

# In het spanningsveld tussen wetenschap en beleid

*Carel Sellmeijer over zijn rol als projectleider NDD*

**Op 19 juni 2019 is de Nederlandse Defensie Doctrine (NDD) aangeboden aan Commandant der Strijdkrachten luitenant-admiraal Rob Bauer.<sup>1</sup> Vanaf die dag is het nieuwe document van kracht en vormt het de basiskennis voor iedere officier wat betreft de inzet van de krijgsmacht in alle domeinen. Luitenant-kolonel Carel Sellmeijer vertelt in een interview met de *Militaire Spectator* hoe hij, als projectleider en penvoerder van de NDD, de totstandkoming van de doctrinepublicatie in een omgeving van ‘rekkelijken en preciezen’ beleefd heeft. Sellmeijer houdt een stevig pleidooi voor de oprichting van een Joint Warfare Centre, naar analogie van de warfare centra van de OPCO's, waarin plek is voor fulltime joint doctrineschrijvers in de werkomgeving van de CDS.**

*Han Bouwmeester en Frans van Nijnatten*

*De nieuwe NDD vervangt het document uit 2013. Kun je vertellen waarom jij benaderd bent om het proces van een nieuwe NDD te leiden?*

Ik had eigenlijk geen idee waarom ik ben gevraagd. Later leerde ik dat joint instituten zoals de Nederlandse Defensie Academie (NLDA) worden benaderd om voor joint doctrine-projecten capaciteit vrij te maken door het ontbreken van fulltime joint doctrineschrijvers in de Nederlandse krijgsmacht. Dit zou ik dus naast mijn fulltime baan als universitair docent in de Bachelor Krijgswetenschappen en de bijbehorende adviseurschappen van Corpsverenigingen op de KMA moeten gaan doen. Het beeld bij de Directie Plannen van de Defensiestaf als opdrachtgever is echter dat je ruim drie jaar voltijds met dit project bezig bent. Ik maakte een analyse van deze opdracht, mijn verwachte onderzoeks- en onderwijsbelasting, en de mogelijke oplossingen om deze taak erbij te

Luitenant-kolonel drs. C.J. Sellmeijer (1966) is Genie-officier met ervaring in diverse commando-, staf- en beleidsfuncties en momenteel verbonden aan de Faculteit Militaire Wetenschappen van de NLDA als universitair docent Landoptreden.

doen. Door mijn onervarenheid met doctrine-ontwikkeling kon ik niet precies inschatten wat de werklast zou zijn om het proces aan te sturen. Deels denk je: wij doceren uit de NDD, dus er is een inhoudelijke overlap. Daarnaast is het heel eervol om te doen, want het gaat per slot van rekening om de NDD, de status van het hoogste doctrinedocument. Ik wilde het doen, maar bij de Directie Plannen moesten ze dan wel instemmen dat het leiden van het proces op mijn condities zou moeten gebeuren. Dan neem je voor lief dat er zondagmiddagen aan opgaan en het tijdelijk een wissel op het gezin trekt. Als penvoerder neem je immers alle aspecten voor je rekening: interne en externe afstemming, vergaderingen plannen en voorzitten, tekstvoorstellen uitzetten, commentaren verwerken, adviseren van collega's die de

<sup>1</sup> *Nederlandse Defensie Doctrine* (Den Haag, ministerie van Defensie, 2019). Zie: <https://www.defensie.nl/downloads/publicaties/2019/06/19/herziene-nederlandse-defensie-doctrine-ndd-2019>.



Carel Sellmeijer (links) tijdens de aanbidding van de nieuwe Defensie Doctrine aan CDS luitenant-admiraal Rob Bauer in Breda (19 juni 2019)

FOTO MCD/STUDIO 38°C

externe communicatie doen, het drukproces coördineren en de procedure rondom het aanbieden van het document aan de CDS.

*Voorheen was de NDD eerder policy-based dan science-based, een consensusproduct van beleidsmakers. Was dat ook jouw indruk?*

Doctrine heeft op de NLDA de functie van een *tool of education*, meer dan een *tool of command* of een *tool of change*. Met de keuze voor de NLDA leg je de nadruk op *education*, waar je cultuur en theorie verenigt en doceert aan de hand van dit document. Mensen promoveren bij ons op de Faculteit Militaire wetenschappen (FMW) ook op wat operationeel wel en niet werkt. En je ontkomt natuurlijk niet aan een obligaat stukje Clausewitz als je dit door een docent laat doen. Bij de start heb ik commodore prof. dr. Frans Osinga gevraagd een overzicht te geven van de recente krijgswetenschappelijke inzichten aan de schrijfgroep en dat was een gouden greep. Collega's werden geïnspireerd door de uitleg van

de verschillende invalshoeken waarmee wij vanuit de FMW naar doctrine kijken. We leren onze cadetten dat er doctrine is, maar ook wetenschappelijke theorie, die de doctrine soms bekrachtigt, maar soms ook ontkracht. Dat inzicht is heel waardevol.

Achteraf denk ik wel dat fulltime joint doctrine-schrijvers – die we in de financieel magere jaren hebben wegbezuinigd – een meer gebalanceerd product kunnen leveren door meer feeling met het 'Haagse' te hebben, met de beleidskant. Ik zou dan ook zeggen: schrijf de NDD vanuit Den Haag en dichtbij het militair-strategisch niveau, de CDS. Nu heb ik in het begin van het proces een snelle analyse geschreven over wat ik met dit project wilde bereiken, de zogeheten instellingsbeschikking, die vastgesteld is door de CDS. Daarna ben ik aan de slag gegaan met de schrijfgroep. De totstandkoming van de NDD heb ik ervaren als een bottom-up proces, terwijl ik van mening ben dat de Defensiestaf en de CDS een grotere rol hierin zouden moeten hebben. De terugkoppelmomenten tijdens de ontwikkel-



fase zijn gericht op de voortgang in de procedure, terwijl de inhoudelijke discussie wordt gevoerd in de schrijversgroep.

Vergelijk het met de LDP-serie van de landmacht in de jaren negentig. Er werden toen kwalitatief hoogwaardige publicaties geschreven door fulltime schrijvers die dichtbij de toenmalige bevelhebber Landstrijdkrachten zaten. Maar dat

zijn keuzes die een krijgsmacht maakt. De Britten hebben verhoudingsgewijs veel fulltime joint doctrineschrijvers. Een ander uiterste is Zweden, dat drie militairen in het Verenigd Koninkrijk stationeert om doctrine bij de Britten te schrijven. De huidige Nederlandse situatie geeft autonomie aan de krijgsmacht-delen met eigen warfare centra en heeft een wisselende capaciteit van tijdelijke doctrine-





schrijvers uit de joint organisatiedelen zoals in het geval van de NDD de NLDA.

*Hoe wist je, als je dit zo vertelt, dat je op de goede weg was en de goede onderwerpen te pakken had?*

De eerste mijlpaal in het project was de instellingsbeschikking die een half jaar na de start door de CDS is ondertekend. Daarna kon ik

*'Doctrine heeft op de NLDA de functie van een tool of education, meer dan een tool of command of een tool of change'*

FOTO MCD, ROB GIELING



formeel starten. In het beginstadium van het project heb ik op basis van een analyse een inschatting van de uitkomst gemaakt, zonder dat ik natuurlijk wist wat die uitkomst zou zijn. Veel van de input die ik daarna tijdens het schrijfproces kreeg, is hier niet in verwerkt. Ik merkte dat het lastig is om deze klus op afstand van Den Haag uit te voeren. Je loopt niet even snel ergens een bureau binnen om met iemand te sparren over een bepaald onderwerp. De terugkoppeling beperkte zich tot de formele voortgangvergaderingen en de klankbordgroep. Ook voor de leden van schrijversgroep geldt dat ze niet vanuit één plaats werkten en dat maakte snel schakelen lastig.

We zijn er in geslaagd om een kwalitatief goed, joint product weg te zetten in afgewogen *checks and balances*. En dat komt voor een deel uit de Defensiestaf: denk aan de diverse directies die meedenken, meelesen en meeschrijven. Maar het is niet een overstemmend iets, dat zichzelf even naar de voorgrond heeft geworpen. Er wordt van verschillende kanten invloed uitgeoefend op het schrijfproces. Dat benadrukt nog eens dat ik de inhoudelijke totstandkoming als een bottom-up proces heb ervaren. De procesafstemming gebeurt onder strakke regie vanuit de afdeling Kennis & Innovatie van de Directie Plannen van de Defensiestaf. Zij leiden de Doctrine Commissie Krijgsmacht (DCK) waarin de verschillende tussenproducten (*working draft, study draft, final study draft, final draft*) worden geformaliseerd.

*Hoe was de schrijversgroep samengesteld en hoe verliep de discussie?*

Formeel waren er twintig organisatieonderdelen in de projectgroep Herziening NDD vertegenwoordigd. In de praktijk was een vaste kern van ongeveer tien mensen actief, die er altijd waren en meedachten en meeschreven. Dat waren onder meer experts van de warfare centra van de krijgsmachtdelen. Deze collega's zijn gepikt en gemazeld in de doctrineontwikkeling, zijn bekend met de NAVO-werkomgeving met betrekking tot doctrine en kunnen zich voltijds richten op doctrine schrijven. Voor inhoudelijke zaken kon ik op hun expertise leunen. De

vertegenwoordiger van de Hoofddirectie Beleid was de verbinding met de politiek en de externe beleidsinstanties en daardoor voor mij een belangrijke speler wat betreft de input van buiten Defensie. In de projectgroep zat ook een vlottend bestand van Subject Matter Experts, die zorg moesten dragen dat hun onderwerp, bijvoorbeeld gender, naar hun mening voldoende in de herziene NDD stond. Tot slot was de Duitse collega die bij de Defensiestaf de Nederlandse doctrineontwikkeling coördineert en synchrooniseert, voor mij een baken van kennis en ervaring waar ik veel aan heb gehad, inhoudelijk en voor de Haagse afstemming.

Ik had echter haast, want dit deed ik er maar bij en dat vind ik jammer. Doctrine vereist denkwerk en discussie, en de tijd daarvoor gunde ik mijzelf niet. Sommige onderwerpen hebben we dan ook geparkeerd als bleek dat er geen draagvlak voor was, bijvoorbeeld *human security* en *smart power*.

In de analysefase kwam veel boven tafel. We wilden laten zien dat na de introductie in de NDD-2013 de comprehensive approach onderdeel van het militaire denken was geworden. Inhoudelijk nieuw in de NDD-2019 is de introductie van cyber als vijfde domein, hybride dreigingen, het Nederlandse Gemeenschappelijk Veiligheids- en Defensiebeleid en het dimensiemodel. Verder zijn de termen van de operationele thema's uit de *Allied Joint Doctrine* (AJP-01) overgenomen en staan er minder procedurebeschrijvingen in. We hebben geprobeerd alle niet-relevante informatie voor het militair-strategische niveau er uit te halen. Met cyber liften we mee op de gelijktijdig ontwikkelde cyberdoctrine. We hebben een gematigde stap voorwaarts gedaan door het dimensiemodel in te brengen. Met dit onderwerp is de NAVO bezig, maar heeft het nog niet geformaliseerd in doctrine. Zo'n onderwerp komt dan van de Nederlandse vertegenwoordigers in die NAVO-werkgroepen. De mensen die daarin zitten weten dat, geven informatie en bouwstenen om mee door te pakken. Het ging ons om dimensies op militair-strategisch niveau, waarbij benadrukt wordt dat naast het fysieke ook een rol is weggelegd voor gedrag of de virtuele omgeving.



*Nederland zit diepgeworteld in de NAVO zeg je, maar toch hebben we ook onze typische eigen dingen. De Nederlandse vlag is per slot van rekening op de voorkant van de NDD gezet.*

We hebben er als klein land belang bij om de NAVO-doctrine te volgen. Ik heb me initieel laten leiden door het adagium: 'NAVO, tenzij...'. Dat betekent voor de NDD dat we uitgaan van de AJP-01. Dat is ook een keer zo benoemd in de projectgroep: wie zijn wij, om af te wijken van de AJP-01? Maar dat was een hele korte discussie. Wij willen als Nederlandse krijgsmacht elementen in onze doctrine hebben die iets zeggen over onze wijze van optreden. De NDD is een gezaghebbend document, het is theoretisch – welke theorie van oorlogvoering hebben wij – en heeft een culturele component. De interactie tussen deze drie componenten maakt een NDD. Het cultuurelement is sterk aanwezig door bijvoorbeeld de nadruk die wij leggen op de ontwikkeling vanuit de krijgsgeschiedenis en een zekere mate van *risk aversion*. Wij willen

onze inzet eerst juridisch afgebakend hebben, dus heeft onze NDD een heel juridisch hoofdstuk in tegenstelling tot andere westerse krijgsmachten in een vergelijkbaar doctrinedocument. Niet dat andere landen de juridische aspecten verwaarlozen, maar het staat minder centraal in hun denken over de planning en inzet van de krijgsmacht. Er zijn genoeg typisch Nederlandse eigenschappen, dus je kunt de AJP-01 niet zomaar een-op-een overnemen. De NDD als *capstone*-document is de weergave van de identiteit van onze krijgsmacht en haar typische relatie met het politiek-strategisch niveau.

*De NDD bevat ook een passage over gender, een door beleid gedreven onderwerp dat er in moest komen. Is het dan niet een te politiek document geworden?*

Doctrine volgt vaak beleid, dat is onontkoombaar. De krijgsmacht is een instrument van de staat. Maar er is altijd een spanningsveld. Ik was heel blij met de inbreng van de contactpersoon

*'Als klein land hebben we er belang bij om de NAVO-doctrine te volgen, maar het Nederlandse cultuurelement zit sterk verweven in de NDD'*

FOTO MCD, GERBEN VAN ES



van de Hoofddirectie Beleid (HDB), want zij zijn bedreven in het schrijven aan veiligheidsstrategieën en kunnen die thema's vertalen naar het doctrineniveau. En dan kun je afspraken maken: we doen het wel of niet. Een tweede spoor is de formele besluitvorming, waarbij je tegen het einde van het schrijfproces in een politiek forum terecht komt voor de finale klap. Dan kom je er achter dat je blijkbaar geen hamerstuk geschre-

ven hebt. Na twee jaar schrijven met een projectgroep uit alle geledingen van Defensie worden aan het eind van het proces nieuwe onderwerpen ingebracht. Dit zijn reacties die meer de beleidskant raken. De meerderheid van de betrokken commandanten heeft de insteek dat hun vertegenwoordigers in de NDD-schrijfgroep enkele jaren hebben kunnen meepraten en meeschrijven en dat er genoeg kapstokken

*'De NDD-2019 geeft de verschuiving in het belang van de hoofdtaken beter weer, hoewel warfighting nog geen breed gedragen thema in onze krijgsmacht is'*

FOTO NAVO, C. VALVERDE





zijn om andere onderliggende doctrines aan op te hangen. Zij zeggen dan: 'Ja, prima stuk'.

Een voorbeeld van de discussie was de constatering dat het woord 'veiligheid' niet voorkwam in de herziene NDD. Volgens de schrijfgroep is veiligheid op militair-strategisch niveau risicomangement en was daar voldoende aandacht voor. Politiek gewenste inbreng is

onontkoombaar, ook al zijn er momenteel geen empirische data dat het om werkende concepten gaat. Nogmaals, vandaar mijn advies om de penvoerder dichter bij de CDS te positioneren om feeling te houden met wat er leeft op dat niveau in onze organisatie en daarmee de tijd voor besluitvorming te minimaliseren.

*Rond het schrijffproces was er ook een klankbordgroep. Hoe werkte dat?*

Hiermee werd een veel groter gezelschap aangeboord en in de gelegenheid gesteld om mee te lezen. Hier zitten twee kanten aan. De positieve kant is dat de schrijversgroep ook andersoortige input krijgt en zaken niet over het hoofd ziet. De vervelende kant is dat je commentaar krijgt dat niks met doctrine te maken heeft.

We hebben de klankbordgroep twee keer aangeboord. De eerste keer was dat in de zomer van 2018, na het schrijven van een volwassen working draft. Die draft is toen heel breed verspreid. De Directeur Plannen van de Defensiestaf zette het document intern het ministerie breed uit. Via de HDB is het naar andere ministeries gegaan, waaronder Buitenlandse Zaken, Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en Justitie en Veiligheid. Ik heb alle reacties van de klankbordgroep geïnventariseerd, geapprecieerd en ter beoordeling uitgezet binnen de projectgroep. In de volgende fase van de study draft zijn de reacties van de klankbordgroep ook verzameld en verwerkt. Vanaf begin maart 2019 hebben we gewerkt met een final draft, omdat we het gevoel hadden dat alles er wel in stond wat we wilden zeggen.

*Was het ook jouw missie toen je er aan begon om de NDD terug te brengen naar haar eigen, militair-strategische niveau, het duidelijk af te bakenen en niet te veel de diepte in te gaan?*

Zeker, en dat heb ik gelukkig ook vast kunnen houden. Dat is misschien wel het bijkomende voordeel van de keuze om iemand uit de NLDA te halen die er les in geeft en die penvoerder van de NDD te maken. Als docent ben ik goed ingelezen in de discussies over de niveaus van militair optreden. Daardoor kan ik makkelijk







FOTO MCD. SJOERD HILCKMANN

*Inzet tijdens noodhulp aan de Bahama's in het kader van de in de NDD genoemde derde hoofdtak van de Nederlandse krijgsmacht (september 2019)*

de discussie aangaan en zeggen: dit of dat is tactisch, dat is het operationeel niveau van militair optreden en hoort er dus niet in. De lastige discussie is de ontvlechting van politiek-strategisch en militair-strategisch, en dat blijft zo.

*Het besluit om een nieuwe NDD te schrijven is vooral genomen vanuit externe factoren, zoals de veranderingen in de wereld vanaf 2014.*

Ja, en de herziening van de AJP-01 in 2017 was de directe aanleiding voor het updaten van de NDD. De terminologie verandert en je wilt dezelfde taal blijven spreken als je NAVO-partners. Op basis daarvan wilden we bijvoorbeeld de verschuiving in de hoofdtaken beter weergeven. Er ligt meer nadruk op de eerste hoofdtak en dan moet dat ook in de NDD zijn beslag krijgen. Roepen dat *warfighting* het belangrijkste is, is echter één ding: het zou ook kunnen dat counterinsurgency meer bij ons als krijgsmacht past dan andere thematiek. Ik vind *warfighting* nog geen breed gedragen thema in onze krijgsmacht, ook al staat het nu op papier en proberen we het aan alle kanten te realiseren. Je moet bij een NDD ook altijd de optie houden om dingen niet te veranderen.

Volgens mij kun je bij een herziening van een capstone-document als de NDD niet ineens een totaal ander verhaal gaan vertellen. Mijn beeld was dat 80 procent in beton was gegoten en dat de discussie ging over de overige 20 procent. In die 20 procent zit de aanpassing aan de nieuwe tijd. In de NDD-2019 is het meer dan 20 procent geworden. Een niet onbelangrijke verandering is het nieuwe fotomateriaal. Dat de Nederlandse vlag, als verwijzing naar onze identiteit, op de cover staat, in plaats van een foto uit Afghanistan. Dat verandert meteen de sfeer van de NDD. De impact van beeld is groot. De NDD-2013 – overigens een sterk document – legde de nadruk op stabilisatie, vredesoperaties en state-building. Deze NDD ademde Afghanistan. Op dat moment deden we dat ook grootschalig. Nu wilden we dat het fotomateriaal de diversiteit van onze krijgsmacht weergeeft: een zo breed mogelijk beeld. De NDD-2019 moet de weergave zijn van het huidige tijdsbeeld. Doctrine is immers ook een uiting van wie je bent en waar je voor staat.

*Is er ook nagedacht over een implementatieplan en een communicatieplan rond de nieuwe NDD?*

Er is een afrondingsfase, waarbij we na zes maanden de peilstok in de organisatie stoppen om te kijken wat er met de herziene NDD gebeurd is. Ik stel me voor dat we bijvoorbeeld bij het Instituut Defensieelergangen langsgaan om te kijken of de slides zijn aangepast aan de veranderde terminologie. Wordt de nieuwe NDD gebruikt in oefeningen, of gebruiken ze nog de oude stukken? De communicatie rondom de introductie van de NDD doet de Directie Communicatie en ik assisteer daarbij. Er zijn geen initiatieven om het meer zichtbaar te doen. Het idee is geweest om een roadshow te doen. Als je er fulltime mee bezig bent zou je dat wel kunnen doen en dat kan waardevol zijn om de aandacht vast te houden. Er zou dan ook tijd zijn om de NDD bij de andere ministeries toe te lichten.

Verder komt er een Engelstalige versie van de NDD. Vanaf maart 2019 heeft het Talencentrum Defensie (TCD) parallel meegeschreven. Met het TCD, het Nederlands Instituut voor Militaire Historie (NIMH) en de FMW is de inbreng van de

NLDA, waar zij allemaal onder vallen, dus aanzienlijk geweest. In de Nederlandse versie komen overigens wel de Engelstalige termen voor die de NAVO gebruikt, want de feeling met de vaktaal willen we in stand houden. De uitleg is in het Nederlands om het begrip van de vaktaal te borgen.

*Wat zijn de grootste winstpunten geweest bij het schrijven van deze NDD?*

Een van de verbeterlagen is meer aandacht voor de niet-kinetische inzet van de krijgsmacht met bijvoorbeeld de functie van informatie. De experts op dat gebied hebben de informatie-omgeving nu duidelijk weg weten te zetten als een schil rond de vijf domeinen land, lucht, zee, ruimte en cyber. Verder zijn we er in geslaagd te focussen op het militair-strategisch niveau, het werkterrein van de CDS: al het andere hoort in andere publicaties thuis.

Het is al een rode draad geweest in dit gesprek, maar als ik naar het proces kijk zou ik er bij een volgende versie echt een voltijd doctrienschrijver op zetten, van voorbereiding tot evaluatie. Die kan er dan drie jaar onafgebroken aan werken. Met het product ben ik wel tevreden. De historische inleiding per hoofdstuk is heel zinvol, want alle ontwikkelingen komen voort uit het verleden: waarom werkt het of waarom werkt het niet? Overigens is die aandacht voor de krijgshistorische ontwikkeling ook geen gemeengoed in doctrines van andere landen, dus ook daar zetten we een eigen Nederlands accent. Kijkend naar proces en product moeten we bestendigen dat we met de warfare centra goed bezig zijn, want dat levert uitstekende doctrienschrijvers op, die het juiste Nederlands gebruiken, verstand hebben van doctrine en zorgen voor onze ingangen bij de NAVO. De samenstelling van de NDD-projectgroep vond ik afgewogen: multidisciplinair en joint en daardoor in staat iets goeds te leveren.

Mijn ervaring als penvoerder bij de NDD neem ik ook mee naar mijn lesgeven aan de NLDA: ik kan nu met meer achtergrond over bepaalde zaken spreken. Als docent maakt het me sterker, ook doordat ik leiding heb gegeven aan een werkeenheden van dit niveau en inhoudelijk veel heb



FOTOMCDSTUDIO 38°C

*'De historische inleiding per hoofdstuk is heel zinvol, want alle ontwikkelingen komen voort uit het verleden: waarom werkt het of waarom werkt het niet?'*

geleerd. Ik kan beter uitleggen hoe doctrine tot stand komt en heb meer kennis van de Britse, Amerikaanse en Franse doctrine. Ik kan de studenten bijvoorbeeld beter uitleggen waarom andere landen veel sneller het woord 'oorlog' gebruiken door de *warfighting ethos* in hun krijgsmacht en door de bereidheid van de politiek van die landen om hun krijgsmacht in dit soort scenario's in te zetten. Wij drukken ons liever uit in verzachtend taalgebruik. Bij ons wordt dat meteen juridisch gemaakt: als het 'de facto' geen oorlog is, gebruiken wij liever het woord conflict. Als je het op deze manier bekijkt, ben ik het hele proces bezig geweest een discussie te leiden tussen rekkelijken en preciezen. Hoe rechtlijnig ben je in jouw standpunt over de formulering van een bepaalde term, of ben je bereid mee te buigen en compromissen te sluiten? Door de zelf opgelegde tijdsdruk heb ik deze discussie helaas reactief moeten voeren. Vandaar mijn pleidooi om mijn opvolger over vijf jaar voltijds te laten werken aan de herziening in de organisatorische nabijheid van ons militair-strategisch niveau. ■