



The Hague Centre
for Strategic Studies

Russisch Nuclear Blufpoker: Krankzinnig of Communicatie?

10 aanbevelingen voor NAVO-bondgenoten

Frederik A.J.J. Wintermans

Oktober 2022





Russisch Nucleair Blufpoker: Krankzinnig of Communicatie?

10 aanbevelingen voor NAVO-bondgenoten

Author:

Frederik A.J.J. Wintermans, Officier (majoor) van de Koninklijke Landmacht

Dit is een gastbijdrage aan de HCSS paper series over Afschrikking

Cover photo source:

[Russian Ministry of Defense](#)

Oktober 2022

© *The Hague* Centre for Strategic Studies behoudt zich alle rechten voor. Geen enkel onderdeel van dit rapport mag gereproduceerd of gepubliceerd worden in welke vorm dan ook, in print, microfilm, fotografie, of op enig andere manier zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van HCSS. De rechten van alle foto's zijn voorbehouden aan hun respectievelijke eigenaars.

De regeringsleiders van Moskou en het Westen praten vrijwel niet meer met elkaar, maar toch wordt er opmerkelijk veel gecommuniceerd.

Op 21 september jl. kondigde Poetin een gedeeltelijke mobilisatie af om zijn voortzettingsvermogen in Oekraïne te vergroten. Tegelijkertijd waarschuwde hij dat hij voor de verdediging van zijn territoriale soevereiniteit en de veiligheid van zijn volk alle middelen zou gebruiken, waaronder nucleaire wapens. Hij drukte het Westen op het hart dat hij niet blufte.¹ Een dag later zei oud-president Medvedev dat veroverde gebieden in Oekraïne eventueel met nucleaire wapens verdedigd zouden worden. Volgens defensie-experts klom Moskou hiermee een stap op de escalatieladder.² Immers, als de Oekraïense Donbass door Moskou wordt geannexeerd, en het lukt Kiev nogmaals een succesvol tegenoffensief uit te voeren waarbij gebiedsdelen terug worden veroverd, dan wordt Poetin uitgedaagd daad bij zijn woord te voegen. Deze waarschuwing past in een nucleair patroon sinds het begin van de 'speciale militaire operatie.' Op 24 februari jl. dreigde het Kremlin met 'consequenties die de geschiedenis nog niet eerder heeft gezien' voor buitenstaanders die overwogen te interveniëren in de oorlog met Oekraïne.³ Deze verhulde nucleaire waarschuwing werd op 27 februari opgevolgd met het verhogen van de gereedheid van de Russische nucleaire strijdkrachten als antwoord op de economische sancties die door Westerse landen Rusland werden opgelegd.⁴ Op 4 maart brak brand uit in een trainingscomplex van de Oekraïense kerncentrale in Zaporizja nadat Russische troepen het complex met artillerie onder vuur hadden genomen.⁵ Zelensky beschuldigde Moskou van "nucleaire terreur" en drong Europa aan "wakker te worden." Eind augustus verhinderde de Russische delegatie een gezamenlijke verklaring aan het eind van een VN-conferentie over het Non-Proliferatieverdrag, dat erop is gericht de verspreiding van kernwapens tegen te gaan.⁶ De Russische VN-gezant Igor Visjnevetski noemde de verklaring "schaamteloos politiek." Zijn zorgen zouden zich vooral richten op de paragrafen over de kerncentrale in Zaporizja. Ondertussen beantwoordt de NAVO sinds februari jl. de Russisch agressie tegen Oekraïne met een versterking van haar oostflank. Zo stuurde de Nederlandse regering recent een luchtverdedigingsdetachement naar Slowakije en vertrokken rode baretten naar Roemenië om de toenemende Russische dreiging het hoofd te bieden.⁷

De afgelopen maanden zijn de "onverantwoorde" Russische nucleaire dreigementen en het optreden rondom Zaporizja door velen veroordeeld.⁸ Terecht, maar morele verontwaardiging is onvoldoende basis voor het maken van effectief tegenbeleid. Daarvoor is beter inzicht nodig in de betekenis van de signalen die het Kremlin afgeeft. Beter inzicht in Russische nucleaire dreigementen is belangrijk omdat daarmee het risico op een militair conflict kleiner wordt.

1 Kees Versteegh, "Groeit de kans dat Poetin de ondenkbare stap zet?," NRC, 22 september 2022, <https://www.nrc.nl/nieuws/2022/09/22/groeit-de-kans-dat-poetin-de-ondenkbare-stap-zet-a142946>

2 "Russia's Medvedev: new regions can be defended with strategic nuclear weapons," Reuters, 22 september 2022, <https://www.reuters.com/world/europe/russias-medvedev-strategic-nuclear-weapons-can-be-used-defend-new-regions-2022-09-22/>

3 Bloomberg News, "Transcript: Vladimir Putin's Televised Address on Ukraine," 24 februari 2022, www.bloomberg.com/news/articles/2022-02-24/full-transcript-vladimir-putin-s-televised-address-to-russia-on-ukraine-feb-24

4 Amy Woolf, "Russia's Nuclear Weapons: Doctrine, Forces, and Modernization," Congressional Research Service, update van 21 april 2022: 4. <https://sgp.fas.org/crs/nuke/R45861.pdf>

5 Julian Borger en Jon Henley, "Zelenskiy says 'Europe must wake up' after assault sparks nuclear plant fire," The Guardian, 4 maart 2022, <https://www.theguardian.com/world/2022/mar/04/ukraine-nuclear-power-plant-fire-zaporizhzhia-russian-shelling>

6 Algemeen Dagblad, 27 augustus 2022, <https://www.ad.nl/buitenland/rusland-blokkeert-vn-akkoord-kernontwapening-afb4f952/?referrer=https%3A%2F%2Fwww.google.com%2F>

7 Ministerie van Defensie, "Patriot-luchtverdedigingssystemen definitief naar Slowakije," 18-3-2022, <https://www.defensie.nl/actueel/nieuws/2022/03/18/patriot-luchtverdedigingssystemen-definitief-naar-slowakije>; Ministerie van Defensie, "'Rode baretten' voor NAVO naar Roemenië," 2-8-2022, <https://www.defensie.nl/actueel/nieuws/2022/08/02/rode-baretten-voor-navo-naar-roemenie#:~:text=Zo'n%20100%20militairen%20van,het%20midden%20van%20het%20land>

8 Zie onder meer "Navo-chef hekelt Russisch 'nucleair wapengekletter,'" De Volkskrant, 23 maart 2022, <https://www.volkskrant.nl/nieuws-achtergrond/navo-chef-hekelt-russisch-nucleair-wapengekletter-b09d0e0d/>

Immers, als het Westen Russische signalen verkeerd interpreteert, verhoogt dit het risico op oncontroleerbare escalatie tot het punt van een onbedoeld militair conflict. Het uitbreken van een onbedoelde oorlog door de betrokken partijen is een scenario uit het verleden dat niet vatbaar is voor herhaling.⁹

Moskou gebruikt nucleaire dreigementen om de spanningen met de NAVO te managen zonder dat escalatie oncontroleerbaar uit de hand loopt. Niet alleen NAVO-bondgenoten, maar ook het Kremlin maakt zich zorgen over een potentiële militaire confrontatie. De regeringsleiders van Moskou en het Westen praten vrijwel niet meer met elkaar, maar toch wordt er opmerkelijk veel gecommuniceerd. Nucleaire dreigementen sinds februari zijn niet alleen moreel verwerpelijk maar tegelijkertijd een communicatiemiddel waarmee signalen worden afgegeven. Nu Poetin steeds verder in het nauw gedreven wordt, is het des te belangrijker om een vinger aan de pols te houden. Zeker in crisistijd is een volledig geïsoleerd Russisch politiek en militair leiderschap onwenselijk. Het op 27 februari in twijfel trekken van Poetins mentale gezondheid door het Witte Huis is weliswaar begrijpelijk, maar niet behulpzaam voor beter inzicht in het Kremlin.¹⁰ Thomas Schellings *diplomacy of violence* maakt het op het eerste oog roekeloze gedrag van Moskou wel beter inzichtelijk: Poetin ziet de spanningen met de NAVO als een ‘*contest in risk taking*.’ Het verlies van strategische diepte omdat de NAVO naar het oosten oprukt tegt Moskou en leidt ertoe dat Moskou het Westen nucleair intimideert in de hoop dat de NAVO terugdeinst. Om beter inzicht in het gedrag van het Kremlin te krijgen, gaat het eerste deel van dit essay gaat over de betekenis van nucleaire signalen. Het tweede deel stelt de vraag wat de toenemende isolatie van het Kremlin doet met de kans op escalatie. Het derde deel maakt het op het eerste oog roekeloze gedrag van Poetin inzichtelijk. Het laatste deel doet aanbevelingen voor beleid.

Of de woorden van Poetin het besluitvormingsproces van de NAVO hebben beïnvloed is twijfelachtig, maar dat vanuit Russisch perspectief nucleaire signalen effectief lijken, is evident.

Wat betekenen de Russische nucleaire signalen?

Als het Russische dreigement met nucleaire vergelding van 24 februari jl. erop gericht was te voorkomen dat de NAVO zou interveniëren in het conflict met Oekraïne, dan lijkt het Kremlin succesvol. Anderhalve week later immers wezen de regeringsleiders van de NAVO de implementatie van een *no fly zone* boven Oekraïne af. Secretaris-generaal van de NAVO Jens Stoltenberg zei “dat als we dat zouden doen, we uitkomen op (...) een volwaardige oorlog in Europa.”¹¹ Of de woorden van Poetin het besluitvormingsproces van de NAVO hebben beïnvloed is twijfelachtig, maar dat vanuit Russisch perspectief nucleaire signalen effectief lijken, is evident. Het is dan ook niet verwonderlijk dat het Kremlin meer signalen afgeeft met nucleaire wapens. Dreigen met nucleaire inzet is niet alleen moreel verwerpelijk, maar ook een middel om te communiceren. De vraag is of het Westen de signalen opvangt en, belangrijker nog, begrijpt. Voor hier verder op in te gaan is het belangrijk de context te duiden waarbinnen de signalen worden afgegeven.

9 The Atlantic, “*The Tragic Futility of World War I*,” geraadpleegd op 3 september 2022, <https://www.theatlantic.com/international/archive/2014/07/world-war-i-tragic-futility/375103/>

10 Graeme Massie, “White House, senators and generals question Putin’s mental health after two years of pandemic isolation,” *Independent*, 27 februari 2022, <https://www.independent.co.uk/news/world/americas/us-politics/russia-ukraine-putin-mental-health-b2024503.html>

11 Marije Vlaskamp, “Pijnlijk’ besluit Navo: geen no-flyzone boven Oekraïne, geen grondtroepen,” *De Volkskrant*, 4 maart 2022, <https://www.volkskrant.nl/nieuws-achtergrond/pijnlijk-besluit-navo-geen-no-flyzone-boven-oekraïne-geen-grondtroepen-be1232bd/>

Van dit specifieke type nucleaire wapens [niet-strategische nucleaire wapens] beschikt Moskou mondiaal over de grootste voorraad kernkoppen en de grootste variëteit aan middelen om ze over te brengen.

Strategicheskoe sderzhivanie, vrij vertaald strategische afschrikking, is een steunpilaar van het Russische veiligheidsbeleid.¹² Het omvat militaire en niet-militaire maatregelen om een koerswijziging van het besluitvormingsproces van NAVO-bondgenoten te bewerkstelligen en escalatie te managen.¹³ Zelfs de toepassing van geweld, zoals het initiëren van een beperkte oorlog, is in deze context een manier om sterkere opponenten, zoals de NAVO, in bedwang te houden.¹⁴ Het contrasteert daarmee wezenlijk met afschrikking in het Westen dat primair gericht is op het voorkomen van geweld. Niet-strategische nucleaire wapens (NSNWs) spelen een belangrijke rol bij de toepassing van *strategicheskoe sderzhivanie*. NSNWs zijn kruisvluchtwapens en ballistische raketten met een relatief kleine nucleaire lading van 0,1 tot grofweg 20 kiloton en een bereik tot ongeveer 3.000 kilometer.¹⁵ Naast een afschrikkingrol hebben NSNWs ook een rol tijdens een militair conflict: ze zijn geschikt om militaire commandanten te ondersteunen bij het behalen van operationele doelstellingen op het slagveld.¹⁶ Ter illustratie, in het door het Russische ministerie van Defensie uitgegeven vakblad *Military Thought* stelt Ponomarev in “*Nuclear deterrence criteria and indicators: Military aspects*” dat NSNWs onder meer luchthavens met AWACS-vliegtuigen, maritieme luchtafweer AEGIS en *air craft carriers* moeten kunnen uitschakelen.¹⁷ Bovendien, aldus Ponomarev, is het belangrijk dat Moskou ook de bereidheid toont ze in beperkte mate in te zetten. Bereidheid tonen gebeurt onder meer door het afgeven van signalen. Van dit specifieke type nucleaire wapens beschikt Moskou mondiaal over de grootste voorraad kernkoppen en de grootste variëteit aan middelen om ze over te brengen. De grofweg 1800 kernkoppen kunnen met 20 verschillende overbrengingsmiddelen worden ingezet.¹⁸ Ter vergelijking: de VS beheert ongeveer 230 B61 bommen die op slechts één manier worden overgebracht: door de zwaartekracht. Hoewel de VS momenteel lucht- en zeegelanceerde wapensystemen ontwikkelt, is de Russische voorsprong op dit gebied haast onoverbrugbaar groot.

Sinds de Russische inval in Oekraïne heeft het Kremlin NSNWs op verschillende manieren gebruikt om signalen af te geven aan de NAVO. Een eerste signaal is vrijwel onopgemerkt gebleven. Op 19 februari, vijf dagen voor de inval in Oekraïne, oefende de Russische krijgsmacht met haar nucleaire strijdkrachten.¹⁹ Dat op zich is niet opmerkelijk, dit gebeurt immers elk jaar meerdere malen, maar deze oefening was dat wel. De Chef van de Russische Generale Staf Valery Gerasimov merkte namelijk op dat het oefendoel was de “*strategic offensive forces, with the aim of delivering a guaranteed strike against the enemy.*”²⁰ Geen signaal naar Oekraïne, maar intimiderend vertoon van nucleaire vuurkracht om besluitvorming van

12 Kofman, Michael. et al. “Russian Strategy for Escalation Management: Evolution of Key Concepts.” CNA (2020): 5. https://www.cna.org/CNA_files/PDF/DRM-2019-U-022455-1Rev.pdf

13 Bruusgaard, Ven Kristin, “Russian Strategic Deterrence,” *Survival* 58:4, (2016): 7 <https://doi.org/10.1080/00396338.2016.1207945>

14 Dmitry Adamsky “*Deterrence a la Ruse: Its Uniqueness, Sources and Implications*,” in Frans Osinga and Tim Sweijs ed. “Deterrence in the 21st century – Insights from theory and practice.” Netherlands Annual Review of Military Studies (2020): 170. <http://dx.doi.org/10.1080/01402390.2013.798583>

15 Rick Zipp, “What exactly is a Low-Yield Nuclear Weapon?” Medill News Service, 2018, <https://dc.medill.northwestern.edu/blog/2018/02/09/exactly-low-yield-nuclear-weapon/#sthash.Cdj4t53c.dpbs>

16 Nikolai Sokov, “Russia clarifies its Nuclear Deterrence Policy,” Vienna Center for Disarmament and non-proliferation, 2020, https://vcndp.org/wp-content/uploads/2020/06/Ukaz-on-nuclear-deterrence_final.pdf.

17 S.A. Ponomarev, V.V. Poddubny and V.I. Polegaev, “*Nuclear deterrence criteria and indicators: Military aspects*,” *Military Thought*, No. 11, 2019

18 Hans M Kristensen and Matt Korda, “Tactical nuclear weapons,” *Bulletin of the Atomic Scientists*, 75:5 (2019): 253. <https://www.tandfonline.com/doi/pdf/10.1080/00963402.2019.1654273?needAccess=true>

19 Ministerie van Defensie van de Russische Federatie, 19 februari 2022, “https://function.mil.ru/news_page/country/more.htm?id=12409684@egNews

20 Thomas Nilsen, “These weapons were used in Putin’s nuclear thunder exercise,” *The Barents Observer*, 19 februari 2022, <https://thebarentsobserver.com/en/2022/02/these-weapons-were-used-putins-nuclear-thunder-exercise>

Kortom, hoewel Moskou en Westerse regeringsleiders vrijwel niet meer met elkaar praten, wordt er toch opmerkelijk veel gecommuniceerd.

de NAVO bij te sturen en interventie te voorkomen.²¹ Met onder meer de 3M22 Tsirkon en de KH-47M2 Kinzhal werden aanvallen gesimuleerd op grond- en maritieme doelen zoals commandocentra en *carrier strike groups*. De Tsirkon is een zeegelanceerd kruisvluchtwapen met een dracht van ongeveer 1000 kilometer,²² de Kinzhal een luchtgelanceerde ballistische raket met een dracht van ongeveer 2.000 kilometer.²³ Beide middellange-afstandsraketten die een nucleaire lading kunnen overbrengen en specifiek ontworpen zijn om schade toe te brengen aan Europese infrastructuur. Het is geen toeval dat deze oefening vlak voor de inval werd gehouden. De boodschap van het Kremlin aan de NAVO is dat interventie krachtig wordt beantwoord, iets dat Putin op 24 februari met zijn felle retoriek onderschreef.

De Russische Generale Staf gaf een tweede signaal af op 18 maart jl. met de eerste operationele inzet van Kinzhals. Volgens woordvoerder Igor Konashenkov vernietigde Kinzhal ballistische raketten, gelukkig zonder nucleaire lading, een Oekraïens ondergronds munitiedepot in Delatyn, in de regio Ivano-Frankivsk.²⁴ Opmerkelijk aan de inzet van de Kinzhal is dat het de eerste keer zou zijn dat hypersonische rakettechnologie op het slagveld is gebruikt. Hypersoon betekent dat een raket sneller dan Mach 5 vliegt, wat complicaties oplevert bij pogingen de raket te interceperen. Hoewel er kanttekeningen te plaatsen zijn bij deze claim, de Kinzhal is geen kruisvluchtwapen en daardoor niet met hypersonische snelheid manoeuvreren, is de inzet toch betekenisvol.²⁵ Moskou investeert in deze technologie om de vanuit Russische perspectief massale militaire overmacht van de NAVO te compenseren. De Russische Generale Staf ontwerpt en moderniseert NSNWs, inclusief hypersonische technologie, waarbij het signaal is: blijf op afstand, wij kunnen jullie onacceptabele schade toebrengen.²⁶

Een derde signaal gaf Moskou af door op 18 augustus in Kaliningrad drie MiG-31 gevechtsvliegtuigen te stationeren.²⁷ Het Russische ministerie van Defensie communiceerde daarbij dat dit type toestel Kinzhals kan afvuren en dat het gaat om een “*strategic deterrence measure*,” een maatregel in de context van *strategicheskoe sderzhivanie*, en dat de toestellen “*on round-the-clock combat duty at Chkalovsk airfield*” opereren. Hoewel je je kan afvragen of dit een uitvoerbare opdracht is met slechts drie toestellen, is de boodschap van Moskou dat binnen enkele minuten een ballistische raket met nucleaire lading op vrijwel elke stad in West-Europa afgevuurd kan worden. Omdat de plaatsing van MiG-31's in Kaliningrad daar niet voor nodig is, de Russische Generale Staf kan immers vrijwel elke West-Europese stad met andere typen NSNWs vanuit Rusland bereiken, is deze maatregel bovenal een communicatiemiddel.

21 Mark Schneider, “Putin’s Nuclear Firepower Demonstration in Support of His Invasion of Ukraine,” *Real Clear Defense* (2022), https://www.realcleardefense.com/articles/2022/03/01/putins_nuclear_firepower_demonstration_in_support_of_his_invasion_of_ukraine_819309.html

22 Center for Strategic and International Studies “Russia’s New Nuclear Weapons: Understanding Avangard, Kinzhal, and Tsirkon.” Geraadpleegd op 3 september 2022, <https://nuclearnetwork.csis.org/russias-new-nuclear-weapons-understanding-avangard-kinzhal-and-tsirkon/>

23 Missile Threat, “Kh-47M2 Kinzhal,” Center for Strategic and International Studies, geraadpleegd op 3 september 2022, <https://missilethreat.csis.org/missile/kinzhal>.

24 Kevin Liffey, Frances Kerry and Helen Popper, “Russia uses hypersonic missiles in strike on Ukraine arms depot,” Reuters, geraadpleegd op 7 september 2022, <https://www.reuters.com/world/europe/russia-us-es-hypersonic-missiles-strike-ukraine-arms-depot-2022-03-19/>

25 Alexander Ward and Quint Forgey, “The problem with ‘hypersonic’ and Russia’s attack claim,” Politico, geraadpleegd op 7 september 2022, <https://www.politico.com/newsletters/national-security-daily/2022/03/21/the-problem-with-hypersonic-and-russias-attack-claim-00018946>

26 Kristin ven Bruusgaard, “Understanding Putin’s Nuclear Decision-Making,” *War on the Rocks*, maart 2022, <https://warontherocks.com/2022/03/understanding-putins-nuclear-decision-making/>.

27 Ministerie van Defensie van de Russische Federatie, “Three MiG-31 with Kinzhal hypersonic missiles relocate to Kaliningrad region,” 18 augustus 2022, https://eng.mil.ru/en/news_page/country/more.htm?id=12434136@egNews

Kortom, hoewel Moskou en Westerse regeringsleiders vrijwel niet meer met elkaar praten, wordt er toch opmerkelijk veel gecommuniceerd. Het is echter de vraag of het Westen deze signalen in voldoende mate opvangt. Tegelijkertijd zijn er signalen die niet of nauwelijks te onderkennen zijn. Toen Poetin op 27 februari 2022 de gereedheid van de nucleaire strijdkrachten verhoogde, is mogelijk een van de volgende drie handelingen uitgevoerd:

1. De verplaatsing van een nucleaire lading van een nationale naar een decentrale opslaglocatie.
2. De verplaatsing van een nucleaire lading van een decentrale opslaglocatie naar een operationele eenheid, bijvoorbeeld de 26^{ste} Raketbrigade in Luga van het 6^{de} Leger in het Westelijk Militair District.
3. Een operationele eenheid ontplooit met nucleaire lading naar een mogelijke afvuurlocatie.

Elk van deze handelingen verhoogt de inzetgereedheid van de nucleaire strijdkrachten. Deze verplaatsingen zouden gebeuren nabij 12 nationale opslaglocaties en ongeveer 34 decentrale opslaglocaties nabij militaire eenheden.²⁸

Figuur 1. Overzicht van mogelijke opslaglocaties van Russische nucleaire ladingen.²⁹



²⁸ Amy Woolf, "Russia's Nuclear Weapons," 23

²⁹ United Nations Institute for Disarmament Research (UNIDIR), Lock them Up: Zero-deployed Nonstrategic Nuclear Weapons in Europe, 2017, <http://www.unidir.org/files/publications/pdfs/lock-them-up-zero-deployed-non-strategic-nuclear-weapons-in-europe-en-675.pdf>.

Hoewel de Amerikaanse regering al op 28 februari, een dag na Poetins aankondiging, aangaf geen verandering te zien in de gereedheid van de Russische nucleaire strijdkrachten, is het de vraag of verplaatsingen van nucleaire ladingen langs routes nabij alle opslaglocaties in een dag door inlichtingendiensten uitgesloten konden worden.³⁰ Dat Poetin niet duidelijk maakte welke specifieke maatregelen hij nam, vergroot de onzekerheid en angst in NAVO-landen.

Kortom, Russische nucleaire dreigementen zijn niet alleen moreel verwerpelijk, maar tegelijkertijd een communicatiemiddel waarmee signalen worden afgegeven. Sinds februari signaleert Moskou naar het Westen dat verdere uitholling van hun vitale veiligheidsbelangen onaanvaardbaar is. Opmerkzaamheid in het Westen is hierbij een verstandige raadgever, want het Kremlin heeft laten zien dat het niet schroomt haar strijdkrachten in te zetten. Vitale veiligheidsbelangen bepalen immers waar Poetin met zijn potlood de rode lijn voor nucleaire inzet trekt.

Vergroot verdere isolatie van Moskou de kans op nucleaire vergelding?

De respons van de NAVO op de Russische agressie isoleert Moskou in toenemende mate op politiek en militair vlak. Regeringsleiders veroordeelden in felle bewoording de inval in Oekraïne en de nucleaire dreigementen. De Amerikaanse president Biden zei op 24 februari dat de Westerse respons op de inval in Oekraïne het Kremlin een paria op het internationale toneel zou maken.³¹ Het is overigens de vraag of Biden gelijk heeft gekregen gezien de positie die landen als China en India hebben ingenomen.³² Vooral de militaire respons van de NAVO rijdt Poetin in de wielen. In de eerste plaats blijkt de militaire steun van het Westen aan Oekraïne effectief. Nu het conflict steeds meer het karakter van een attritieoorlog krijgt, wordt voortzettingsvermogen, het vermogen om de strijdkrachten op sterkte te houden door nieuw personeel en materieel te werven, een kritische succesfactor. Ook de levering door de VS aan Oekraïne van het langeafstand raketartillerie-systeem HIMARS is een steun in de rug. Door het bereik van ongeveer 80 kilometer lukt het de Oekraïners logistieke depots van de Russen achter de frontlinie te vernietigen, wat juist ten koste gaat van het voortzettingsvermogen van de Russen. Voortzettingsvermogen is een zwakte van de Russische krijgsmacht omdat het land niet het demografische en industriële potentieel heeft zoals NAVO-landen dat hebben. De strategie Oekraïne daarbij te steunen is dan ook verstandig vanuit Westers perspectief. De gedeeltelijke Russische mobilisatie van 21 september jl., die erop is gericht het nu ontbrekende voortzettingsvermogen te vergroten, onderstreept de effectiviteit van de strategie.

In de tweede plaats versterkt de NAVO haar oostflank.³³ Na de Russische invasie besloot de NAVO vier extra *battlegroups* in Bulgarije, Hongarije, Roemenië en Slowakije te ontplooiën. Ook zijn er extra jachtvliegtuigen en schepen naar onder meer de Baltische Zee en de

30 Valerie Insinna, "No 'noticeable' changes to Russian nuclear posture: US official," Defense News, 28 februari 2022, <https://breakingdefense.com/2022/02/no-noticeable-changes-to-russian-nuclear-posture-us-official/>.

31 The White House, "Remarks by President Biden on Russia's Unprovoked and Unjustified Attack on Ukraine," 24 februari 2022, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2022/02/24/remarks-by-president-biden-on-russias-unprovoked-and-unjustified-attack-on-ukraine/>

32 Keith Zhai, "China, India Stand by Russia Despite Its Setbacks in Ukraine War," The Wall Street Journal, 21 september 2022, <https://www.wsj.com/articles/china-india-stand-by-russia-despite-its-setbacks-in-ukraine-war-11663774727>

33 North Atlantic Treaty Organization, "NATO's military presence in the east of the Alliance," 8 juli 2022, https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_136388.htm

Russische nucleaire dreigementen zijn niet alleen moreel verwerpelijk, maar tegelijkertijd een communicatiemiddel waarmee signalen worden afgegeven.

Alleen door directe interactie met het Russische regime, of met mensen die zich rondom het regime begeven, kan de atmosfeer van het besluitvormingsproces in het Kremlin worden geproefd. Zeker in crisistijd is een volledig geïsoleerd Russisch politiek en militair leiderschap onwenselijk.

Zwarte Zee gestuurd. Daarenboven hebben Finland en Zweden lidmaatschap van de NAVO aangevraagd. Tot slot besloten de bondgenoten tijdens de NAVO-top op 29 juni in Madrid een nieuw gereedheidsmodel te ontwikkelen. Het NATO New Force Model voorziet onder meer in 100.000 militairen die binnen 10 dagen gereed zijn om ingezet te worden, meer dan een verdubbeling ten opzichte van het huidige model. Kortom, allemaal ontwikkelingen die de bewegingsruimte van het Kremlin verkleinen.

Hoewel het beleid om Moskou te isoleren en de Russische krijgsmacht te verzwakken effectief lijkt, is een onbedoeld gevolg dat signalen met nucleaire dreigingen lastiger te lezen zijn. Als Poetin in het nauw gedreven wordt, is het des te belangrijker om een vinger aan de pols te houden. Alleen door directe interactie met het Russische regime, of met mensen die zich rondom het regime begeven, kan de atmosfeer van het besluitvormingsproces in het Kremlin worden geproefd. Zeker in crisistijd is een volledig geïsoleerd Russisch politiek en militair leiderschap onwenselijk. Een ingang om gepercipieerde angst weg te nemen, of dit nu terechte angst is of slechts verbeelding, kan het verschil maken tussen het uitbarsten van een militair conflict of ontspanning. Contact, hoe onwenselijk dat politiek ook lijkt, vergroot de kans dat signalen worden opgevangen. Bovendien zorgt een verzwakte conventionele Russische krijgsmacht mogelijk voor vergroting van de rol van nucleaire wapens in het defensiebeleid van de Generale Staf. De ontwikkeling en modernisering van *dual capable* kruisvluchtwapens en ballistische raketten hangt immers samen met de vanuit het Kremlin gepercipieerde conventionele zwakte vis-a-vis de NAVO. Als deze zwakte groter wordt, moet er meer gecompenseerd worden. Om nucleaire escalatie te voorkomen is het voor de NAVO dan ook belangrijk dat communicatiekanalen met het Kremlin tot op zekere hoogte openblijven en dat handelingen die leiden tot een hogere gereedheid van nucleaire strijdkrachten, zoals de verplaatsing van nucleaire ladingen naar operationele eenheden, worden gemonitord.

Poetins “*contest in risk taking*” maakt het op het eerste oog roekeloze gedrag inzichtelijk

De afgelopen maanden twijfelden verschillende commentatoren aan de geestelijke gesteldheid van Poetin. Analyses liepen uiteen van een “*possibly crazed man*”³⁴ tot een president met “*neuro/physiological health issues*.”³⁵ Hoewel dergelijke observaties begrijpelijk zijn in het licht van de Russische militaire agressie tegen Oekraïne, zijn ze niet erg behulpzaam. De Nederlandse en bondgenootschappelijke veiligheid is meer gebaat bij beter inzicht in de besluitvorming van het Kremlin en daarmee een beter begrip van de veronderstelde Russische irrationaliteit. Wellicht ten overvloede, begrijpen van het Russische perspectief verschilt fundamenteel van begrip hebben.

In 1966 schreef Thomas Schelling zijn baanbrekende boek *Arms and Influence*.³⁶ Daarin onderzoekt hij het effect van nucleaire wapens op diplomatie. Hij merkt op dat de rol van de

34 Jonathan Freedland, “This bloody invasion is turning the march of history into a sprint – and it’s not going Putin’s way,” *The Guardian*, 24 maart 2022, <https://www.theguardian.com/commentisfree/2022/mar/04/vladimir-putin-invasion-history-ukraine-russia>

35 Olivier Knox, “Some Americans (and others) are questioning Putin’s mental state,” *The Washington Post*, February 28, 2022, <https://www.washingtonpost.com/politics/2022/02/28/some-americans-otters-are-questioning-putin-mental-state/>

36 Thomas Schelling, “*Arms and Influence*,” Yale University Press, 2020

strijdkrachten sinds de Tweede Wereldoorlog is veranderd: van ontplooiën om geweld toe te passen op het slagveld naar onderhandelinstrument voor diplomatie. Hij noemt dit *diplomacy of violence*: de dreiging van inzet van de krijgsmacht beweegt een opponent te handelen in lijn met de eigen nationale belangen. Schelling onderzoekt de rol van onvoorspelbaarheid en durf in diplomatie en beargumenteert dat het risico op oorlog kan worden gemanipuleerd. Hij noemt de *Cuban missile crisis* van 1962 waarbij de Amerikanen en de Russen telkens een maatregel namen die de kans op oorlog vergrootte. In de sfeer van toenemende spanningen blokkeerden de Amerikanen de toegang tot Cuba voor het Russische schip met ballistische raketten. Daarmee zadelden ze de Russen op met de beslissing de blokkade te doorbreken en het risico op oorlog nog verder te vergroten. Moskou deinsde terug en ontspanning volgde. Washington zegevierde in deze “*contest in risk taking*.” Schelling ziet dreigementen met nucleaire wapens in een beperkte rol op dezelfde manier: het doel ervan is om het risico op een grootschalige oorlog te manipuleren.³⁷ Het intimideert een opponent als het zekerheid en controle verliest, alsof het gevoel van veiligheid door de vingers glijdt.³⁸ Een gevoel dat in West-Europa sinds februari 2022 om zich heen grijpt.

Of Poetin *neuro/physiological health issues* heeft is niet uit te sluiten, maar hij lijkt doelbewust met nucleaire dreigementen het risico op een militair conflict met de NAVO te vergroten. Als het Kremlin zich daadwerkelijk zorgen maakt over de naar het oosten oprukkende NAVO en het verlies van strategische diepte, zijn nucleaire dreigementen een middel om te intimideren in de hoop dat de NAVO terugdeinst. Schellings *diplomacy of violence* maakt het op het eerste oog roekeloze gedrag van het Kremlin beter inzichtelijk.

Hoewel Poetin bereikte wat hij beoogde met zijn dreigementen, anticipeerde het Kremlin niet de snelle vergroting van eensgezindheid bij de bondgenoten. Het voor het Kremlin positieve gevolg van het dreigen met nucleaire wapens is dat de NAVO niet direct betrokken raakte bij het militaire conflict. President Biden maakte op 12 maart duidelijk dat dit onder geen beding gebeurt omdat een directe confrontatie de Derde Wereld Oorlog inluidt.³⁹ Tegelijkertijd blies Poetin de NAVO echter zonder te willen nieuw leven in. De Russische agressie gaf de bondgenoten een hernieuwde *raison d'être* ruim twee jaar na hersendood verklaart te zijn door de Franse president Macron.⁴⁰ Hoewel de Russische Generale Staf met een aanval naar Kiev de NAVO met een *fait accompli* wilde confronteren, pakte deze strategie desastreuus uit.⁴¹ De door logistieke problemen vastgelopen opmars naar de Oekraïense hoofdstad liep uit op een ongecontroleerde aftocht.⁴² Daarmee was een snelle onthoofding van de regering van Zelensky, en een snel einde van de oorlog, van de baan.⁴³ De consequentie van deze miscalculatie is dat NAVO-bondgenoten de tijd kregen eensgezind te reageren, vrijwel zonder uitzondering hun strijdkrachten versterken en Zweden en Finland naar verwachting het bondgenootschap binnenkort versterken. Ontwikkelingen die haaks staan op de belangen van het Kremlin.

37 Ibid. 106

38 Ibid. 109

39 Algemeen Dagblad, “Biden waarschuwt: ‘Oorlog tussen Navo en Rusland is Derde Wereldoorlog,’ 12 maart 2022, <https://www.ad.nl/buitenland/biden-waarschuwt-oorlog-tussen-navo-en-rusland-is-derde-wereldoorlog-a7265cbe/>

40 Jean-Pierre Strobants en Elise Vincent, “How Vladimir Putin resurrected NATO,” *Le Monde*, 17 mei 2022, https://www.lemonde.fr/en/international/article/2022/05/17/how-vladimir-putin-resurrected-na-to_5983836_4.html

41 “Russian Offensive Campaign Assessment, March 28,” Institute for the Study of War. <https://www.understandingwar.org/backgrounder/russian-offensive-campaign-assessment-march-28>

42 “Russian offensive campaign assessment, April 3,” Institute for the Study of War, <https://www.understandingwar.org/backgrounder/russian-offensive-campaign-assessment-april-3>

43 “Russian Offensive Campaign Assessment, April 1,” Institute for the Study of War. <https://www.understandingwar.org/backgrounder/russian-offensive-campaign-assessment-april-1>

Of Poetin *neuro/physiological health issues* heeft is niet uit te sluiten, maar hij lijkt doelbewust met nucleaire dreigementen het risico op een militair conflict met de NAVO te vergroten.

Conclusie en aanbevelingen

Moskou gebruikt nucleaire dreigementen om de spanningen met de NAVO te managen zonder dat escalatie oncontroleerbaar uit de hand loopt. Dat betekent niet dat het risico op escalatie van de baan is. Sinds februari jl. geeft het Kremlin signalen af dat de Generale Staf het NAVO-bondgenoten onacceptabele schade kan toebrengen: communicatie zonder met elkaar te spreken. Het stapje voor stapje vergroten van het risico op een grootschalig militair conflict is een doelbewuste methode om de NAVO in toom te houden. Een vinger aan de pols is essentieel; een kat in het nauw maakt immers rare sprongen. Het lezen en begrijpen van de signalen is van essentieel belang om ongecontroleerde escalatie tot het punt van onbedoeld militair conflict voor te zijn. Thomas Schellings *diplomacy of violence* helpt bij het beter begrijpen van het Kremlin: Poetin ziet de spanningen met de NAVO als een '*contest in risk taking*.' NAVO-bondgenoten kunnen een aantal maatregelen nemen die enerzijds bijdragen aan het voorkomen van nucleaire escalatie en anderzijds bijdragen aan het beperken van de schade bij een onverhoopt militair conflict met nucleaire component.

Maatregelen die bijdragen aan het voorkomen van nucleaire escalatie:

1. **Vergroot de monitorcapaciteit van opslaglocaties van nucleaire ladingen.**

Verplaatsingen van nucleaire ladingen zijn indicatief voor daadwerkelijke ophoging van de gereedheid van nucleaire strijdkrachten die NSNWs kunnen afvuren. Daarbij geeft onderzoek naar de opslaglocaties meer inzicht in de vitale veiligheidsbelangen van het Kremlin. Immers, het daadwerkelijk operationeel gereed maken van eenheden die NSNWs kunnen afvuren zegt op zijn minst dat het besluitvormingsproces van het Russische politieke en militaire leiderschap op volle toeren draait.

2. **Vergroot bij de Nederlandse overheid expertise over de Russische nucleaire doctrine en over strategische stabiliteit.** Meer expertise over de rol van NSNWs in het Russische afschrikingsbeleid verbetert de interpretatie van signalen. Om de verhouding met het Kremlin stabiel te houden zijn basisinzichten over strategische stabiliteit noodzakelijk om tegenmaatregelen te ontwikkelen die bijdragen aan het in de kiem smoren van oplopende spanningen. Integreer bijvoorbeeld een module escalatiemanagement in de opleiding en training van beleidsmedewerkers en politieke adviseurs. Het leren denken in escalatieladders is cruciaal om Russische dreigementen te interpreteren. Zo is een demonstratie, het afvuren van een ballistische raket met een relatieve kleine nucleaire lading boven land of zee zonder dat het de NAVO schade berokkent, in de Russische doctrine een maatregel om een signaal af te geven dat een rode lijn wordt overschreden.

3. **Reageer asymmetrisch op de Russische nucleaire dreigingen.** Sommige commentatoren adviseren om de Generale Staf te spiegelen door flexibelere nucleaire responsies te ontwikkelen.⁴⁴ Zo suggereert de *Nuclear Posture Review* uit 2018 dat

44 Zie bijvoorbeeld Jim Garamone, "Nuke Sea-Launched Cruise Missile Would Bolster Deterrence, Officials Say," 4 augustus 2020, <https://www.defense.gov/News/News-Stories/Article/Article/2299140/nuke-sea-launched-cruise-missile-would-bolster-deterrence-officials-say/>

de Amerikanen de afhankelijkheid van gravitatiebommen met nucleaire lading voor het afschrikken van een opponent willen verminderen door het aanpassen van “a small number of existing SLBM [sea-launched ballistic missile] warheads to provide a low-yield option, and in the longer term, pursue a modern nuclear-armed sea-launched cruise missile (SLCM).”⁴⁵ Deze symmetrische respons is onverstandig omdat het de militaire dilemma’s voor het Kremlin uitbreidt en daarmee de kans op escalatie vergroot. Als een opponent nucleair sterker wordt, is vergroten van de eigen nucleaire inzetopties niet *a priori* de beste tegenmaatregel. Een asymmetrische respons op de Russische nucleaire dreigementen past daarbij in de *nuclear posture* van de NAVO: “NATO will continue to maintain credible deterrence,...and reduce strategic risks.”

Een symmetrisch antwoord immers vergroot de *strategic risk* omdat Moskou NSNWs ontwikkelt en moderniseert om de gepercipieerde conventionele zwakte vis-a-vis de NAVO te compenseren.

4. **Versnel de transitie van *deterrence by (nuclear) punishment* naar *deterrence by (conventional) denial*.** Deze transitie werd aangekondigd in NATO's Strategic Concept 2022. Bij punt 21 staat dat de NAVO “will significantly strengthen our deterrence and defence posture to deny any potential adversary any possible opportunities for aggression.”⁴⁶ De versterking van de NAVO-oostflank met conventionele capaciteiten ontnemt Moskou in toenemende mate de optie om pre-emptief in de Baltische Zeeregio de NAVO met een *fait accompli* te confronteren door een corridor te realiseren van Belarus naar Kaliningrad. Het wegnemen van de pre-emptieve optie verkleint de kans dat de NAVO in een artikel 5-scenario belandt. Immers, een maatregel die niet uitvoerbaar is, ligt minder snel op tafel. Nederland geeft invulling aan deze transitie met het luchtverdedigingsdetachement in Slowakije en de rode baretten in Roemenië.
5. **Investeer in militaire diplomatie.** Nu het politiek steeds minder opportuun is met het Kremlin te praten, kunnen militaire communicatiekanalen uitkomst bieden om nucleaire signalen op te vangen en te interpreteren. Daarvoor moet de NAVO actief in contact blijven met de Russische Generale Staf en is het van belang Russische agressie niet uitsluitend langs de meetlat van Westerse normen en waarden te beoordelen. Hoe verwerpelijk Russische nucleaire dreigementen ook zijn, ze zijn primair een communicatiemiddel. Contrair het traditionele beeld kan het militaire instrument een belangrijke bijdrage leveren om een militair conflict te voorkomen. Bernard Brodie's observatie uit 1946 is actueler dan ooit: “*Thus far the chief purpose of our military establishment has been to win wars. From now on its chief purpose must be to avert them.*”⁴⁷
6. **Signaleer de onaanvaardbaarheid van Russische nucleaire inzet.** Zorg daarbij dat signalen duidelijk maken dat de Westerse nucleaire doctrine fundamenteel verschilt van de Russische nucleaire doctrine. In het Westen wordt ook een demonstratie met een *low-yield* nucleair wapen gezien als een fundamentele verandering van de aard van het militaire conflict. Biden's perspectief dat “*a nuclear war cannot be won and must never be fought*” wordt in Moskou betwist.⁴⁸ Niet alleen moet de NAVO beter begrijpen hoe

45 US Department of Defense, *Nuclear Posture Review*. Washington, DC., 2018: 54. <https://media.defense.gov/2018/Feb/02/2001872886/-1/-1/1/2018-NUCLEAR-POSTURE-REVIEW-FINAL-REPORT.PDF>

46 “NATO 2022 Strategic Concept,” <https://www.nato.int/strategic-concept/>

47 Bernard Brodie (ed) “*The Absolute Weapon: Atomic Power and World Order*” New York: Harcourt Brace (1946): 76

48 The White House, “Remarks by President Biden Before the 77th Session of the United Nations General Assembly,” 21 september 2022, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2022/09/21/remarks-by-president-biden-before-the-77th-session-of-the-united-nations-general-assembly/>

Bernard Brodie's observatie uit 1946 is actueler dan ooit: “*Thus far the chief purpose of our military establishment has been to win wars. From now on its chief purpose must be to avert them.*”

het Kremlin tegen het nucleaire domein aankijkt, ook in Moskou is beter inzicht in het Westerse perspectief noodzakelijk. Het signaleren van rode lijn van de NAVO is uitermate complex: enerzijds zet je een streep in het zand (artikel 5), anderzijds is de-escalatie het doel dat voor ogen gehouden moet worden.

7. **Oefen het besluitvormingsproces voor nucleaire inzet.** *Command and control* voor nucleaire inzet, het detecteren van een potentieel afgevuurd Russisch nucleair wapen, de disseminatie van deze informatie, de interpretatie van de betekenis ervan en de binnen de NAVO daarop gebaseerde besluitvorming voor tegeninzet, is een proces dat zich geen miscommunicatie of misinterpretatie kan veroorloven. In een context van chaos, onbegrip en onzekerheid, een context inherent aan de aard van oorlogvoering, is het essentieel dat het proces van *command and control* voor nucleaire inzet integer en rationeel gebeurt. Alleen dan heeft politieke besluitvorming gericht op de-escalatie, en daarmee het voorkomen van militaire escalatie, de grootste kans van slagen.

Maatregelen die bij een onverhoopt militair conflict met nucleaire component de kans op succes vergroten:

8. **Versterk luchtafweer en de-contaminatiecapaciteit.** NSNWs zijn onder meer ontworpen om het conventionele overwicht van de NAVO te compenseren. Meer en betere luchtafweer verkleint de schade die ze tijdens een onverhoopt militair conflict kunnen toebrengen en de-contaminatiecapaciteit zorgt ervoor dat militaire eenheden ondanks nucleaire vervuiling hun operatie, tot op zekere hoogte, kunnen voortzetten. Aangezien hypersonische technologie in toenemende mate de effectiviteit van luchtafweer negatief raakt, verdient het de aanbeveling expertise op dit gebied binnen de NAVO te vergroten.
9. **Verklein operationele staven, maak ze mobieler en verminder de signatuur in het elektromagnetisch spectrum.** *Dual capable* ballistische raketten en kruisvluchtwapens van de Russische grondtroepen, luchtmacht en marine kunnen in één klap een hoofdkwartier van een divisie of een corps inoperabel maken. Hoewel het uitbrengen van meerdere commandoposten dit deels ondervangt, zorgen kleinere staven, een verminderde signatuur in het elektromagnetische spectrum en het vaak veranderen van locatie ervoor dat ze een moeilijker doelwit worden.
10. **Informeer de Nederlandse bevolking over hoe te handelen in het onwaarschijnlijke geval van oorlog.** De Nederlandse regering kan tips en richtlijnen geven voor wat te doen in crisistijd. Zo heeft de Zweedse regering al in 2018 een pamflet naar alle Zweedse inwoners gestuurd waarin wordt geadviseerd om na te denken over een situatie zonder verwarming, weinig voedsel en beperkt internet.⁴⁹ Zeker in het licht van de rol van Russische NSNWs, die tijdens een militair conflict deels gericht zijn op het toebrengen van schade aan vitale infrastructuur van NAVO-bondgenoten, is het verstandig om hierover na te denken.

49 Jon Henley, "Sweden distributes 'be prepared for war' leaflet to all 4.8m homes," The Guardian, 21 mei 2018, <https://www.theguardian.com/world/2018/may/21/sweden-distributes-be-prepared-for-war-cyber-terror-attack-leaflet-to-every-home>



The Hague Centre
for Strategic Studies

HCSS

Lange Voorhout 1
2514 EA Hague

Follow us on social media:

@hcssnl

The Hague Centre for Strategic Studies

Email: info@hcss.nl

Website: www.hcss.nl