

Doel en taak van de krijgsmacht

1. Als mede-grondwetgever heeft de u – i.c. Tweede Kamer – de primaire doelstelling voor de krijgsmacht opgedragen: “de verdediging en de bescherming van de belangen van het Koninkrijk” (art. 97 Gw). In het Statuut voor het Koninkrijk voegt u daaraan toe: “de bescherming van de onafhankelijkheid van het Koninkrijk” (art. 3 Statuut).
2. De Raad van State vat dit als volgt samen: “de verdediging van ‘de belangen van het Koninkrijk’ heeft niet alleen betrekking op het grondgebied van het Koninkrijk, maar niet in de laatste plaats ook op de bescherming van de democratische rechtsstaat als geheel.”¹
3. Deze doelstellingen impliceren dat de krijgsmacht ingeval van een gewapende aanval gereed moet zijn het (bondgenootschappelijk) territorium en het voortbestaan van ons staatsbestel te verdedigen. De Raad van State leidt dit mede af uit de NAVO- en EU-verdragsverplichtingen.²
4. Verdedigen geschiedt primair en idealiter door afschrikking: ter voorkoming van zo’n aanval op het grondgebied of tegen het staatsbestel. Afschrikking vereist militair vermogen dat – via communicatie - kenbaar en geloofwaardig is en waarvan een eventuele opponent overtuigd is dat het zal worden ingezet. Als afschrikking faalt ontstaat de noodzaak tot verdediging door inzet van de krijgsmacht met bijvoorbeeld gevechtsoperaties.
5. De voor afschrikking en verdediging noodzakelijke gereedstelling van dat vermogen, van de krijgsmacht dus, is op dit moment niet gegarandeerd. Met andere woorden: het militaire vermogen is gemankeerd met alle consequenties voor afschrikking en verdediging (inzet) in de huidige geopolitieke context.
6. In ons expertiserapport “[Tanden voor de Leeuw](#)” trokken we deze conclusie eerder ook voor (activiteiten in)³ de informatieomgeving.⁴
7. De WODG beoogt ‘lacunes’ en ‘hindernissen’ - in én buiten de informatieomgeving - weg te nemen en zo gereedstelling van de krijgsmacht te versnellen en te garanderen. Of, zoals Raad van State vaststelt: “Het hoofddoel van het wetsvoorstel is om een daadwerkelijke en stelselmatige gereedstelling te verzekeren van het militair vermogen van de krijgsmacht in de operationele omgeving”.⁵

Militair vermogen als conceptuele leidraad voor aanpakken lacunes

8. Militair vermogen bestaat uit drie componenten – fysiek, conceptueel en mentaal – die allen ‘*in place*’ moeten zijn voordat sprake is van daadwerkelijk en effectief vermogen, in het Engels ‘*capability*’.⁶
9. Het is essentieel dat alle componenten aanwezig zijn, anders doen we als maatschappij aan luchtftietserij. Ik loop ze na: de fysieke, conceptuele en de mentale.

¹ Advies Raad van State WODG, 23-3-2026, Kamerstukken II 2025/26, nr. 4.

² Art. 5 NAVO- resp. art. 42(7) EU-Verdrag.

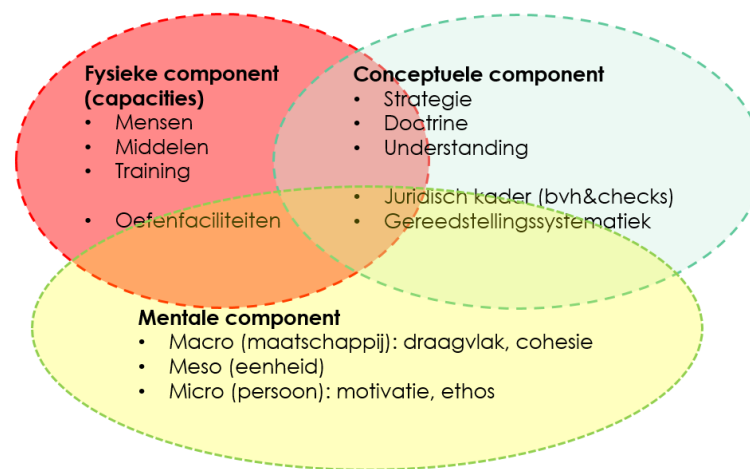
³ Observe, understand, decide, orchestrate, act.

⁴ Ducheine, Pijpers, Zwanenburg (2024), *Tanden voor de Leeuw - Een voor haar doel en op haar taak berekende krijgsmacht in de informatieomgeving* (Kamerstukken II 2024-25, 33 763, nr. 158).

⁵ Advies Raad van State WODG, 23-3-2026, Kamerstukken II 2025/26, nr. 4.

⁶ Nederlandse Defensie Doctrine (NDD) 2019, p. 66. Zie ook de column “Tanden voor de Leeuw” in MRT: https://puc.overheid.nl/doc/PUC_638755_11/1/#bc740bae-568e-42ed-a6c3-76575f9510ef

Gegarandeerd militair vermogen(capability)



10. De 'fysieke' component, in het Engels '*capacities*' (inclusief digitale capaciteiten).
- Allereerst (voldoende) mensen. Mensen, die op hun taak berekend zijn en afhankelijk van hun rol "inzetgereed" zijn. Ze dienen fit (inclusief inentingen etc.), opgeleid en (voldoende) geoefend te zijn.⁷
 - Naast mensen uiteraard ook middelen die (tijdig en in juiste aantallen) aanwezig en inzetbaar moeten zijn, zoals b.v. digitale infrastructuur (IT en services).⁸
 - Geloofwaardige capaciteiten vergen oefenfaciliteiten: de faciliteiten om – zonder of met beperkte hinder voor burgers⁹ – met die personele en materiële middelen te oefenen in de drie dimensies van de operationele omgeving: cognitief, virtueel en fysiek. Voorbeelden zijn het Infanterie- en Artillerie Schietkamp, de Vliehors, maar voor de informatieomgeving ook een 'cyberrange' en een 'synthetisch oefendorp'.
 - Personele capaciteit en -gereedheid, maar ook de beschikbaarheid van materieel en oefenmogelijkheden (met mens en materieel) vergen (bestuurlijke) voorbereiding in de conceptuele component om tot gereedstelling en inzet te kunnen komen (zie hierna). De WODG draagt hier – naast de bestaande constructies – o.a. voor activiteiten in de informatieomgeving aan bij.
11. De conceptuele component. De inzet van '*capacities*' moet doordacht en doeltreffend geschieden. Bovendien moet deze – tot op zekere hoogte – kenbaar zijn om de capaciteiten geloofwaardig én afschrikwekkend te laten zijn.
- Dat vereist een strategie of visie waartoe een en ander dient. Wat we willen bereiken: welk (strategisch) effect?
 - Ook vereist dit een schets hoe die effecten doorgaans met kans van slagen gerealiseerd kunnen worden. Onder andere doctrinepublicaties dienen hiertoe als leidraad. Maar het conceptuele element omvat meer.

⁷ Dit wordt ook wel personele gereedheid genoemd.

⁸ Zogeheten materiële gereedheid.

⁹ 'Zonder hinder' moet ruim gezien worden: fysieke overlast (geluid, stank, trillingen), maar ook de rechten van burgers, zoals respect voor privacy.

- c. In deze component past en hoort namelijk ook het besluitvormingstraject dat doorlopen moet worden om tot inzet te besluiten. Dit hangt soms samen met wetgeving.¹⁰
 - d. Naast inzet, dient ook gereedstelling conceptueel te zijn voorbereid. Waar dit nu nog mankeert, zoekt de WODG aanvullingen.
 - e. Doctrinair maakt het juridische raamwerk voor militaire operaties (o.a. besluitvorming, Rules of Engagement (ROE), vergunningen, ontheffingen) deel uit van deze conceptuele kant.¹¹ Zolang daarin mankementen bestaan, kunnen de ‘*capacities*’ niet ingezet worden (of kan er niet geoefend worden).
 - f. Naast de voorbeelden uit de fysieke omgeving,¹² geldt dit in bijzondere mate voor het juridische raamwerk voor oefenmogelijkheden in de informatieve omgeving (b.v. een cyberrange of een synthetisch oefendorp). Het rapport “Grondslag Gezocht” en “Tanden voor de Leeuw” maken duidelijk dat de grondslag voor en wijze van gegevensverwerking tijdens gereedstelling mankeren.
12. De mentale component. Deze component dient vanuit macro, meso en micro-niveau beschouwd te worden.
- a. Doorgaans wordt de mentale component op de enkele militair of de eenheid geprojecteerd.¹³ Maar dat is slechts het micro- of meso-deel dat ziet op gevechtsbereidheid, gehardheid etc. van de individuele militair of groep.
 - b. De vraag op macro-niveau is of er ambtelijk, politiek en maatschappelijk draagvlak bestaat voor de (gevolgen van de) inzet van militaire ‘*capacities*’ conform de daarbij behorende concepten.¹⁴ Ook die bereidheid is cruciaal voor geloofwaardige afschrikking.
 - c. Draagvlak (op macro-niveau) kent niet alleen een wisselwerking met bestaande fysieke capaciteiten en bijbehorende concepten, maar óók met nieuwe capaciteiten die aanpassingen in de conceptuele component vereisen, zoals bijvoorbeeld het gebruik van digitale capaciteiten en andere activiteiten in de virtuele en cognitieve dimensie. Bijvoorbeeld het opbouwen van ‘*situational awareness*’ en ‘*understanding*’ aangaande een potentiële tegenstander of van de omgeving waarin verdediging ultimo plaatsvindt (‘*area of operations*’).
 - d. Draagvlak beïnvloedt ook de politieke afweging van belangen: nationale veiligheid en de benodigde oefenmogelijkheden versus grondrechten of eigendom van burgers die door gereedstelling geraakt kunnen worden.
 - e. Binnen segmenten van de samenleving, departementen en in de Tweede Kamer aarzeling/terughoudendheid om oefenmogelijkheden voor de krijgsmacht te ondersteunen. Dat is al zichtbaar in de fysieke dimensie,¹⁵ maar in sterke mate ook bij oefenruimte in de virtuele dimensie, en bovenal in de cognitieve dimensie.

¹⁰ Voorbeelden zijn: de (C)MKSO-procedure voor speciale (cyber) operaties onder verantwoordelijkheid van de CDS; en de afspraken tussen regering en TK inzake de informatievoorziening bij inzetbesluiten.

¹¹ Ducheine & Pijpers, ‘The Missing Component in Deterrence Theory: The Legal Framework’, in: Osinga & Sweijts, *Deterrence in the 21st Century—Insights from Theory and Practice*, T.M.C. Asser Press, The Hague, 2020, https://link.springer.com/chapter/10.1007/978-94-6265-419-8_25.

¹² Bijvoorbeeld ontheffingen of uitzonderingen van/o.g.v. de Omgevingswet om te kunnen schieten op het Infanterieschietkamp, te vliegen (of ’s nachts te starten) vanaf vliegbasis Leeuwarden of te bombarderen op de Vliehors (o.a. met betonnen bommen).

¹³ NDD 2019, 67: De mentale component van militair optreden is dan ook een combinatie van vier factoren, die onderling samenhangen: motivatie, leiderschap, verantwoord organiseren van de inzet van beschikbare personele en materiële middelen en perceptie.

¹⁴ Zoals de Beleidsvisie Informatiegestuurd Optreden (IGO).

¹⁵ Zie ‘ruimte voor defensie’ vs. NIMBY-bezwaren.

- f. Voor dergelijke (aanvullende) oefenfaciliteiten is een conceptuele – inclusief een juridische – basis nodig: visie, strategie, doctrine wet, grondslag, vrijstelling, vergunning, werkwijze, toezicht, etc.. Voor die basis is draagvlak in regering en parlement vereist.
- g. Dit geldt uiteraard ook voor eventuele aanvullingen van oefenmogelijkheden in de informatieomgeving waarvoor aanpassingen van b.v. privacy-regelgeving nodig zijn: ook die vereisen draagvlak in de ambtelijke en bestuurlijke organisatie en in regering plus parlement.

Tanden voor de leeuw

13. Nederland kan pas echt militair vermogen ontwikkelen als de fysieke, conceptuele en mentale component compleet zijn. Pas dan kunnen we *capacities* naar *capabilities* brengen.



14. Hoewel alle componenten cruciaal zijn voor militair vermogen, speelt de mentale component een sleutelrol: aanpassingen in de fysieke en conceptuele component zijn alleen mogelijk als hiertoe bereidheid bestaat.
15. Deze component ziet op macroniveau dus ook op draagvlak voor gereedstelling (inclusief oefenen) en (de consequenties van) inzet: binnen de ambtelijke en bestuurlijke organisatie, in de maatschappij en in de regering plus parlement.
16. Kortom, wil 'Nederland' voldoen aan de door de Raad van State impliciete – geopolitieke en verdragsrechtelijke - noodzaak tot gegarandeerde gereedstelling, dan moet op macroniveau de bereidheid bestaan het juridische raamwerk voor het oefenen (o.a. in die informatieomgeving) mogelijk te maken.
17. Pas als deze lacunes in het juridische en dus het conceptuele kader zijn opgevuld, kan er sprake zijn van daadwerkelijk militair vermogen dat tot afschrikking en inzet (verdedigen) in staat is.
18. Uiteindelijk ligt een politieke keuze voor. Als volksvertegenwoordiging en (derhalve mede)wetgever) moet u een afweging kenbaar maken: tot welke 'prijs' is de samenleving gehouden of bereid de 'hinder' die het ondervindt door het garanderen van een voor haar doel en taak berekende krijgsmacht, te accepteren en op te brengen.
19. De mogelijkheid om de leeuw van tanden te voorzien ligt nu voor. Zoniet dan is de krijgsmacht slechts een 'papieren tijger'. De vraag is wie voor die laatste uitkomst – en voor de risico's en eventuele desastreuze consequenties – verantwoordelijkheid durft te nemen. ---- Einde ----

Achtergrond aantekeningen

WODG & “buitengewone omstandigheden” (staatsnoodrecht)

20. Qua staatsnoodrecht bestaan maatschappelijk (hardnekkige) [misvattingen](#): het gebruik van open normen plus het buitenspel zetten van parlement en burgers, zou de democratische rechtsstaat (potentieel) in gevaar brengen.
21. In “[Juist in crises beschermt het staatsnoodrecht de democratie](#)” en “[Oorlog en andere staatsnood .. in de WIV](#)” zet ik uiteen waarom het voorbereiden van staatsnoodrecht juist bijdraagt aan de rechtstaat en getuigt van “regeren in vooruitzien”.
22. Ook de WODG getuigt van dit adagium. Over maatvoering valt te twisten, dat is aan de wetgever. Maar principieel hoort wetgeving als deze óók rekening te houden met “buitengewone omstandigheden” waarin normale bevoegdheden (zoals voorzien in de WODG) niet voldoen én een vitaal belang bedreigd wordt. Met zo’n hoofdstuk met staatsnoodrecht worden de ‘open normen’ juist toegelicht en krijgt het parlement vóóraf invloed op de eventuele inwerkingtreding en toepassing van staatsnoodrecht (in de vorm van te activeren noodbevoegdheden).

Informatie activiteiten krijgsmacht

23. Om doelgericht te kunnen handelen zal iedere actor – binnen zijn/haar mandaat/taak/rol – een proces hanteren of inrichten dat informatie waar kan nemen (“*to observe*”), ongeacht of deze informatie intern of extern gezocht moet worden, en of deze cognitief (b.v. motief van een opponent), virtueel (b.v. een digitale kwetsbaarheid) of fysiek (b.v. locatie van troepenconcentratie) van aard is.
24. Door deze informatie te verwerken (bv combineren met andere bronnen, ervaring, kennis en door analyse) is de actor in staat te begrijpen (“*to understand*”) wat die informatie betekent en beschikt de actor over *insight* en *foresight* wat deze *understanding* in relatie tot de taak of rol van de actor betekent.
25. Vervolgens kan de actor een besluitvormings/planningsproces starten (“*to decide*”). Nadat de actor een besluit heeft genomen, dient dit te worden uitgewerkt en afgestemd/gecoördineerd/gesynchroniseerd te worden (“*to orchestrate*”).
26. Daarna kan gehandeld worden (“*to act*”).¹⁶ Dit kan weer in de 3 dimensies: cognitief (een informatie campagne) , virtueel (een computer hack) of fysiek (een luchtaanval).
27. Dit handelen genereert effecten die geobserveerd kunnen worden.¹⁷ Sowieso door de actor zelf: om te controleren of het handelen bijdraagt aan het doel dat nagestreefd wordt met het besluit. Voor anderen is dit weer het startpunt van “*to observe*”.

¹⁶ In de bestuurskunde worden ‘niet-besluiten’ ook als een besluit getypeerd (namelijk besluiten om niet te besluiten) en een besluit om niets te doen is ook handelen (namelijk: niets doen).

¹⁷ In de bestuurskunde geldt ‘niet-handelen’ ook als actie (die uiteraard weer een – nihil – waarneming oplevert).