsmede de samenwerking met de politie krachtens deze wet, daaronder begrepen de assistentieverlening aan de politie ter bestrijding van grensoverschrijdende criminaliteit en het bewaken en beveiligen van objecten, diensten en het waken over de veiligheid van aangewezen personen als bedoeld in artikel 42, eerste lid, onder c.’ De wetwijziging legt een *algemene taak in assistentie* voor het bewaken en beveiligen bij de marechaussee neer. De wet is medeondertekend door de minister van Defensie.

Deze wijziging van de Politiewet werd nader geanalyseerd door Fink.³⁴ De eerste wijziging betrof het takenpakket van de KMar, zoals hierboven beschreven. De tweede wijziging betrof een aanpassing in de wijze waarop bijstand van andere onderdelen van de krijgsmacht kan worden aangevraagd ter ondersteuning van de KMar: voor de invoering hiervan wordt een nader tijdstip bepaald. De verankering betekent dat de krijgsmacht op het gebied van nationale inzet via de nieuwe taken van de Koninklijke Marechaussee een grotere rol toebedeeld heeft gekregen.³⁵ ‘Het wetsvoorstel tot herziening van de Politiewet uit 2021, dat op 19 april jl. door uw Kamer is goedgekeurd, maakt dat de beveiliging van objecten, diensten en personen in assistentie aan de NP nu een wettelijke taak van de KMar wordt. Hiermee kan het gezag deze taken voortaan, binnen de bestaande gezagsverhoudingen, aan de KMar opdragen, waarbij deze zonder tussenkomst van de NP rechtstreeks door de KMar zullen kunnen worden uitgevoerd.’³⁶

Na dit alles moet meer duidelijkheid worden gecreëerd over de exacte betekenis van het begrip ‘assistentie’, met name ten aanzien van de gelijkwaardigheid tussen Nationale Politie en Koninklijke Marechaussee. Tevens is het de vraag of het gezag inderdaad taken rechtstreeks aan de KMar kan overdragen nu er een LCC is, waarin politie en KMar samen opgaan. Daarnaast werd door de OVV (zie onder) aanbevolen een wettelijke basis voor het SBB in te richten.

Bouwsteen 3: Aanbevelingen OVV en Inspectie J&V

De Onderzoeksraad voor de Veiligheid (OVV) werd op 24 augustus 2021 door voormalig minister Grapperhaus verzocht na te gaan welke lessen getrokken konden worden uit de beveiligingssituaties van de broer, de toenmalig advocaat en de vertrouwenspersoon van de kroongetuige in het Marengoproces.³⁷ Het rapport werd op 1 maart 2023 gepresenteerd.³⁸

Behalve de constatering dat in de drie beveiligingssituaties werd gehandeld op basis van

33 Kamerstuk, Amendement van het lid Knops, 22 april 2022. Zie: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-35759-7.html>.

34 M.D. Fink, (2022), ‘Wijzigingen Politiewet 2012 van belang voor de krijgsmacht’, *Militair Rechtelijk Tijdschrift*, 22 december 2022. Zie: https://puc.overheid.nl/mrt/doc/PUC_729175_11/1/.

35 Voor een grondige analyse van de implicatie voor de krijgsmacht, zie Fink, ‘Wijzigingen Politiewet 2012’.

36 Tweede Kamer der Staten-Generaal, ‘Het stelsel bewaken en beveiligen en de evaluatie daarvan’, Rondetafelgesprek.

37 Ministerie van Justitie en Veiligheid, ‘Kamerbrief over feitenonderzoek naar de aanslag op Peter R. de Vries’, 24 augustus 2021. Zie: <https://open.overheid.nl/documenten/ronl-6d0bd12d-0bd5-4a11-b0e6-a8eeefac2992/pdf>. Zie ook Rijksoverheid, ‘Verzoek aan OVV onderzoek beveiligingssituaties’, 24 augustus 2021. Zie: <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2021/08/24/verzoek-aan-ovv-onderzoek-beveiligingssituaties>.

38 OVV, *Bewaken en beveiligen*.

aannames, werd tevens vastgesteld dat informatie-uitwisseling ofwel het principe van informatiegestuurd werken in deze situaties ‘kwetsbaar’ was omdat men niet altijd over de (gewenste/vereiste) informatie kon beschikken en er sprake was van informatiesilo’s: ‘In alle drie de beveiligingssituaties bleek het principe van informatiegestuurd werken kwetsbaar. Dat kwam doordat de met de uitvoering van B&B belaste medewerkers van het OM en de politie regelmatig niet konden beschikken over elders binnen het OM en de politie beschikbare informatie (met name vanuit opsporing en vervolging) over de dreiging vanuit het CSV. Daardoor kon B&B de ernst en de waarschijnlijkheid van de dreiging moeilijk inschatten en wist het niet goed welke beveiligingsmaatregelen nodig waren en of getroffen maatregelen passend waren. Dit had te maken met het

bestaan van gescheiden werelden (‘silo’s’) binnen het OM en de politie, waartussen uitwisseling van informatie niet of moeizaam tot stand kwam. Deze factor speelde in alle drie de beveiligingssituaties een rol.’

Het OVV-rapport stelde tevens dat de systematiek weinig ruimte bood voor zachte informatie en proactief denken, en dat de beveiligingssituaties een versnipperde regie kenden. Het SBB zou onvoldoende voorbereid zijn op de dreiging van de georganiseerde misdaad. De aanbeveling van de OVV was dat een wettelijke basis zou worden geschapen voor het SBB, met inhoudelijke en procedurele kaders, alsmede de vastlegging van rechten en plichten van te beveiligen personen, hun werkgevers en de overheid, en met een mogelijkheid van beroep door betrokken partijen op een onafhankelijke instantie. De

Oefening persoonsbeveiliging. De Inspectie Justitie en Veiligheid bemerkte enkele tekortkomingen, waaronder een gebrek aan afstemming tussen de marechaussee en de politie over de opleiding tot persoonsbeveiliging



OVV vond ook dat het gezag voor het SBB op landelijk niveau moest worden belegd als hoofdtak, met betrekking tot de dreiging vanuit de zware, georganiseerde criminaliteit tegen personen. Tot slot vond de OVV dat een gelijkwaardige informatiedeling, afstemming en afweging van belangen tussen bewaken en beveiligen en opsporen en vervolgen tot stand zou komen: beveiligingsmaatregelen moeten worden gebaseerd op een integrale afweging van de risico's.³⁹

Met betrekking tot het trainen, opleiden, en professionaliseren bemerkte de Inspectie Justitie en Veiligheid enkele tekortkomingen, waaronder: 'Concluderend stelt de Inspectie dat onvoldoende afstemming plaatsvindt tussen de KMar en de PA over de opleidingen tot persoonsbeveiligers. Dit terwijl studenten na afronding van deze opleidingen mogelijk in hetzelfde werkveld terecht komen en in praktijk moeten samenwerken en afstemmen. Onvoldoende kennis en afstemming kan in dit risicovolle vakgebied leiden tot ernstige gevolgen.' In een noot wordt het volgende gemeld: 'In wederhoor op de conceptbrief geeft de PA aan dat de samenwerking tussen het korps en de KMar inmiddels is opgestart. De PA heeft de wens en ambitie om met de KMar samen te werken en af te stemmen over de taakstelling, kwalificatievereisten en daaraan verbonden opleiding.'⁴⁰

Onlangs publiceerde de OVV een reactie op de opvolging van haar adviezen.⁴¹ Voor het stelsel beveiligen van personen komt er een wettelijk kader waarin onder meer de nieuwe verantwoordelijkheidsverdeling wordt geregeld en de benodigde informatiedeling – met de daartoe benodigde wettelijke grondslagen – wordt beschreven. Er worden ook kaders ontwikkeld over wat verwacht mag worden van een te beveiligen persoon, van een werkgever en van de overheid als iemand dusdanig ernstig bedreigd wordt vanuit de eerdergenoemde dreigingsfenomenen dat mogelijk persoonsbeveiligingsmaatregelen nodig zijn. Daarbij wordt onderzocht of en hoe dat de basis kan bieden voor een nadere invulling van de rechten en plichten voor de te beveiligen personen.

Vooruitlopend op het wettelijke kader is per 1 juli 2023 de vernieuwde circulaire met betrekking tot de bewaking en beveiliging van personen, objecten en diensten 2023 in werking getreden. De aanbeveling om een onafhankelijke beroepsinstantie binnen het SBB in te richten heeft de minister van J&V naast zich neer gelegd. Wel wordt een onafhankelijk adviesorgaan ingericht – waarin onder meer wetenschappers, voormalige te beveiligen personen en oud-functionarissen zitting nemen – dat adviseert over de kwaliteit van het functioneren en over de doorontwikkeling van het stelsel.

Bouwsteen 4: Internationaal vergelijkend perspectief op B&B

Uit een internationaal vergelijkend onderzoek dat werd uitgevoerd door Bakker en Vos⁴² werd duidelijk dat ook landen om ons heen te maken hebben met uiteenlopende dreigingsperspectieven. Sommige landen, zoals Denemarken en het Verenigd Koninkrijk, beschouwen terrorisme als voornaamste dreiging, terwijl in Italië met name de georganiseerde misdaad wordt beschouwd als voornaamste dreigingsbron: vooral rechters en officieren van justitie vormen regelmatig het doelwit.⁴³ Dit was zeker het geval in het verleden, zoals bij de grootschalige aanslagen op rechters Falcone en Borsellino in 1992 door de maffia op Sicilië.⁴⁴

39 Voor de volledige lijst van aanbevelingen, zie OVV, *Bewaken en beveiligen*, 17-19, voetnoot 35.

40 Brief 10 mei 2023 aan de Minister van Justitie en Veiligheid. Zie: <https://www.inspectie-jenv.nl/Publicaties/brieven/2023/05/10/brief-conclusie-en-aanbevelingen-onderzoek-opleiding-persoonsbeveiligers>.

41 OVV, 'Opvolging aanbevelingen *Bewaken en beveiligen*. *Lessen uit drie beveiligings-situaties*', 5 maart 2024. Zie: <https://onderzoeksraad.nl/wp-content/uploads/2024/03/Reactie-Onderzoeksraad-voor-Veiligheid-op-opvolging-aanbevelingen-%E2%80%98Bewaken-en-beveiligen.-Lessen-uit-drie-beveiligingssituaties-1.pdf>.

42 E. Bakker M. Vos, *Reflectie op Bewaken en Beveiligen: vraagstukken en ervaringen in Denemarken, het Verenigd Koninkrijk, Italië en Duitsland* (Apeldoorn, Politieacademie, 2023). Zie: <https://www.politieacademie.nl/kennisenonderzoek/kennis/mediatheek/PDF/103079.PDF>. Zie ook Schuurman, Van Buuren en Bakker, *Dreigingsontwikkelingen relevant voor het stelsel bewaken en beveiligen*, 25.

43 Bakker en Vos, *Reflectie op Bewaken en Beveiligen*, 8, voetnoot 42.

44 Voor een terugblik, zie 'Terugblik moord onderzoeksrechters Falcone en Borsellino (1992)', NOS, 16 januari 2023. Zie: <https://nos.nl/video/2460052-terugblik-moord-onderzoeksrechters-falcone-en-borsellino-1992>.

In Denemarken worden bewakings- en beveiligingstaken beschouwd als onderdeel van de bescherming van de democratische rechtsorde en als een centraal domein. Dit valt onder de PET (*Politiets Efterretningstjeneste*), die als het ware taken en verantwoordelijkheden combineert van een binnenlandse inlichtingen- en veiligheidsdienst zoals de AIVD, een diplomatieke beveiliging zoals de DKDB en een coördinerende instantie zoals de NCTV.⁴⁵ Denemarken kent geen militaire politiedienst of gendarmerie, maar in geval van tekortkomende standaardcapaciteit kan defensie inspringen.⁴⁶ In landen als Italië draait het stelsel meer om de beheersing van de georganiseerde misdaad. Het Italiaanse stelsel kent meerdere uitvoerende partners, en is daarom gebaat bij een centrale instantie. Dit *Ufficio Centrale Interforze per la Sicurezza Personale* verkrijgt de inschatting van een dreiging met informatie van de inlichtingen- en veiligheidsdiensten, en draagt bij aan de uniformiteit van de inschattingen en de maatregelen en adviezen.⁴⁷

In het algemeen kan worden gesteld dat het Nederlandse SBB zowel overeenkomsten als verschillen vertoont met het buitenland. Onderzoekers stellen dat veel landen tegen dezelfde problemen en beperkingen aanlopen, maar dat er tegelijkertijd verschillende werkwijzen en mogelijke oplossingen worden aangedragen voor bepaalde vraagstukken.

De overeenkomsten zijn verder dat in alle onderzochte landen incidenten en aanslagen invloed hebben gehad op de vormgeving en doorontwikkeling van het stelsel. Tevens ligt in de meeste landen een helder juridisch kader ten grondslag aan de maatregelen en werken zij ook alle informatie-gestuurd.

In vergelijking met stelsels in andere landen is het Nederlandse stelsel relatief jong. Ondanks de complexe coördinatie steekt Nederland internationaal gezien positief af door de aandacht voor kwaliteit en innovatie, de psychologische hulp die aan TBP's wordt geboden (dus niet alleen fysiek) en de open houding met betrekking tot publiek-private samenwerking (bijvoorbeeld als het gaat om preventieve maatregelen).

Andere landen besteden meer aandacht aan een vorm van nazorg wanneer bewaking en beveiliging van personen wordt beëindigd

In andere landen wordt wel meer aandacht besteed aan een vorm van nazorg wanneer bewaking en beveiliging van personen wordt beëindigd. Mogelijk is dit te verklaren door verminderde beschikbare capaciteit in Nederland.⁴⁸

Reactie minister van J&V op bevindingen en aanbevelingen

Na een eerdere reactie van toenmalig minister van J&V Yeşilgöz-Zegerius op 31 maart 2023 en een debat met de Tweede Kamer over de aanbevelingen van de OVV ontving de Tweede Kamer een nieuwe brief op 29 juni 2023 over de Vernieuwde Circulaire Stelsel Bewaken en Beveiligen.⁴⁹ Deze circulaire bood een beschrijving van de huidige wet- en regelgeving en werkafspraken met betrekking tot het SBB en biedt inzicht in de algemene uitgangspunten, de (wettelijke) grondslagen, de wijze van inrichting en werkwijze van het stelsel, wat houvast zou moeten bieden aan de betrokken professionals en personen die met het stelsel in aanraking komen.⁵⁰ De belangrijkste wijzigingen betreffen de meer expliciete beschrijving van de relatie

45 Nationaal Coördinator Terrorisbestrijding en Veiligheid, 'Bewaken en beveiligen'. Zie <https://www.nctv.nl/onderwerpen/bewaken-en-beveiligen>.

46 Bakker en Vos, *Reflectie op Bewaken en Beveiligen*, 10.

47 Ibidem, 29.

48 Webpagina Politieacademie, zie: <https://www.politieacademie.nl/Pages/Reflectie-Bewaken-en-beveiligen.aspx>.

49 Ministerie van Justitie en Veiligheid, 'Kamerbrief Vernieuwde circulaire stelsel bewaken en beveiligen', 29 juni 2023, Kenmerk 4 7 26482.

50 Deze vernieuwde circulaire verving de circulaire van 1 juli 2019 met een einddatum van 30 juni 2023.

tussen de overheid en de te beveiligen persoon, de inrichting en uitvoering van het stelsel, en de actualisering en uitbreiding van de informatieproducten.

Door de minister werd een *Task Force* ingesteld, met een stevige lijst aan 'to do's' om een verbetering van het SBB in gang te zetten. Behalve de inrichting van het LCC richt deze *Task Force* zich op de:

- concretisering van de reikwijdte c.q. begrenzing van de zorgplicht van de overheid in de circulaire;
- vaststelling van standaard (vaste) beveiligingspakketten voor categorieën te beveiligen personen (nieuwe inzetconcepten);
- inrichting van een uitvoeringsorgaan bewaken en beveiligen waarin alle gezagsdragers en uitvoeringsdiensten in het stelsel zitting nemen;
- inrichting bij de NCTV van een gekwalificeerd bestuurssecretariaat dat de landelijke Vierhoek en het uitvoeringsorgaan bewaken en beveiligen inhoudelijk voorbereidt en ondersteunt;
- uitbouw van het multidisciplinaire platform tot expertisecentrum voor het hele stelsel in de vorm van het gezamenlijke Kenniscentrum Bewaken en Beveiligen;
- inrichting van een dashboard bewaken en beveiligen, waarin onder andere een landelijk dreigingsbeeld, een landelijk overzicht van de casuïstiek, en een overzicht van ingezette en beschikbare capaciteit en een innovatie- en ontwikkelingsagenda zijn opgenomen;
- bestending van de opschalingsstructuur voor grote, complexe, regio-overstijgende zaken;
- de verbetering en versterking in de informatieprocessen binnen de politie;
- versterking van de weerbaarheid van functionarissen die te maken kunnen krijgen met bedreigingen;

- maatregelen ten aanzien van de te beveiligen personen waarbij zij betrokken kunnen zijn bij de uitvoering van het beveiligingsconcept.

Tevens gaf de minister aan dat met grote urgentie onderzoek moest worden uitgevoerd naar de noodzaak voor een betere informatiepositie en informatiebeheer binnen het SBB. Het stelsel moet qua informatiepositie meer 'aan de voorkant' van het proces komen. Ook de mogelijke samenwerking met en inschakeling van de particuliere sector wordt onderzocht. Inmiddels zijn de eerste stappen genomen met betrekking tot aansturing en coördinatie van het SBB. De *governance* houdt in dat de minister van J&V zowel stelselverantwoordelijke is als het gezag voor het Rijksdomein. Deze taken zijn gemandateerd aan de NCTV in het Organisatiebesluit Justitie en Veiligheid.⁵¹

De NCTV oefent daarmee namens de minister van J&V het gezag uit op het Rijksdomein van het stelsel en is daarnaast verantwoordelijk voor het onderhouden en ontwikkelen van het stelsel als geheel. Dit betekent dat, naast organisatie van de bewaking en beveiliging door het decentrale gezag, de Rijksoverheid verantwoordelijk is wanneer sprake is van een dreiging tegen personen, objecten of diensten die genoemd worden op de zogenaamde limitatieve lijst vanwege het nationale belang van hun veiligheid en ongestoord functioneren. Hierbij kan worden gedacht aan leden van het Koninklijk Huis. Tevens wordt inmiddels gewerkt aan de verbetering van de multidisciplinaire afstemming, op basis van complementariteit. Dit krijgt momenteel al strategisch vorm in de eerder genoemde vierhoek.⁵²

Kansen en keuzes: de toekomst van het SBB

Zaken binnen het Stelsel Bewaken en Beveiligen zijn door de jaren heen 'complexer, langduriger en extremer' geworden,⁵³ wat heeft geleid tot een toenemende druk op het SBB. Dit vraagt om een doorontwikkeling en daarom gaat het stelsel

51 'Organisatiebesluit Ministerie van Justitie en Veiligheid', zie: <https://wetten.overheid.nl/BWBR0040293/2020-01-01>.

52 Brief van de Minister van J&V, 12 november 2021, Tweede Kamer, vergaderjaar 2021–2022, 29 911, nr. 336 4.

53 Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid, 'Transitie stelsel Bewaken en Beveiligen'. Zie: <https://www.nctv.nl/onderwerpen/bewaken-en-beveiligen/transitie-stelsel-bewaken-en-beveiligen>.



*De EOD oefent met in voertuigen
verstopte explosieven. Geweld neemt
steeds heftigere vormen aan en de
druk op het SBB wordt groter*

FOTO MCD, SJOERD HILCKMANN

op de schop. Een deel van deze grootschalige stelselontwikkeling is inmiddels in gang gezet. Het ministerie van J&V voelde zich tot deze transitie genoodzaakt wegens een reeks aanslagen vanuit criminele samenwerkingsverbanden (CSV's) en de ernstige dreiging die hier nog steeds vanuit gaat.

Voor wat betreft de rol van Defensie stelde de voormalig minister van J&V dat Defensie al substantiële bijstand levert aan het stelsel in de vorm van bijvoorbeeld technische ondersteuning: 'Verkend zal worden op welke wijze de samenwerking met Defensie kan worden versterkt. Dit is in aanvulling op de wettelijke taken van de KMar op het gebied van object- en persoonsbeveiliging en de mogelijkheid om beveiligingsopdrachten in bijstand of assistentie aan de politie uit voeren.'⁵⁴

De stappen naar verbetering zijn veelbelovend en veelomvattend. Strategisch gezien is het van belang dat het SBB maatschappelijk en politiek draagvlak geniet. Tevens moet het SBB laten zien dat het met de tijd mee beweegt. Technologische innovatie, professionalisering, internationale samenwerking en gedeeltelijke privatisering zijn kansrijk om het verschil met het verleden te kunnen maken. Om het stelsel in beweging te krijgen en te houden zal voortdurend in de spiegel gekeken moeten worden: door politici, maar zeker ook door de professionals zelf.

Ondanks een lange reeks van verbeteringen van het SBB moeten nadere strategische keuzes worden gemaakt voor de toekomst. Daarvoor is het nodig dat de dagelijkse operationele uitvoering niet wordt verstoord of ondermijnd door tactisch-operationele vraagstukken over de verdeling en inzet van capaciteit. In plaats van de inzet van capaciteit (mensen, middelen, hoe lang, hoe veel, waar en wanneer en met welk tactisch-operationeel oogmerk) zou de discussie beslecht moeten worden door keuzes te maken over *capability*, ofwel het strategisch vermogen van het veiligheidsapparaat om mensen en

gebouwen te kunnen beveiligen en bewaken. Dit vereist een langetermijnvisie op de professionele en technologische doorontwikkeling van het stelsel, waarin op basis van een aantal uitgangspunten keuzes kunnen worden gemaakt.

Deze uitgangspunten behelzen:

1. *Complementariteit*: vul elkaar aan waar nodig, spreek elkaars taal en acteer op basis van gedeelde risicoanalyses en intelligence, wees flexibel inzetbaar en interoperabel. Nationale Politie en Koninklijke Marechaussee acteren beide zowel in het centrale als in het decentrale domein, zoals nu al het geval is. Elkaars cultuur begrijpen en accepteren vormt een belangrijke voorwaarde voor duurzame complementariteit.
2. *Specialistische inzet en maatwerk*: voer datgene uit waarvoor men is getraind en opgeleid, zoals het kunnen acteren in het hogere geweldsspectrum. Deze keuze kan bijvoorbeeld betekenen dat een duidelijke organisatorische knip wordt gezet tussen objectbeveiliging en persoonsgerichte maatregelen, of tussen personen wiens leven op het spel staat en personen wiens veiligheid wordt bedreigd. Het gevolg kan zijn dat betrokkene voor de duur van de dreiging van het decentrale naar het centrale domein verhuist. Een dergelijk uitgangspunt vereist een flexibele inzet tussen de twee domeinen en een hoog anticipatie- en schakelvermogen op basis van betrouwbare en gedeelde intelligence.
3. *Grensoverschrijdende inzet van bewaken en beveiligen* vindt al jaren veelvuldig plaats, maar er kan nog verder worden gezocht naar de potentie van 'pooling & sharing'. Voor grensoverschrijdende inzet wordt in voorkomend geval toestemming gevraagd via de kanalen van Buitenlandse Zaken aan de desbetreffende 'host nation'. Zo waren er tijdens de Nuclear Security Summit diverse buitenlandse persoonsbeveiligingsteams in Nederland aanwezig. Dit geldt ook omgekeerd voor de inzet van DKDB en BSB in het buitenland. Grensoverschrijdend vertrouwen kan worden bevorderd door de ontwikkeling van gezamenlijke kennis, doctrine, training, opleiding, oefening en technologie. Dit

54 Ibidem, noot 50.

uitgangspunt is al bewaarheid, maar kan daarnaast nuttig en zelfs noodzakelijk blijken bij ernstige grensoverschrijdende dreigingen door de georganiseerde misdaad of terroristische organisaties, of in het kader van internationale topbijeenkomsten zoals de NAVO-top in Den Haag in 2025. Als lidstaten binnen de EU capaciteit of vermogen tekort komen wegens een verhoogde vraag is het denkbaar dat ze hun middelen *sharen* en *poolen* op basis van een gezamenlijke aanbesteding: deze gedachte is gebaseerd op het Gent-initiatief en geopperd in een AIV-rapport over Europese defensiesamenwerking.⁵⁵ Passende juridische kaders voor grensoverschrijdende samenwerking zijn onder andere de instrumenten die zijn geaccordeerd in het kader van politiesamenwerking binnen de Europese Unie, maar ook het recente Benelux-akkoord⁵⁶ dat operationeel optreden over de grens mogelijk maakt.

Om degelijke strategische keuzes te kunnen maken voor de toekomst is het van belang dat professionals die op hoger niveau acteren worden vrijgespeeld voor een strategische rol, en dit niet uitoefenen als nevenfunctie.

De strategische vierhoek zou zich (nationaal) meer kunnen of zelfs moeten inzetten om de stip aan de horizon te creëren en na te denken over het SBB van de toekomst, en daarnaast de verbinding aan te gaan met partnerlanden met vergelijkbare stelsels of vergelijkbare (veiligheids-)situaties.

Aan de strategische tafel kan voornamelijk hoogwaardig advies worden gevraagd omtrent innovatie, opleiding, uitwisselbaarheid van concepten en dergelijke. Innovatie en vernieuwende inzetconcepten zijn essentieel voor de strategische doorontwikkeling van het SBB. Met betrekking tot de toekomst is ook de in te richten adviesfunctie bij de NCTV van belang, waarin 'bestuurlijke en politieke (ex)zwaargewichten' zitting zullen nemen.

Tevens moet een duidelijke keuze gemaakt worden om van reactief denken richting proactief handelen te bewegen: van voorstelbaar

Professionals die op hoger niveau acteren moeten worden vrijgespeeld voor een strategische rol, en niet als nevenfunctie

naar voorspelbaar. Zeker met het oog op de steeds meer toenemende vraag inzet vanuit het Stelsel Bewaken en Beveiligen. De vraag blijft toenemen, het geweld neemt steeds heftigere vormen aan en de druk op het stelsel wordt groter.

Om toekomstige ongelukken of schandalen te voorkomen moet daadwerkelijk worden aangetoond dat de aansturing van het stelsel eenduidiger wordt en dat het proces beter wordt gestandaardiseerd. Pas over een aantal jaren blijkt of het aangepaste stelsel inderdaad beter in staat is de kerntaak te garanderen: het beschermen, beveiligen en bewaken van bedreigde personen. ■

55 Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV), *Europese defensiesamenwerking. Soevereiniteit en Handlingsvermogen*, Den Haag 27 januari 2012, 6. Zie: <https://www.adviesraadinternationalevraagstukken.nl/documenten/publicaties/2012/01/27/europese-defensiesamenwerking>.

56 Wet van 22 december 2021, houdende goedkeuring en uitvoering van het op 23 juli 2018 te Brussel tot stand gekomen Verdrag tussen het Koninkrijk België, het Groothertogdom Luxemburg en het Koninkrijk der Nederlanden inzake politiesamenwerking (Trb. 2018, 160). Zie: https://www.eerstekamer.nl/behandeling/20220125/publicatie_wet_4/document3/f=/vlpvei6eq9y7.pdf.

Contemporary gunboat diplomacy

Assessing naval blockades in coercion and deterrence

Jan-Willem Sieben*

Naval blockades, maritime interdiction, embargo or inspection operations are elements in a wide spectrum of naval instruments for deterrence and other coercive diplomacy strategies. How can these types of operations contribute to effective deterrence and coercion strategies? Various success factors determine the outcome of the blockade and still, the success of a coercive diplomacy campaign is only partly a result of an effective blockade. This article examines the success factors, looking at literature and two historical use cases: the Third Taiwan Strait crisis of 1996 and the food-for-oil embargo targeting Saddam Hussein's Iraq between 1991 and 2003. From these cases, it seems that an effective blockade depends, among other factors, on freedom to act, suitability of the region, international support and the willingness for the duration of the operation. It needs to integrate seamlessly in an overall coercive campaign to make that campaign successful as a whole.

The blockade of Athens' harbour Piraeus by the Spartans, following the defeat of Athens in the Sea Battle of Aegospotami in 405 BC may well be the first recorded naval blockade in history.¹ After the loss of their fleet at Aegospotami, the Athenians retreated behind their city walls. The Spartans, led by admiral Lysander, besieged the city and blockaded its harbour depriving the city of food supplies. After a winter of famine, Athens had to surrender. Ever since, blockades have been widely recognized as an indispensable part of naval warfare. Today, we see Russia use naval blockade tactics in the Black Sea, threatening and attacking ships

sailing from and to Ukrainian ports.² Both Sparta and Russia use naval blockades during an actual war. This article, however, focuses on contemporary use of naval blockades and related maritime operations below the threshold of war; in deterrence and coercive diplomacy. What exactly are blockades and how are they used in coercive diplomacy? What factors support or limit the effectiveness of blockades? How do blockades fit into strategies of coercion?

The research question this article addresses is therefore the following: 'To what extent are naval blockades effective in Coercive Diplomacy?' The research question is addressed by first discussing definitions and legal, military and political contexts in paragraph two and subsequently success factors of those types of blockades in paragraph three. Then, in paragraph four, I will look into some relevant and contemporary use cases to validate these success factors, before concluding with recommendations for the use of naval blockades in coercive diplomacy.

* Jan-Willem Sieben MBA volgt de Master Strategische Studies aan de NLDA. Hij is reserveofficier bij de Koninklijke Marine en werkzaam bij IBM als CTO, Defense & Intelligence, IBM Consulting Northern Europe.

1 John R. Hale, *Lords of the Sea: The Epic Story of the Athenian Navy and the Birth of Democracy* (Penguin, 2009) 242-3.

2 Raul Pedrozo, 'Russia-Ukraine War at Sea: Naval Blockades, Visit and Search, and Targeting War-Sustaining Objects', *Article of War blog*, Lieber Institute, 25 August 2023.

'Oh, this old thing? She's nothing really. You should see the real heat I'm packing back home.'
President Theodore Roosevelt depicted as defending the United States' commercial interests in Latin America from the European powers, published in Judge Magazine, New York, 1904

IMAGE HARVARD UNIVERSITY, LOUIS DALRYMPLE



COPYRIGHT 1904 BY JUDGE COMPANY PUBLISHERS, 225 FOURTH AVE. NEW YORK.

Sackett & Wilhelms Litho & Pig Co. New York.

HANDS OFF!

“This in reality entails no new obligation upon us, for the Monroe Doctrine means precisely such a guarantee on our part.”—President Roosevelt.



PHOTO U.S. NAVY

A U.S. Navy Lockheed SP-2H Neptune flying over a Soviet freighter in the wake of the Cuban Missile Crisis, 1962. The United States used the term 'naval quarantine' instead of 'blockade' during the Cuban Missile crisis to avoid unwanted escalation

Blockades and other maritime coercive measures – legal, military and political contexts

The term 'naval blockade' is used inconsistently throughout literature and in policy making.³ Its common and most widely used description is captured in the San Remo Manual on International Law Applicable to Armed Conflicts at Sea,⁴ and found its way to, among others, the US 'Commander's handbook on the law of naval

operations'.⁵ This handbook uses the following definition: 'Blockade is a belligerent operation to prevent vessels and/or aircraft of all States, enemy and neutral, from entering or exiting specified ports, airfields, or coastal areas belonging to, occupied by, or under the control of an enemy State.'

Two observations have to be made now. First, the definition and use of 'blockade' is predominantly used in the 'jus in bello' context, i.e. the law governing armed conflicts. This means that in legal terms a naval blockade is considered an act of war. This observation is relevant in a coercion and deterrence context, since issuing a *blockade* might signal an unwanted step upwards on a given escalation ladder for a conflict at hand. It is for this reason that the United States used the term 'naval quarantine' instead of 'blockade' during the Cuban Missile Crisis in 1962.⁶

3 B.A. Elleman and S.C. Paine, *Naval Blockades and Seapower - Strategies and Counter-strategies, 1805-2005* (London & New York, Routledge 2006) 4.

4 International Institute of International Humanitarian Law, *San Remo Manual on International Law applicable to Armed Conflict at Sea*. See: <https://iihl.org/naival-warfare/>. Section IV Methods of warfare, 93-108.

5 U.S. Navy Department, *The Commander's Handbook on the Law of Naval Operations* (Washington, D.C., Naval Warfare Publication 1-14M, 2007).

6 U.S. Navy Department, *The Commander's handbook on law of Naval Operations*, section 4.4.8: 'Maritime Quarantine'.

Severity level	lowest → highest			
Type of blockade:	Paper	Presence	Martial	Total
Legal regime	Peace, jus ad bellum			War, jus in bello
Activities, tactics	<ul style="list-style-type: none"> – Political, diplomatic signaling 	<ul style="list-style-type: none"> – Showing the flag – Monitoring economic sanctions – Inspections of cargo – Limited or no violence 	<ul style="list-style-type: none"> – Show resolve, draw the line – Forceful actions against blockade runners – Enforcing economic sanctions 	<ul style="list-style-type: none"> – Aim for sea control – All force necessary to gain or regain sea control – Deny adversary the use of the sea region
Target	<ul style="list-style-type: none"> – Opponent’s regime – General public 	Dedicated traffic (merchant, military)	Dedicated traffic (merchant, military)	All shipping

Table 1. Blockade types, based on the enforcement model of Biggs et al

The second observation that can be made from this definition is that a blockade targets *all* vessels and aircraft in a given area. It is a typical denial operation, requiring sea control; it requires freedom of action for one’s own military forces and supporting units. The naval blockade, following its definition, is therefore a rather blunt instrument that may be ill-suited in conflicts below the threshold of war, in great power competition and other situations that ask for more refined and flexible coercion and deterrence measures.

Building on naval warfare theory, Adam Biggs et al propose a useful conceptual framework that refines and supplements this traditional total naval blockade approach.⁷ They argue that the beforementioned wartime ‘blockade’ represents one end of a severity spectrum. Other, less severe forms of blockade complete that spectrum in times of peace. These forms differ on either the geographic location, the implications for neutral parties, the use of force or the handling of blockade runners. In their article, Biggs et al introduce the ‘enforcement model’ that allows for a more detailed approach to blockades and their enforcement. In this model, the least severe implementation of a naval blockade is the *Paper blockade*, that essentially is no blockade since it only contains the declaration of a blockade without any accompanying actions by the coercer – it merely fulfils a political or diplomatic role. The first actual blockade type then is the *Presence blockade*, where a naval force shows its determination to the cause by being

present in a given sea area, showing the flag, possibly checking cargoes and manifests and apply minimal force upon blockade runners. A severity level higher is the *Martial Blockade* that allows for forceful intervention against certain vessels (for example, determined by types of cargo, flag state, intent, destination etcetera). The final and most severe implementation is the traditional *Total Blockade*, as defined above. The enforcement model is depicted in Table 1.

Peacetime blockades⁸ pose some challenges with regard to legitimacy of the use of violence: who authorizes the level of force needed for a Presence or Martial Blockade and what is the legal regime under which the operation is considered lawful? International legitimacy for the use of force can be obtained by resolutions of the UN Security Council, but that may not be feasible, especially in the current great power competition. International treaties, such as the Proliferation Security Act⁹ or the SUA 2005,¹⁰

7 Traditionally, blockades were divided according to the proximity model, where ‘close blockade’ meant a near-shore blockade, preventing enemy warships to either enter or leave their harbour and ‘distant’ blockades, with less tight control by the blockading party over a larger sea area. See A. Biggs, D. Xu, J. Roaf, and T. Olson, ‘Theories of Naval Blockades and their application in the twenty-first century’, *Naval War College Review* 74 (2021) (1) 2-31.

8 Sometimes referred to as ‘maritime interdiction’ or ‘maritime interception’ operations in literature or policy documents.

9 The 2003 Proliferation Security Initiative is an international treaty aimed at stopping the proliferation of weapons of mass destruction and has been ratified by 105 nations (2020). See: <https://www.state.gov/proliferation-security-initiative/>.

10 Protocol of 2005 to the Convention for the Suppression of Unlawful Acts against the Safety of Maritime Navigation, abbreviated as ‘SUA 2005’. See: <https://www.imo.org/en/About/Conventions/Pages/SUA-Treaties.aspx>.

may provide legitimacy for semi-forceful acts as boarding, inspecting and subsequent holding of vessels, but use of force can always be considered an act of war against either the flag state or a coastal state. Signalling peaceful intent whilst threatening with the use of force is a very delicate balance, especially when this force is used against presumably neutral parties, e.g. merchant vessels. To address this issue, Ivan Luke of the US Naval War College proposes a framework for the array of 'naval activities (...), according to the source and nature of the authority for action.'¹¹ These regimes of authority range from consent actions (e.g. permissive extraction of non-combatants) via law enforcement and UN tasks to ultimately national defence and war.

A final remark has to be made with regard to the use of Rules of Engagement (ROEs) during naval blockades of any kind. During the Cuban Missile crisis, it became clear that the maritime interception operation, or 'quarantine' called for very detailed ROEs to obtain the strategic goal of compelling Russian cargo ships not to proceed to Cuba, whilst not escalating the conflict to nuclear war.¹² Also, Luke mentions ROEs in his framework,¹³ albeit only in relation to UN operations. I would argue, together with J. Ashley Roach, that the Rules of Engagement are a useful instrument to guide actions within a naval blockade. Roach states that ROE's 'should be designed to allow military courses of action that advance political intentions with a minimum chance for undesired escalation or reaction.'¹⁴

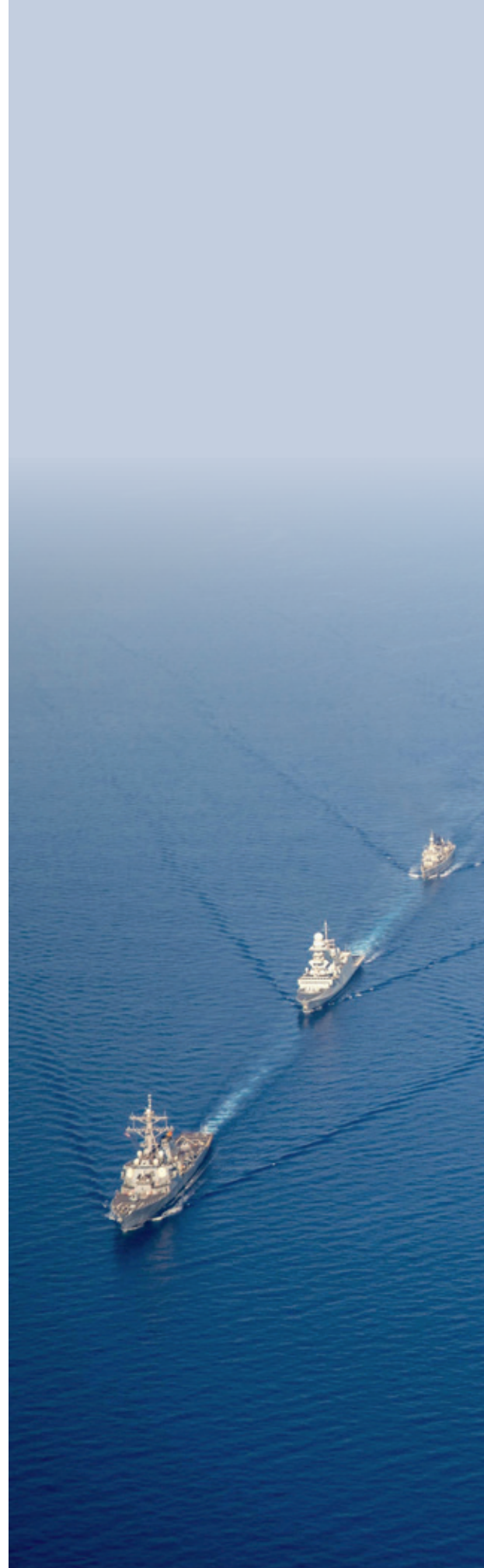
To conclude, naval blockades vary in enforcement level, legal basis and are complex, use different labels in different contexts and rely on clear ROEs to serve both the coercive intent as well as the legal regime for the particular legal

11 Ivan T. Luke, 'Naval Operations in Peacetime: not just "Warfare Lite"', *Naval War College Review* 66 (2013) (2) 17.

12 Jeffrey Barlow, 'The Cuban Missile Crisis', in: B. Elleman and S.C.M. Paine (eds.), *Naval Blockades and Sea power: Strategies and Counter-Strategies, 1805-2005* (Routledge, 2006) 164.

13 Luke, 'Naval Operations in Peacetime', 19.

14 J.A. Roach, 'Rules of Engagement', *Naval War College Review* 36 (1983) (1) 49.



*Standing NATO Maritime Group 2
transits the Mediterranean. Naval
blockades in general are successful
when they convey the message of
credible threat*

PHOTO U.S. NAVY, CRAYTON AGNEW



The key element in Jakobsen's concept of coercion policy is the credible threat of force

and political context. With that remark, we are now entering the discussion on the success factors for the use of naval blockades in coercive diplomacy.

Key naval blockade success factors for coercive diplomacy

Having this understanding of the types of blockades with their respective legal regimes, military consequences and political contexts, allows us to focus on the success factors for this instrument in coercion and deterrence contexts. Following Schelling, the term *coercion* is used here as the overarching term describing both deterrence (preventing the adversary to act) and compellence (force the adversary to act in a desired way).¹⁵ As Peter Jakobsen argued, coercion policies are expected to fail unless a

policy is implemented that contains four elements: a credible threat, a compliance deadline, an assurance against future demands and a possible reward when complying with the demands.¹⁶ Of course, unambiguous demands communicated clearly to the adversary precludes these elements. Additionally, Jakobsen puts forward that two additional conditions apply to obtain successful coercive diplomacy: the adversary prefers to comply with the demands rather than to lose a war, and the opponent acts rationally and is free from misperceptions.¹⁷ The key element in Jakobsen's ideal policy is the credible threat of force. Here is where the naval blockade success factors come into play; it is obvious that this credible threat needs to be perceived by the opponent when it is confronted with the naval blockade activities. It is essential that the term 'perceived' is used here, since coercion is a process of conveying perceptions.¹⁸

So, naval blockades in general are successful when they convey the message of credible threat. The blockade should influence the 'coercion calculus'¹⁹ in such a way that the adversary gives in to demands. Typically, a coercer's policy never consists of a naval blockade exclusively, but probably a broader portfolio of whole-of-government coercive policies, including economic, diplomatic and informational policies. All of these policies should integrate well, and add up to the before-mentioned 'credible threat'. It should be noted here that naval blockades are suited for both 'narrow' as well as 'broad' deterrence or coercion policies:²⁰ the Total Blockade aiming at the military superiority at sea, or sea control, denying the adversary the use of the sea for military purposes is an example of 'narrow' coercion or deterrence, whilst the naval blockade types in a lower severity setting can be used in a 'broad' coercion or deterrence policy, for example by the enforcement of economic sanctions.

Biggs et al describe a set of key factors that contribute to the effectiveness of naval blockades.²¹ Other authors have contributed to this set, such as Bruce Elleman²² and Ivan Luke who looked at the role of legal regimes throughout

15 Thomas C. Shelling, *Arms and Influence* (Yale University Press, New Haven, 1966) 72-73.

16 Peter Viggo Jakobsen, *Western Use of Coercive Diplomacy after the Cold War* (St. Martin's Press, New York, 1998) 144.

17 Jakobsen, *Western Use of Coercive Diplomacy*, 33

18 Michael J. Mazarr, 'Understanding Deterrence', in: F. Osinga and T. Sweijjs (eds.): *Deterrence in the 21st Century—Insights from Theory and Practice* (T.M.C. Asser Press, 2021) 21.

19 Coercion calculus is the – rational – process where the cost of resistance is weighed against the benefits of compliance. See Mazarr, 'Understanding Deterrence'.

20 Ibidem, 18.

21 Biggs et al, 'Theories of Naval Blockades and their application', 18-25.

22 Elleman & Paine, *Naval Blockades and Sea power*, 263.

the naval blockade spectrum.²³ Below, a summarized set is given.²⁴

Freedom of action. In a broad sense, naval blockades are effective if the coercer exercising the blockade has the military superiority or the international legitimacy, a UNSCR mandate for example, that allows it to freely conduct the operations at, above or under the sea. Ideally, both elements are present.

Suitable naval assets. Naval blockades can be performed by a diverse set of assets ranging from sea mines to surface ships, aerial support by planes and drones, and submarines. Depending on the blockade's goal and enforcement policy, a type of asset is operationally suitable, but also plays a role in the perception of the coerced opponent and the public at large. For example, using sea mines is a suitable asset for total blockades but this typically does not contribute to the public support because of their covert and indiscriminate nature.

Regional suitability. Naval blockades need to be planned in a suitable region, that allows for conduct of operations desired by the coercer, meanwhile preventing the opponent to use land or air to break the blockade. Also, the proximity of the region to the coercer (preferably close) and to the opponent is relevant. A blockade may well be positioned at distant locations from the opponent, aiming at relevant global trade routes.²⁵

International cooperation and support. This factor relates both to the coercer as well as the opponent. The target of coercion should not be able to seek relevant international support to break the blockade or successfully question its legitimacy. The coercer on his turn ideally has international support for its blockade operations. A blockade, mandated by a UNSC Resolution is an undisputed source of international support, but international cooperation and support can consist of coalitions or regional alliances.²⁶

Sustainable. The coercer needs to sustain the blockade for an uncertain amount of time, with

resources being consumed and units rotated. An important factor in the sustainability is the will-power of the coercer,²⁷ especially if this is a coalition of states that might have different views on duration, costs and domestic support for the blockade. Also, the coerced opponent might use information warfare or influence campaigns to erode the will-power of the coercer and consequently end or relieve the blockade.

Self-sufficiency of the target. When a blockade targets the economy of the opponent, the self-sufficiency of that opponent becomes important – how long can it sustain without resources under embargo, enforced by the blockade?

Feasible. The types of blockade that call for the enforcement of targeted sanctions need to be designed in a way that allows the coercer to tactically execute on it. Cargo, especially containers, on board merchant vessels heading for the opponents' harbours are heterogenous in ownership, and that ownership may even be transferred between owners while underway.²⁸ This cargo must be inspected meticulously for contraband that falls under the targeted sanction regime. Adding to the complexity of the inspection task is the involvement of neutral flag states and commercial ship's owners.

Knowing these success factors, it is interesting to look at a set of typical use cases and validate the contribution of these factors and see if the blockades were indeed effective. Also, even if the

23 Luke, 'Naval Operations in Peacetime', 19.

24 The factors mentioned are conceptually conflated from the sets proposed by Elleman, Biggs and Luke, and cover all factors although sometimes rewritten for analytical purposes in this article.

25 Fiona Cunningham and David Collins give some insight in the role of proximity of the geographic disposition of coercer, opponent and the sea area that needs to be controlled, blocked, or inspected. See F.S. Cunningham, 'The Maritime Rung on the Escalation Ladder: Naval Blockades in a US-China Conflict', *Security Studies* 29 (2020) (4) 730-768 and G. Collins, 'Maritime Oil Blockade Against China—Tactically Tempting but Strategically Flawed', *Naval War College Review* 71 (2018) (2) 49-78.

26 For example, during the Cuba Crisis, the US sought support for its quarantine of Cuba by the Organization of American Nations. UN Support was not achievable because of the veto right of the Soviet Union.

27 Jakobsen, *Western Use of Coercive Diplomacy*, 42-43. Jakobsen mentions several factors and variables that produce 'will-producing patterns'.

28 Cunningham, 'The Maritime Rung on the Escalation Ladder', 747.



A Russian oil tanker stands under Omani naval escort after being diverted by the U.S. Navy on suspicion of busting UN sanctions on Iraq (2000)

blockade itself was effective considering the abovementioned factors, the question remains whether the overall coercive diplomacy in that case was successful and if that is in some way related to the naval blockade. In a review of a potential oil blockade of China by the US, Gabriel Collins points out that naval blockades and the resulting effect on strategic level

coercion needs careful consideration and hardly constitutes a causal relationship.²⁹ As another consideration, Fiona Cunningham puts forward that blockades may serve as a useful additional rung in the escalation ladder.³⁰

Relevant and contemporary use cases

The most prominent use case for naval blockades in coercive diplomacy is of course the blockade of Cuba during the Cuban Missile Crisis in 1962. An abundance of academic literature and popular magazines, books and movies cover this case, so I will focus here on two lesser-known cases.³¹ In their book *Naval Blockades and Sea Power*, Bruce Elleman and Sarah Paine describe these cases among sixteen others

29 Collins, 'Maritime Oil Blockade Against China, 73: 'An oil blockade is not itself a strategy; rather, it is an action appropriately subsumed into a larger economic, diplomatic, and military campaign. It is also an action that in physical, trade-warfare terms would be akin to a nuclear strike on the global economy.'

30 Cunningham, 'The Maritime Rung on the Escalation Ladder', 766-767

31 The Cuban Missile Crisis case is an example of a seemingly effective blockade, followed by a desired strategic outcome from the US standpoint – the 'coercer' in this crisis. An excellent description of this case can be found in the book *High Noon in the Cold War* by Max Frankel (2004).

Success factor	Evaluation for case	Contribution to blockade's effectiveness
Freedom of Action	China could operate uncontested here; the firing of missiles into Taiwan Strait and the unilateral announcement of 'splash zones to be avoided' cannot easily be contested by Taiwan	Positive
Suitable Naval Assets	However unorthodox for a naval blockade, China effectively used their Dong-Feng 15 Short Range Ballistic Missiles that demonstrated the credible threat, supported by a small number of surface vessels	Positive
Regional Suitability	The Taiwan strait is a choke point for commercial traffic from and to Taiwanese ports and is easily accessible for the Chinese navy and its missiles	Positive
International cooperation and Support	China has been alone in its coercion, whilst Taiwan relied on its regional allies and especially the US, who sent two carrier battle groups into the Taiwan Strait during the crisis	Negative
Sustainable	Easily sustained because of its short duration	Positive
Target self sufficiency	Taiwan is heavily relying on maritime trade for its open economy, and even for the short duration of the blockade, the economic effects were substantial	Positive
Feasible	The blockade was relatively simple operationally, since it did not involve inspections, sanctions or other complexing factors	Positive

Table 2. Evaluation of success factors for case China versus Taiwan, 1996

including an extensive analysis.³² For this article, the below cases are chosen since they contain two different types of naval blockades, namely a Presence Blockade (Iraq) and a Martial Blockade (Taiwan); they are situated in separate regions with different actors and different strategic goals, which allows for a comparative case study on a least-similar basis, within the limitations of this article. Both cases are described first, and then checked against the success factors described before and evaluate whether or not this was an effective blockade. Finally, the evaluation is made if the blockade contributed to the overall coercive diplomacy effort.

'Third Taiwan Strait Crisis' - China versus Taiwan, 1996

During 1996, with origins in late 1995, China started an influence and coercion campaign in the months preceding parliamentary and presidential elections in Taiwan.³³ China's aim was to show its force and consequently influence the Taiwanese electorate to support parties that favour a more conciliatory position towards China. Part of China's campaign was a series of missile tests and naval exercises for which it

announced publicly that missile splash zones were to be avoided during these tests, lasting around 8 to 15 March. This is effectively a blockade of these zones, severely impacting the Sea Lines of Communication around Taiwan and this had a large effect on merchant traffic. It either avoided Taiwan or had to choose longer, significantly more expensive routes into Taiwanese's main ports. The blockade ended after the presidential elections.³⁴ Table 2 checks this case against the beforementioned success factors.

From this table, it is reasonable to say that the blockade was effective. The blockade led to severe economic impact in the opponent, Taiwan, whilst posing little cost for the coercer, China. However, Fisher and Rahman consider this case a strategic coercive failure since the initial objective – influencing the elections in Taiwan – did not materialize well enough and

32 Elleman and Paine, *Naval Blockades and Seapower*.

33 Also known as the 'Third Taiwan Strait Crisis', see Chris Rahman, 'Ballistic Missiles in China's Anti-Taiwan Blockade Strategy', in: Elleman and Paine, *Naval Blockades and Seapower*, 215-223.

34 Rahman, 'Ballistic Missiles in China's Anti-Taiwan Blockade Strategy', 220.

The 1996 Taiwan Strait blockade was effective tactically, but could not compensate for design flaws in China's overall coercion policy

the side effects involved investments in counter-measures by Taiwan and its allies Japan and the US.³⁵ Elleman argues that this might be a too strict view; the coercion has had deterrent effects, since it may have prevented Taiwan from declaring its independence.³⁶ It is fair to say that China did not design its coercion policy following Jakobsen's ideas, lacking both a reward and an assurance. The blockade was effective tactically, but could not compensate for design flaws in China's overall coercion policy.

Iraq food-for-oil embargo, 1990-2003

During the 1990's, an international coalition force³⁷ led by the US conducted a naval blockade to enforce economic sanctions on Iraq, publicly

known as the 'food-for-oil' embargo that allowed Iraq to export a capped amount of oil and to purchase food, medicine and other essentials for Iraq's population.³⁸ Executing on several UN Security Council resolutions,³⁹ the coalition forces inspected vessels entering or leaving Iraqi ports with respect to their conformity to these resolutions and, in case of a violation, were allowed to escort ships to nearby designated ports, such as Kuwait City. The goal of this blockade was to support the UN in compelling Iraq to comply with the UN demand of discontinuing its pursue of achieving weapons of mass destruction as called for in UN Security Council Resolution 687.⁴⁰ During a period of twelve years, the Maritime Interception Force (MIF) inspected traffic to that avail. This blockade ended with the 2003 invasion that toppled the Iraqi regime. The blockade in this case is a 'presence blockade' with limited rules for enforcement by military force but showing the resolve of the global community to the cause captured in UNSCR 687. Table 3 evaluates the effectiveness of this blockade.

Despite the duration costs and complexity of the operation, this blockade can be labelled as effective, also because the MIF inspections showed resolve of the coalition and consequently discouraged potential perpetrators of the blockade worldwide.⁴¹

The support of this effective blockade to the overall success of the coercive diplomacy is inconclusive; James Godrick argues that the blockade prevented Iraq from constructing weapons of mass destruction⁴² and consequently was a success, but other scholars such as Risa Brooks argue that the sanctions as an instrument of coercion did not achieve the coercive goal, and even enriched Iraqi leadership individually.⁴³ Also, the international community continued to accuse Iraq of obtaining or developing these weapons, despite the blockade, by land-based smuggling and the refusal of independent inspections by the international community. Eventually, the sanction regime did not compel the Iraqi regime to comply with international demands and this refusal ultimately led to the 2003 invasion.

35 Richard Fisher, 'China's Missiles over the Taiwan Strait', in: Lilley & Downs, *Crisis in the Taiwan Strait* (NDU Press, Washington, D.C., 1997) 175-180; Rahman, 'Ballistic Missiles in China's Anti-Taiwan Blockade Strategy', 220-221.

36 Elleman and Paine, *Naval Blockades and Seapower*, 252.

37 The author participated in this MIO as naval officer on board of the Dutch frigate HNLMS Van Galen in March 1997.

38 The actual wording of this category in the UN SC Resolution is 'finance the purchase of foodstuffs, medicines and materials and supplies for essential civilian needs'.

39 UNSCR 661 (1991) initiated the MIO embargo, this was concluded by UNSCR Resolution 1153, February 1998.

40 UNSCR 687 (1991) that built on the earlier resolution 661 issued a few days after the Iraqi invasion of Kuwait in August 1990. See: <https://www.un.org/depts/unmovic/documents/687.pdf>; UNSCR 661.

41 James Goldrick, 'Maritime sanctions enforcement against Iraq, 1990-2003', in: Elleman and Paine, *Naval Blockades and Seapower*, 213.

42 Goldrick, 'Maritime sanctions enforcement against Iraq', 213.

43 Risa A. Brooks, 'Sanctions and Regime Type, What Works, and When?', *Security Studies* 11 (2010) (4) 39.

Success factor	Evaluation for case	Contribution to blockade's effectiveness
Freedom of Action	Operating in a non-contested peacetime environment, and mandated by the UNSCR, the MIF was able to manoeuvre and conduct operations freely ⁴⁴	Positive
Suitable Naval Assets	Inspections were performed by naval surface ships, supported by aircraft and naval intelligence. These assets proved effective and appropriate ⁴⁵	Positive
Regional Suitability	This is an easily controllable sea area; short Iraqi coastline and long SLOC's through the Strait of Hormuz allowed for adequate monitoring and inspections. The vicinity of allied states for harbouring perpetrators reduced off-station time. Coalition forces were based out of U.S. Navy Base Manama (Bahrein), home port of the US 5th Fleet ⁴⁶	Positive
International cooperation and Support	This is a UNSCR mandated operation, hence the international cooperation and support is considerable. The international coalition mainly consisted of US and UK assets, supported occasionally by other nations' naval assets. Also, some states along the Persian Gulf supported the operation in many ways, mainly logistically. Iraq relied on its relationship with Jordan to break the blockade ⁴⁷ in the early stages, but Jordan eventually ceased this support in 1994 ⁴⁸	Positive
Sustainable	High costs were incurred over the 12 years of the blockade; especially by the US and the UK. Naval presence in the region was multi-purpose, so that allowed for some cost- and resource sharing between missions, but the blockade called for dozens of surface ships, supported by aerial assets and support ⁴⁹	Negative
Target self sufficiency	Iraq is not self-sufficient as it relies exclusively on sea-exported oil revenues. Imports of cargo needed for WMD's is possible over land and air, but other sanction measures covered those pathways	Positive
Feasible	Inspections needed to enforce the UN targeted sanctions, especially the inbound traffic, proved difficult and needed professionally trained crews and boarding parties. Checking cargo, especially container vessels, is time-consuming and difficult in heavy seas and in summer heat ⁵⁰	Negative

Table 3. Validation of blockade effectiveness for the Iraqi food-for-oil case

Russia's blockade of the Black Sea

Currently, the Russian navy tries to blockade traffic from and to Ukrainian ports. Since 19 July 2023, after Russia's withdrawal from the Black Sea Grain Initiative, its Ministry of Defence issued a warning that 'all vessels sailing in the waters of the Black Sea to Ukrainian ports will be regarded as potential carriers of military cargo'.⁵¹ Using the key success factors discussed before, it is interesting to look at the effectiveness of this blockade. Since the blockade is ongoing, its ultimate effectiveness is yet to be determined, but several factors can be observed.

The blockade is part of the overall war effort against Ukraine. It aims at depleting Ukraine from vital imports and exports such as grain to

sustain its economy, and by targeting all vessels, regardless of cargo or flag state it can be seen as a 'total blockade' in the Enforcement Model (see

44 James Goldrick, 'Maritime Sanctions Enforcement against Iraq, 1990-2003', in: B. Elleman and S. Paine, *Naval Blockades and Seapower - Strategies and Counter-Strategies, 1805-2005* (Routledge, 2006) 201-213.
 45 Goldrick, 'Maritime Sanctions Enforcement against Iraq', 213; Cunningham, 'The Maritime Rung on the Escalation Ladder', 750.
 46 Goldrick, 'Maritime Sanctions Enforcement against Iraq', 212; Cunningham, 'The Maritime Rung on the Escalation Ladder', 748.
 47 Goldrick, 'Maritime Sanctions Enforcement against Iraq', 206.
 48 Goldrick, 'Maritime Sanctions Enforcement against Iraq', 206.
 49 Cunningham, 'The Maritime Rung on the Escalation Ladder', 750.
 50 Ibidem, 750; Goldrick, 'Maritime Sanctions Enforcement against Iraq', 206.
 51 Howard Altman, 'Cargo Ship Enters Danube Despite Russia's Black Sea Shipping Threat', *The War Zone weblog*, 1 august 2023. See: <https://www.thedrive.com/the-war-zone/cargo-ship-enters-danube-despite-russias-black-sea-shipping-threat>.

The Russian Black Sea fleet cannot exercise sea control to a level that is necessary for a total blockade

Table 1). From what is available from public sources, the blockade scores 'high' on *Regional Suitability*, *Feasibility* and *Target self-sufficiency*: the Ukrainian coastline is short and its proximity to the main base of the Russian Black Sea fleet allows for easy rotation and short transit times. Over the course of the conflict, the score on *Suitable naval assets* decreased significantly: the Russian Black Sea fleet was, at least on paper, a large and effective naval force able to exercise sea control necessary for this blockade type. However, since the loss of the cruiser Moskva in April 2022, sea control is lost by the Russian Navy, severely hampering its capability to exercise controlled total blockades. Only by using denial assets such as sea mines, Russia can aim to blockade or influence shipping.⁵² Also, it seems to score 'low' on the factors of *Freedom of action* and *International Cooperation & Support*.

Mainly as a consequence of successful attacks by Ukraine on naval assets and installations, the Russian Black Sea fleet cannot exercise sea control to a level that is necessary for a total blockade.⁵³ Additionally, Russia cannot rely on relevant international support and enforce the blockade using allies or international diplomatic pressure. And as a consequence of this, the blockade has been broken repeatedly and consistently.⁵⁴

Furthermore, the sustainability of the blockade has faded since Ukrainian attacks have forced the Russian navy to withdraw eastward, away from the Crimean peninsula.⁵⁵ This leads to the preliminary conclusion that Russia's blockade is not effective and it seems that Russia's strategic goal of closing down Ukrainian imports and exports is farther away than in the beginning of the war. However, if Russia would be able to obtain freedom of action in the future by regaining sea control in the Black Sea, a blockade of Ukrainian ports is still possible and its consequences can impact the Ukrainian economy significantly.

Conclusion

In the previous paragraphs, I have analyzed the usefulness of naval blockades as an instrument for coercive diplomacy policies. Blockades can be deployed in several levels of severity, from mild presence blockades to wartime total blockades. Besides severity, blockades can also be used in narrow and broad deterrence or coercion strategies.

Several success factors have been identified. They are freedom of action, suitability of assets and the region, the level of international support for both the coercer and the opponent, the sustainability of the blockade, the opponent's ability for self-sufficiency whilst under blockade and the tactical and technical feasibility of the chosen type of blockade. Validating these success factors against two use cases showed that an effective blockade can contribute to the strategic coercive goals. The sanctions and the subsequent blockade against Iraq severely limited its

52 Henk Warnar, 'Ukraine and Russia in the Black Sea: a naval war of mutual denial', *Atlantisch Perspectief* 47 (2023) (4).

53 Nicole Wolkov, Daniel Mealie, and Kateryna Stepanenko, 'Ukrainian Strikes Have Changed Russian Naval Operations in the Black Sea', Institute for the Study of War, 16 December 2023. See: <https://www.understandingwar.org/backgrounder/ukrainian-strikes-have-changed-russian-naval-operations-black-sea>.

54 Altman, 'Cargo Ship Enters Danube Despite Russia's Black Sea Shipping Threat'

55 Thomas Grove, Jared Malsin, 'Russia Withdraws Black Sea Fleet Vessels From Crimea Base After Ukrainian Attacks', *Wall Street Journal*, 4 October 2023. See: <https://www.wsj.com/world/russia-withdraws-black-sea-fleet-vessels-from-crimea-base-after-ukrainian-attacks-51d6d4f5>.

PHOTO SOPA IMAGES/SHUTTERSTOCK, OLEKSII CHUMACHENKO



A poster-size stamp in central Kyiv depicting a Russian warship sunk after Ukrainian attacks in the Black Sea. Since the loss of the cruiser Moskva in April 2022, sea control in the Black Sea is lost by the Russian Navy

capability to develop weapons of mass destruction and contributed to the resolve of the international community to its cause. China used unorthodox means of blockading Taiwan, using the threat of land-based missiles, but did so effectively, although the overall success of the coercive campaign may have been greater if China had provided a ‘carrot’ – incentives and reassurances – in addition to the ‘stick’ of the blockade.

It seems promising to validate strategic effectiveness of naval blockades in more contemporary use cases. For now, it is likely that success in coercive diplomacy lies in ‘checking all boxes’ proposed by leading coercive and deterrence theorists. Naval blockades definitely have a role but cannot compensate for strategic flaws in the design and execution of the whole coercive campaign. ■

Unmanned Systems Forces garanderen Oekraïense graanexport

Peter Schrijver MA

Een van de grootste successen van de Oekraïners sinds de grootschalige Russische invasie in februari 2022, en tegelijkertijd wellicht ook een van de meest onderbelichte aspecten van deze oorlog, is het continueren van de Oekraïense graanexport over zee. Recent verschenen berichten in internationale media dat het land erin is geslaagd om de graanexport via de Zwarte Zee bijna op hetzelfde niveau terug te brengen als voor februari 2022.¹ Dit ondanks de nodige tegenslag en de langdurige dominantie van de Russische marine in de Zwarte Zee. De Russen zegden vorig jaar zomer eenzijdig een internationaal graanakkoord op, wat Oekraïense schepen tot die tijd enige veiligheid had geboden bij de oversteek van de Zwarte Zee naar de Bosporus. Tot overmaat van ramp begonnen de Russen kort na de opzegging van het akkoord de haveninfrastructuur in de regio Odessa te bestoken met raketten en drones, waarbij zij tienduizenden tonnen aan opslagruimte vernietigden en de vrees bestond dat zij de Oekraïense graanexport definitief zouden lamleggen.²

Hoe kan het dan dat de Oekraïners de afgelopen maanden toch succesvol hun graan via de Zwarte Zee wisten te exporteren? Hiervoor zijn twee redenen aan te wijzen. Ten eerste varen de

graanschepen vanuit Oekraïense havens dicht langs de kustlijn, binnen de territoriale wateren van de NAVO-landen Roemenië, Bulgarije en Turkije. Hoewel de havenfaciliteiten in de regio Odessa nog steeds geregeld onder vuur liggen van de Russen, kunnen de graanschepen eenmaal voorbij dit logistieke en gevaarlijke knelpunt relatief veilig langs de Roemeense, Bulgaarse en Turkse kust zuidwaarts varen. Dit heeft bijgedragen aan positieve exportcijfers.

De rol van de Unmanned Systems Forces

Een tweede en misschien nog wel belangrijker factor voor een ongestoorde doorvaart van Oekraïense graantransporten heeft alles te maken met een nieuw opgericht onderdeel van de Oekraïense krijgsmacht, dat op gelijke voet staat met de Oekraïense land- en luchtmacht en marine: de Unmanned Systems Forces. Deze nieuwe tak, die op 12 juni officieel werd ingesteld, richt zich op de inzet van onbemande systemen in gevechtsoperaties, zowel in de lucht, op zee als op de grond. Met enige trots vertelde de kersverse commandant dat de gestileerde kolibrie, die het hart van het embleem van zijn krijgsmachtdeel vormt, is gecreëerd met behulp van kunstmatige intelligentie (AI).³

Vooruitlopend op de oprichting van dit nieuwe Oekraïense krijgsmachtdeel, dat draait om de inzet van drones, hebben de varianten die op zee ingezet kunnen worden – zogeheten Unmanned Surface Vehicles (zeedrones) – het afgelopen jaar (mede) het verschil gemaakt voor de Oekraïners in de Zwarte Zee. Kort nadat de Russen eenzijdig

1 Constant Méheut, 'Ukraine's Seaborne Grain Exports Bounce Back to Near Prewar Levels', *The New York Times* (12 mei 2024).

2 Paul Kirby, 'Ukraine war: Russia strikes Ukraine grain after ending sea deal', *BBC News* (19 juli 2023).

3 Natalia Kushnir, 'As Ukraine focuses on drone warfare, its military creates new Unmanned Systems Forces branch', *ABC News* (12 juni 2024).

het graanakkoord opzegden en begonnen met het bestoken van de haveninfrastructuur in de regio Odessa, gingen de Oekraïners in de tegenaanval met hun zeedrones. Eind juli 2023 vond de eerste aanval plaats op de patrouilleschepen Sergej Kotov en Vasily Bykov. Begin augustus drongen twee maritieme drones de baai van Novorossijsk binnen, gevolgd door een aanval op een Russische tanker. Nog geen twee weken later waren er opnieuw aanvallen op Russische patrouilleschepen met zeedrones en dit patroon duurde voort tot het einde van 2023. Ondanks de herhaalde ontkenningen van schade door de Russen was het effect duidelijk: de Russische marine begon de westelijke zijde van de Zwarte Zee steeds meer te mijden, wat de Oekraïense graantransporten bevorderde.

Mediacampagne en publieke opinie

In februari 2024 was er voor de Russen uiteindelijk geen ontkennen meer aan dat de Oekraïense campagne met zeedrones succesvol is. De Oekraïense militaire inlichtingendienst HUR slaagde erin om diverse aanvallen met zeedrones te filmen. De camera's aan boord van de drones zonden beelden door tot op het moment van inslaan in de Russische schepen. De online contentmakers van de HUR gebruikten deze beelden om video's te maken die op sociale media-accounts van de dienst werden gepubliceerd. Vanuit een *first-person view* kon iedereen met een smartphone meekijken met geslaagde aanvallen van de HUR op Russische schepen. Sinds begin februari vernietigde Group 13, een *special forces*-groep gelieerd aan de HUR, binnen een tijdsbestek van vijf weken drie schepen met maritieme drones en deelde de beelden online. Achtereenvolgens gingen het korvet Ivanovets op 1 februari 2024, het amfibische landingsvaartuig Tsezar Koenikov op 14 februari en het patrouilleschip Sergej Kotov op 5 maart ten onder.⁴

De situatie voor de Russen verslechterde doordat beelden van de aanvallen op deze schepen niet alleen online werden geplaatst, maar de HUR er ook in slaagde zijn succes te bevestigen door de onderschepping en het online plaatsen van communicatie van Russisch marinepersoneel over het zinken van deze schepen. Na de

De oprichting van een nieuw krijgsmachtdeel toont de vooruitstrevendheid van Oekraïne in moderne oorlogvoering

aanvallen op deze drie schepen zetten de HUR, de Oekraïense marine en de veiligheidsdienst SBU hun aanvallen met drones (zee en lucht) en raketten voort, wat ertoe leidde dat de Russische vloot steeds meer afstand nam van de Krim en zich verplaatste naar havens aan de oostelijke zijde van de Zwarte Zee.⁵

Een mooie opsteker voor de inzet van onbemande systemen door Oekraïne en een relatief veilige doortocht van Oekraïense graantransporten, wat zorgt voor vooroorlogse exportcijfers. Of dit succes de oprichting van het nieuwe krijgsmachtdeel voor onbemande systemen (mede) rechtvaardigt, zal uiteindelijk een zaak zijn voor geschiedschrijvers. Vooralsnog benadrukt het AI-gestileerde kolibrie-embleem van dit kersverse krijgsmachtdeel de vooruitstrevendheid van Oekraïne in moderne oorlogvoering en de wil om nieuwe mogelijkheden te onderzoeken, te documenteren en te delen via sociale media, waarmee de Oekraïners niet alleen militaire successen boeken, maar ook de publieke opinie weten te beïnvloeden. ■

4 Peter Schrijver, 'From the Shadows to the Social Sphere: Ukraine's Strategy of Engagement', *Irregular Warfare Initiative* (28 mei 2024).

5 Stephen J. Thorne, 'Russia's Black Sea Fleet Falls Back amid Staggering Losses', *Legion Magazine* (15 mei 2024).

Na Oekraïne, Taiwan?

Sergei Boeke

De NAVO-top van juli in Washington ging vooral over Oekraïne, maar de taal over China zal nog lang naklinken. In de slotverklaring – waarin elk woord gedragen wordt door de 32 bondgenoten – wordt China bestempeld als ‘the decisive enabler’ van Ruslands oorlog tegen Oekraïne. Chinese desinformatie en cyberspionage vormen ‘systemic challenges’ voor de Euro-Atlantische veiligheid. Het woord ‘bedreiging’ werd nog net niet genoemd; dat is voor sommige landen zo’n zware term dat consensus daarover pas mogelijk lijkt als een oorlog op het punt staat los te barsten. Een blik op voorgaande communiqués van NAVO-toppen leert dat de taal over China steeds scherper wordt. Ditmaal komt er een impliciete waarschuwing bij, want als China doorgaat met het leveren van de microchips en *machine tools* waar de Russische oorlogseconomie op draait, dan zullen sancties tegen Chinese bedrijven volgen. Ook niet onbelangrijk: voor de derde keer op een rij waren de staats-*hoofden/regeringsleiders* van Japan, Zuid-Korea, Australië en Nieuw-Zeeland (de Indo-Pacific 4) eveneens aanwezig op de NAVO-top. China reageerde fel op de beschuldigingen. Volgens Beijing vormt de NAVO een bedreiging voor de wereld, en is het Westen verantwoordelijk voor het opstoken van het conflict in Oekraïne. De wederzijdse scherpe woorden gaven aan hoe ver China en de NAVO (met partners) divergeren in hun visie en belangen.

Zowel China als Rusland zet in op een herijking van de huidige wereldorde. Rusland, de zwakkere van de twee, verstoort het systeem waar het kan. Daarentegen mikt China op een hervorming van het

internationale stelsel in eigen voordeel. Het land voelt zich tekortgedaan in de geschiedenis en eist nu zijn ‘rechtvaardige plek’ op. Een populaire metafoor – oorspronkelijk uit de cybersecuritywereld – vergelijkt Rusland met een tornado en China met klimaatverandering. Oekraïne zet dit onder extra druk. Voor het Westen is het onbestaanbaar dat Poetin zegeviert – dit belooft agressie, kan andere autocraten inspireren en werpt in Oost-Europa de vraag op welk land het volgende slachtoffer wordt. Voor de Chinese president Xi Jinping is de *no limits friendship* met zijn Russische ambtgenoot Vladimir Poetin een essentiële strategische partnerschap: een tegenwicht tegen het Westen. Mocht Rusland zich volledig stukbijten op Oekraïne, dan is de vrees in Beijing dat de VS hierna de handen vrij heeft om China klein te houden. Het Westen wil voorkomen dat Rusland wint in Oekraïne; China wil voorkomen dat Rusland verliest. Diplomaten zullen de woorden ‘winnen’ en ‘verliezen’ ongetwijfeld herdefiniëren, maar ondertussen sneuvelen steeds meer soldaten in Oekraïne.

Centraal voor het regime in Beijing is het eiland Taiwan. Na de overwinning van de communisten in China in 1949 vluchtten de nationalist (Kuomintang) naar Taiwan. Sindsdien bestaat het ‘één China, twee systemen’ construct, waarbij Taiwan autonoom is. Dit blijft Beijing een doorn in het oog en China wil niets liever dan Taiwan (net zoals Macau en Hong Kong) terug onder de eigen vleugels. Onlangs is een nieuwe Taiwanese president gekozen, die in China bekend staat om zijn pro-onafhankelijkheidsuitspra-



ken. Na zijn inaugurele rede in mei hield China, als straf en als waarschuwing, een grote militaire oefening in de zeeën rondom het eiland. Vorig jaar hield China eveneens een oefening na het bezoek van de Amerikaanse Afgevaardigde en voormalig Huisvoorzitter Nancy Pelosi aan Taiwan. De oefeningen nemen in omvang toe en de Chinese schepen en vliegtuigen komen steeds dichterbij het eiland. De retoriek en propaganda in de Chinese (staats-)media worden scherper van toon. Volgens de Amerikanen wil Beijing dat de Chinese krijgsmacht in 2027 in staat is om Taiwan in te nemen – mocht het nodig zijn. China zegt van geen tijdslijnen te weten, maar sluit een gewelddadige hereniging zeker niet uit.

Er zijn twee theorieën over een mogelijke goed- of kwaadschikse hereniging tussen Taiwan en het moederland: de rodelijntheorie, of een *window of opportunity*. In het eerste geval weet de regering in Taipei dat het eenzijdig uitroepen van de onafhankelijkheid een rode lijn is die een ongekende Chinese reactie zal uitlokken. Hier heeft niemand baat bij, en een grote politieke partij in Taiwan (de Kuomintang, nu in de oppositie) zoekt juist toenadering tot China. Wel bestaat het risico dat een incident plaatsvindt en vervolgens een eigen politiek momentum krijgt. Zo hebben bijvoorbeeld afgelopen jaren honderden onveilige intercepties van Amerikaanse of geallieerde vliegtuigen plaatsgevonden. De theorie van de *window of opportunity* stelt daarentegen dat China waarschijnlijk maar een paar jaar heeft om militair in te grijpen. Taiwan leert immers ook de lessen van Oekraïne en samen met bijvoorbeeld Japan worden de defensieuitgaven hard opgeschroefd. De wapenwedloop intensiveert en de vraag is wanneer China over voldoende militair voordeel beschikt om een invasie te wagen. Dan nog is een amfibische operatie buitengewoon riskant, want Taiwan is Oekraïne niet.

Het staat natuurlijk niet vast dat China op korte of middellange termijn Taiwan binnenvalt. Bij escalatie ligt een zeeblokkade voor de hand en er zijn vele hybride manieren om het eiland verder onder druk te zetten. Zo zijn bijvoorbeeld de internetkabels zeer kwetsbaar. Hiernaast zijn internationale spanningen niet

beperkt tot Taiwan; elders kan de vlam ook in de pan slaan. China heeft een aantal eilanden in de Zuid-Chinese Zee bezet en gemilitariseerd, tot groot ongenoegen van Vietnam en de Filipijnen. Afgelopen weken zijn de Chinese kustwacht en de Filipijnse marine meermaals slaags geraakt – met waterkanonnen, bijlen en machetes. De VS staat pal achter de Filipijnen, net zoals Amerika heeft beloofd Taiwan te helpen als het aangevallen wordt. Een assertief Chinabeleid heeft immers *bipartisan support* in Washington. Conflict is nooit onvermijdelijk en dialoog met China blijft essentieel, maar de huidige ontwikkelingen wijzen eerder op verdere escalatie dan een ‘uitbraak van vrede’ in de Indo-Pacific.

Voor Europa kwam de Russische inval in Oekraïne in februari 2022 als een grote verrassing, ondanks twee decennia aan signalen en waarschuwingen. Economisch waren de gevolgen enorm: een einde aan de import van Russische olie en gas en een ommekeer voor bedrijven die zaken deden in of met Rusland. Mocht de situatie rond Taiwan of in de Zuid-Chinese Zee uit de hand lopen, dan zijn er legio terreinen waar Europa grote gevolgen zal ondervinden: microchips uit Taiwan, China als leverancier van kritische componenten, Huawei in 5G-netwerken, Chinese software/AI, en Chinese belangen in westerse infrastructuur en havens. Er wordt weliswaar gesproken over *de-coupling* en *de-risking*, maar ondertussen vertrekken nog steeds Europese handelsdelegaties – zelfs op regeringsniveau – naar Beijing om goed zaken te doen. Naast mogelijke economische ontwrichting zal tevens een militaire en hybride dreiging ontstaan. Want China werkt steeds nauwer samen met Rusland, Noord-Korea en Iran, de zogeheten *axis of adversaries*. Escalatie in een van de vier theaters zal ongetwijfeld impact op Europa hebben en kan landen zo een conflict intrekken. Het is dus belangrijk dat Europa – en Nederland – niet weer verrast wordt door een interstatelijk conflict en via een *whole-of-government approach* maatregelen neemt om de belangen in elk geval te beschermen. Een conflict in Taiwan lijkt wellicht ver weg, zowel in geografie als in tijd, maar Europa zal zeker niet gespaard blijven. ■

Re-learning war – lessons from the Black Sea

Kiel International Seapower Symposium

Maarten Katsman



U.S. Marines participate in NATO exercise BALTOPS 24. One of the most important lessons of the war in the Black Sea is that experience in that region cannot be applied one-on-one to other maritime hotspots, such as the Baltic Sea

With preparations for the major sailing event *Kieler Woche* in full swing, Kiel-based think tank ISPK hosted the annual Kiel International Seapower Symposium (KISS). Admirals, scholars and politicians gathered to discuss naval power under the general subject '(Re-)learning war – lessons from the Black Sea'.¹ The most important lesson? Don't apply the lessons of war in the Black Sea one-on-one to other maritime hotspots. Individual circumstances simply diverge too much to create a generalized approach based on events in the Black Sea. Nevertheless, those events are worth studying.

Dr Sarah Kirchberger, ISPK's Director, set the scene by pointing out the idea that the West's rivals are 'probing' more and more: China and Iran, but also non-state actors like the Yemeni Houthis, increasingly test what they can get away with. All in all, those actors constitute an 'Axis of disruption and upheaval' and they learn and copy successful strategies from each other. Kirchberger warned that Western policy-makers often wrongly perceive the nature of the players within the Axis of disruption, which leads to false assumptions about their intentions and obstacles in dealing with them.

¹ The entire symposium was subjected to the Chatham House Rule: quotes and observations are therefore not attributed to individuals or their affiliations. KISS24, hosted by the Institute for Security Policy Kiel University (ISPK), took place on 21 June in Kiel, Germany.



PHOTO: BUNDESWEHR, LAUW

From left to right: Admiral Stuart Munsch (U.S. Navy), moderator Dr. Alix Valenti, Vice Admiral Frank Lenski (German Navy) and Vice Admiral Mike Utley (Royal Navy) at the Kiel International Seapower Symposium 2024

Different stakes in the Black Sea

An historian noted the different meanings of the Black Sea for Russia and Ukraine. In Russia's case, the Black Sea provides a supporting element to its land war. With ship-based cruise missiles and the threat of an amphibious assault for example, more of Ukrainian territory can be put at risk. Thus, sea control essentially broadens Moscow's options to wage war. For Ukraine, on the other hand, sea control is crucial for its survival. Kyiv depends on ports and free shipping routes to keep its economy going, the historian said.

After Russia annexed the Crimean peninsula in 2014 the naval balance of power shifted dramatically in Moscow's favour, he continued. Ukraine lost about 75 per cent of its naval assets when Russia occupied the Black Sea naval base in Sevastopol. However, the Ukrainian navy could largely maintain its personnel and throughout the conflict, unlike the land war, casualties in that service branch remain low. Using creative tactics and adjustments Ukrainian forces managed to keep the (on paper) superior Russian Black Sea Fleet at bay and they could even contest sea control. For instance, Ukraine adapted ground-based missiles to serve as '21st century coastal artillery', and with relatively

cheap sea drones it could mount attacks against much bigger targets.

Despite the odds, Kyiv forced the Russian Black Sea Fleet to switch into a more defensive posture, the speaker explained. This is not to say, another expert warned later at the symposium, that manned, capital ships become irrelevant: in other, wider theatres those ships are much less vulnerable to sea drones and they have their own capabilities that unmanned systems simply cannot provide. Small sea drones are nothing more than another tool in the box, a mix of high- and low-end assets remains necessary to achieve the best effects.

In terms of grand strategy, events in the Black Sea offer some insights. In a way, another speaker explained, the fighting in the Black Sea is the culmination of a clash between naval power (the US and its allies) and land power (Russia). For the latter, the Black Sea is not a maritime priority. This expert pointed at Moscow's maritime strategy of 2022, a document that lists the High North as the number one naval priority, not the Black Sea. In addition, Russia's geopolitical 'turn to the East' should be understood as an active strategy, and not as a reaction to sanctions imposed by the West. It is Moscow's economic priority, starting well before the sanctions came into effect and unrelated to the security environment, to seek closer relations with a broadly defined East (including Africa). With regard to the aforementioned axis of disruption another speaker was more concerned by Vietnam's (not unfriendly) reception of Russian President Vladimir Putin than the intensified, and more obvious, partnership with North Korea. 'On which side will countries like Vietnam and South Africa end up?'

75 years of NATO: a quality on its own

Even though warfighting in the Black Sea does not offer a blueprint for future naval combat, NATO should still 'wring all the learning out of this conflict that it can', a speaker said. That comes with its own challenges, however, because NATO operators will miss years of training and



Dutch navy personnel participates in NATO SNMG2 in the Black Sea (2019). Without access to the Black Sea because of the war, NATO personnel will lack valuable training and experience in that region

PHOTO MCD, GERBEN VAN ES

experience in that specific region as a result of the ongoing conflict. The consequences of a lack of training and exercise in certain areas should not be underestimated.

Several speakers stressed that trust is the bedrock of the Atlantic Alliance, and (unsurprisingly at a sea power symposium), the navy is considered to be the service branch that can cooperate and build up trust the easiest: 'The common threat of the sea brings navy personnel from different nations together'. Navies also serve as a diplomatic tool, with more subtle optics than other kinds of military visits. 'A port visit looks friendly, paradropping a battalion of combat troops into another country's territory probably does not', a speaker quipped.

This year, NATO celebrates its 75 year anniversary, inviting reflection on and identifying future priorities for the Alliance. One speaker observed that 75 years of allies working together is a quality all by itself. After all those decades military cooperation has become instinctive. That also helps to accommodate the new NATO members, Finland and Sweden, although they obviously have been valuable partners of the alliance for a long time already. Still, those new members bring important skills and elements

into the alliance. They both have a significant defence industry, a thorough whole-of-society approach, and sound experience at surviving on their own. Older allies and their navies should profit from those Nordic contributions to the alliance.

Many people compare the current security situation to the Cold War, but there is a significant difference: today's simultaneous crises posit dilemmas, whereas during the Cold War NATO could focus on its core task of collective defence of allied territory. After all, you cannot be present everywhere all the time. Intervening in the Red Sea against the Houthi threat, for example, means that some assets are not available for other NATO tasks. One way of addressing this challenge, another speaker chipped in, is to better coordinate national and NATO operations. On any given day, he said, there are 40 major allied combat ships at sea. Taken together, in a more integrated approach, these ships can achieve operational effects that contribute to NATO's overall strategic goals. It remains to be seen whether such ideas can be further developed in a time of diverging national interests and priorities within the alliance and growing doubts about the future political landscape of the United States. ■

Populisme en voortschrijdend inzicht

Frans Matser

We leven tegenwoordig in verwarrende tijden. Om te beginnen is er na veertig jaar stabiliteit (gedurende de Koude Oorlog) en dertig jaar ontspanning (na de val van de Berlijnse Muur) plotseling weer een heuse oorlog op het Europese continent. Op 24 februari 2022 vielen de Russen massaal hun buurland Oekraïne binnen. Hoewel de Russische president Vladimir Poetin dit soort ambities al jaren openlijk uitspreekt, werden zijn woorden tot de grootschalige invasie door alle westerse politici voor ongevaarlijke retoriek versleten.

Op 1 juli verscheen een rapport van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) waarin te lezen valt dat Nederland reële risico's loopt door de huidige geopolitieke aardverschuiving.¹ Het rapport somt allerlei vragen op waarop Nederlandse politici een paar jaar terug nog hele andere antwoorden hadden: kan de Nederlandse economie wel zo open blijven als hij nu is? Is de energieafhankelijkheid van gas en olie uit het buitenland wel zo verstandig? Is de (digitale) infrastructuur niet veel te kwetsbaar? Moeten de buffers van medicijnen, grondstoffen en reservedelen niet vergroot worden? Ook adviseert de WRR dat Nederland er verstandig aan doet om weer een grotere en beter uitgeruste krijgsmacht te hebben. Enfin, een mooi gevalletje van verdronken kalveren en gedempte putten. Maar om er een ander gezegde bij te halen: beter laat dan nooit.

Het WRR-advies is ongevraagd uitgebracht aan de nieuwe Nederlandse regering en dat kabinet is een verwarrende noviteit. Na de verkiezingsoverwinning van rechtse populist

trad op 2 juli een nieuwe regering aan waarvan veel Nederlanders hoge verwachtingen hebben voor het oplossen van tal van problemen, terwijl anderen juist vrezen dat deze de grondvesten van de liberale democratie zal aantasten. Dat is dan weer ingegeven door andere verwarrende zaken, want in een aantal voormalige Oostblokstaten, zoals Slowakije en Hongarije, lijken rechtse populistten geheel vergeten hoe gezellig het was onder de Russen en lijkt het electoraat steeds meer te kiezen voor een pro-Russische, pro-autoritaire en anti-EU koers. De bijbehorende politici schuwen niet om de pers te muilkorven en de rechtsstaat uit te hollen, zoals dat in Polen in de afgelopen jaren ook al gebeurd is. Saillant detail: juist Polen, Slowaken en Hongaren hebben zich in de Koude Oorlog moedig verzet tegen de communistische dictatuur en zie, nadat ze 35 jaar aan het subsidie-infuus van de EU hebben gelegen en daardoor een geweldige welvaarts- en vrijheids-sprong hebben gemaakt, lijken de inwoners massaal aan geheugenverlies te lijden en wordt naarstig gezocht naar sterke mannen die de media en de rechtsstaat afbreken en populistische oplossingen verkondigen voor problemen die we, betracht met gezond verstand, beter door internationale samenwerking kunnen oplossen.

Daarbovenop is het helemaal hommeles in ons democratisch gidsland Amerika, het land waarvan wij de afgelopen zeventig jaar de cultuur hebben gekopieerd en waaraan wij onze hele militaire verdediging hebben toevertrouwd. Een narcistische pseudodictator en een lichtdemente bejaarde duellieren om het hoogste ambt



en de uitslag is volstrekt onvoorspelbaar, net als wat die uitslag uiteindelijk voor Europa gaat betekenen.

Ook de Amerikanen, die wij in Europa toch altijd een beetje als onze sympathieke, dynamische en vechtlustige jongere broer zagen, met wie we het traditioneel prima konden vinden, blijken plotseling in groten getale populistisch-conservatieve opvattingen te koesteren over euthanasie, milieu, mensenrechten en andere zaken. Dit is alleen te begrijpen als je beseft dat het politiek-bestuurlijke en juridische systeem in Amerika al een aantal decennia ernstige verrotting vertoont. Zo lijkt het systeem met het Electoral College en het ‘winner takes all’-principe in de staten Democratische presidentskandidaten te benadelen en zit het federale Hooggerichtshof van het land praktisch in de zak van een oud-president die gedurende zijn zittingsperiode niet de meest ervaren en bekwame juristen in dat college heeft benoemd, maar vooral loyale en relatief jonge ideologische conservatieven. Met een conservatieve meerderheid onder de negen rechters heeft het Hooggerichtshof intussen het al vijftig jaar bestaande federale recht op abortus naar de prullenmand verwezen en dezelfde oud-president, die begin 2021 na zijn verkiezingsnederlaag een staatsgreep probeerde te plegen, keurig immuniteit gegeven voor zijn wandaden. Het kan verkeren.

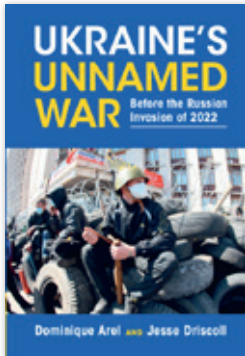
Wat moeten wij nu met al die alarmerende signalen uit binnen en buitenland?² Om te beginnen het aloude Engelse gezegde: ‘Keep calm and carry on’. Aan de pijlsnelle teloorgang van de Verenigde Staten als kampioen onder de democratieën kunnen wij helaas niet veel doen. Waar we wel wat aan kunnen doen is de staat en de omvang van de Nederlandse krijgsmacht en de inrichting van onze eigen maatschappij. En daarbij kunnen de adviezen van de WRR zeker behulpzaam zijn. Waar we ook wat tegen kunnen doen is de uitholling van de EU door landen als Hongarije, Slowakije en Polen, maar daarvoor is het van groot belang om dat gemeenschappelijk met de overige lidstaten aan te pakken. Dat laatste zal overigens een hele kluit zijn, omdat steeds meer Europese landen

Al die populisten lopen vanzelf tegen de realiteit aan

ten prooi vallen aan nationalistische rechtse populistten die de EU liever als bliksemafleider dan als machtsfactor zien. Nu er uit Italië, Frankrijk en Nederland een steeds guurder anti-EU wind waait lijkt het slechts een kwestie van tijd tot een instituut dat alle landen van Europa aantoonbaar grote welvaart en rechtszekerheid heeft gebracht, stukje bij beetje zal worden afgebroken, net zoals een paar jaar terug de NAVO en onze eigen krijgsmacht werden verketterd. Totdat...

Totdat men er in Europa en in Amerika (plotseling of op den duur) achter zal komen dat populistische oplossingen niet werken, net zoals we er na de Russische inval in Oekraïne plotseling achterkwamen dat vrede en vrijheid nooit vanzelfsprekend zijn. Dus, beste lezer, wanhoop niet. Het heeft allemaal alleen een beetje tijd nodig. Want hoewel politici in feite betaald worden om vooruit te kijken, is dat nu juist wat vooral populistten het slechtste doen. Dus lopen al die populistten vanzelf tegen de realiteit aan. Voortschrijdend inzicht zal ons weer op het juiste spoor brengen. Het is acht jaar na de Britse keuze voor Brexit en inmiddels heeft 65 procent van de Engelsen spijt. NAVO, krijgsmacht, Brexit, VS, EU: voortschrijdend inzicht zal ze redden, maar je moet er wel geduld voor hebben.³ ■

- 1 Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Nederland in een fragmenterende wereldorde* (WRR-rapport No. 109, Den Haag, 1 juli 2024).
- 2 Zowel in 2000 als in 2016 hadden de Democratische presidentskandidaten in de VS aanzienlijk meer stemmen (popular vote) dan de Republikeinse, maar verloren toch de verkiezingen door te weinig behaalde kiesmannen (electoral vote).
- 3 Voor de sceptici: oké, het laatste grote populistische experiment in Europa in 1933 liep een beetje uit de hand. Maar zover zal het hopelijk niet komen.



Ukraine's Unnamed War

Before the Russian Invasion of 2022

Door Dominique Arel en Jesse Driscoll

Cambridge (Cambridge University Press) 2023

320 blz.

ISBN 9781009055949

€ 32,-

Hoewel Oekraïne sinds zijn onafhankelijkheid scherpe politieke tegenstellingen kende, waren die tot eind 2013 praktisch geweldloos gebleven. Dit beeld veranderde op slag toen in januari en februari 2014 de pro-Europese antiregeringsprotesten op het Maidanplein in Kyiv bruto werden neergeslagen, resulterend in meer dan honderd doden. Als reactie hierop braken in het hele land protesten en onlusten uit tegen de zittende pro-Russische regering. Rusland buitte de situatie in Oekraïne uit en annexeerde de Krim (18 maart 2014) en begon niet veel later militaire steun te bieden aan separatistische elementen in Oost-Oekraïne. De voortdurende meldingen van beschietingen en gevechten in dit deel van Oekraïne en het neerschieten van de MH17 op 17 juli 2014 staan in ieders geheugen gegrift.

Over de escalatie van het geweld in Oekraïne tussen 2014 en februari 2022 gaat *Ukraine's Unnamed War* van de onderzoekers Dominique Arel en Jesse Driscoll, beiden politicoloog. Hun onderzoek is geen klassieke politiek-strategische top-down-analyse; het expliciete doel van de onderzoekers is namelijk de stem

van de Oekraïense bevolking te laten horen, dus bottom-up. Hoe reageert de bevolking vanuit haar eigen context (politiek, cultureel, maatschappelijk) op de escalatie van het geweld, op de besluiten van het overheidsapparaat en op de standpunten van de diverse politieke partijen en groeperingen? Arel en Driscoll onderzoeken de samenwerking tussen de bevolking en het bestuurlijke en politieke apparaat in Oekraïne en in hoeverre die de escalatie van geweld in de periode 2014-2022 (mede) heeft bepaald.

Typering van het conflict

De rechtvaardiging voor de bottom-up-benadering komt mede voort uit de typering die de auteurs geven aan het geweld in Oekraïne tussen 2014-2022, namelijk 'burgeroorlog'. Zij stellen onder meer dat de strijd in deze periode nog voornamelijk gevoerd werd tussen Oekraïners en meer door bewapende burgers dan de reguliere strijdkrachten en dat het geweld niet primair van buitenaf georkestreerd was. Destijds mocht het geweld om politieke redenen niet als burgeroorlog worden geduid en kreeg de strijd ook niet die, of een andere naam. Dat verklaart de titel van het boek: *Ukraine's Unnamed War*.

Voor hun onderzoek hebben Arel en Driscoll Oekraïne politiek en maatschappelijk in kaart gebracht, taalgrenzen en etniciteit onderzocht en talloze media-uitingen geanalyseerd op politieke standpunten en meningen. Uit hun analyse van de verzamelde gegevens komt het beeld naar voren van een aanvankelijk tot in de haarvaten verdeelde samenleving waarin de vraag – of liever de strijd – over meer toenadering tot Europa of het behoud van de oriëntatie op Rusland centraal stond. De scheidslijn tussen beide kampen wordt niet geografisch bepaald of naar voertaal, stellen zij vast. Niet iedereen in Oost-Oekraïne was voor (gedeeltelijke) afscheiding van Oekraïne of tegen meer samenwerking met Europa. En andersom bestond in het begin van de periode 2014-2022 in westelijk Oekraïne nog veel aanhang voor Rusland.

Met name in de vergelijking van de houding van de bevolking op de Krim met die in Oost-Oekraïne wordt het contrast goed zichtbaar. Op de Krim werd al tijdens de Maidanprotesten opgeroepen tot afscheiding. Het Russisch sprekende bevolkingsdeel steunde dit streven in grote meerderheid, stellen de onderzoekers vast. Kyiv slaagde er niet in de afscheidingsbeweging te beteugelen. Rusland stuurde de beruchte 'groene mannetjes'. Politie en leger hadden hiertegen niets in te brengen. Sterker nog, het overgrote deel van het bestuursapparaat op de Krim liep over naar de Russische bezettingsmacht. In tegenstelling tot de Krim had de bevolking in Oost-Oekraïne beduidend minder op met de afscheidingsbeweging die daar na de annexatie van de Krim op gang was gekomen. Daar ging de bevolking (Russisch en Oekraïens sprekend) de straat op en ging

– letterlijk – het gevecht aan met de opstandelingen. Politieke en bestuurlijke autoriteiten lieten het daar afweten met het herstellen van de orde, maar evenmin kozen zij de zijde van de opstandelingen. De onderlinge tegenstellingen die in het begin van de periode 2014-2022 nog bestonden in het westelijk deel van Oekraïne verdwenen na de annexatie van de Krim nagenoeg helemaal, volgens de onderzoekers doordat het Russisch sprekende bevolkingsdeel voor de pro-Europese regering in Kyiv koos.

Verharding

Eenmaal ontdaan van de tweespalt die tot 2014 de Oekraïense samenleving had beheerst, leidde dit wel tot een verharding van het standpunt van de regering in Kyiv, bijvoorbeeld door de invoering van taalwetten, die het Russisch sprekende bevolkingsdeel zwaar onder druk zetten. Toch was dit voor deze groep nog geen reden om zich van Kyiv af te wenden. Oekraïne zette nu zijn reguliere strijdkrachten in tegen de door Rusland gesteunde opstandelingen in Oost-Oekraïne, waar de strijd voorheen nog werd gevoerd door lokale vrijwillige milities. De Minsk I- en II-Akkoorden (respectievelijk 5 september 2014 en 12 februari 2015), die het militaire geweld enigszins tot bedaren moesten brengen, bevatten ook

politieke afspraken. Maar Kyiv was vanwege een te onzekere uitkomst niet bereid de bepalingen hierover na te komen. De auteurs waarschuwen er wel voor de schuld van de escalatie bij Oekraïne te leggen. Dat zou ‘blaming the victim’ zijn. De verantwoordelijkheid voor het geweld leggen zij terecht en zonder enig voorbehoud bij Rusland.

Arel en Driscoll wijzen ook op de in hun ogen opportunistische rol die Rusland speelde. Het lijkt er volgens hen op dat Moskou alleen bereid was de afscheidingsbeweging te steunen indien de kans op succes groot was (zie de Krim), maar terughoudend was wanneer de kansen minder gunstig leken zoals in Oost-Oekraïne. Pas toen in de loop van 2014 de Oekraïense strijdkrachten de opstandelingen onder de voet dreigden te lopen, intervenueerde Rusland openlijk door zijn eenheden in Oost-Oekraïne in de strijd te gooien. Na het tekenen van de Minsk-akkoorden ontstond een militaire patstelling die tot februari 2022 duurde. De Russische regering bleef in die periode steun geven aan de opstandelingen, wachtend op het moment dat zij meer steun zou krijgen vanuit de bevolking van Oost-Oekraïne, wat echter niet gebeurde.

Gevalideerde reconstructie

Arel en Driscoll zijn er met hun onderzoek in geslaagd een zeer gedetailleerde en bovenal gevalideerde reconstructie te maken van de ontwikkeling van het geweld in Oekraïne in de periode 2014-2022. De keuzes van(uit) de bevolking blijken sterk bepalend te zijn geweest voor de richting waarin het geweld, waarvoor Rusland verantwoordelijk was, zich ontwikkelde. Volgens de onderzoekers heeft Rusland zich in ieder geval vergist in de reactie van het Russisch sprekende bevolkingsdeel van Oekraïne en vervolgens tot 2022 ‘opportunistisch’ afgewacht of hierin, in zijn voordeel, nog verandering zou komen.

Ten slotte toch een kritische kanttekening bij de leesbaarheid van dit boek. De informatie die de auteurs aan de hand van een zeer methodische onderzoeks-aanpak naar boven hebben gehaald, analyseren zij met behulp van een van de speltheorie afgeleid beslissingsmodel. Dit gaat helaas gepaard met het veelvuldig gebruik van jargon. Hoewel *Ukraine's Unnamed War* volgens de auteurs bedoeld is voor een breder publiek, blijft het hierdoor wel een boek voor de wetenschapper. ■

LtKol b.d. Jan-Leendert Voetelink

VACATURE KVBK: EXPERT AUDIOVISUELE REGISTRATIE EVENEMENTENCOMMISSIE

De KVBK zoekt personen die bedreven zijn in het bedienen van audiovisuele apparatuur en/of de bewerking van beeld en geluid voor de website, social media en het archief.

De evenementen die de KVBK organiseert zijn de afgelopen jaren gegroeid in omvang en bereik, zowel offline als online. Om de evenementen beter te ontsluiten zal de KVBK investeren in audiovisuele middelen voor de registratie van in ieder geval lezingen, en mogelijk ook symposia. Bijkomend voordeel is dat het KVBK-archief eenvoudig met behulp van videoregistratie aangevuld kan worden met volledige verslagen.

Bent u of kent u iemand met kennis en ervaring in videoregistratie en het bedienen van audiovisuele apparatuur en wilt u het enthousiaste KVBK-team komen versterken? Neem dan contact op met de secretaris via e-mail: secretaris@kvbk.nl.

Weer veel bijgeleerd over tactiek en prestaties

Wie tijdens het afgelopen EK naar een wedstrijd met risicoloos rondschuif-, terugtik-, ‘jij raakt me lichtjes aan dus ik ga liggen’ voetbal zonder klassieke spits keek, kon zo maar op zijn telefoon gaan googelen en uitkomen bij het Bayerisches Amt für Denkmalpflege.

De dienst meldde namelijk een opmerkelijke vondst in Oberstimm: een stuk zool van de sandaal van een Romeinse soldaat. Aan de onderkant was hij beslagen met spijkers, die de schoen als ‘moderne ‘noppen’ stabiliteit en grip’ gaven bij het lopen over onverharde wegen.¹ Maar is dat wel nieuws?

De *Militaire Spectator* zette de televisie dankbaar af en ging op onderzoek uit. Al in 1964 – twee jaar voordat Engeland onterecht wereldkampioen zou worden – schreef G. Koppert, kapitein van fortificatiën, in het tijdschrift gedetailleerd over de Romeinse militaire organisatie.² Hij beschreef ook de persoonlijke uitrusting van de Romeinse legionair en constateerde onder meer dat de ‘pas sedert kort bij ons ingevoerde capuchon’ toen al deel uitmaakte van de regenkleding en dat PSU plus bewapening in totaal 40 kilo wogen en op de man gedragen werden. Om tijdens de lange marsen in het terrein, op zandwegen en bij regen beter overeind te kunnen blijven waren de voeten ‘geschoeid met korte laarzen of sandalen, waarvan de zolen met ijzer waren beslagen’.



Het opgegraven stuk zool uit Oberstimm, met een reconstructie van de sandaal

Of de Romeinen met dat schoeisel ook voetballen is nooit bewezen, maar wel slim van de Beierse erfgoeddienst om hun bericht in de voetbalzomer te lanceren. Weer veel bijgeleerd, onder meer over tactiek en persoonlijke en strategische prestaties, dankzij het onuitputtelijke archief van de *Militaire Spectator*. ■

¹ Bayerisches Landesamt für Denkmalpflege, *Pressemitteilung* (München, 18 juni 2024).

² G. Koppert, ‘De Romeinse legioenen’, *Militaire Spectator* 133 (1964) (10) 487-494.

SIGNALERINGEN



Vederlicht zwaargewicht

De F-16 in dienst van de Koninklijke Luchtmacht 1979-2024
Door Quirijn van der Vegt, Erwin van Loo, Frank Visser en Rolf de Winter Zutphen (Walburg Pers) 2024
400 blz.
ISBN 9789464564815
€ 39,99

Op 27 september 2024 maakt de F-16 zijn laatste officiële vlucht bij de Koninklijke Luchtmacht. In *Vederlicht zwaargewicht* beschrijven de auteurs hoe de invoering van het Amerikaanse jachtvliegtuig in 1979 een nieuw hoog-technologisch tijdperk inluidde met onder meer fly-by-wire. De lichte constructie en krachtige straalmotor zorgden voor een ongekend klimvermogen en grote wendbaarheid. De veelzijdige F-16 kon als swing-role toestel verschillende taken uitvoeren. De luchtmacht nam er in totaal 213 in dienst als opvolger van de F-104 Starfighter en later de NF-5. Na de val van de Berlijnse Muur werd de F-16 intensief ingezet bij internationale operaties boven de Balkan, Afghanistan, Noord-Afrika en het Midden-Oosten.



Beyond Ukraine

Debating the Future of War
Door Tim Sweijs en Jeffrey H. Michaels (red.)
Londen (Hurst Publishers) 2024
432 blz.
ISBN 9781911723165
€ 53,-

Met hun artikelen in de bundel *Beyond Ukraine* mengen internationale experts zich in het debat over de toekomstige aard van oorlog na de grootschalige Russische invasie van Oekraïne in 2022. Zijn er aan de hand van de Russische manier van oorlogvoeren en het antwoord van het door het Westen gesteunde Oekraïne voorspellingen te doen? En welk effect heeft de oorlog gehad op het vakgebied van de strategische- en veiligheidstudies? Onder de auteurs zijn onder meer Azar Gat, Peter Pijpers, Frans Osinga, Paul Ducheine, Kraesten Arnold, Beatrice Heuser, T.X. Hammes en Kenneth Payne. De vorig jaar overleden Christopher Coker schreef het nawoord.



Strijdtoneelen

De Eerste Wereldoorlog in de Nederlandse pers en literatuur 1914-1918
Door Paul Moeyes
Amsterdam (De Arbeiderspers) 2024
280 blz.
ISBN 9789029550383
€ 34,99

In augustus 1914 stuurden alle Nederlandse kranten verslaggevers naar de grens om als ooggetuigen over de oorlog te berichten. Het nieuws verschoof daarmee van betrouwbaar, bezonnen en afstandelijk naar actueel, sensationeel en betrokken. De journalisten noteerden vooral wat Duitse soldaten en Belgische vluchtelingen vertelden. Dit kwam de betrouwbaarheid van het nieuws niet ten goede en onbedoeld werd de Nederlandse pers partij in de propaganda-oorlog, schrijft Paul Moeyes in *Strijdtoneelen*. De verkeerde voorstelling van gebeurtenissen uit de eerste oorlogsweken werd eindeloos herhaald in Nederlandse romans. De Nederlandse pers keerde zich gaandeweg af van de neutraliteitspolitiek, omdat die onverenigbaar bleek met een heroïsch zelfbeeld.



Civil Wars

A Very Short Introduction
Door Monica Duffy Toft
Oxford (Oxford University Press) 2024
168 blz.
ISBN 9780197575864
€ 12,-

Burgeroorlog is de meest voorkomende vorm van grootschalig politiek geweld en de oorzaken zijn meestal complex. Monica Duffy Toft gebruikt in *Civil Wars* databases met gegevens over honderden burgeroorlogen en leidt daaruit af dat ze over het algemeen zeer gewelddadig zijn en lang duren. Volgens Duffy Toft kunnen er economische, politieke, culturele, sociale en geografische factoren spelen, al dan niet gelijktijdig. Karakteristiek is verder dat allianties gedurende de strijd veranderen. De afgelopen dertig jaar is het onderzoek naar burgeroorlogen in het vakgebied internationale betrekkingen een van de hardst groeiende studies, waarbij politicologen een veelheid aan modellen hebben ontwikkeld.

