

Het operationele niveau is dood, leve het operationele niveau!

Elke officier leert in zijn initiële officiersopleiding dat er drie niveaus van militair optreden bestaan: strategisch, operationeel en tactisch.¹ Als diezelfde officier in zijn loopbaan vervolgens op functies terechtkomt die tegen het operationele niveau aan schuren, slaat de twijfel toe. Wat is dat operationele niveau nou écht? Sinds de missies in bijvoorbeeld Afghanistan is de discussie over het operationele niveau weer opgelaaid. Militair theoretici sluiten zich steeds meer aan bij het kamp dat beweert dat het operationele niveau niet (meer) bestaat.² Helaas wordt het debat rond het operationele niveau niet altijd zuiver gevoerd, omdat er veel verwarring heerst over de juiste begrippen. In dit artikel wil ik die verwarring wegnemen door eerst te kijken hoe het begrip ‘operationeel’ is ontstaan, om vervolgens de blik te richten op de relevantie voor huidige operaties.

Majoor W.L. van Leussen*

Wie voor meer kennis over het operationele niveau gaat zoeken in bekende meesterwerken van Sun Tzu (circa 550-500 v.Chr.), Von Clausewitz (1780-1831) en Jomini (1779-1869), lijkt teleurgesteld te worden. Het begrip ‘operationeel niveau’ kent namelijk een relatief korte geschiedenis. En, net als het begrip ‘strategie’, kreeg het begrip ‘operationeel’ ook regelmatig een andere lading.

Zo betekende ‘strategie’ in de dagen van Thucydes (circa 450 v.Chr.) letterlijk ‘kunst van de veldheer’ en werd vooral gebruikt om de positie van de commandant aan te duiden.³ Pas in de 18-de eeuw werd het begrip ‘strategie’ gebruikt om een scheiding aan te kunnen brengen tussen het verwezenlijken van (politieke) doelen en daadwerkelijke militaire operaties, het tactische niveau. In die tijd was de veldheer meestal ook de vorst, waardoor hij in zijn eentje zowel het strategische als het tactische niveau kon bepalen.

Evolutie van het operationele niveau

Twee ontwikkelingen zorgden ervoor dat een nieuwe definitie van ‘strategie’ nodig werd. Ten eerste zorgde het opkomend liberalisme voor een grotere scheiding tussen het politieke en het militaire niveau.⁴ In de tweede plaats werd

* Laurens van Leussen is majoor bij de Koninklijke Landmacht en studeert momenteel aan de Hogere Defensie Vorming. In eerdere functies is hij meerdere malen uitgezonden geweest naar onder meer Afghanistan en Burundi. Dit artikel is geschreven op persoonlijke titel.

1 Soms wordt het tactische niveau nog verder verdeeld in een tactisch en een technisch niveau. In dit artikel wordt het technische niveau als onderdeel van het tactische niveau beschouwd.

2 Owen, W., ‘The Operational Level of War does not exist’. *Military Operations* 1 (1) Summer 2012, 17-20.

3 Freedman, L., *Strategy, a history* (New York 2015) 23.

oorlog voeren complexer. De strijdmachten werden groter, nieuwe wapens deden hun intrede en het slagveld werd onoverzichtelijker.⁵

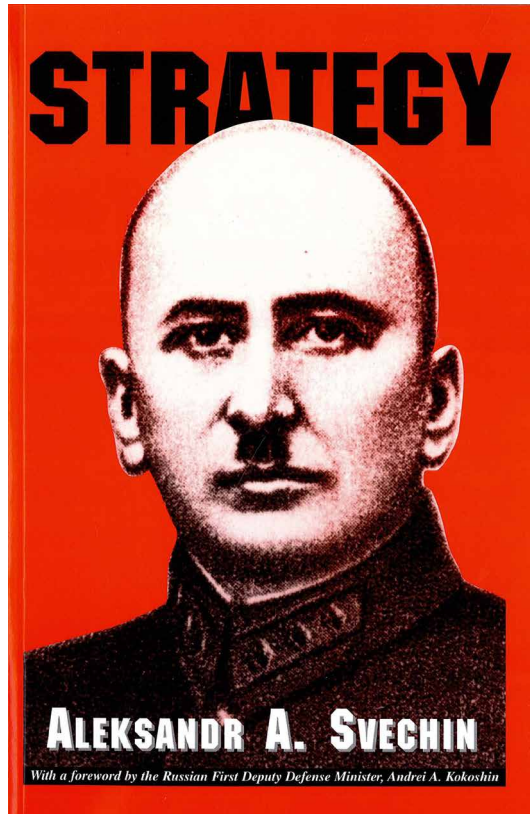
Behoeftte aan een nieuw niveau

Na de Eerste Wereldoorlog kwamen militaire denkers tot de conclusie dat er behoefte was aan een niveau van oorlogvoering tussen het tactische en het strategische niveau in. De Duitsers waren een van de eersten die dit niveau aanduiden als 'Operative'⁶, maar het was de Sovjet-Russische officier Aleksandr Svetsjin (1878-1938) die in 1927 als eerste de relatie tussen het strategische, operationele en tactische niveau duidelijk omschreef in zijn boek Стратегия (Eng. vertaling: *Strategy*): 'tactics makes the steps from which operational leaps are assembled; strategy points the way'.⁷

Vanwege de toenemende industrialisatie in zijn tijd, beschouwde Svetsjin het strategische niveau vooral als de politieke en economische maatregelen die een land treft als voorbereiding op een oorlog. Door deze nieuwe afbakening van het begrip strategie, ontstond er ruimte voor een nieuw niveau tussen het strategische en het tactische niveau in: het operationele niveau. Tegelijkertijd introduceerde Svetsjin het begrip *operational art*: 'the totality of maneuvers and battles in a given part of a theater of military action directed toward the achievement of the common goal, set as final in the given period of the campaign'.⁸

'Deep operation'

De Sovjet-Unie ging ervan uit dat een volgende oorlog ook een attritie-oorlog zou worden, zonder de kans op een *decisive battle*. Bovendien moest er een manier worden gevonden om effectief leiding te kunnen geven aan frontlinies die meer dan duizend kilometer konden beslaan. Om een attritie-oorlog te kunnen winnen, ontwikkelden Michail Toechatsjevski (1893-1937) en Georgi Isserson (1898-1976), op basis van de ideeën van Svetsjin, het concept *deep operation*. Hierin werd strategische diepte gecreëerd door met een eenheid ter grootte van een leger een gat te laten slaan in de vijandelijke verdediging, en die vervolgens uit



BRON HTTP://PUBL.LIB.RU

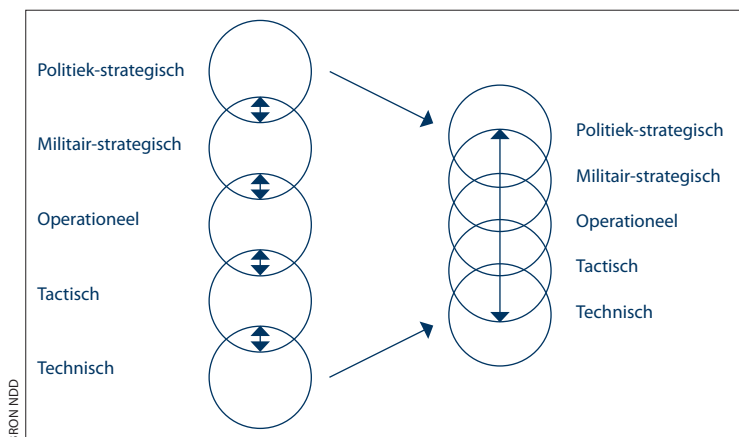
Aleksandr Svetsjin was een van de grondleggers van het operationele niveau. Hij heeft echter niet meegemaakt dat zijn theorie in praktijk werd gebracht: Stalin liet hem in 1938 executeren

te buiten met als doel de vijandelijke reserves uit te schakelen. Vooral in campagnes van het Rode Leger in 1944 en 1945 werd dit concept met succes in praktijk gebracht tegen zowel de Duitsers als de Japanners.⁹

'Air Land Battle'

Na de Tweede Wereldoorlog duurde het bijna veertig jaar voordat de begrippen *operational art* en operationeel niveau weer expliciet werden

- 4 Teitler, G., *Inleiding militaire strategie* (Breda 1999) 279-281.
- 5 Stone, J., *Military Strategy, the politics and technique of war* (Londen 2016) 36.
- 6 Vigo, M., *Joint Operational Warfare: Theory and Practice* (Newport 2007) 27.
- 7 Glantz, D., *Soviet Military Operational Art* (Portland 1991) 23.
- 8 Frank, W. (red.), *Soviet Military Doctrine from Lenin to Gorbachev, 1915-1991* (Londen 1992) 108.
- 9 Harrison, R., *The Russian Way of War, operational art 1904-1940* (Kansas 2001) 362.



Figuur 1 Grafische weergave van strategische compressie: toenemende verwevenheid van de niveaus van militair optreden

genoemd. Begin jaren '80 namen de Amerikanen het concept van *deep operation* over en ontwikkelden het *Air Land Battle* concept. *Field Manual 100-5*, die deze doctrine beschrijft, legt het begrip *operational art* uit als: 'the identification of the enemy's operational centre of gravity and the concentration of superior combat power against that point to achieve decisive success'.¹⁰ Bovendien werd beschreven hoe op het operationele niveau de synchronisatie plaatsvindt van mobiliteit en vuurkracht.

Het operationele niveau werd vervolgens binnen de NAVO geïnstitutionaliseerd als een apart niveau van oorlogvoering, inclusief een vaste positie in de commandostructuur.¹¹ Omdat dit volgens de Alliantie het niveau is waar de verschillende *components* bij elkaar komen, wordt het operationele niveau ook wel aangeduid als *Joint Forces Command*.

Verwarring

En hier begint waarschijnlijk de verwarring over het operationele niveau. Door het te

institutionaliseren als staflaag tussen het strategische en tactische niveau, lijkt het operationele niveau afgebakend in doel en omvang. In de praktijk bestaat die afbakening echter niet zo duidelijk. Daarbij bestaan huidige militaire operaties voornamelijk uit zogenaamde *wars of choice*, wat betekent dat er geen directe (existentiële) noodzaak bestaat om deel te nemen aan een conflict. Deelname aan een dergelijke operatie, zoals bijvoorbeeld de NAVO-operatie in Afghanistan, is dan het gevolg van een bewuste politieke keuze.

Op grond van die politieke keuze is de inzet van het aantal militairen beperkt (het beruchte 'uitzendplafond') en heeft dit soort operaties te maken met grote politieke en maatschappelijke belangstelling, die soms direct ingrijpt op het tactische niveau (de '6000-mile screw driver').¹² Tegelijkertijd kunnen er tactische acties zijn die direct effect hebben op het strategische niveau (de 'strategic corporal').¹³ Dit fenomeen van het in elkaar schuiven van niveaus van oorlogvoering, wordt ook wel 'strategische compressie' genoemd (zie figuur 1).¹⁴ Deze strategische compressie versterkt de verwarring over het operationele niveau.

In de soms felle discussies over het wel of niet bestaan van een operationeel niveau, wordt vaak alleen gekeken naar de huidige plek in onze doctrine, in plaats van te kijken met welke gedachte het concept is ontwikkeld. Svetsjin en Isserson beschreven het operationele niveau juist als de verbinding van tactische acties met strategische doelen. De Napoleontische oorlogen, waarin strategie werd uitgevoerd door één tactische actie of campagne, was voorbij en Svetsjin en Isserson zagen het gevaar van een gebrek aan verbinding tussen het uitvoeren van gelijktijdige, grootschalige campagnes met de overkoepelende strategie. In de specifieke context van hun tijd, kwamen ze vervolgens met het begrip *operational art* en het operationele niveau van oorlog voeren.

Doel operationele niveau

Het operationele niveau heeft dus als doel het vertalen van strategische doelen in concrete tactische opdrachten en het hieraan koppelen

10 U.S. Army. *Field Manual 100-5, Operations* (Washington, DC 1982) 2-3.

11 NAVO, AJP-01(D) Chapter 1 pt 0115, 1-5.

12 Miller, C., *The 6.000 Mile Screwdriver is Getting Longer: Washington's Strengthening Grip* (Carlisle 2012).

13 Krulak, C., 'The Strategic Corporal: Leadership in the Three Block War', *Marine Corps Gazette* 83 (1) January 1999.

14 Singer, P., 'Tactical Generals: Leaders, Technology, and the Perils of Battlefield Micromanagement'. *Air & Space Power Journal* (Summer 2009) 78-87.



De missie in Afghanistan (ISAF, 2001-2014) liet zien hoe diep het denken in niveaus in het militaire brein is verankerd.

Het ISAF-hoofdkwartier kreeg steeds meer moeite met de spagaat tussen het politiek-strategische niveau (het Pentagon en het Witte Huis) en het tactische niveau (de 'Regional Commands')

van de noodzakelijke (militaire of andere) middelen. Dit gebeurt in elke militaire operatie, ongeacht de omvang of complexiteit. Zonder het begrip 'operationeel' te noemen, vinden we dit proces van strategie vertalen naar tactische opdrachten wel terug bij de oude meesters.

Zo noemt Jomini dit proces het 'hoog-tactische niveau' en gaat Von Clausewitz uitvoerig in op het belang van samenhang tussen strategische doelen en tactische operaties. In zijn boek *Vom Kriege* beschrijft hij dit als de relatie tussen *Zweck*, *Ziel und Mittel*. Daarbij is *Zweck* de reden voor actie (het oogmerk), *Ziel* de doelstellingen die daaruit volgen en *Mittel* de middelen die daarvoor gebruikt gaan worden.¹⁵ Deze begrippen werden de basis voor het *Strategic Framework*, tegenwoordig beter bekend als de relatie tussen *ends*, *ways* en *means*.¹⁶

Bij het uitvoeren van het operationele proces is *operational art* nodig. *Operational art* wordt nog

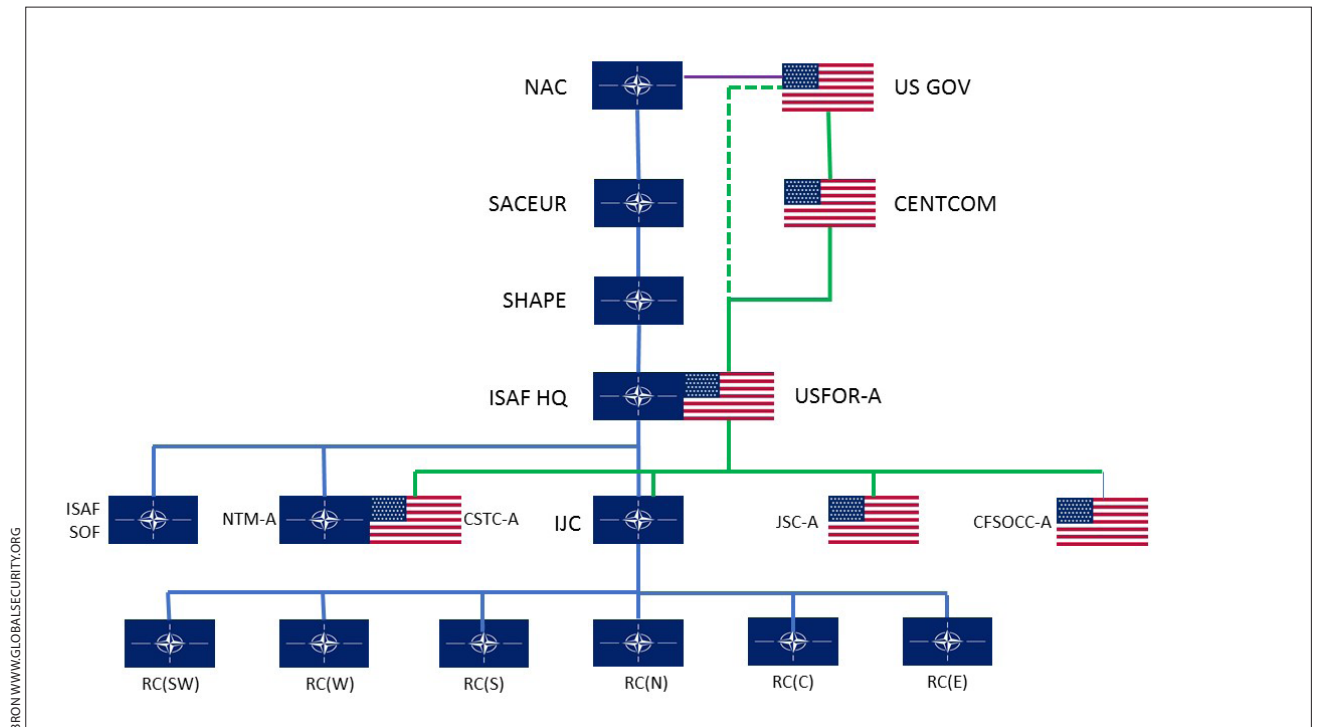
wel eens verward met creativiteit, een belangrijk militair grondbeginsel op alle niveaus, maar het is veel meer. Waar op het tactische niveau *drills*, gevechtstechnieken en gevechtsvormen zijn omschreven, is er geen blauwdruk voor het vertalen van strategische doelen naar tactische operaties. Juist op het operationele niveau komt het aan op de 'kunst' om alle beschikbare middelen (dus ook alle niet-militaire middelen en mogelijkheden) zó in te zetten dat de gewenste *end state* wordt gehaald.

Relevantie voor huidige operaties

Als we het operationele niveau niet zien als een afgebakend niveau van commandovoering, maar als het niveau dat strategie vertaalt naar

15 Carl von Clausewitz, *On War*, Edited and translated by M. Howard and P. Paret. (Princeton 1976) 90-99.

16 Paret, P. (red.), *Makers of modern strategy, from Machiavelli to the Nuclear Age* (Oxford 1986) 206.



BRON: WWW.GLOBALSECURITY.ORG

Figuur 2 ISAF Command Structure 2009-2014. Formeel rapporteerde ISAF HQ aan JFC Brunssum, maar vanwege de dubbelrol als commandant van US Forces in Afghanistan had Com ISAF in praktijk vooral te maken met CENTCOM en Washington DC

tactische actie, is ook de blijvende relevantie voor huidige operaties zichtbaar. Hoe diep echter het denken in niveaus in ons militaire brein is verankerd, laat de missie in Afghanistan (ISAF, 2001-2014) zien. Tijdens deze operatie zag het hoofdkwartier van *International Security Assistance Force* (ISAF HQ) zich als een strategisch hoofdkwartier. De term die het hiervoor gebruikte was *theater strategic level*.¹⁷ Dit beeld werd versterkt doordat de commandant van ISAF (COM ISAF), die formeel rapporteerde aan JFC Brunssum, ook commandant was van overige Amerikaanse eenheden in Afghanistan (zie figuur 2) en daarvoor rapporteerde aan US Central Command (CENTCOM) en regelmatig ook direct aan de Amerikaanse regering.

Spagaat

Omdat het ISAF HQ steeds meer moeite kreeg met de spagaat tussen het politiek-strategische niveau (in dit geval het Pentagon en het Witte Huis) en het tactische niveau (de *Regional Commands*), werd er een extra niveau gecreëerd, het *ISAF Joint Command* (IJC). Dit IJC was bedoeld om als operationeel niveau de tactische niveaus aan te sturen en ISAF HQ meer ruimte te geven om het strategische niveau in te vullen.¹⁸

In de praktijk werd het IJC echter een extra tactisch niveau, niet in de laatste plaats omdat ISAF HQ zelf zich ook regelmatig bemoeide met het tactische activiteiten, zeker als er risico op politieke schade werd verwacht. Zowel ISAF HQ als het IJC vervulden niet hun eigenlijke rol, met als gevolg frustratie op alle niveaus.¹⁹ Het laat zich raden dat het debat over het bestaan van een operationeel niveau hiermee alleen maar heftiger werd.

17 Rynning, S., *NATO in Afghanistan, the Liberal disconnect* (Stanford 2012) 164-166.
 18 Hrychuk, H., 'Decision Making at the Theatre Strategic Level: ISAF HQ'. *Journal of Military and Strategic Studies* 14 (2012) (3&4).
 19 Klingenberg Vistisen, N., 'The Missing Operational Level: COIN, Afghanistan, and IJC'. *Small Wars Journal* 8 (2) Feb 2012.

De Nederlandse Defensie Doctrine

Als we kijken naar de Nederlandse Defensie Doctrine (NDD), dan is het begrip operationeel ook hier uitgelegd als een afgebakend niveau. Dit is niet verwonderlijk, aangezien de NDD nadrukkelijk de NAVO-doctrine volgt. In de uitleg wordt overigens wel aandacht gegeven aan het operationele proces: ‘Op die manier verschaft het operationele niveau de koppeling tussen de militair-strategische doelstellingen en de tactische inzet van eenheden’.²⁰

Helaas koppelt de NDD vervolgens het operationele niveau aan uitvoering van operationele thema’s, waardoor het er niet duidelijker op wordt. Even verderop onderkent de NDD wel de toenemende onduidelijkheid over de verschillende niveaus en wijt dit aan toenemende strategische compressie.²¹

Nu zou iemand kunnen aanvoeren dat de huidige verwarring over het operationele niveau is ontstaan doordat we al gedurende decennia alleen betrokken zijn bij *wars of choice*, die te gelimiteerd zijn in omvang van deelnemende eenheden om een operationeel niveau echt tot zijn recht te laten komen. Bij een grootschalig conflict zou de noodzaak van het operationele niveau weer direct duidelijk worden. Dit argument is echter om twee redenen niet valide.

Ten eerste is het maar zeer de vraag of het operationele niveau zoals we dit nu doctrinair hebben vastgelegd wel tot zijn recht komt in een toekomstig grootschalig conflict. De wijze van oorlog voeren is immers sterk veranderd ten opzichte van de situatie waarin Svetsjin, Isserson en Toechatsjevski nadachten over het operationele niveau.

In de tweede plaats gaat dit voorbij aan het operationele niveau als *proces*. In elke situatie waarin militaire middelen worden gebruikt, moet namelijk een vertaling plaatsvinden van strategische doelen naar tactische actie. Als dit niet gebeurt, kunnen tactische acties het strategische doel niet ondersteunen; ze kunnen dat zelfs in de weg zitten.

Tot slot

De relevantie van het operationele niveau als afgebakend niveau van oorlogvoering, is dus betwistbaar. De relevantie van het operationele proces als essentiële stap om de (vaak abstracte en niet tijdgebonden) strategische doelen te vertalen naar concrete tactische acties,

Het is hoog tijd voor een update van ons denken over het operationele niveau

heeft echter niets aan waarde verloren. Sterker nog, juist in een steeds complexere militaire omgeving is het belangrijk ervoor te zorgen dat de juiste actie wordt gekoppeld aan de strategie, oftewel bepalen welke *ways* en *means* worden ingezet om de gestelde *ends* te halen.

Hoog tijd dus voor een update van onze officiersopleidingen om het operationele niveau weer de aandacht en plaats te geven die het verdient. ■

²⁰ Ministerie van Defensie, *Nederlandse Defensie Doctrine* (Den Haag, 2013) 107.

²¹ *Ibid.*, 109.